



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

TRELLEBORGSMODELLEN

Förutsättningar, möjligheter och utmaningar för digitalisering i offentlig förvaltning

Hanne Höglund Rydén

| | |
|-----------------|---|
| Program: | Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp |
| Kurs (kurskod): | Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508) |
| Nivå: | Avancerad nivå |
| Termin/år: | VT/2019 |
| Handledare: | Martin Selander |
| Examinator: | Vicki Johansson |

Förord

Jag fick för första gången höra om Trelleborgsmodellen av min fästman som hade fått tips av en forskningskollega på Malmö Universitet om att modellen kunde vara ett intressant studieobjekt. Under arbetets gång har jag samlat läst och plöjt igenom så mycket material att jag till slut förlorade mig själv i denna djungel. Digitalisering inom välfärdsområdet är intressant utifrån flera aspekter och jag har haft material som hade kunnat utgöra ett bra underlag för en avhandling. Att jag fått tag på så mycket matnyttig data är mycket tack vare de politiker, tjänstemän och administratörer i Trelleborgs kommun som jag har varit i kontakt med. Jag är otroligt tacksam för er hjälp! Ni har underlättat för mig genom att snabbt och smidigt ta fram protokoll och kommundokument, svara på mina frågor när jag har mailat och ring er och även guidat mig vidare i mitt sökande efter information. Jag har upplevt ett varmt och mycket serviceinriktat bemötande vilket har stärkt min övertygelse om det som framgått av datamaterialet om en öppen och serviceinriktad organisation. Jag vill rikta ett stort tack till alla er i Trelleborg som jag har varit i kontakt med och som ställt upp på att samtala med mig och tagit er tid till att medverka i mina intervjuer. Ett stort tack riktas till er som har lämnat era uppdrag i kommunen och trots det ställt upp på intervjuer och samtal. Även ett stort tack till min fästman Frans som stöttat mig under min process.

Sammanfattning

Program: Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod): Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk): Trelleborgsmodellen - *Förutsättningar, möjligheter och utmaningar för digitalisering i offentlig förvaltning*

Titel engelsk: Trelleborgsmodellen - Conditions, opportunities and challenges for digitalization in public administration

Nivå: Avancerad nivå

Termin/år: VT/2019

Handledare: Martin Selander
Examinator: Vicki Johansson

Nyckelord: Digitalisering, processtyrning, Multi level governance (MLG), politisk styrning, styrmedel, styrning, kommunalt självstyre, New public management,

Syfte: Studien syftar till att utforska och skildra bakgrunden och de beslut som lett fram till och möjliggjort utvecklingen av Trelleborgsmodellen.

Teori: Teorier som används utgår från politisk styrning där det teoretiska ramverket utgörs av Multi level governance (MLG), på svenska flernivåstyrning, som kompletteras med politiska styrmedel.

Metod: Metoden som används är explorativ och tar avstamp i induktiv kvalitativ innehållsanalys. Metoden har bestått i att studera, beskriva och tolka innehåll i textdokument och berättelser (intervjuer) kopplade till Trelleborgsmodellen.

Resultat: Den digitaliseringsprocess som genomförts i Trelleborg har möjliggjorts genom en rad olika faktorer som verkat inom den lokala kontexten och till viss del påverkats av faktorer utanför den. Samverkan och tillit mellan förvaltningen och den lokala politiska styrningen har format och utvecklat modellen.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| <i>Förord</i> | 1 |
| Inledning | 5 |
| <i>Syfte och frågeställningar</i> | 7 |
| <i>Bakgrund</i> | 9 |
| Styrning och digital utveckling i kommunerna | 9 |
| Beskrivning och avgränsning av Trelleborgsmodellen | 12 |
| Tidigare forskning | 14 |
| <i>Reformer och styrning i offentlig sektor</i> | 14 |
| <i>Lagstiftning kring automatiserat beslutsfattande</i> | 16 |
| <i>Övergången mot digitalisering inom offentlig sektor</i> | 18 |
| Teori | 21 |
| <i>Multi level governance – en konceptualisering</i> | 21 |
| <i>Operationalisering av Multi level governance</i> | 23 |
| <i>Analysverktyg för Multi level governance</i> | 25 |
| <i>Politiska styrmedel inom Multi level governance</i> | 27 |
| <i>Valda styrmedel för analys</i> | 28 |
| Metod | 30 |
| <i>Metod för datainsamling</i> | 30 |
| <i>Explorativ och Induktiv ansats</i> | 32 |
| <i>Bearbetning av material</i> | 33 |
| <i>Kontextens betydelse</i> | 33 |
| <i>Avgränsning och tidsperiod</i> | 34 |
| <i>Etiska överväganden</i> | 35 |
| Resultat och analys | 36 |
| 1. <i>Politisk styrning och beslutsfattande</i> | 36 |
| 2. <i>Utmaningar och diskussioner</i> | 38 |
| 3. <i>Kontextuella faktorer</i> | 40 |
| 4. <i>Processarbete, mätning och systematisering</i> | 41 |
| 5. <i>Kundtjänstens betydelse</i> | 43 |
| 6. <i>Perspektivskifte och nytt förhållningssätt</i> | 44 |
| 7. <i>Vikten av samverkan och aktörskap</i> | 46 |
| <i>Sammanfattning</i> | 47 |
| Diskussion | 50 |
| <i>Slutsatser</i> | 54 |
| Referenslista | 57 |

Inledning

Digitaliseringen har ökat i offentlig sektor både på nationell och internationell nivå. Däremot ser utvecklingen olika ut på olika geografiska platser och får skilda konsekvenser vilket beror på att kommuner har olika förutsättningar och styrs olika (Karlsson, 2015). Digitalisering som begrepp kopplas både ihop med användandet av ny teknik men beskrivs också som ett nytt sätt att arbeta och tänka på (Björkdahl, Wallin & Kronblad, 2018). Konsekvenserna av den digitala utvecklingen, positiva liksom negativa, är omdiskuterade både inom forskningen och i media samtidigt som digitaliseringen fortsätter att ta allt större plats på den offentliga sektorns arena. I denna studie studeras digitalisering utifrån Trelleborgsmodellen som utvecklats på arbetsmarknadsförvaltningen som tidigare var en del av socialförvaltningen i Trelleborgs kommun. Trelleborgsmodellen innefattar bland annat ett starkt fokus på arbetsmarknadsfrågor, automatiserat beslutsfattande, införandet av en digital ansökningsprocess och tillhandahållande av e-tjänster inom försörjningsstödet. I mediala sammanhang diskuteras Trelleborgsmodellen främst utifrån digitaliseringen av socialtjänsten utifrån ett nytt sätt att hantera och handlägga försörjningsstöd med hjälp av nya tekniska lösningar. Under genomförandet av denna studie blev det däremot tydligt att Trelleborgsmodellen är så mycket mer än införandet av ny teknik och att modellen och den digitalisering som ägt rum inrymmer många nyanser.

Studiens utgångspunkt är att historien bakom införandet av Trelleborgsmodellen och den omdiskuterade digitaliseringen är viktig för att förstå det genomslag och utfall som modellen har fått. Stor uppmärksamhet har riktats mot modellen, både nationellt men även internationellt. Intressenter som Sveriges kommuner och Landsting (SKL) och Vinnova har engagerat sig för att dra lärdomar i utvecklingen och medel har beviljats från Vinnova för att sprida modellen till kommuner som visat intresse för arbetssättet (Sandström Libb, 2017, 20 feb). I skrivande stund är modellen även föremål för en utvärdering som genomförs av forskare från Lunds universitet (Lunds universitet, 2018).

Utvecklingen som skett i Trelleborg kan ses som ett särskilt intressant case för digital utveckling på välfärdsområdet då digitalisering och automatisering skett på ett område som tidigare inte varit föremål för liknande utveckling i Sverige. Därmed är det intressant att förstå vilka faktorer som påverkat och möjliggjort modellen. Från centralt håll finns uppsatta mål avseende den digitala utvecklingen som säger att ” ...Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter ” (Regeringskansliet, 2017, sid 10). Samtidigt har det riktats kritik från centralt håll mot att digitaliseringen i kommunerna går för långsamt och halkar efter i det digitala samhället (Gofféh, 2017; eSam, 2018:01). Utifrån de centrala målen är Trelleborgsmodellen ett intressant studieobjekt då den visar prov på hur digitalisering öppnar upp för nya arbetssätt inom ett verksamhetsområde som ofta kritiserats för byråkratisk tröghet.

Genom att studera bakgrund och uppkomst av Trelleborgsmodellen sätts digital utveckling inom välfärdsområdet i ett sammanhang. Detta görs utifrån en utforskande ansats då studien undersöker vilka beslut samt tongivande politiska och organisatoriska argument som legat bakom Trelleborgsmodellen. Utifrån politiska styrmedel och Multi level governance - MLG (flernivåstyre) skapas en förståelse för hur politisk styrning kan ses ha inverkat på modellen och det analytiska ramverket utgår från detta. Utifrån styrningsperspektivet sätts även de centrala målen avseende digitaliseringen i Sverige i relation till det ansvar som det kommunala självstyret innebär. Utifrån tidigare forskning belyser studien den roll som New Public Management (NPM) har spelat i utvecklingen av offentlig förvaltning och digitaliseringens framväxt. Avslutningsvis problematiseras och diskuteras studiens resultat, bland annat utifrån ansvaret för kommuners digitalisering där analysramen används för att förstå utvecklingen som ägt rum utifrån en samhällelig och politisk kontext. Genom att studera de bakomliggande faktorer som påverkat Trelleborgsmodellen sätts digitalisering inom offentlig sektor i ett sammanhang som även belyser och problematiserar det svenska flernivåstyret.

Syfte och frågeställningar

Studien syftar till att öppet utforska och förstå bakgrunden till Trelleborgsmodellens framväxt samt förstå modellen och digitaliseringen som den inneburit i relation till politisk styrning.

Detta görs genom att;

1. Undersöka bakomliggande beslut, argumentation – politisk liksom organisatorisk
2. Urskilja och kartlägga centrala och avgörande faktorer som påverkat Trelleborgsmodellen och digitaliseringen på arbetsmarknadsförvaltningen
3. Beskriva och förstå utvecklingen som skett i relation till den organisatoriska och politiska kontexten som Trelleborgsmodellen vuxit fram i

Utifrån detta söks faktorer som legat bakom utvecklingen av Trelleborgsmodellen och digitaliseringen. Ett värde ligger i att en förståelse för modellens historia och framväxt kan bidra med en bredare förståelse för den digitala utvecklingens förutsättningar inom välfärdsområdet och offentlig förvaltning. För att skildra bakgrunden till Trelleborgsmodellen ur ett helhetsperspektiv undersöks och beskrivs de kontextuella förhållanden som påverkat modellen. Att titta på kontexten som en specifik modell och metod växer fram i är nödvändigt för att uppnå syftet med studien samtidigt som det bidrar med viktig förståelse för hur digitaliseringsprocesser inom offentlig sektor formas i relation till politik och organisation i flernivåsystemet. Därav har det varit relevant att titta på kommunen som helhet för att förstå vilka nivåer och styrfunktioner som påverkat utvecklingen, politiska så som organisatoriska. En viktig del ligger i att studien skildrar hur beslutsfattande i politiskt styrd organisation kommer till uttryck och i detta fall har påverkat digitalisering inom förvaltningen. Studiens frågeställningar är följande:

- a. Hur har bakgrund och beslut som legat bakom utveckling och införande av Trelleborgsmodellen sett ut och vilka faktorer har varit möjliggörande under processen?

- b. Vilka var de tongivande politiska och organisatoriska argument som fördes fram innan och under utvecklingen av Trelleborgsmodellen?
- c. Hur kan utvecklingen som ägt rum förstås utifrån perspektiv på politisk styrning?

Inför studien gjordes sökningar efter andra studier av Trelleborgsmodellen på internet vilket vid tillfället visade att flera studier gjorts med modellen i fokus. Flertalet av de studier som påträffades fokuserade på tjänstemäns reaktioner och upplevelser av nya arbetsätt samt hur digitalisering av arbetsuppgifter har påverkat professioner. En sammantagen skildring av det arbete som föregått Trelleborgsmodellen och historien bakom dess uppkomst fanns vid tidpunkten inte mycket att läsa om. Detta undantaget en processutvärdering med fokus på lärande som Rakar (2018) utfört på uppdrag av Trelleborgs kommun. Därmed är ambitionen med denna studie att fylla en kunskapslucka när det kommer till att utforska och skildra Trelleborgsmodellens uppkomst och bakgrund.

Bakgrund

Trelleborgsmodellens utveckling inom socialtjänsten utgör på många sätt en ny terräng då digitalisering inom denna del av välfärdsområdet och myndighetsutövningen är relativt oprövat. Digitalisering inom offentlig sektor generellt är däremot inte något nytt fenomen och de nordiska länderna är i framkant med digitaliseringen utifrån både europeiskt och globalt perspektiv (Randall & Berlina, 2019). Dock är detta en generell bild av den digitala utvecklingen och i praktiken ser det olika ut i de svenska kommunerna. Det beror på att Sverige har en decentraliserad modell för styrning, så kallad flernivåstyrning, som innebär att digitaliseringen och dess förutsättningar påverkas av olika faktorer i ett komplext styrsystem. Att förstå de förhållanden som styr offentlig sektor och digital utveckling i kommunal verksamhet utgör en relevant bakgrund för att förstå den samhälleliga kontext som Trelleborgsmodellen vuxit fram i. Som bakgrund till studien presenteras därför förutsättningarna för den kommunala verksamheten i korta drag, kommunens roll i flernivåsystemet samt den digitala utvecklingens roll i kommunal förvaltning. Detta följs av en beskrivning av Trelleborgsmodellen och de avgränsningar som gjorts.

Styrning och digital utveckling i kommunerna

Inom det svenska systemet utgör det kommunala självstyret idag en grundläggande princip för det svenska folkstyret. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är tydlig och utgör vid en given tidpunkt en förhandlad ordning (Montin, 2010). Det så kallade flernivåsystemet och som även benämns Multi level governance (MLG) bygger på en modell för styrning som sker på flera nivåer med påverkan både uppifrån och nedifrån i styrkedjan. Flernivåstyrningen har inneburit en uppluckring av nationalstaten och ett tidigare hierarkiskt styre där all styrning tidigare utgått från statligt håll (Feltenius, 2010). Utifrån det kommunala självstyret är det istället upp till varje kommun att prioritera, styra och utforma den offentliga servicen utifrån lokala förutsättningar och behov (Karlsson, 2015). Detta förhållande regleras i kommunallagen där det står ”... kommuner ska själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan”

(SFS 2018:1350, 2kap, 1§). Lagstiftningens utformning ger kommuner en frihet att utforma sin verksamhet inom de områden som staten inte har ägandeskap för. Det innebär att utvecklingen inom de kommunala områden ser olika ut runt om i landet vilket även beror på kommuners skilda prioriteringar och förutsättningar. Detta är även en förklaring till att den digitala utvecklingen i kommunerna går olika fort fram (Goffhé, 2017).

Goffé (ibid) riktar i en rapport från Ekonomistyrningsverket (ESV) kritik mot den digitala utvecklingen i kommunerna utifrån argumentationen om att den kommunala verksamheten inte ligger i fas med sin digitalisering. Enligt Goffhé (ibid) bör kommuner och myndigheter generellt både ges och ta ett större ansvar för att digital utveckling sker. I rapporten föreslås att en särskild digitaliseringsmyndighet införs med ett övergripande ansvar för digitaliseringen inom offentlig förvaltning (Goffhé, 2017). Ett ökat ansvar till kommunerna förespråkas alltså, samtidigt som rapporten också föreslår att digitaliseringsfrågan ska flyttas över och ansvaret ska läggas på en central myndighet. Detta med förevändningen att skynda på kommunerna i digitaliseringen. En sådan överflyttning av styrning och ansvar från kommunal nivå till den centrala möjliggör central påverkan och tillsyn vilket är att betrakta som en övergång mot en hårdare styrning av kommunerna (Feltenius, 2011). Under hösten 2018 startade en sådan myndighet, DIGG – Myndigheten för digital förvaltning, med uppdraget att ta ett samlat grepp och ansvara för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen och den digitala infrastrukturen. Bland annat beskrivs att myndigheten ska ha ”...ansvarar för att bistå regeringen med underlag och analyser, samt rekommendationer avseende utvecklingen av den offentliga förvaltningens digitalisering” (DIGG -Årsredovisning, 2018, sid 12.) Att myndigheten etablerats är i termer av governmentstyle ett steg tillbaka mot en hierarkisk styrning utifrån en central kontroll och tillsyn (Feltenius, 2011). En sådan tillbakagång avseende ägandeskap och styrning av digitaliseringen i Sveriges förvaltningar diskuteras av Montin (2010) utifrån att makten över styrningen inte är statisk utan rör sig fram och tillbaka i flernivåsystemet. Makten och styrningen i flernivåsystemet utgör en förhandlad ordning som gäller vid en given tidpunkt vilket innebär att den också kan förskjutas (Montin, ibid). Von Bergman-Winberg (2010) beskriver detta som en växelverkan mellan central och decentraliserad styrning där makten förskjuts fram och tillbaka på ett cykliskt sätt över tid. Denna statliga och centrala styrning utgör en motvikt till det kommunala självstyret (Feltenius, 2010). Införandet av DIGG utgör en

möjlighet att från centralt håll återta mandat över digitaliseringsfrågan som tidigare lämnats kommunerna större frihet att hantera.

Kommunerna måste alltså förhålla sig till den statliga styrningen och de krav och direktiv som riktas mot deras verksamheter från centralt håll (Feltenius, 2011; Feltenius, 2010). En utmaning ligger i att kommuner, parallellt med friheten som självstyret innebär, också styrs av lagstiftning. Lagstiftningen som stiftas inom flera områden kan vara svår för kommunerna att förhålla sig till då den är generell och ibland även går isär och drar åt olika håll vilket kan skapa osäkerhet kring vilken lag som ska ges företräde. Då lagstiftningen regleras på central nivå har kommunerna en liten påverkan på den (Stadskontoret, 2016; Wikell, 2018; Feltenius, 2011). Från centralt håll utövas även tillsyn av kommunernas verksamhet vilket i liket med lagstiftningen, kategoriseras som en hård form av styrning (Feltenius, 2011). När centrala direktiv som kommunerna måste svara mot inte matchar med en lokal verklighet kan det bli problematiskt för kommunerna att agera. Samtidigt ställs krav på att de ska göra just det för att upprätthålla en effektiv verksamhet anpassad till samhällets krav och förväntningar vilket även gäller när det kommer till den digitala utvecklingen (Stadskontoret, 2016).

I en rapport från E-sam (2018) beskrivs regeringens ambition att stärka utvecklingen och användandet av digitala tjänster inom den offentliga sektorn. Det framhålls att *”...digitala tjänster, så lång det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag”* (E-sam, 2018:1) Citatet visar på prioritet och riktning som den politiska styrningen pekar ut för digitalisering inom offentlig sektor. Sveriges kommuner och Landsting (SKL) har på kommunal nivå en viktig roll i styrningen av den digitala utvecklingen. För att uppnå regeringens mål kring digitalisering i offentlig sektor krävs arbete på både lokal och nationell nivå där SKL är en viktig aktör med uppdrag att samordna och påverka utvecklingen. På den kommunala nivån behövs det engagemang för att skapa gemensamma förutsättningar men även att nyttja dessa förutsättningar för att uppnå digital utveckling (Gillquist, & Meunier mf, 2017). Ett svar på kommunernas eftersläpande digitala utveckling ligger i möjligheten för kommuner och myndigheter att samverka i dessa frågor genom att ta ett gemensamt grepp om helheten (eSam, 2018:01). Att samverka och dela resurser över territoriella och organisatoriska gränser beskrivs

som en viktig främjande faktor för att nå digital utveckling i kommunerna enligt både ESV och SKL (Gillquist, & Meunier mfl, 2017; Goffhé, 2017). Verksamheten som bedrivs genom eSam, som är ett medlemsdrivet program för samverkan, och som funnits sedan 2015 har i uppdrag att främja samverkan kring digitala frågor mellan förvaltningarna i Sverige. Esam är ett samverkansprogram som ska möjliggöra och skapa förutsättningar kring samverkan både kring utvecklingen av digitala lösningar samt lösningar som effektiviserar informationsutbyte mellan aktörer, offentliga så som privata. Efter att DIGG inrättades har eSam flyttat över vissa ansvarsområden till DIGG, dock delas uppdraget mellan verksamheterna som båda arbetar för att underlätta och påskynda digitaliseringen inom det offentliga (Esam, verksamhetsberättelse – år 4). Det arbete som bedrivs av dessa institutioner avseende att främja, utveckla och driva på digitaliseringen inom förvaltningen, bottnar i regeringens prioriteringar som framkommer av *Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (Näringsdepartementet, u.å). Strategin beskriver vikten av att stärka myndigheternas förmåga att samverka kring digitaliseringsfrågor. Detta är nödvändigt för att uppnå regeringens målsättning om att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (Regeringskansliet, 2017:10). Detta visar både att vikten av samverkan mellan olika nivåer i flernivåsystemet är av stor vikt, samtidigt som det illustrerar ett visst mått av ambivalens i förhållande till vem som faktiskt ska inneha mandat över frågan.

Beskrivning och avgränsning av Trelleborgsmodellen

Trelleborgsmodellen beskrivs som en modell för digitalisering som under många år utvecklats på arbetsmarknadsförvaltningen i Trelleborg och kopplas främst till kommunens arbete med ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsinsatser. Beskrivningen av Trelleborgsmodellen utgår från en definition av modellen som gjorts utifrån en granskning av artiklar i svenska dagstidningar och rapporter som berör Trelleborgsmodellen.

I artikelsökningen som gjorts beskrivs modellens tillhörighet främst utifrån digitaliseringen och utvecklingen av ett robotiserat beslutsfattande - Robotic Process Automation (RPA) inom socialtjänsten i Trelleborgs kommun. Modellen har fått huvudsaklig uppmärksamhet i den

mediala debatten under de senaste tre åren. Detta utifrån kommunens arbetssätt med digitalisering och automatisering genom RPA och att robohandläggning ersätter socialsekreterares arbete. I en debatt i Dagens nyheter (2019, 18 februari) diskuterar Kaun och Velkova samt Erkers Trelleborgsmodellen i relation till risker för felbedömningar i och med en för snabbt framväxande digitalisering där beslut fattats av maskiner. I rapporter beskrivs digitaliseringen inom Trelleborgsmodellen utifrån ett nytt tankesätt och processutveckling (SKL, u.å; Trelleborgs kommun, 2017). Utifrån modellens tillhörighet framgår det i flera studerade rapporter och dokument att Trelleborgsmodellen växte fram på arbetsmarknadsförvaltningen och har starkast tillhörighet till denna förvaltning och det arbetsmarknadsperspektiv som styr den (Rakar, 2018; Trelleborgs kommun, 2017; Trelleborgs kommun, u.å; Rådet för främjande av kommunala analyser, u.å).

Med bakgrund av beskrivningarna ovan definieras Trelleborgsmodellen i studien som en modell för digitalisering som har sin tillhörighet på arbetsmarknadsförvaltningen i Trelleborg. Digitaliseringen beskrivs främst ha ägt rum inom arbetsmarknadsförvaltningens myndighetsprocess, som är den del i organisationen som handlägger och fattar beslut om försörjningsstöd. På grund av detta studeras Trelleborgsmodellen främst utifrån denna del i verksamheten. Dock är det viktigt att belysa att Trelleborgsmodellen stödjer, stöds och samverkar med samtliga delar inom arbetsmarknadsförvaltningen.

Det har framgått i studerade dokument och av intervjuerna att det även har skett en utveckling på socialförvaltningen inom området för digitalisering och processtyrt arbete som kan kopplas till Trelleborgsmodellen. Utvecklingen på socialförvaltningen har skett parallellt med utvecklingen på arbetsmarknadsförvaltningen och båda förvaltningarna beskrivs ha legat i framkant med digitaliseringen i kommunen (Rakar, 2018; Trelleborgs kommun, 2017). Dock har studien begränsats till att fokusera på utvecklingen på arbetsmarknadsförvaltningen då denna förvaltning visat sig ha starkast koppling till Trelleborgsmodellen. Utifrån detta kommer studien inte att titta närmare på digital utveckling som ägt rum på andra förvaltningar i Trelleborg.

Tidigare forskning

En stark reformtrend vid namn New Public Management (NPM) har bidragit till utformningen av samhällets institutioner de senaste decennierna. Den roll som NPM länge har spelat i utvecklingen av den offentliga sektorn lämnar nu plats för en ny, digital, utveckling. Således kan NPM ses ha lagt en grund för den digitala utvecklingen (Ejersbo & Greve, 2014). I detta avsnitt skildras därför utvecklingen av NPMs styrmodeller och reformer inom offentlig sektor varpå digitaliseringen sätts i relation till utvecklingen. Valet att redogöra för tidigare forskning utifrån detta område bottnar i att Trelleborgsmodellen utgör en styrmodell för digital utveckling och bör därför ses i ljuset av den historiska utvecklingen av reformer och styrning inom offentlig sektor. Även den lagstiftning som styr digitaliseringens område skildras utifrån tidigare forskning då denna är styrande i utvecklingen av digitalisering inom offentlig sektor.

Reformer och styrning i offentlig sektor

Den offentliga sektorn i Sverige, tillsammans med många andra västländer, har sedan 80-talet varit föremål för omfattande reformer och modernisering. Kritik mot den offentliga sektorns (brist på) effektivitet har motiverat reformer och införande av nya styrmodeller och framgångsreceptet som kan sammanfattas under namnet New public management – NPM. Tanken bakom NPM har varit att den offentliga sektorn ska bli mer effektiv genom att implementera modeller och processer från det privata näringslivet (Andréasson, 2015). Modellerna karakteriseras av bland annat marknadsorientering, konkurrensutsättning, företagisering som följts åt av en uppsjö olika managementfilosofier (Hall, 2012). En del forskare, däribland Hall (2012) är kritiska till utvecklingen och menar att det med facit i hand inte kan sägas att NPMs reformer har levt upp till löftet om ökad effektivisering, kvalitet och minskade byråkratier. Hall (ibid) använder istället begreppet managementbyråkrati för att beskriva de styrtrender och reformer som NPM fört med sig och som han menar ingår i ”ett nytt stadium i byråkratis historia” (s. 13). Fenomenet bör ses i ljuset av den offentliga sektorns ambition att lämna den byråkratiska tröghet och ineffektiviteten som förvaltningen ofta kritiserats för då den anses medföra höga kostnader för samhället.

Vad innebär då de metoder och styrmodeller som NPM inrymmer och hur ska de råda bot på utmaningarna i offentlig sektor? Lean med sitt processinriktade arbetssätt är en managementmodell inom NPM som slagit igenom i sjukvården. Inom detta område har fokus legat på att råda bot på ökade kostnader för att svara mot besparingskrav (Hall, 2012). Besparingskrav är en marknadsorienterad ansats som fokuserar på ekonomiska faktorer. Marknadsorientering har även haft betydelse för utvecklingen av kundorientering inom verksamheter som handlar om att styra med kunden – mottagaren av (välfärds) tjänsterna, i fokus. Både kund- och marknadsorientering påverkar ekonomistyrningen i offentlig förvaltning då denna inriktning också kan resultera i minskade kostnader (Wiesel, 2008). Hall (ibid) menar att kundorientering kan ses som en ”företagisering” av offentlig verksamhet där näringslivet varit föregångare av synsättet att styra med kunden i fokus vilket adopterats av det offentliga.

Management och de uttryck som beskrivs ovan har blivit en ny form av tidsbunden styrtrend som är sprungen ur äldre idéer om styrning. Dess idéer signalerar modernitet och anpassning och efterfrågan på dessa modeller bottnar i intresset för organisering och styrbarhet (Hall, ibid). Behoven av förändring inom offentlig sektor för att uppnå effektivitet och minskade kostnader sägs alltså kunna hanteras utifrån olika typer av managementmodeller och styrdoktriner. Trots att omfattande nedskärningar har skett inom de offentliga så förblir den offentliga sektorn en samhällsinstitution som är omfattande i storlek och så är även dess kostnader. Utifrån besparingskrav inom offentlig sektor behöver organisationen av förvaltningen alltså vara kostnadseffektiv vilket olika modeller har utvecklats för att svara mot. Antony, Rodgers & Cudney (2017) beskriver Lean och six Sigma som två managementmodeller som utifrån detta perspektiv har vunnit legitimitet inom både privat och offentlig sektor. Ett exempel kan ses i dessa modeller som genom sina metoder för organisationsutveckling sägs bidra med ett högre värde för kunder och brukare av service till lägre kostnader. Koncepten bottnar i det processinriktade arbetssättet och modellerna beskrivs skapa förbättrade processer som ökar verksamhetskapacitet och leder fram till bättre resultat och kundnöjdhet. Detta samtidigt som kostnader minskar. Dessa modeller för processtyrning kan tillämpas i all offentlig verksamhet för att minska kostnader och skapa effektiva och verkningskraftiga processer (Antony, Rodgers, & Cudney, ibid).

Varför uppstår då dessa nya styrmodeller? En föränderlig omvärld och utbudet av ny teknik ställer krav på organisationers förändring och utveckling där den processtyrda organisationen kan ses svara mot en föränderlig och dynamisk omgivning. Detta genom att modellerna medför en ökad flexibilitet och avståndstagande från en hierarkisk tröghet (Palmberg, 2009). Utifrån detta är också processtyrd verksamhet och styrning genom processarbete ett fenomen som i ökad utsträckning har blivit en del av samtidens organisationsklimat (Palmberg, 2009; Antony & Rogers, 2016; Hall 2012). Av denna anledning bör alltså även den tilltagande digitaliseringstrend som vi ser idag inom den offentliga sektorn förstås i ljuset av NPM och dess managementtrender som ständigt utlovat mer ”bang for the buck”.

Lagstiftning kring automatiserat beslutsfattande

En nyligen publicerad forskningsrapport ”Taking stock of automating decisionmaking in EU” beskriver hur digitalisering, automatisering och ny teknik i ökad utsträckning sprids och utvecklas inom Europa. De fördelar och möjligheter som den nya digitala eran medför skildras utifrån effektiviserat arbete och ekonomiska vinster men rapporten belyser även risker och hinder, exempelvis när lagstiftningen på området inte hinner med i den digitala utvecklingen. Forskningsrapporten tar upp att etiska, samhällsliga och rättsliga aspekter av den digitala eran måste hanteras och lösas i takt med att digitaliseringen vinner ökat genomslag (AlgorithmWatch & Bertelsmann Stiftung, 2019). I rapporten lyfts bland annat Trelleborgsmodellen som ett exempel utifrån att den lagstiftning som fanns vid tidpunkten för införandet av digitaliseringen och det automatiserade beslutsfattandet i Trelleborg inte stödde detta arbetssätt inom myndighetsutövningen. En ändring i Förvaltningslagen har tillkommit efter införandet i Trelleborg men Kommunallagen går inte i linje med denna ändring (Automating Society, 2019).

En ändring i Förvaltningslagen (FL) 28 § gjordes som innebär att denna paragraf numera uttryckligt stödjer ett automatiserat beslutsfattande (SFS 2017:900). Lagändringen trädde i

kraft 2018-07-01 i syfte att öppna upp för automatiserat beslutsfattande inom myndighetsutövningen. Regeringen menar att man genom ändringen i FL har skapat ”bättre förutsättningar för fortsatt utveckling av den digitala förvaltningen” (Wikell, 2018:2). Ingen ändring har gjorts i kommunallagen där den senaste versionen trädde i kraft 2018-01-01. En ändring även i denna lagstiftning anses vara nödvändig för att förtydliga att kommunal förvaltning får använda automatiserat beslutsfattande (Wikell, ibid). Dataskyddsförordningen, The General Data Protection Regulation (GDPR), som gäller inom hela EU sätter restriktioner mot att använda ett helt automatiserat beslutsfattande gentemot enskild vilket framkommer av lagstiftningens artikel 22 punkt 1 (Wikell, ibid ; Förordning (EG) nr 679/2016, s. 12-63). Samtidigt finns det ett undantag under punkt 2 där det står att förhållandet inte ska gälla om sådant beslut tillåts enligt den nationella rätten (Förordning (EG) nr 679/2016, s 46). I ett rättsligt uttalande från Esam 2018-03-19 ”*Rättsligt uttalande om automatiserade beslut*” understryks att det är förvaltningslagens tillämpning som generellt ska gälla och således också ges företräde framför bestämmelserna i kommunallag och EU-lagstiftningen. Det konstateras i uttalandet att den nya regleringen i FL skapar bättre förutsättningar för utvecklingen av den digitala förvaltningen (Bålman, 2018).

E-delegationen inrättades 2009 på uppdrag av regeringen med uppdraget att bland annat identifierar regelverk som... ”på ett olämpligt sätt hindrar elektroniskt informationsutbyte” (SOU 2014:75, s 28). I SOU (2014:75) framgår bland annat förslag till beslut om ändring av reglering kring förfarandet för myndigheters beslutsfattande. Ett exempel på förslag som delegationen lägger fram avser reglering i Socialförsäkringsbalken (2010:110) kap 112, 6§ och 7§ avseende automatiserat beslutsfattande inom skatteverket och pensionsmyndigheten. I SOU (2014:75) anses formuleringen paragraferna vara överflödigt varpå ”*Det föreslås att bestämmelserna i 6 och 7 § om att automatiserade beslut får fattas genom automatiserad behandling utmönstras*” (SOU 2014:75, s 81). Huvudprincipen som framgår i SOU (2014:75) är att det automatiserade beslutsfattandet bör ses som en självklar del i myndigheters och det offentligas arbete och alltså inte regleras specifikt i särskilda lagar. Motiveringen i förslaget ligger i att sådana särskilt tillåtande föreskrifter innebär en mer omfattande reglering som inte anses nödvändig på området för automatisering. E-delegationen menar att den nya tekniken och automatiseringen är en naturlig del av samhällsutvecklingen och att särskilda regler som

tillåter sådan utveckling därav är överflödiga. Reglering som hindrar eller anses kunna hindra sådant beslutsfattande bör istället tas bort för att öppna upp för den digitala utvecklingens framfart (SOU 2014:75). Vad som har skett efter E-delegationens förslag är att lagändringar har gjorts som särskilt tillåter det automatiserade beslutsfattande. Detta kan ses i ändring av förvaltningslagen som redogjorts för ovan samt i en omformulering som gjorts av just Socialförsäkringsbalken (2010:110) kap 112, §6, §7. Denna ändring i lag utfärdad den 7 juni 2018 fastslår specifikt villkoren för när beslut genom automatiserad behandling får fattas och följer således inte rekommendationen i E-delegationen (SFS 2018:780).

Övergången mot digitalisering inom offentlig sektor

Ejersbo & Greve (2014) talar om att det har skett ett skifte i hur en effektiv offentlig sektor skall uppnås och menar att detta skifte huvudsakligen utgörs av digital transformation, digitalisering och e-förvaltning. Digitalisering inom offentlig förvaltning bör ses i ljuset av NPM och dess reformer då digitaliseringen har blivit ett naturligt led i effektivitetsarbetet inom samhällets institutioner. Strävan efter effektivitet inom offentligt styrd förvaltning har en koppling till både NPM och digitaliseringen och där lösningar tidigare söktes i NPM är det nu digitalisering som blivit svaret (Cordella, 2007; Ejersbo & Greve, *ibid*). Enligt Cordella (*ibid*) bottnar skiftet i institutioners behov av anpassning och förändring i relation till en föränderlig omvärld för att hålla jämna steg med rådande tidsanda. Cordella (*ibid*) beskriver effektivitet, ansvarsutkrävande och decentralisering som huvudsakliga komponenter inom NPM vilka även är viktiga faktorer för att förstå digitaliseringen och den nya e-förvaltningens framväxt. Liksom Cordella (*ibid*) beskriver Andréasson (2015) hur digitalisering och teknisk utveckling inom offentlig förvaltning har skapat en ny form av e-förvaltning. Genom nya former av IT-stöd och digital utveckling har en ny förvaltningsform framträtt som påverkar människor, arbetssätt och hur förvaltningen interagerar både internt och externt. Det är således inte bara förvaltningens processer som förändras genom digitaliseringen, även grundläggande demokratiska värden i organisationer så som - politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik, påverkas av en sådan utveckling (Andréasson, 2015, s 34) Busch & Henriksen (2018) beskriver hur digitaliseringen förändrar professioner och de professionella – gatubyråkraternas, upplevelser av handlingsutrymme och beslutsfattande. När professionellas makt över beslut och

handlingsutrymme ersätts genom digitalisering av professionen omdefinieras också yrken. Att datoriserade rutiner och analyser ersätter det mänskliga omdömet i offentlig sektor påverkar i hög grad människor och professioner. Möjligheterna som digitaliseringen medför kan stärka etiska och demokratiska värden samtidigt som utvecklingen kan försvaga de relationella och professionella värdena vilket kan hota etablerade roller och professioner (Busch & Henriksen, *ibid*).

Digitaliseringen i offentlig sektor är en utmaning då utvecklingens potential och möjligheter är starkt kopplade till de kulturella värden som finns i organisationen. En organisationskultur är svårföränderlig och kan hindra digital utveckling. Samtidigt är den digitala utvecklingen inom offentlig sektor viktig för att nå en effektiv och innovativ förvaltning som håller jämna steg med krav och behov i samhället (Ruud, 2017, Maj). Processorientering, processeffektivitet och att aktörer i ledande ställning har rätt verktyg att genomföra digital förändring är framgångsfaktorer för digital utveckling. Ruud (*ibid*) menar att digitaliseringens fördelar och förtjänster bör synliggöras då den förändring och utveckling som drivs genom digitalisering och ny teknik är mer effektiv än förändring som utesluter detta fält. Även Wiesel (2008) menar att tekniska faktorer och de resultat som kan möjliggöras tack vare ny teknik är viktig att belysa då de utöver dess effektivitetsskapande värde har en väsentlig betydelse för ekonomistyrning i verksamheter.

Sammanfattningsvis bidrar denna forskning med en bild över hur offentlig sektor och dess organisationer styrs och utvecklas beroende av de krafter som råder i samhället - både från politiskt håll genom styrning och utifrån marknadens påverkan på samhällets institutioner. Denna forskning har ett värde då den ramar in den omgivande kontexten och bidrar med ett helhetsgrepp av området. NPM har öppnat upp för en utveckling av offentlig sektor genom att olika management modeller har fått ta plats och utforma verksamheter (Hall, *ibid*). Dessa har bidragit till både mer och mindre verkningsfulla reformer och utvecklingen har spunnit vidare in i vad som kan ses som en digital era med en ny form av e-förvaltning (Cordella, 2007; Andréasson, 2015). I sammanhanget beskrivs processtyrning som en komponent inom management som ligger bakom och möjliggör för både digitalisering och ekonomistyrning

(Ruud, *ibid*; Hall, *ibid*). Värde av effektivitet som i teorin innebär både ökad kundnöjdhet och ekonomiska förtjänster har väglett denna utveckling (Ruud, *ibid*; Wiesel, *ibid*; Antony, Rodgers, & Cudney, *ibid*). Digitaliseringens förtjänster kan ses både utifrån tekniken som den medför men även utifrån ett förändrat sätt att styra och organisera offentlig sektor (Andréasson, *ibid*).

Teori

För att förstå politisk styrning och de beslutsfattandeprocesser som äger rum inom detta fält sätts Trelleborgsmodellens utveckling i relation till flernivåstyrning, även benämnt Multi level governance (MLG). Därav presenteras i detta avsnitt en teoribildning och ett analytiskt ramverk kring MLG. Teoribildningen kring flernivåstyrning används i studien för att förstå förutsättningarna för politisk styrning utifrån kontexten som styrningen verkar i. Begreppen Multi level governance (MLG) och flernivåstyre användas synonymt i studien.

Multi level governance – en konceptualisering

Salamon (2002) diskuterar framväxten av en ny form av politisk styrning utifrån att ett globalt paradigmskifte har ägt rum inom den politiska styrningen. Skiftet beskrivs innebära att man har gått från att styra genom government, vilket beskrivs som en hierarkisk form av politisk styrning, till att styra genom en öppnare och mer dynamisk nätverksbaserad styrning som benämns governance. Landry & Varone, (2005), menar i liksom Salamon (2002), att styrningen har gått från en vertikal politisk styrning till en mer horisontell styrning. Von Bergman Winberg (2010) knyter flernivåstyrningen till övergången från government till governance då styrningen inom flernivåsystemet sker utifrån öppnare ramar än i traditionell förvaltning. Bland annat ligger öppenheten i att aktörer som står utanför den offentliga sektorn bjuds in och samverkar i styrningens utformande. Governance kommer till uttryck på samtliga nivåer i det svenska flernivåsystemet, på statlig nivå, regional nivå/ lokal nivå och även på EU-nivå. Styrningen påverkar utformningen av organisationer, verksamheter och den service och tjänster som medborgarna möter (Von Bergmann-Winberg, *ibid*).

Multi level governance kan alltså förstås som en ny styrstruktur där fler aktörer deltar i styrningen vilket efterträtt den hierarkiska och byråkratiska formen av governmentstyre. Styrning genom government som karaktäriserat en central styrande stat har även utmanats genom spridningen av NPM (Salamon, 2002; Andréasson, 2015). I och med

flektivstyrningens framväxt har den hierarkiska modellen, övergetts till förmån för en ny struktur bestående av utanförstatliga relationer där subnationella nivåer interagerar direkt med den överstatliga nivån (Peters & Pierre 2004; Salamon, 2002). Peters & Pierre (ibid) menar att den hierarkiska ordningen har ersatts av en ny fördelad arbetsordning som råder mellan allt mer självstyrande enheter och myndigheter. Relationen mellan dessa självstyrande enheter bygger på en komplexitet och kontextbundenhet framför hierarki där institutionella nivåer interagerar både vertikalt och horisontellt (Peters & Pierre, ibid).

Begrepp Multi level governance beskrivs på svenska som flektivstyrning och består i att makten är delad mellan olika nivåer i flektivsystemet. Wihlborg (2010) beskriver hur maktuppdeleningen blir synlig genom vilka aktiviteter eller organisatoriska principer som ges företräde och tillåts styra vilket ger en indikation på var makten i flektivsystemet ligger vid en given tidpunkt. Aktörskapet har betydelse för styrningens utformning då det är politiker som verkar inom olika nivåer, som sätter agendan och möjliggör för en viss form av styrning (Wihlborg, 2010; Peters & Pierre, ibid; Piattoni, 2011). Peters & Pierre (ibid) menar att MLG kan liknas vid ett spel som inrymmer flera aktörer och spelare som lägger fram sina olika spelregler och mål vilka kan skilja sig åt beroende på intressen vilket kräver förhandling. Liknelsen belyser aktörskapets vikt inom flektivstyrningen. Peters & Pierre (ibid) belyser även vikten av de institutioner som verkar på de olika nivåerna då styrningen påverkas av dess värderingar och agerande.

Formen för styrningen är inte statiskt utan utgör en förhandlad ordning som gäller vid den givna tidpunkten och beslutsmandat i styrningen kan genom maktförskjutning skifta över tid (Strandberg, 2004; Feltenius, 2010; Montin, 2010). Denna ordning är informell vilket innebär en diskrepans mellan den skrivna författningen och vad som sker i politikens praktiska verklighet vilket blir problematiskt när det medför otydlighet. Diskrepansen ligger i klyftan mellan vad som står skrivet kring ansvarsfördelning i länders konstitutioner och den faktiska ordning som utvecklas och råder i praktiken. Det sker när ordningen avgörs och förhandlas fram av institutioner istället för att definieras i lag (Feltenius, ibid). I likhet med Feltenius (ibid) menar Peters & Pierre (2004) att den utveckling som i många länder har skett från

government till governance och som lett fram till ett utvecklat flernivåstyre sällan åtföljts av konstitutionella förändringar. Detta samtidigt som spelreglerna för den praktiska politiska styrningen har förändrats i praktiken (Peters & Pierre, *ibid*). Detta förhållande definierar Piattoni (2011) som ”den nya formen av styre” vilket diskuteras längre fram. Diskrepansen mellan vad som står inskrivet i konstitutionen och vad som sker i den verklighet som styrningen utformas i är en viktig aspekt inom MLG.

Operationalisering av Multi level governance

Till skillnad från governmentstyre så utgör inte Multi level governance (MLG) någon ny form av politisk ordning. Styrningen kan snarare förstås som en komplex beslutsprocess bestående av flera lager och aktörer som sträcker sig både ovanför statsmakten liksom under denna (Piattoni, 2010). En sådan beskrivning visar också på begreppets komplexitet och breda innebörd varpå det är nödvändighet att koka ner teorin för en avgränsad förståelse. I en sådan inramning används definitioner hämtade från Piattoni (2010) som beskriver MLG som ett tredimensionellt fenomen som sträcker sig över tre olika analytiska områden. Områdena, eller dimensionerna som Piattoni (*ibid*) menar att MLG rör sig mellan är; *mittpunkt och periferi*, *staten och samhället* och det *inhemska och internationella*. För att förstå relationerna mellan dessa nivåer i styrkedjan sätts dessa av Piattoni (*ibid*) i relation till tre aspekter av MLG genom vilka teorin kan förstås; *politisk mobilisering*, *skapande av policy* och *politisk struktur*.

Att MLG kan förstås som *politisk mobilisering* beskrivs av Piattoni (2010) som synonymt med sammanhållningspolitik utifrån att MLG inrymmer mobilisering och inrättandet av rutiner för beslutsfattande. I sammanhanget står det klart att den flerdimensionella styrningen som Piattoni (*ibid*) beskriver har gått från en stark central portvaktar-stat till att bjuda in aktörer från regional och lokal nivå. Statens roll som central i denna process har således förändrats och Marks et.al (1996) menar att statsmakten har förskjutits allt eftersom territoriella gränser för styrningen suddats ut. Detta innebär att gränsen mellan center och periferi och även gränsen mellan det inhemska och internationella har upplösts (Piattoni,

ibid). Utveckling har således skett mot en gränsöverskridande styrning där flera icke offentliga samhällsaktörer deltar på den offentliga arenan. Aktörer som tidigare stått utanför politikens utformning av styrning. Processen kring politisk mobiliseringen inom MLG innebär även att gränsen mellan staten och samhället har suddats ut då en ny form av policynätverk bildats som består av aktörer från olika nivåer. Detta policynätverk är flerdimensionellt utifrån att olika nivåer och aktörer representeras på en öppen arena för styrning (Piattoni, ibid).

På samma sätt som MLG förstås som politisk mobilisering bör de förstås utifrån policyskapande då styrningen spelar en viktig roll i hur policy skapas och påverkar inom och mellan nivåerna. *Skapandet av policy* kan ske i olika konstellationer och utgör en central roll för styrning och beslutsfattande (Piattoni, 2010). Piattoni (ibid) beskriver olika processer kring policyskapandet där *nätverks-styre* innebär att intressegrupper som ofta bildas spontant, samlas kring olika policyområden där dessa grupper representerar intressen hos både offentliga institutioner och privata aktörer. Även *kommitté-styre* är en form av nätverk som bildas, ofta på ett mer strukturerat sätt utifrån ett tydligt uppdrag, för att utreda och komma fram till policys och beslut i specifika frågor. Den tredje grenen genom vilken MLG kan förstås som policyskapande beskrivs som den *nya formen av styrning*. Denna styrform karaktäriseras av att planerade åtgärder mynnar ut i icke bindande åtaganden utan formella regler kring hur dessa ska skötas. Denna form av beslutsprocess innefattar styrning som vilar på dialog vilket är aktuellt för att komma framåt i de fall det saknas möjligheter eller tillräcklig konsensus för att lagstifta om förändring. Metoden förlitar sig på aktörers förmåga att styra sig själva mot uppsatta mål och dessa aktörers förståelse för att de genom förhandling och deliberation kan nå önskvärda policyresultat (Piattoni, ibid).

MLG beskrivs även av Piattoni som *politisk struktur* vilket blir den tredje fasen i förståelsen av MLG. Denna koncentrerar sig på processen kring konstruerandet av ett flernivåstyre och detta styres förväntade egenskaper och konsekvenser för samhället. Hooghes and Markes (2002) menar att MLG kan användas för att förstå vad de beskriver som en ny styrform som uppstått genom den omstrukturering av statsapparaten som skett i många länder.

Sammantaget visar Piattonis (ibid) förståelse av MLG hur styrningen har inneburit en uppluckring av gränser då aktörer och institutioner samverkar i styrningen oberoende av sin plats i flernivåsystemet. Samtidigt upprätthåller förekomsten av olika nivåer för beslutsfattande territoriella gränser. Piattonis (ibid) beskrivning visar på att politisk styrning verkar inom en ny politisk struktur utifrån den nya styrform som MLG utgör. Denna styrform skapar förutsättning för policysskapande och politisk mobilisering vilket studiens resultat kommer att sättas i relation till i analysen. Teoribildningen synliggör de flerdimensionella nivåer som styrning sker på och som politiska processer verkar inom. Därmed är teoribildningen kring MLG relevant för att förstå studiens resultat utifrån styrning, politiskt beslutsfattande och argumentation.

Analysverktyg för Multi level governance

För att skapa en avgränsad analysram kring politisk styrning tas utgångspunkt i de nivåer som MLG och flernivåstyrningen utgörs av i den svenska kontexten. Dessa nivåer inom flernivåsystemet utgörs av; den supranationella nivån (överstatlig) som representeras av Europeiska unionen (EU), den nationella nivån (central) som utgörs av staten och den subnationella nivån (lokal) som utgörs av regioner, landsting och kommuner (Nilsson, 2010). Analysramen presenteras i form av en tabell sist i teoriavsnittet för att ge en tydlig översikt.

Den *överstatliga nivån* av MLG innefattar EU och den politik som bedrivs på denna nivå som påverkar och påverkas av övriga nivåer i flernivåsystemet. De beslut och direktiv som fattas på denna nivå bör enligt Regionkommittén ske i samverkan för att kunna genomföra och utforma gemenskapspolitiken inom EU (Regionkommittén, 2009). Kommitténs definition av MLG beskrivs bygga på förekomsten av ” ... *samordnade insatser från EU, medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna grundade på partnerskap i syfte att utforma och genomföra EU:s politik*” (Regionkommittén 2009:6). Således betonas vikten av samverkan och dialog mellan EU-nivå och lokal och regional nivå för att uppnå effektiv och

verkningsfull styrning (Regionkommittén, 2009; Montin, 2010). Det är även viktigt att belysa att styrningen från EU har en direkt påverkan på kommunernas handlingsutrymme och autonomi vilket kan verka både möjliggörande och begränsande (Statskontoret, 2016).

På *nationell nivå* återfinns den statliga styrningen som i Sverige fortfarande innebär att den övergripande makten över styrningen och därmed också ansvaret för denna utgår från centralt håll (Johansson, 2010). Ett uttryck för detta är exempelvis den tillsyn och kontroll staten utövar av kommunernas verksamheter (Stadskontoret, 2016). Staten har även ett ansvar för vissa övergripande samhällsfunktioner som ska se ut och fungera på samma sätt i landet. Ett exempel är sjukvården där ansvaret för denna samhällsfunktion ligger på regional nivå samtidigt som det statliga yttersta ansvaret kvarstår (Johansson, 2010). Enligt Didi (2010) har statens roll förändrats till att organisera beslutsprocesserna snarare än att auktoritärt fatta besluten och en viss maktförskjutning har skett från staten till både EU och till subnationell nivå. Trots det har statens makt inte urholkats och statens övergripande ansvar och mandat består (Didi, 2010; Salamon, 2002).

Den *regionala och kommunala* nivån beskrivs ofta tillsammans som den *lokala nivån* då dessa nivåer verkar närmast medborgarna i flernivåsystemet och har ett kollektivt ansvar för välfärdsuppgifterna (Nilsson, 2010). Således kommer de även att beskrivas synonymt i det analytiska ramverk som används i denna studie. På den lokala nivån fattas beslut om service och tjänster som utförs av kommun eller landsting och som direkt påverkar medborgare. Därav beskrivs dessa nivåer ofta som viktiga utifrån demokratiaspekter. Styrningen som sker på dessa nivåer tar olika former beroende på geografisk plats då det kommunala självstyret innebär att medborgare möts av insatser som utformas olika (Karlsson, 2015). Att utvecklingen i svenska kommuner ser olika ut kan enligt Karlsson (2015) utgöra ett hot mot rättvisepincipen där avvägningen mellan värdet av det lokala självbestämmandet och den nationella rättvisan är en pågående och inte helt självklar diskussion.

Samtidigt som styrning sker på olika nivåer med olika beslutsmandat så påverkar och påverkas nivåerna av varandra. Trots att den lokala nivån karakteriseras av självstyre råder ett starkt beroendeförhållande till den statliga nivån inte minst på ett ekonomiskt plan. För att regioner och kommuner ska kunna utföra sitt politiska uppdrag utifrån behov och förutsättningar som verkar lokalt råder fördelningsprincipen som innebär utdelning av ekonomiska medel. Staten har i de flesta europeiska länder, som bygger på Multi level governance, system för att utfärda bidrag till kommunerna. Detta är en form av fördelningspolitik som gynnar de ekonomiskt svagare kommunerna och kan ses som ett uttryck för den övergripande politiska styrningen som utövas från statligt håll (Karlsson, 2015). Sammantaget är det viktigt att förstå att makt ligger på de olika nivåerna i flernivåsystemet och att dessa nivåer som Piattoni (2010) beskriver interagerar kors och tvärs i ett komplext nätverk som utgör den politiska styrningen. Olika nivåer besitter olika former och grad av makt, bland annat genom att de har tillgång till olika styrmedel och verktyg att utöva styrningen genom. Exempelvis ligger makt i den centrala och överstatliga nivåns möjlighet att stifta lagar som påverkar övriga nivåer. På senare tid har även nya former av styrning tillkommit där exempel på sådana styrformer är överenskommelser, kunskapsstyrning och handlingsplaner (Feltenius, 2011; Stadskontoret, 2016). I och med att denna studie fokuserar på en process på lokal kommunal nivå är det alltså denna nivå som är direkt aktuell. Dock är det i analysen utifrån ett MLG-perspektiv även viktigt att belysa att de andra nivåerna även bär relevans – förhindrar eller möjliggör för den lokala nivån. Möjligheten för den lokala kommunen att påverka och styra utanför sin jurisdiktion skapas genom exempelvis nätverk, gemensamma projekt eller intressegrupper som presenterats ovan.

Politiska styrmedel inom Multi level governance

För att komplettera teorin kring styrning genom MLG med en mer teknokratisk förståelse av utformningen av politisk styrning lyfts de styrmedel som påverkat Trelleborgsmodellens utveckling. Förståelse för styrmedel eller styrverktyg är viktigt för att förstå dess konsekvenser och den verkningskraft verktygen ger styrningen på olika nivåer. Beroende på vad styrningen syftar till väljs olika styrmedel ut (Feltenius, 2011; Salamon, 2002; Howlett, 2005; Landry & Varone, 2005). Det råder en tydlig distinktion mellan hårda kontra mjuka

styrmedel utifrån graden av frivillighet som dessa två kategorier av styrmedel inrymmer (Salamon *ibid*; Feltenius, *ibid*). Hårda styrmedel är sådana styrmedel som ses som tvingande och definitiva. Exempel på sådana styrmedel är lagstiftning och olika typer av sanktioner (Salamon, *ibid*; Wurzel, Zito & Jordan, 2013). Hårda styrmedel innebär en ökad grad av makt och dessa är främst förekommande högre upp i flernivåsystemet då det är den statliga och överstatliga nivån som har mandatet att stifta lagar. Mjuka styrmedel är istället incitamentskapande och kan utgöras av exempelvis överenskommelser, information och kunskapsspridning (Salamon, *ibid*; Feltenius *ibid*, Stadskontoret, 2016). Mjuka styrmedel inrymmer en större grad frivillighet och beroende på vad politiker vill uppnå med styrningen väljs också styrmedel därefter (Wurzel, Zito & Jordan, 2013).

Valda styrmedel för analys

Analysen utgår från styrmedel som visat sig ha relevans utifrån studiens resultat. Dessa styrmedel är *incitamentsbaserad styrning* och *tillitsbaserad styrning* som studien kopplar till kategorin av mjuka styrmedel. Denna styrning inrymmer bland annat deliberation och överenskommelse vilket kategoriseras som mjuka former för styrning (Salomon, 2002; Feltenius, 2011). Det tredje styrmedlet som resultatet förstås utifrån är *Lagstiftning* som är en hård form av styrning genom reglering. Adler (2001) beskriver distinktionen mellan dessa styrmedel i sin uppdelning av politisk styrning i tre kategorier; byråkratisk styrning (bygger på lagstiftning), Incitamentsbaserad styrning (bygger på konkurrens) och tillitsbaserad styrning (bygger på relation). Han menar att tonvikten i offentlig förvaltning länge har legat på *byråkratiska former för styrning* genom just reglering samt på *incitament utifrån konkurrens* men litet fokus har funnits på *tillit* (Adler, 2001). Den *byråkratiska styrstrukturen* bygger på detaljerade processer, formalisering, lagar och regelverk med en tydlig hierarkisk beslutslinje (Salamon, 2002; Adler, 2001). *Incitamentbaserad styrning* bygger på konkurrenstanke där man styr verksamheter genom rankinglistor, riktade stadsbidrag, konkurrens om anslag och olika incitamentssystem. *Tillitsbaserad styrning* skiljer sig från dessa andra två styrformer men är enligt Adler (*ibid*) mindre vanlig. Denna form för styrning bygger på samarbete, omdömet hos professionella, motivation kring uppdraget, kollegialt lärande och värdegemenskap (Adler, *ibid*). Den tillitsbaserade styrningen beskrivs utgå från

fokus på verksamhetens syfte, brukarens behov och att varje beslutsnivå arbetar för att uppnå ett helhetsperspektiv och samverkan. Denna form för ledning och styrning beskrivs bygga tillitsfulla relationer, säkerställa förmåga, hjälpvillighet och integritet i organisationen. Tillitsbaserad styrning och ledning beskrivs som viktigt och som en motreaktion på det granskningssamhälle som det offentliga verkar i (Adler, *ibid*; SOU 2018:38).

Tabell 1, analysram över MLG:

Uppdelning hämtad från Feltenius (2011)

| Nivå | Ansvarsområde | Styrning | Främsta styrmedel |
|---------------------------|--|---|--|
| EU - Överstatlig | Övergripande globalt ansvar – policy, reglering och direktiv styr och påverkar samtliga EU-länder och nivåer | Hård och mjuk styrning. Hård styrning får störst utrymme / påverkan på denna nivå | Lagstiftning, direktiv, Stadsbidrag, Tillsyn |
| Statlig - Nationell | Övergripande nationellt ansvar – Policy och reglering påverkar lokala förutsättningar och handlingsutrymme. Påverkar på EU genom interaktion/dialog | Hård och mjuk styrning. Hård styrning får störst utrymme / påverkan på denna nivå | Lagstiftning, direktiv, Stadsbidrag, Tillsyn |
| Kommunal/Regional – Lokal | Centrerat lokalt ansvar – Policy, beslut och direktiv påverkar lokalt och får direkt effekt för medborgare. Påverkar delvis EU / Stat genom interaktion/dialog | Mjuk styrning är främst förekommande på denna nivå. | Information, Projektpolitik, kunskapsspridning, dialog/överenskommelser, Utvärdering |

Metod

I detta avsnitt kommer den vetenskapliga metoden att presenteras tillsammans med de teoretiska grunderna för vald metod. Processen för datainsamlingen går igenom och vägval motiveras. Avsnittet kommer även att behandla avgränsningar samt de etiska överväganden som gjorts under arbetets gång.

Metod för datainsamling

Under den initiala processen för datainsamling som utgått från skrivna källor visade det sig vara svårt att hitta information som behandlade bakgrund och beslut som lett fram till införandet av Trelleborgsmodellens digitalisering på arbetsmarknadsförvaltningen. Metoden blev därför att stegvis studera materialet och söka vidare i de riktningar som det efter hand pekade åt. Ett sådant tillvägagångssätt är en form av snöbollsurval där ett litet initialt urval leder vidare till nya källor genom att exempelvis referering och aspekter framkommer som utifrån forskningsfrågan är relevanta att undersöka vidare (Krippendorff, 2004). Detta sätt att samla in datamaterial har använts både när det kommer till skrivet material och i sökandet efter intervjupersoner. Politiska digitaliseringsstrategier har initialt studerats för att få en uppfattning och överblick på området kring direktiv och lagstiftning som styr kommunal verksamhet. Flertalet rapporter och skrivelser som beskriver Trelleborgsmodellen, både kommunens egna skrivelser men även skrivelser författade av andra organisationer och myndigheter har gått igenom. Innehållet i artiklar i svenska dagstidningar har studerats utifrån träffar på sökordet ”Trelleborgsmodellen”. Detta har gjorts utifrån flera aspekter. Dels utifrån att få en bild av Trelleborgsmodellens främsta definition och innebörd. Dels för att få en uppfattning om aktörer som haft eller har en koppling till modellen och som därmed var av intresse att intervjua. Genom att gå igenom artiklarna har beskrivningar, diskussioner och argument framträtt som bidragit med en uppfattning om modellens definition och innebörd utifrån debatten över tid. Artikelsökningen har gjorts i Malmö Universitets databas där sökträffarna på Trelleborgsmodellen blev totalt 259 under vald period. Bland träffarna var 136 artiklar i tryckt press och 123 webbartiklar där en del av artiklarna var dubletter då de förekom både trycka och onlineversion.

Under genomgången av artiklar och skrivet material har namn på personer som uttalat sig om eller som har kopplats till modellen noterats. Dessa personer har i ett senare skede fått utgå urval för intervjuerna. Totalt tillfrågades tolv respondenter om att delta varav två inte hördes av och en avböjde. Slutligen genomfördes intervjuer med nio stycken personer som vid tidpunkten arbetade eller tidigare arbetat inom olika områden, funktioner och nivåer i Trelleborgs kommun. Samtliga respondenter har någon form av anknytning och relation till Trelleborgsmodellen. Intervjuerna har genomförts i möten samt över telefon och har spelats in och transkriberas. Frågorna som ställts i intervjuerna har vägletts av forskningsfrågorna men har varit förhållandevis öppna vilket gjort att respondenterna haft utrymme att tala fritt om utvecklingen. Det har varit viktigt för att fånga respondenternas berättelser, erfarenheter, tankar och reflektioner för att undvika att begränsas av den förförståelse som byggts upp utifrån det skrivna material som studerats. Därav är intervjuerna att se som semistrukturerade. Valet att använda både dokumentanalys och intervjuer har gjorts då intervjuer möjliggör att fånga upplevelser och reflektioner som är värdefulla utifrån studiens explorativa ansats. Intervjuer bidrar även till ett lärande avseende digitaliseringens möjligheter och förutsättningar inom offentlig förvaltning när utvecklingen skildras av de som varit nära den. Genom intervjuerna har en djupdykning i den studerade processen möjliggjorts vilket har varit värdefullt för att komplettera och nyansera skrivet materialet och nå en djupare förståelse. Intervjuerna blir även ett sätt att undersöka samstämmigheten och eventuell diskrepans mellan det skrivna och upplevda - mellan de som framställs i teorin och det som upplevs ha ägt rum i praktiken.

I kartläggningen av den organisatoriska strukturen blev det intressant att titta på de olika nivåerna där beslutsfattande ägt rum i kommunen. Därmed blev det relevant att studera protokoll från kommunfullmäktige, nämnd och samverkan samt kommunens egna rapporter, årsanalyser, verksamhetsplaner. En tabell över den data som har bearbetats och använts i studien presenteras för att ge en överblick över materialet som studerats. För att stödja forskningens opartiskhet och minska risken för snedvridning och misstolkning har information sökts från olika typer av källor och över tid. Detta har gjorts under perioden för studiens avgränsning.

Tabell 1: Datasamling och bearbetning

| Typ av källa | Antal | Bearbetning |
|--|-------|---|
| Intervjuer | 9 | Semistrukturerade intervjuer - transkriberade, kategoriserade/tematiserade som datamaterial |
| Artikelsökning | 259 | Granskning utifrån relevans för förståelse och avgränsning |
| Rapporter och interna dokument (protokoll, strategidokument, verksamhetsplaner, årsanalyser) | 87 | Granskning utifrån relevans, innehållsanalys - kategoriserade/tematiserade som datamaterial |
| Rapporter med koppling till Trelleborgsmodellen | 5 | Granskning utifrån relevans för förståelse och avgränsning |

Explorativ och Induktiv ansats

Studien utgår från en explorativ ansats och en kvalitativ innehållsanalys utgör metodvalet. Metoden har bestått i att studera, beskriva och tolka innehåll i text och berättelser (intervjuer) kopplade till Trelleborgsmodellens utveckling och digitalisering inom offentlig förvaltning. Den explorativa ansatsen är vanlig i kvalitativa studier där beskrivningar och definitioner växer fram efter hand vilket gör dem beroende av den lokala kontexten. Detta gör dem enligt Allwood (2004) mindre generaliserbara än vad en definierande mer kvantitativ ansats hade kunnat bidra med. I denna studie är detta inte ett problem då det huvudsakliga syftet inte är att dra slutsatser kring Trelleborgsmodellen som en generell modell för digitalisering utan istället att förstå den utveckling som ägt rum. Den kvalitativa innehållsanalysen lämpar sig väl i för en utforskande och beskrivande ansats och metodvalet motiveras utifrån värdet i att uppnå en djupare förståelse för det som studeras (Allwood, *ibid*). Den explorativa ansatsen som valts hör ihop med en induktiv ansats som används i kvalitativa metoder (Allwood, *ibid*). Här definieras inte de enheter som ska mätas på förhand utan det är processen bakom och vad som visar sig vara relevant som vägleder studien. Därmed har förvalda enheter, kategorier eller teman så långt som möjligt undvikits för att inte begränsa studiens resultat samt hämma ett öppet utforskande.

Samtidigt har intervjufrågor som på förhand formulerats inneburit att vissa kategoriseringar varit givna utifrån intervjuguiden (Allwood, *ibid*, s. 71 - 72). Dock har det varit informationen i det skrivna materialet som frågorna i intervjuguiden har skapats utifrån varpå det material som studerats har guidat studien vidare. För att inte begränsa intervjuerna har majoriteten av frågorna varit öppna och respondenterna har fått beskriva och skildra fritt. En induktiv ansats har varit ambitionen där materialet tillåts tala för sig utan att styras av på förhand valda kategorier eller teoretiska antaganden kring vilken specifik information som ska sökas.

Bearbetning av material

Metoden för kvalitativ innehållsanalys har bestått i att tolka innehåll i texter och intervjuer utifrån dess relevans för studien samt systematiskt kategorisera och tematisera materialet. De mönster som framträtt har utgjort resultatet som analyserats och tolkats (Cho, Lee, Ji Young, & Eun-Hee, 2014). Innehållet i materialet som inhämtats har studerats i sin helhet vilket varit tidskrävande på grund av en stor datamängd. Därav har metoden att bearbeta och presentera materialet utifrån teman valts för att göra en stor mängd information hanterbar och överskådlig (Gioia, Corley, & Hamiltons, 2012). Det innehåll som varit frekvent återkommande samt haft relevans för studien har fått utgöra det empiriska underlaget. Datamaterialet har delats in i enheter där arbetet med att stegvis ta fram kategorier och tematiseringar har varit ett sätt att strukturera upp, bearbeta och skapa förståelse för materialet. Bearbetningen av datamaterialet utifrån teman och kategorier har gjorts utifrån Gioia, Corley, & Hamiltons (2012) modell för en sådan indelning.

Kontextens betydelse

Då en förståelse för Trelleborgsmodellens bakgrund söktes under studien har även den omgivande kontexten som fenomenet formats i visat sig vara relevant att väga in. En detaljerad beskrivning av ett fenomen som även inbegriper dess kontextuella omgivning och förutsättningar möjliggör jämförelse och överförbarhet mellan liknande situationer och sammanhang (Cho et al., 2014). Att se till kontexten kring modellen har bidragit med en ökad

förståelse för fenomenet som studeras vilket varit vägledande både i utformningen av studiens bakgrund och den tidigare forskningen. I arbetet med att greppa den lokala kontexten kring Trelleborgsmodellen har bland annat organisationsskisser hämtade från kommunens hemsida och beskrivningar i verksamhetsplaner samt interna rapporter utgjort relevant underlag. Utifrån att bilda en uppfattning om det organisatoriska sammanhanget som utgör fenomenets strukturella förutsättningar har förståelse för helheten skapas och lett informationssökandet vidare. Genom att se till kontexten som modellen verkar i har aktörer och organisatoriska nivåer med relevans i relation till Trelleborgsmodellen och digitaliseringen synliggjorts. Krippendorff (2004) poängterar specifikt vikten av att i innehållsanalys tydliggöra den valda kontexten för att analysen ska framstå tydligare för mottagare av forskningsresultat. Således har det varit viktigt att i resultatet förtydliga och förklara kontexten för en djupare förståelse för resultatet och de steg som tagits (Krippendorff, ibid). Den kontextuella innebörden hos det som studeras är viktig för att skapa en djupare förståelse för fenomenet vilket svarar mot en explorativ ansats. Detta görs då Trelleborgsmodellen och digitaliseringen analyseras i relation till sitt sammanhang och sin organisatoriska kontext (Allwood, 2004, s 78 - 79).

Avgränsning och tidsperiod

Tidsperioden för studien utgörs av åren mellan 2010 - 2017 då det är utvecklingen under denna period som har lagt grunden för Trelleborgsmodellen. Beslut om den nya förvaltningen togs 2010 och det automatiserat beslutsfattandet infördes 2017. Därmed utgör denna tidsperiod studiens avgränsning. Datamaterial som har studerats har således utgått från åren mellan 2010 och 2017. Undantaget har varit artikelsökningen som gjordes fram till 2019-01-20 (vilket var samma datum som artikelsökningen gjordes). Valet av en mer vidsträckt tidsperiod för artikelsökningen påverkar inte studiens resultat då artikelsökningen enbart använts för att få en uppfattning om Trelleborgsmodellens definition, område och avgränsning samt för att identifiera intervjupersoner. Att artikelsökningen sträckte sig längre fram i tiden grundar sig i att reaktioner och diskussioner i media tenderar att veckas och aktualiseras i efterhand. Det råder ofta viss fördröjning innan resultat och utfall som kommer av en viss händelse visar sig, uppmärksammas och sprids i media. Därför var det intressant att följa

diskussionen i media som verkat fram till det datum då artikelsökningen gjordes. Det har under datainsamlingen framkommit att digitalisering har skett inom flera förvaltningar men studien har fokuserat på arbetsmarknadsförvaltningen då detta är den förvaltning som fått mest uppmärksamhet utifrån den digitala utvecklingen.

Etiska överväganden

Vetenskapsrådet tar upp ett antal krav som skall tas i beaktande inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Dessa etiska krav har beaktats under studien. Alla respondenter har vid tillfrågandet av studien informerats om studiens syfte och informerats om att de deltar helt utifrån eget samtycke. Respondenternas konfidentialitet har säkerställts genom en säker behandling av personuppgifter samt att de har avidentifierats i den skrivna texten så att inga citat kan kopplas till personerna. Därav har inte roller och funktioner som intervjupersonerna har eller har haft skrivits ut i studien. Intervjupersonerna har avidentifierats i text och det anges inte heller inom vilka verksamhetsområden de verkar då detta hade kunnat äventyra konfidentialiteten. De uppgifter som inhämtats har även endast använts för det ändamål som angetts i syftet – det vill säga för den aktuella studien (Vetenskapsrådet, 2002).

Resultat och analys

I resultatet skildras bakgrund, argument och det beslutsfattande som möjliggjort samt legat till grund för utvecklingen av Trelleborgsmodellen. Resultatet sätts i relation till politisk styrning utifrån studiens analysram i slutdiskussionen. Som underlag för resultatet ligger datamaterial i form av intervjuer samt protokoll från kommunfullmäktige, arbetsmarknadsnämnd, facklig samverkan samt verksamhetsberättelser, planer och årsanalyser som inhämtats från kommunen. Resultat och analys av data presenteras i teman nedan följt av en avslutande sammanfattning. Totalt har sju teman framträtt ur materialet.

1. Politisk styrning och beslutsfattande

Trelleborgsmodellen har föregåtts av olika beslut, både organisatoriska och politiska, dock har ingen specifik policy föregått modellen. I protokoll från kommunfullmäktige (KF 2014-10-20) beskrivs ett kommunövergripande styrdokument i form av en e-strategi samt att ett e-råd skulle äga frågan om digital utveckling. Av intervjuerna framkommer att e-strategin inte haft någon faktisk betydelse för Trelleborgsmodellen då den tagits fram efter att digitaliseringsarbetet initierats (R3-R7). E-rådets roll utforskades varpå ägandeskapet motsattes av intervjupersoner som uppger att e-rådet varit inaktivt (R2; R3; R6; R7). Den utveckling som skett av Trelleborgsmodellen och beslut som tagits beskrivs istället ha ägt rum i verkställigheten. En respondent förklarar det som att e-rådet varken haft en aktiv roll eller varit delaktigt i beslutsfattandet utifrån en diskrepans mellan teori och praktik i styrningen;

”I decentraliserade organisationer med självständiga förvaltningar följer man inte alltid ledningsstrukturerna. Det pågick på ett självständigt plan på arbetsmarknadsförvaltningen och godkändes indirekt av e-rådet eftersom utvecklingen inte stoppades” R3

Förekomsten av e-strategin och e-rådet visar dock på att en vilja och en ambition funnits hos kommunledningen att prioritera frågan kring digitalisering. Samtidigt framkommer det av intervjuerna att funktionerna saknat praktisk inverkan vilket belyser en diskrepans mellan policy och praktik.

I Nämndprotokoll, 2015-04-13, framgår att en ansökan om regeringsstöd gjorts av kommunen för att bedriva försöksverksamhet för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ansökan avslogs i Regeringsbeslut 2015-03-25. En respondent uppger att man inte förväntat sig att ansökan skulle godkännas men att man ville visa på en ståndpunkt (R4). Ansökan demonstrerar en bestämd politisk linje i kommunen som visades upp för regeringen. Man prioriterade arbetsmarknadslinjen och arbetet fullföljdes trots att det inte fick stöd från statligt håll (R2; R4). Kommunens självbestämmande var starkt då man inte lät sig hindras av eftergiften av ekonomisk finansiering. Hade kommunen däremot varit beroende av ett ekonomiskt stöd för genomförandet hade avslaget kunnat stoppa utvecklingen och agendan.

Ett viktigt politiskt beslut som togs i kommunen var uppdelningen av förvaltningen med en arbetsmarknadsnämnd frånskild socialförvaltningen. Detta nämns i intervjuerna som ett officiellt politiskt beslut men som underbyggts och initierats av tjänstemän i organisationen då det var tjänstemän som låg bakom och drev på den nya arbetsmarknadsinriktningen (R1; R4; R5; R7).

Det fattades ett viktigt kommunövergripande politiskt beslut om att förvaltningarna skulle vara processtyrda. Sedan var det upp till varje förvaltning att förverkliga det nya arbetssättet (R07). Likaså var införandet av kundtjänst ett kommunövergripande viktigt beslut som respektive förvaltning fick förhålla sig till. Arbetsmarknadsförvaltningens tog tidigt beslutet att satsa både på processtyrning och kundtjänst vilket blev avgörande för utvecklingen som därefter ägde rum (R2; R4; R7). Intervjupersonerna beskriver att beslut som fattades både officiellt av politiken och i förvaltningen grundades i förvaltningens egen vision om hur man ville forma verksamheten (R2; R4; R6). Det fanns en samsyn i organisationen kring hur man

skulle arbeta som stöddes högre upp i förvaltningen (R2; R6; R9). Att man i verksamheten fick vara delaktiga i utformningen kan förklara den motivation som intervjupersonerna beskriver ha funnits kring uppdraget då delaktighet stärker motivation.

Relationen mellan politik och förvaltning belyser att det fanns en växelverkan och ett samspel mellan politiker, tjänstemän och organisation. Relationen mellan de officiella politiska besluten och de tjänstemannadrivna initiativen, visar på en dynamik mellan politik och förvaltning. I växelverkan som ägde rum när teori (politikens visioner) och praktik (tjänstemännens verksamhetsnära kunskap) möttes bestod detta i en öppen dialog, lyhördhet och att frihet gavs arbetsmarknadsförvaltningen vilket var viktigt för att beslut skulle fattas utifrån verksamhetens behov.

2. Utmaningar och diskussioner

Under utvecklingen av Trelleborgsmodellen förekom diskussioner på vägen kring utvecklingen och de utmaningar som man stötte på. Det beskrivs i protokoll från Förvaltningsövergripande samverkan att det funnits ett motstånd mot förändringen (FÖS, 2015-06-07). I en till nämnden inkommen skrivelse från medarbetare i verksamheten motsatte man sig de planerade organisationsförändringarna och beslutet att överge tidigare arbetssätt. I intervjuerna beskrivs att störst motstånd fanns innan den nya förvaltningen bildades men att ett tydligt skifte i arbetssätt med förändrade ansvarsområden blev en lösning (R1; R6; R8). Att makt flyttades från den traditionella gruppen socialsekreterare beskrivs som viktigt för att hantera motståndet (R1; R6). En annan respondent förklarar förekomsten av motstånd utifrån att socialtjänsten är seg och svårörlig med en stark personalgrupp och ett starkt fackligt motstånd. Det nya synsättet innebar att man omstrukturerades både roller och retoriken som varit rådande i en traditionell socialtjänst och begrepp byttes ut för att kommunicera den nya andan som skulle genomsyra internt och externt (R6; Trelleborgs kommun, 2017). Att man tog en helt ny vändning i organisationen och omformade både roller och retorik förstås ha varit en viktig faktor i att hanterade utmaningen med organisationens motstånd mot förändring.

Utvecklingen av det digitaliserade försörjningsstödet och dess automatiserade komponent i form av Robotic Process Automation (RPA) föregicks av diskussioner. Det fanns en oro att sökande skulle försöka lura robotsystemet men även om en osäkerhet kring rättssäkerhet när en dator skulle fatta beslut och från vem ansvar kunde utkrävas (R1; R2). Utifrån Kommunallagens möjlighet att låta en dator fatta beslut ifrågasattes automatiseringen under perioden för utvecklingen (R2; R7). Utmaningar beskrivs ha legat i att lagstiftningen ser olika ut och flera intervjupersoner menar på att lagstiftningen inte är i fas med det digitala samhället (R4; R2; R5; R;6). En dubbelhet beskrivs i att man hyllade Trelleborg som gott exempel samtidigt som förvaltningen kritiserades för att inte följa lagen (R6). Utifrån intervjuerna framkom att även om en utmaning låg i lagstiftningen kring vad man fick lov och inte fick lov att göra avseende automatisering av beslutsfattande så valde man att tolka lagstiftningen och tog risken genom att man införde automatiserade beslutsprocesser (R3; R5). Inställningen var att man provade sig fram och blev det fel fick det hanteras i efterhand;

”Det fanns utmaningar utifrån att följa lagstiftningen, skydda den enskilde och så... men man var beredda att sticka ut hakan...beredda på att ta konsekvenser. Man vågade utmana och skrämdes inte av risker kring byråkratiska konsekvenser så som ex JO-anmälan.”R3

Lagstiftningen är en faktor som kan begränsa och utgöra en utmaning för utveckling på lokal nivå. En utmaning har alltså varit att lagstiftningen går isär och att kritik riktats mot att man utifrån Trelleborgsmodellen trots det utformat ett automatiserat beslutsfattande (RPA). Dock utgick diskussionen som förelåg införandet av RPA från att man inte kunde låta utvecklingen begränsas av att vänta in en eftersläpande lagstiftning varpå arbetet fullföljdes.

I diskussionerna inför att minska kontrollen av sökande fanns en oro för fusk eftersom ansökningsprocessen gjordes lättillgänglig. En av respondenterna menar att synsättet säger mycket om synen på målgruppen;

”Vi tog emot över 90 studiebesök ...//...// I princip varje gång fick vi frågan ” hur vet ni att ni inte betalar ut för mycket pengar till dem om ni inte tar in några handlingar? Inte en enda gång fick vi frågan ” hur vet ni att de får allt som de har rätt till”? Vi talar om svensk socialtjänst, det är en rättighetslagstiftning för människor som lever på samhällets yttersta och inställningen inom hela tjänstemannaorganisationen är att de lurar oss. Inte att de faktiskt ska ha rätt att få sin försörjning tryggad till viss del”. R2

Dock fick inte oron för fusk så pass stort utrymme på arbetsmarknadsförvaltningen att den stoppade utvecklingen utan frågan medvetandegjordes, diskuterades och lämnade då man valde att fokusera på tillit framför misstänksamhet (R1; R4). Ett led i utvecklingen blev därmed att tidsödande kontroller minskade som innebar effektivisering och processutveckling.

3. Kontextuella faktorer

I intervjuerna lyfts det att storleken på kommunen var en viktig kontextuell förutsättning som möjliggjorde utvecklingen då kommunen var lagom stor för att driva igenom förändringsarbete och närhet fanns till politiken (R2; R3; R5). I de fall man inte hade de rätta verktygen inom kommunen sökte man lösningar som låg utanför de lokala förutsättningarna (R2; R6).

Den nya förvaltningen var en kontextuell förutsättning som gjorde att man inte fastnade i gamla strukturer och motstånd (R5). Det fanns i och med detta en organisationsstruktur som hade ett tydligt fokus på att minska socialbidraget varpå uppdraget framstod tydligt och avgränsat (R2). Organisationen var mogen för förändringen på grund av ett långt förarbete då metodutvecklingen pågått och förfinats under många år (R1; R2; R6).

Några av respondenterna beskriver att det finns en konkurrenstanke mellan kommuner och att det ligger prestige i att vara först ut med nya arbetssätt (R2; R3). I verksamhetsplanerna beskrivs hur kommunen positionerade sig och tog ledning inom digital utveckling genom bland annat utvecklingen av e-tjänster. Det fanns en prestige i det där man sporrades av att gå från att kommunen utsetts som sämst på medborgarservice till att bli bäst i landet på digitalisering (R3). Förhållningssättet att jämföra sig med andra kommuner och positionera sig genom att vara först ut med nya arbetssätt kan ses som en viktig pådrivare i den kommunala kontexten.

Den politiska enigheten i kommunen kring riktning och prioriteringar beskrivs i intervjuerna som en viktig möjliggörande faktor. Politiker gav organisationen rätt förutsättningar genom att våga släppa arbetet fritt vilket byggde på en tilltro till tjänstemännen i verksamheten (R5; R7; R9). En respondent menar att det var avsaknaden av tydlig policy vid införandet som ledde till snabb metodutveckling (R5). Det beskrivs ha funnits en tydlighet och struktur avseende roller och ansvar samt förtroende och tillit mellan nyckelaktörer som varit viktig (R2; R5; R6). Respondenterna beskriver organisation som tillåtande vilket innebar att man fick prova sig fram och att mod, vilja och handlingskraft genomsyrade hela organisationen (R1; R4). Friheten som gavs verksamheten och en ömsesidig tillit mellan organisationens aktörer var en möjliggörande faktor i den lokala kontexten.

4. Processarbete, mätning och systematisering

I verksamhetsplaner och årsanalyser framgår att det var det processinriktade arbetet som drev digitaliseringen på arbetsmarknadsförvaltningen och la grunden för Trelleborgsmodellen. Tack vare den nya metodiken formades en effektiv verksamhet då processarbetet innebar att förvaltningen kunde erbjuda snabb service och en snabb, enkel och billig ärendehandläggning (R1; R2; R4). I verksamhetsplanerna lyfts den projektverksamhet som föregick processarbetet och systematiseringen som betydelsefull då projekten bidragit till metodutveckling i verksamheten och möjliggjort för testverksamhet. Även i intervjuerna framgår betydelsen av projektverksamheten som en faktor som underlättat utvecklingen som följde (R2; R4; R6).

Genom att söka medel för projekt undvek man att belasta budgeten samtidigt som man genom projekten minskade utgifterna för försörjningsstödet.

Genom processarbetet beskrivs att man fick en bättre koll på produktionsapparaten vilket möjliggjorde mätning och uppföljning av arbete och metodik (R2; R4). I verksamhetsplaner och intervjuer framgår att mål i verksamheten stakat ut en tydlig riktning som visade vart man var på väg. Målen sattes övergripande av nämnden men förvaltningen valde väg och utformade hur man skulle gå till väga för att nå måluppfyllelse. Genom att det fanns mål att mäta mot kunde brister synliggöras och arbetssätt omformas vilket beskrivs ha vidareutvecklat verksamheten (R2; R9). En respondent lyfter att innovationstänk kommer när man löpande mäter på resultat eftersom man då ser vad som går att göra annorlunda och bättre (R2). Man vågade prova sig fram och även lägga ner det som inte var effektivt nog;

”Det är det tuffaste som finns att man måste lägga ner, kill your darlings. Ibland måste man göra det. Som Navigatorcentrum. Det gjorde ont för många av oss men det visade sig inte vara effektivt nog. Medarbetare och politiker tyckte att det var så fint med ett navigatorcentrum. Men det gav inte resultat och då kan man inte hålla på med det.” R2

Ett systematiskt arbetssätt gjorde att man höll fast vid den metod som tagits fram där fokus låg på extra ordinära resultat för varje enhet. En respondent beskriver att man gick cirkulärt, var trogna vid modellen och jobbade utifrån den, vilket gjorde att man fick in den i organisationen (R6). Det fanns även förankrade principer för arbetet som följdes och som innovationer stöddes mot vilket bidrog med struktur (R4; R6). Systematiseringen av arbetsprocesserna gav goda resultat och resurser kunde omfördelas utifrån behov som identifierades hos målgruppen (R1; R2; R6). Det var systematiseringen av processer som bidrog till digitaliseringen och idag dag utgör systematiseringen av det processinriktade arbetet med försörjningsstöd det digitaliserade försörjningsstödet (R6; R7).

Införandet av det nya arbetssättet och modellen beskrivs i intervjuerna som kort tack vare att själva procesgenomlysningen gjorts grundligt över tid vilket gav organisationen tid att mogna (R2). En effekt av att man hade koll på sina inre processer var att man kunde förändra arbetet genom standardiseringar och effektivisering som föregick införandet av RPA (R2; R4; R6). Andra vinningar var att man förkortade ledtider, frigjorde resurser och därigenom även förbättrade arbetsmiljön (R1; R4). En respondent lyfter att man hade enkla processer vilket kräver mindre handpåläggning och underlättar digitalisering i verksamheter (R2). Detta kom upp i en av intervjuerna där det diskuterades varför socialförvaltningens digitala utveckling inte fått lika stor uppmärksamhet. Orsaken beskrevs som att deras processer var komplexa och att en grundlig processgenomlysning saknades vilket försvårade digitaliseringen (R2).

5. Kundtjänstens betydelse

Införandet av kundtjänst visade sig i intervjuerna ha varit nära sammanlänkat med den digitalisering som skett på arbetsmarknadsförvaltningen i Trelleborg (R1-R9). Därmed har den kommunövergripande kundtjänsten haft betydelse för Trelleborgsmodellen. I både intervjuer och verksamhetsplaner beskrivs att kundtjänst infördes i kommunen efter beslut från kommunfullmäktige varpå arbetsmarknadsnämnden snabbt fattade beslut att gå över till kundtjänst. Beslutet att införa kundtjänst bottnade enligt en av intervjupersonerna i att Trelleborg fått kritik för att vara sämst i landet på medborgarservice (R3). Kundtjänst blev ett svar på kritiken då man tog efter andra kommuner som förbättrat sin medborgarservice genom kundtjänst. En förflyttning av resurser och processer till kundtjänst frigjorde resurser och tid i verksamheten. Detta sänkte kostnader samtidigt som det bidrog till att digitaliseringen kunde ta fart då tid och resurser kunde läggas på utvecklingen. I intervjuerna menar många av respondenterna att det var just kundtjänst som la grunden för digitaliseringen och de tekniska lösningar som utvecklades (R2; R4; R6; R7). En respondent beskriver kopplingen mellan kundtjänst och digitaliseringen;

”Det fanns en övergripande diskussionerna om att vi måste digitalisera mer som var kopplad till kundtjänst, vad ska vi få in där och... en del i den diskussionen blev

att om vi har det i en kundtjänst, måste det då bara finnas tillgänglig dagtid från 08.00-16.30 eller kan vi lägga de på nätet istället?” R7

Digitaliseringen beskrivs ha ökat graden av processtyrning i verksamheten. Som en respondent beskriver det så måste man ha koll på sina processer för att möjliggöra digitalisering (R4). Flera respondenter poängterar att man inte bara kan addera teknik och att man behöver titta på organisation för att lyckas med digitalisering (R1; R2; R4; R6). Av detta förstås det som digitaliseringen på arbetsmarknadsförvaltningen innebar ett nytt sätt att tänka som medförde att tekniska lösningar följde av det nya tankesättet. Det blir också tydligt att en förutsättning för Trelleborgsmodellen har varit att flera faktorer följt på varandra och samvarierat då kundtjänst har möjliggjort den digitala utvecklingen samtidigt som digitaliseringen har varit viktig för processtyrningen. Digitalisering och processtyrning kan förstås gå hand i hand där digitalisering främst handlar om förändrade arbetssätt och därefter teknisk utveckling.

Införandet av kundtjänst och digitaliseringen som utvecklade verksamheten innebar snabbare och bättre service samt effektiviserad handläggning inom arbetsmarknadsförvaltningen. En vinning kan ses i att man snabbt valde att haka på och gå in i kundtjänst samt att prioritera digitalisering och teknisk utveckling på arbetsmarknadsförvaltningen.

6. Perspektivskifte och nytt förhållningssätt

En viktig faktor som legat bakom utvecklingen på arbetsmarknadsförvaltningen beskrivs vara det perspektivskifte som föregick Trelleborgsmodellen. I verksamhetsplaner och årsanalyser beskrivs det som att man gick från tanken om att förvalta verksamheten till att arbeta mot att förändra den där möjligheter snarare än nödvändigheter sattes i fokus. I detta strävade man efter att uppnå något som i förvaltningen benämndes *extra ordinära resultat*. Tankesättet bakom extra ordinära resultat bottnade i en metodik och modell för verksamhetsutveckling som tagits fram och utformats med hjälp av konsulter på arbetsmarknadsförvaltningen. Det

beskrivs, både i dokument och av intervjupersonerna, att den nya andan i organisationen genomsyrades av mod att tänka nytt, flexibilitet och effektivitet (R1; R2; R4; R6).

I studerade dokument och i intervjuer framgick att det var höga kostnader för kommunen som krävde nya tänkesätt (R2; R3; R4; R5). En respondent beskriver det som att Trelleborgsmodellen grundades i insikten om att man behövde använda resurser på andra sätt och att ökade kostnader för försörjningsstödet var pådrivande;

”Incitament bakom utvecklingen var ökade kostnader för kommunen och ett tufft ekonomiskt läge som innebar att man tvingades tänka nytt” R3

Det var även så att uppdraget förtydligades avseende vilken riktning man skulle gå mot (R2). Den stora vändning kom när man valde att byta perspektiv och lämna ett socialt perspektiv och tidigare projektorienterat arbetssätt för mer långsiktig utveckling;

”Jag har jobbat strukturerat hela tiden men inte metodiskt fören från 2013 och framåt ungefär. Dessförinnan var det mer in och trycka för att få ut effekt. Mycket projektverksamhet, mycket testningar, mycket fyrverkerier - effektivt men kortsiktigt” R2

En följd av perspektivskiftet var att man förändrade sättet att arbeta på där man lämnade den kontroll som tidigare utmärkt arbetet till förmån för en ökad grad av tillit gentemot medborgare. Detta medförde ett nytt arbetssätt som innebar en snabbare och mer effektiv ärendehandläggning (R1; R2; R4). En respondent poängterar vikten av att man hade mod att våga tänka annorlunda och utmana gamla system och människosyn i vilket tillit var viktigt för att utveckla verksamheten. Det beskrivs som att den stora innovationen bestod i att gå från kontroll till tillit i tjänsteutövningen vilket handlar om en förändrad människosyn och

inställning (R2; R6). De diskussioner som fördes beskrivs ha utgått från att man skulle lita på sökande och inte lägga tid och resurser på att kontrollera kvitton i ansökningar;

”...man litade på trelleborgarna. En tillgänglighet och en tillit. Man ville göra det enklare och underlätta för den som söker försörjningsstöd...//...// man gjorde den här förändringen, från att kontrollera varje kvitto till att inte göra det. Inte kontrollera någonting.” R7

Detta nya förhållningssätt förankrades och genomsyrade hela organisationen där man anpassade verksamheten utifrån individen i fokus (R2; R4). Det framgår både i verksamhetsplaner och i intervjuer att man la ett stort fokus på medborgarens arbetsetablering samtidigt som man styrde verksamheten mot effektivisering och kostnadseffektivitet (R4).

7. Vikten av samverkan och aktörskap

Under arbetets gång har flera aktörer samverkat och bidragit till de förändringar som skett där en viktig förutsättning för framgången beskrivs ha legat i att det funnits en tydlig gemensam vision kring vad som skulle åstadkommas (R2; R6). I intervjuerna beskrivs förvaltningsledningen som transparent genom att löpande återkoppla till nämnd, politiker och kommunledningen vilket belönades med handlingsfrihet till förvaltningsledningen och aktörer i det operativa (R2; R5; R9). En framgång beskrivs ha legat i god samverkan mellan det strategiska och operativa under utvecklingens gång där tjänstemän drivit på utvecklingen genom att bidra med idéer engagemang (R; R6).

Samarbetet med näringslivet beskrivs som en grundpelare i förvaltningens arbetsmarknadslinje och beskrivs i verksamhetsplaner och årsanalyser som mycket viktig. I intervjuerna framgår att den möjliggjordes av man genom det nya arbetssättet vågade utmana strukturer och Arbetsförmedlingens roll (R2; R4). Samarbetet med näringslivet var en betydelsefull faktor för Trelleborgsmodellens framgång (R5; R6; R7). Detta visar på att man i

kommunen vågade utmana ordningen i det politiska systemet då man tog på sig ansvar för det som strukturellt sett är ett statligt uppdrag.

Av intervjuerna framkommer att det förekommit samarbete med andra förvaltningar i utvecklingsarbetet som påverkat utvecklingen av Trelleborgsmodellen (R2; R5; R6). Det berättas att ett samarbete med socialförvaltningen haft betydelse för utvecklandet av digitaliseringens tekniska komponenter utifrån att idéer och nätverk delats (R6; R7; R8). En respondent berättar att arbetsmarknadsförvaltningen fick kontakt med konsulter som hade kunskap och erfarenhet av att arbeta med liknande metoder och teknik i Danmark;

”Det var en kollega som jobbade på socialtjänsten som hade nosat upp det här med RPA som hörde av sig till X och sa att detta vore något för er. Då var organisationen mogen. Dom (personalen) bara satt och väntade... det hade hela tiden skett stegvis förflyttningar.” R6

Det beskrivs att konsulter gav stöd i den tekniska utvecklingen och i processutveckling genom att hjälpa till att skapa metodik och struktur i verksamheten (R2; R6). Primärt beskrivs tjänstemännen på arbetsmarknadsförvaltningen som drivande i utvecklingen vilket gynnat förankringen i organisationen (R2; R4). Vikten av det politiska aktörskapet beskrivs utifrån att politiker hade mod att låta förvaltningen bryta ny mark (R2; R7; R8). Näringslivet och företagare beskrivs som centrala aktörer liksom linjechefer (R2; R6). Viktiga aktörer beskrivs främst återfunnits inom kommunen och den statliga nivån beskrivs inte av någon respondent ha haft betydelse för Trelleborgsmodellen. Utbyten av information och dialog mellan politik, tjänstemän och medborgare kan utifrån detta förstås som viktigt.

Sammanfattning

De sju teman som presenterats belyser faktorerna som legat bakom Trelleborgsmodellen. Avseende de beslut som påverkat Trelleborgsmodellen så har några politiska beslut utmärkt

sig som betydelsefulla. Prioriteringen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder gjordes genom att dela upp socialförvaltningen och skapa en egen nämnd och förvaltning med fokus på dessa frågor vilket blev utvecklingens startskott. De kommunövergripande besluten om processtyrning i förvaltningarna samt att införandet av kundtjänst var viktiga initiala beslut för utvecklingen som följde. Digitaliseringen påbörjades i kundtjänsten vilket ökade graden av processtyrning varpå digitaliseringen tog fart i hela verksamheten.

Perspektivskiftet inom förvaltningen då verksamheten tog en arbetsmarknadsinriktning, innebar att man började tänka på nya sätt och vågade förändra arbetet. Konsulter hjälpte ledningen att sätta upp mål och arbeta mot extra ordinära resultat vilket drev utvecklingen framåt. Samtidigt fanns det ett motstånd i organisationen mot att lämna etablerade arbetssätt vilket hanterades genom att positioner och roller gjordes om och förflyttades varpå den gamla organisationsstrukturen löstes upp. Utifrån robothandläggningen (RPA) fanns en oro då rättssäkerheten i förfarandet ifrågasattes utifrån en otydlig lagstiftning på området. Det fanns även en oro för att sökande skulle lura systemet. Trots detta valde man att fullfölja automatiseringen utifrån tolkning av lagen som inte hämmade utvecklingen. Oron för fusk hanterades och man la fokus på att utveckla arbetet utifrån tillit till sökande. Tilliten bottnade ett nytt förhållningssätt gentemot medborgaren till förmån för en effektiviserad handlägningsprocess som enligt respondenterna gynnade både sökande och verksamhet.

Faktorer som möjliggjort Trelleborgsmodellen beskrivs ha varit många och tillsammans har de skapat den grund som modellen byggts på. Förvaltning och verksamhet gavs frihet i utvecklingen då organisation var tillåtande vilket innebar att man vågade och fick utrymme att prova sig fram. Samarbete med näringslivet utvecklades trots att arbetsmarknadsfrågor inte ansågs ligga på kommunnivå varpå man gick emot styrstrukturer. Detta ledde till minskade kostnader för försörjningsstödet i kommunen vilket också var ett pådrivande incitament i utvecklingen och ekonomistyrning var en viktig del inom det synsätt som drev utvecklingen. Metodutvecklingen som skedde startade i projektverksamhet som la grunden för det arbete som senare bedrevs systematiskt utifrån en förankrad metodik. Viktiga kontextuella faktorer för utvecklingen var engagemang och driv hos ledning och medarbetare i organisationen, tydliga mål, tillit mellan nyckelaktörer, kommunens storlek, politisk enighet samt avsaknaden av en styrande policy. Processtyrningen var kärnan i utvecklingen och digitalisering och

processutveckling gick hand i hand. Det innebar att systematisering av arbetet både var en konsekvens av digitaliseringen samtidigt som systematiseringen vidareutvecklade digitaliseringen. Således kan dessa faktorer ses ha verkat i en symbios där den ena faktorn krävde den andra.

Under utvecklingsarbetet har samverkan mellan flera aktörer varit viktigt för att komma framåt och inte fastna. Främst har tjänstemän inom förvaltningen drivit och utvecklat nya arbetssätt. Dock hade detta inte varit möjligt utan politisk uppbackning stöd och den tillit som genomsyrat hela organisationen. Sammantaget visar resultatet att det har varit många faktorer som spelat in, möjliggjort och legat bakom den utvecklingen på arbetsmarknadsförvaltningen.

Samtliga faktorer som lyfts ovan har varit beroende av varandra och därmed kan inte enskilda parametrar plockas ut utan att helheten går förlorad. Både politiska beslut, kontextuella förutsättningar för kommunen samt den inställning och driv som funnits hos organisationens aktörer har möjliggjort utveckling och förankringen av Trelleborgsmodellen. Utvecklingen analyseras vidare utifrån politisk styrning i diskussionen.

Diskussion

Trelleborgsmodellen utveckling har möjliggjorts genom den styrningen som ägt rum på lokal nivå. Den frihet som funnits i kommunen att utforma en banbrytande modell kan förklaras utifrån studiens analysverktyg. MLG har luckrat upp hierarkiska strukturer i styrkedjan och suddat ut gränser mellan överstatlig, statlig och lokal nivå vilket gjort den offentliga förvaltningen mer flexibel (Piattoni, 2012; Piattoni, 2011). När flera aktörer formar styrningen sker detta utifrån deliberativa processer som är mer flexibla än när styrningen enbart riktas från centralt håll och sipprar nedåt i styrkedjan. Detta är något som gynnar en mer effektiv och dynamisk utveckling (Piattoni, 2010; Feltenius, 2010; Salamon, 2002; Fischer, 2005). En politisk mobilisering kan ses då nätverks-styrning ägt rum under modellens utformande. Denna styrning består i att flera aktörer samlas kring gemensamma frågor där privata liksom offentliga aktörer från olika nivåer deltagit i styrningen (Piattoni, 2010). Denna mobilisering kan ses som en samverkansform som sträcker sig över territoriella gränser och utmanar gamla styrstrukturer. Dessa öppnare former för styrning har varit viktiga för utvecklingen av Trelleborgsmodellen då samverkan har ägt rum både i organisationen men även med aktörer utanför den. Detta har bland annat möjliggjort att dela resurser över territoriella och organisatoriska gränser, både genom samverkan med andra förvaltningar men även med aktörer utanför den kommunala verksamheten (konsulter och näringsliv). Att samverkan främjar digitalisering betonas av både SKL och Esam utifrån erfarenhetsutbyte, delade resurser och plattformar (Gillquist, & Meunier mf, 2017; Goffhé, 2017; E-sam, 2018). Därav kan Trelleborgsmodellen förstås i ljuset av denna samverkan och nätverksstyre och som utgör en del i övergången från government till governance (Piattoni, 2011; Piattoni, 2010).

MLG åtföljts sällan av konstitutionella förändringar vilket medför både styrkor och svagheter (Peters & Pierre, 2004). Det gör styrningen mer flexibel och öppen samtidigt som det innebär en osäkerhet utifrån vad som är tillåtet utifrån lagstiftning. Utifrån lagstiftningen kring digitaliseringens tekniska dimension - det automatiserade beslutsfattandet, är det inte bara den statliga nivån utan även den överstatliga som har påverkat Trelleborgsmodellen. Både Förvaltningslagen, Kommunallagen och GDPR (EU-lagstiftning) reglerar förhållanden för

användandet av automatiserat beslutsfattande men var vid tidpunkten för Trelleborgs automatisering inte helt samstämda i frågan (Wikell, 2018; Algorithm Watch & Bertelsmann Stiftung, 2019). Detta innebar en otydlighet vilket medförde en oro i Trelleborg kring handlingsutrymme och utvecklingens praktiska möjligheter. Då styrning genom lagstiftning och förordningar ger litet utrymme till flexibilitet riskerar den att begränsa kommunal utveckling (Feltenius, *ibid*; Statskontoret, *ibid*). Exempel på detta kan ur Trelleborgs perspektiv ses både i lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande och arbetsmarknadspolitiken som i teorin är ett statligt ansvar då området ska skötas av Arbetsförmedlingen på en statlig nivå (SFS 2000:628). SOU (2014:75) föreslår en allmän omskrivning i lagstiftningen som en lösning för att inte begränsar eller reglerar det automatiserade beslutsfattandet och motverka att lagstiftning hämmar digital utveckling. Författningen bör förenklas för att osäkerhet kring automatiserat beslutsfattande ska undanröjas (SOU, 2014:75). En sådan förändring av författningsregleringen har emellertid inte skett ännu. Att detta inte skett kan förstås utifrån att sådana förändringar kan ses flytta makten avseende styrningen i denna känsliga fråga närmare enskilda myndigheter. Genom öppnare lagstiftning som är mindre detaljerad i sin form och styrning lämnas makt och ansvar över från centralt håll. En sådan ändring skulle öppna upp för större frihet för samtliga myndigheter med beslutsmandat. Detta ställer ett ökat krav på tillit till myndigheters etiska och moraliska kompass utifrån en avvägning av de demokratiska värdena som Andréasson (2015) belyser att förvaltningen har att förhålla sig till. Friare reglering lämnar bedömningen till tjänstemän att avgöra i vilka lägen automatiserade beslut bör fattas och inte. Detta innebär ytterligare förflyttningar av makt och styrning inom MLG som redan gått mot en kraftig decentralisering.

Utifrån kostnadsaspekten som resultatet belyser föregicks modellen av en argumentation kring besparingar då kostnader för försörjningsstödet skjutit i höjden i kommunen. Wiesel, (2008) talar om besparingskrav och kostnader som ett uttryck för ekonomistyrning. I Trelleborg var det diskussioner om ökade kostnader för försörjningsstöd i kombination med kritik som riktats mot kommunens medborgarservice som låg bakom att man riktade in sig på nya arbetssätt. Både införandet av kundtjänst samt att man satte individen i centrum var faktorer som ledde fram till minskade kostnader då tjänster och funktioner formades om och effektiviserades för att svara

mot medborgarnas behov. Effektivitet i arbetsprocesser sätts återkommande i relation till kostnader när det kommer till ekonomistyrning. Utifrån det kundorienterade arbetet som växte fram i och med Trelleborgsmodellen kan en tydlig koppling göras till styrning som fokuserar på ekonomiska faktorer. På så vis kan det kundfokus som funnits under utvecklingen förstås utifrån att det utgör en del av ekonomistyrningen. Att ekonomiska faktorer ofta styr vägval i organisationer utgör en viktig aspekt som förklarar incitament till Trelleborgsmodellens uppkomst (Wiesel, *ibid*; Thrasher, 2019).

Styrning utifrån policy sker för att skapa tydlighet och riktning samtidigt som det inte är ovanligt att policy formas efter att förändring ägt rum. I Trelleborg tog policyn (e-strategin) form under utvecklingens gång medan det i praktiken var de deliberativa processerna som hade företräde och drev utvecklingen. Bildandet av e-rådet kan utifrån MLG förstås som en form av *kommitté*-styre och en politisk mobilisering kring de digitala frågorna. Trots denna funktion gavs den *nya formen för styrning* som Piattoni (2010) beskriver, företräde genom horisontella och öppna styrprocesser bestående av överenskommelser och diskussioner. Detta kan förklaras av att hierarkiska styrstrukturer som strömmar nedåt i styrkedjan, ofta överges till förmån för öppnare former av styrning (Salamon, 2002; Von Bergman Winberg, 2010). Den forna projektverksamheten inom förvaltningen kan ses ha lagt grund för en öppen styrning då projekt bidrar till dynamiska förändringsprocesser genom att de karaktäriseras av deliberation och delaktighet (Czarniawska, 2005; Czarniawska & Joerges, 1996). E-strategins marginella betydelse för Trelleborgsmodellen kan alltså förklaras utifrån att styrning på lokal nivå ofta utövats i mjuka former där överenskommelse, dialog och information styr riktningen framför hårdare direktiv och policybeslut (Feltenius, 2011). Det förhållande som funnits i Trelleborg mellan politiker, tjänstemän och organisation visar på förtjänsterna hos en mjuk tillitsbaserad styrning och hur den gynnar utveckling genom dialog, överenskommelser och information mellan de som styr och de som arbetar i verksamheten. Beslutet om att dela upp förvaltningen kom av initiativ från tjänstemän. Det visar på att även om beslut fattas på en politisk nivå har verksamheten och tjänstemännen en viktig inverkan som möjliggörs av att mjuk styrning råder på lokal nivå. En sådan styrning ger plats för verksamhetsnära beslut utifrån dialog och informationsutbyte mellan politik, organisation och medborgare.

Samtliga styrformer som Adler (2001) redogör för kan ses ha påverkat utvecklingen som skett utifrån *-byråkratisk*, *-incitamentbaserad* och *-tillitsbaserad* styrning. Lagstiftning (byråkratisk styrning) har påverkat utifrån dess definitiva egenskaper men valet i kommunen att ta andra vägar som gått runt lagstiftningen utan att man ansett sig bryta mot den har hindrat att utvecklingen begränsats. Utifrån konkurrens (incitamentbaserad styrning) kan man se att motiv kring positionering som funnits i verksamheten drev på utvecklingen då man jämförde sig med andra förvaltningar och kommuner. Störst vikt för Trelleborgsmodellens har dock förtroendet och de relationer (tillitsbaserad styrning) som funnits mellan organisationens aktörer haft. Att tilliten genomsyrat hela verksamheten har lyfts fram som centralt i både i intervjuer och i de dokument som studerats. Tillitsbaserad styrning är ofta är underskattad och får därmed ge vika för mer byråkratiska styrformer samtidigt som den spelar en viktig roll för organisationers utveckling. Denna styrning ser kunskap hos professionella som central och tar därför tillvara på den (Adler, *ibid*; SOU 2018:38:). I Trelleborg har denna styrning fått ett stort utrymme vilket också utgjort en viktig faktor för framgång och snabb utveckling då kunskap i den professionsnära verksamheten har tagits till vara för att bygga upp Trelleborgsmodellen. Att tillit fanns, både till medborgare men även internt i kommunens organisation, kan förstås som en viktig faktor för den utveckling som ägde rum. Att utforma arbetssätt och tjänster i verksamheten utifrån tillit framför kontroll var ett resultat av den tillitsbaserade styrning som beskrivs ha genomsyrat organisationen som helhet. Från politiskt håll, ner i förvaltningen och ut i verksamheten fanns en tillit till aktörer, arbetssätt och metodutveckling. Detta gjorde att verksamhetens utveckling inte bromsades och likaså bidrog det till hur man i verksamheten förhöll sig till medborgarna. Tillitsbaserade styrningen kan enligt Adler, (*ibid*) bidra positivt till att bygga en effektiv och framgångsrik offentlig sektor vilket Trelleborg visar upp exempel på.

Utmaningen som låg i organisationens motstånd mot förändring var inget som studien gav sig ut för att undersöka specifikt men blev relevant då det lyftes i intervjuerna. Motstånd mot förändring är något som kan stoppa upp utveckling men trots att motstånd fanns i organisationen hanterades det på ett sätt som gjorde att det nya arbetssättet trots det fortlöpte. Enligt organisationsforskningen kan det motstånd som beskrivs i resultatet ses som en naturlig del i förändringsprocesser. När redskap och verktyg i form av tidigare arbetssätt och metoder ska överges är det ofta svårt för organisationens aktörer att hantera. Aktörskapets betydelse

och anpassning är en viktig faktor att belysa då både kan skapa, upprätthålla och splittra organisationer (Lawrene et al. 2011; Czarniawska, 2005). Att motståndet under förändringsarbetets gång tog en marginell plats kan förklaras utifrån att roller formades om som krävde att man lämnade gamla arbetssätt för att adoptera nya redskap och verktyg i arbetet. En sådan förflyttning gjorde att majoriteten av organisationens aktörer tog plats i en ny struktur präglad av nya spelregler och även en ny retorik. Utifrån detta uppstod en ny kontext inom vilken aktörer gemensamt verkade för att skapa en ny organisation utifrån Trelleborgsmodellen.

Slutsatser

Utifrån studiens utforskande syfte har en förståelse för bakgrunden till Trelleborgsmodellens och digitaliseringen som den inneburit sökts. Den skildring av Trelleborgsmodellens historia som framträtt har visat sig bestå av en mångbottnad och dynamisk utvecklingsprocess som byggts upp och möjliggjorts av många faktorer. De faktorer som påverkat återfinns både inom och utanför den organisatoriska och kommunala kontexten och har samverkat under utvecklingens gång. Dessa har tillsammans utgjort en helhet och ett sammanhang inom vilken Trelleborgsmodellens utveckling har möjliggjorts.

Bakgrunden till den utveckling som skett i Trelleborg var det vägval som gjordes när politiker beslutade att ändra riktningen och gå mot ett arbetsmarknadsperspektiv. Riktningen genomsyrade hela den nya verksamheten från start vilket etablerade en stark organisation med ett tydligt uppdrag. Bildandet av den nya förvaltningen möjliggjorde utvecklingsarbetet utifrån ett tydligt fokus på arbetsmarknadsfrågor. Trots att förvaltningen inte fick stöd från statligt håll gjorde man anspråk på ansvaret för de arbetsmarknadspolitiska frågorna fullt ut och kommunens politiker och tjänstemän stod fast vid att arbeta aktivt med frågorna. Det helhetsgrepp som togs om arbetsmarknadsfrågor genom utvecklad kontakt med näringslivet var viktigt. I och med det tog kommunen ansvar för ett område som enligt ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte ligger på kommunal nivå.

Det har visat sig ligga en komplexitet i lagstiftningen på området kring digitaliseringen som arbetsmarknadsförvaltningen fått förhålla sig till. På olika nivåer i det svenska styrsystemet är denna inte samstämmig när det kommer till frågan om automatiserat beslutsfattande. Detta innebär att tolkningen av lagen har varit, och fortfarande är, föremål för ifrågasättande och diskussion. Kommunen utmanade strukturer genom att införa automatiserat beslutsfattande och modet att göra det var en möjliggörare för utvecklingen. Att man i kommunen inte lät sig hindras av centrala direktiv, vare sig utifrån automatiserat beslutsfattande eller i frågan om arbetsmarknadsåtgärder, var en förutsättning för den utveckling som ägde rum.

Det processororienterade arbetet som bedrevs och utvecklades under de år Trelleborgsmodellen tog form har utgjort modellens grund och utvecklingen har drivits utifrån processmetodiken. Detta arbete kan ses som synonymt med digitaliseringen då systematik i arbetsprocesser och således processororienterat arbete har beskrivits som en del av digitaliseringen samtidigt som digitaliseringen beskrivs ha ökat processtyrningen i förvaltningen. Digitalisering och processtyrning är metoder sprungna ur NPM utifrån tanken om effektivisering av verksamheter.

Utifrån resultatet blir det tydligt att både kontextberoende och organisationskultur var viktiga påverkansfaktorer för den förändringsprocess som ägde rum. Det fanns en samstämmighet i kommunen kring hur man skulle arbeta, både inom politiken och tjänstemannaorganisationen. Det fanns en tillit som genomsyrade hela organisationskulturen och den lokala kontexten. Viktiga kontextuella faktorer kan även ses i att socialförvaltningens utveckling spillde över i förändringar på arbetsmarknadsförvaltningen. Trelleborgsmodellen har haft ett starkt stöd från alla led i organisationen och övergripande politiska beslut har haft en viktig påverkan men har inte ensidigt villkorat utvecklingen som skett.

Vägval som gjorts och nya arbetssätt styrdes av behovet av resursallokering utifrån att minska kostnader för ekonomiskt bistånd. Kostnadsaspekten har således varit styrande och utgjort ett viktigt grundläggande argument för utvecklingen. Det har gynnat utvecklingen att det funnits

en tydlig metod och struktur som konsulter hjälpt till att implementera i verksamheten vilket bidragit till att förvaltningen fullföljde det arbete som påbörjats. Metod och systematik har motverkat sidospår och förebyggt risk för att utvecklingen skulle tappa fart.

I relation till politisk styrning förstås utvecklingen utifrån den påverkan som central nivå har på utveckling i kommunal verksamhet genom lagstiftning och reglering. Statens styrning tar inte alltid hänsyn till lokala behov och politisk styrning som utövas centralt kan kritiseras för att sakna flexibilitet. Samtidigt har strukturen i MLG luckrat upp hierarkier vilket har bidragit till öppnare och mer dynamiska styrstrukturer som gynnar en mer flexibel utveckling i offentlig förvaltning. Detta kan ses i den tillitsbaserade styrning som ägt rum i Trelleborg och som möjliggjort utvecklingen samt i den nätverksstyrning som ägt rum då aktörer från olika nivåer samverkat och bidragit till Trelleborgsmodellens möjliggörande. I Trelleborg utmanade man strukturerna genom att ta på sig ägandeskapet i stora frågor vilket visade ge betydelsefulla resultat för kommunen inte minst utifrån minskade kostnader. Detta synliggör kommunens starka självstyre och autonomi men också att det ligger en makt i den statliga styrningen då denna, trots kommunens självständighet, inverkar på verksamheten. Centrala beslut påverkar både regional och lokal nivå, exempelvis genom att uteblivet ekonomiskt stöd kan hindra utvecklig och omforma agendan. Även om man i Trelleborg drev utvecklingen framåt utan att hämmas av statlig styrning, visar förhållandet på en komplexitet utifrån frågor kring ansvar, ägandeskap och tillit i flernivåsystemet

Studien visar på att människorna bakom tekniken, de arbetssätt som utvecklats utifrån nya tankesätt och tillit i organisationen blev avgörande för Trelleborgsmodellens digitalisering. Det har under studien visat sig att digitalisering som begrepp kan innefatta olika saker, allt från tankesätt, hur man styr och organiserar till tekniska komponenter. Således bör också digitalisering som begrepp förstås i bredare bemärkelse än enbart som införandet av ny teknik.

Referenslista

Internet

Erkers, H. (2019, 18 februari) ”Etiskt svart hål när välfärden digitaliseras” Dagens nyheter; DN Debatt - Repliker. Hämtad 2019-02-22 från

<https://www.dn.se/debatt/repliker/etiskt-svart-hal-nar-valfarden-digitaliseras/>

Göransson Tomic, Z., Olsson L-G., Larsson, V (2019, 18 februari) ”Vi har inte råd att vänta med automatiserat beslutsfattande” Dagens nyheter; DN Debatt - Repliker. Hämtad 2019-03-29 från <https://www.dn.se/debatt/repliker/vi-har-inte-rad-att-vanta-med-automatiserat-beslutsfattande/>

Kaun, A och Velkova, J. (2019, 18 februari) ”Är Sverige redo att låta maskiner fatta besluten?” Dagens nyheter; DN Debatt. Hämtad 2019-02-22 från

<https://www.dn.se/debatt/ar-sverige-redo-att-lata-maskiner-fatta-besluten/>

Lunds universitet (2018). Omstridda Trelleborgsmodellen utvärderas. Hämtad 2019-03-29, från <https://www.lu.se/article/omstridda-trelleborgsmodellen-utvarderas>

Sandström Libb, A. (2017, 20 feb) Trelleborgsmodellen införs i kommuner över hela Sverige. 24trelleborg.se. Hämtad 2019-05-20, från <https://24trelleborg.se/trelleborgsmodellen-infors-i-kommuner-over-hela-sverige>

Trelleborgs kommun (2017). Trelleborgsmodellen. Hämtad 2019-03-29, från

<https://www.trelleborg.se/sv/kommun-politik/sa-arbetar-vi-med/trelleborgsmodellen/>

Trelleborgs kommun (2017) När robotar sköter handläggningen ägnar sig kommunen åt medborgarna. Hämtad 2019-05-21 från

https://issuu.com/svenskamassan/docs/n_r_robotar_sk_ter_handl_ggninge

Avhandlingar

Andréasson, E (2015) Digitalisering i den offentliga förvaltningen IT, värden och legitimitet (Doktorsavhandling. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Upplaga

1:1 ISBN 978-91- 7685-926- 1, ISSN 0282-9800) LiU- tryck. Linköping. Tillgänglig:
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:859892/FULLTEXT01.pdf>

Palmberg, K (2009) Beyond process management : exploring organizational applications and complex adaptive systems. (Doktorsavhandling. Luleå University of Technology Department of Business Administration and Social Sciences. Division of Quality Management. Vol 16.) Universitetstryckeriet, Luleå. Luleå. Tillgänglig:
<http://www.emeraldinsight.com/10.1108/09696470910993954%5Cn10.1108/09696470910993954%5Cnhttp://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1812401&show=abstract>

Wiesel, F.(2008) KUNDORIENTERING OCH EKONOMISTYRNING I OFFENTLIG SEKTOR. (Doktorsavhandling. Stockholm University, School of Business, ISBN 978-91-7155-785-8) Universitetsservice AB, Stockholm. Tillgänglig:
https://www.sbs.su.se/polopoly_fs/1.374556.1519726151!/menu/standard/file/Akademi%20avhandling%20%28Wiesel%29.pdf

Rapporter

AlgorithmWatch Bertelsmann Stiftung (2019). *Automating Society - Taking Stock of Automated Decision-Making in the EU*. Berlin, Germany. AW AlgorithmWatch. Vol 1. Pp. 73-83.

Björkdahl, J., Wallin, M.W ., Kronblad C (2018) *Digitalisering – mer än teknik. Kartläggning av svensk forskning och näringslivets behov*. (Vinnova Rapport VR 2018:06) Stockholm. Verket för Innovationssystem

Esam, 2018. Gemensamma framtidsutmaningar – och möjligheter (eS 2018:1). Stockholm.

Esam, (2018). *Rättsliga förutsättningar för digitalt i första hand* (Vägledning) Stockholm.

Esam (2019). Verksamhetsberättelse – år 4, 1 juli 2018 – 30 juni 2019, eSamverkansprogrammet. Stockholm.

- Gillquist, A., Meunier, S., Palmgren, U., Thorslund, J., Nordh, A., Sandström, J. (2017) *Förutsättningar för digital utveckling – i kommuner landsting och regioner* (SKL-HANDLINGSPLAN 2017–2025) Stockholm. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Goffhé, M. (2017) *Digitaliseringen av det offentliga Sverige* (Regeringsuppdrag, 2017:13) Stockholm. Ekonomistyrningsverket.
- Rakar, F. (2018) *LÄRPROJEKT TRELLEBORGSMODELLEN – FRÅN REBELL TILL MODELL*. Ystad: Rhetikfabriken
- Randall, L. & Berlina, A. (2019) *GOVERNING THE DIGITAL TRANSITION IN NORDIC REGIONS: The human element* (NORDREGIO REPORT 2019:4). Stockholm. Nordregio
- Regionkommittén (2009), “Regionkommitténs vitbok om flernivåstyrelse”, EU, Regionkommittén, Utskottets 18:e sammanträde 6 maj 2009
- Regeringskansliet (2017). *För ett hållbart digitaliserat Sverige: en digitaliseringsstrategi*. Näringsdepartementet. Stockholm
- Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna* (Stadskontoret 2016:24) Stockholm. Stadskontoret
- Sveriges kommuner och Landsting (u.å) *Beslut inom 24 timmar!*
- Trelleborgs kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Rådet för främjande av kommunala analyser (u.å) *Trelleborg mot trenden*
- Trelleborgs kommun (u.å). *Arbetsmarknadsförvaltningen. 3 miljarder - Till vilken nytta?*
- Vetenskapsrådet (2002). *Vetenskapsrådets forskningsetiska principer för samhällsvetenskaplig forskning*. Tryck: Elanders Gotab
- Wikell, S.,(2018). *Automatiserat beslutsfattande i den kommunala förvaltningen* (SKL - Avdelningen för juridik, PM) Sveriges kommuner och Landsting
- Årsredovisning 2018 – DIGG, Myndigheten för digital förvaltning, Sundsval, 2019-02-21

Näringsdepartementet (u.å) Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning. Regeringskansliet. Tryck:Erlanders. Artikel: N2012.37

Vetenskapliga artiklar

Adler, P (2001) Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. *Organization Science*. Vol 12, Issue 2, pp. 215-234

Antony, J., Rodgers, B., Cudney EA., (2017) "Lean Six Sigma for public sector organizations: is it a myth or reality?", *International Journal of Quality & Reliability Management*, Vol.34 Issue: 9, pp. 1402-1411

Busch, P.A & Henriksen, HZ. (2018) Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. Vol 23. Issue 1. pp 3-28

Cordella, A. (2007) E-government: Towards the e-bureaucratic form? *Journal of Information Technology*. Vol 22. Issue 3. pp 265-274

DiMaggio, P.J & Powell W.W (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. Vol 48. Issue 2 (Apr ., 1983), pp . 147-160

Feltenius, D. (2011) Decentraliserad äldreomsorg under förändring. *Scandinavian Journal of Public Administration*. Vol 14, Issue 3and4, pp. 61-85

Howlett, Michael. 1991. "National Approaches to Theories of Instrument Choice." i *Policy Studies Journal*. 19(2).

Jordan, A., Wurzel. R., & Zito A.(2013) The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*. 9 (2), 21-48

Karlsson, David (2015). Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders. *Regional & Federal Studies*, Vol.25, No.1, pp. 19–44

Lawrence, T., Suddaby, R &Leca, B (2011) Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of Management Inquiry*. Vol 20. Issue 1. Pp 52-58

Marks. G (1996) The Regional Dimension of the European Union Towards a Third Level in

Europe? *Journal Regional & Federal Studies* .Vol 6. Issue 2.Pp 20-40

Peters, B.G & Pierre, J (2004), *Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? I: Bache, Ian & Flinders, Matthew, Multi-level governance. Oxford: Oxford University Press.*

Ruud, O (2017, May) Successful digital transformation projects in public sector with focus on municipalities. ResearchGate, May

Thrasher, J. (2019) Constructivism, representation, and stability: path-dependence in public reason theories of justice. *American Political Science Review*. Vol 196. Issue 1. pp 429-450

Böcker

Allwood C.M. (2004). Perspektiv på kvalitativ metod, C.M Holmbergs i Malmö AB Sweden.

Cho, J. Y., & Lee, E. (2014). Reducing Confusion about Grounded Theory and Qualitative Content Analysis: Similarities and Differences. *The Qualitative Report*, 19(32), 1-20

Czarniawska, B, Joerges, B. (1996) The travel of ideas 13-48. In *Translating Organizational Change*, Czarniawska B, Joerges B, Sevón B. (eds). de Gruyter: Berlin

Czarniawska, B. (2005). *En teori om organisering*. Lund. Lunds Studentlitteratur

Didi, M (2010) Partnerskapsprincipens tillämpning i en svensk kontext. I Von Bergmann-Winberg, M (Red) *Flernivåstyrning framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten* (s 30-42). Utgiven av Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting, 2010. Allkopiering/AM-tryck & reklam, Hässleholm.

Ejersbo. N. & Greve. C., (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor. Danmark: Academic Books DK*

Feltenius, D (2010) En progressiv agenda? Om Sveriges Kommuner och Landsting och författningspolitiken. I Von Bergmann-Winberg, M (Red) *Flernivåstyrning framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten* (s 43-63). Utgiven av Region

- Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting, 2010. Allkopiering/AM-tryck & reklam, Hässleholm.
- Gioia, D A., Corley, K G., Hamilton, A L. (2012) Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods* Vol 16. Issue 1. Pp 15-31
- Hall, P., (2012) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö. Liber AB
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage
- Montin, S (2010) Kommunerna och flernivåstyrningen inom EU Inflytande, anpassning eller inbäddning. I Von Bergmann-Winberg, M (Red) *Flernivåstyrning framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten* (s 121-147). Utgiven av Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting, 2010. Allkopiering/AM-tryck & reklam, Hässleholm.
- Nilsson, L (2010) Regionen och flernivådemokratin? Ett medborgarperspektiv. I Von Bergmann-Winberg, M (Red) (s 63-93). Utgiven av Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting, 2010. Allkopiering/AM-tryck & reklam, Hässleholm.
- Salamon, Lester M (2002) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2012). *Multi-level Governance and Public Administration* i Peters, B Guy & Pierre, Jon. *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd
- Piattoni, S (2010) *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges* . Oxford: Oxford University Press
- Von Bergmann-Winberg, M .(2010) Vad menas med flernivåstyrning? I Von Bergmann-Winberg, M (Red) *Flernivåstyrning framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten* (s 1-85). Utgiven av Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid

Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

Allkopiering/AM-tryck & reklam, Hässleholm.

Salamon, Lester M (2002) The Tools of Government. A Guide to the New Governance. New York: Oxford University Press

Wihlborg, E (2010) Du och jag i flernivådemokratien – vardagen som politisk nivå och arena.

I Von Bergmann-Winberg, M (Red) Flernivåstyrning framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten (s 148-163). Utgiven av Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting, 2010. Allkopiering/AM-tryck & reklam, Hässleholm.

Lagar, Förordningar och SoU

EU, 679/2016 av den 27 april 2016. EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS

FÖRORDNING. Om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EUT L 119, 4.5.2016, s 1 - 89) s. 12-63.

SFS nr: 2000:628. Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Stockholm. Arbetsmarknadsdepartementet AA.

SFS nr: 2017:900. Förvaltningslag (2017:900). Stockholm. Justitiedepartementet L6.

SFS 2018:780. Lag om ändring i socialförsäkringsbalken. Stockholm. Socialdepartementet.

SFS 2018:1350. Kommunallag (2017:725). Stockholm. Finansdepartementet K.

SOU 2014:75. Automatiserade beslut –Färre regler ger tydligare reglering. Stockholm.

Elanders Sverige AB

SOU 2018:38. Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. Stockholm. Elanders Sverige AB.

Interna dokument

Protokoll, kommunfullmäktige, Trelleborgs kommun 2014-10-20.

Protokoll, Arbetsmarknadsnämnden, Trelleborgs kommun 2015-04-13

Protokoll, Förvaltningsövergripande samverkan, Trelleborgs kommun 2015-06-17

Protokoll, Förvaltningsövergripande samverkan, Trelleborgs kommun 2015-07-03.

E-strategi, Trelleborgs kommun, kommunledningsförvaltningen, 2014.

Verksamhetsplan Arbetsmarknadsnämnden 2012-2014, Trelleborgs kommun

Vår verksamhet 2013-2015, Arbetsmarknadsnämnden 46-52, Trelleborgs kommun,
Sammanställning av nämndernas verksamhetsplaner för åren 2013-2015 enligt budget
med flerårsplan, KF 2012-06-21

Nämndernas verksamhetsplaner 2016, Arbetsmarknadsnämnden, sid 50-55, Trelleborgs
kommun

Nämndernas verksamhetsplaner 2017, Arbetsmarknadsnämnden, sid 66-69, Trelleborgs
kommun

Nämndernas reviderade verksamhetsplaner för 2018, Arbetsmarknadsnämnden, sid 51-56,
Trelleborgs kommun

Årsanalys 2012 – Arbetsmarknadsnämnden, Trelleborgs kommun, 2013-02-12

Årsanalys 2013 – Arbetsmarknadsnämnden, Trelleborgs kommun, 2014-02-05

Årsanalys 2014 – Arbetsmarknadsnämnden, Trelleborgs kommun, 2015-02-09

Årsanalys 2015 – Arbetsmarknadsnämnden, Trelleborgs kommun

Årsanalys 2016 – Arbetsmarknadsnämnden, Trelleborgs kommun, 2017-02-21

Årsanalys 2017 – Arbetsmarknadsnämnden, Trelleborgs kommun

Regeringsbeslut 2, Arbetsmarknadsdepartementet, Ansökan från Trelleborgs kommun om
försöksverksamhet för arbetsmarknadspolitiska insatser, 2015-03-25