

Elias Nosrati, Anne Hege Strand,  
Lise Lien og Louisa Cheng Seifert

---

## **Tillitsreformen i offentlig sektor**

Rommet mellom offentlig ansattes  
skjønnsutøvelse og brukernes  
behov for likeverdige tjenester



Elias Nosrati, Anne Hege Strand, Lise Lien og Louisa Cheng Seifert

## **Tillitsreformen i offentlig sektor**

Rommet mellom offentlig ansattes skjønnsutøvelse og brukernes behov for likeverdige tjenester

Fafo-notat 2022:10

Fafo-notat 2022:10  
© Fafo 2022  
ISSN 0804-5135

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Tillitsreform – styring og tillitt .....	6
1.2 Skandinaviske forsøk .....	7
1.3 Data og metode .....	9
<b>2 Hva er tillit? En kort kunnskapsoversikt</b> .....	<b>10</b>
2.1 Kontekstuelle faktorer .....	10
2.2 Individuelle faktorer.....	11
2.3 Oppsummering .....	11
<b>3 Hva er en tillitsreform? Perspektiver fra offentlig sektor</b> .....	<b>12</b>
3.1 Tillitsreform i norsk kontekst.....	12
3.2 Regler, skjønn og brukermedvirkning .....	14
3.3 Et nytt partssamarbeid?.....	15
3.4 Tillit og ressurser .....	17
<b>4 Konklusjon</b> .....	<b>18</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>20</b>

# Forord

---

Et av Fafos viktigste mål er å bidra med forskning om utvikling av den norske velferdsstaten. Årlig gjennomfører vi en rekke forskningsprosjekter som på ulikt vis skisserer utfordringer og forbedringer ved offentlig tjenester. Vi undersøker møtene mellom velferdsbrukere og bakkebyråkrater, vi evaluerer nye satsinger, og vi undersøker betydningen av organisering av tjenester, av politikkutforming og styringssignaler. Vi ble derfor særlig interessert da regjeringen Støre (2021-s245) i Hurdalsplattformen lanserte arbeidet med en ny tillitsreform som skal rettes mot hele offentlig sektor. Hovedmålet med reformen er å styrke førstelinja i velferdsstaten gjennom økt tillit.

Tillitsreformen er ny og under utforming, og i gruppen for velferdsforskning og levekår ved Fafo ønsket vi å gjøre oss bedre kjent med den nye tillitsreformen. Vi lurte på hva tidligere forskning om tillit i velferdsstaten kan si oss. Hva innebærer egentlig en ny tillitsreform i offentlig sektor i Norge? Og hva har reformen å si for brukerne av velferdstjenestene? Hva vi fant ut har vi valgt å offentliggjøre i dette notatet. Fafo har derfor selv tatt initiativ til og finansiert dette notatet.

I arbeidet med å finne ut mer om tillitsreformen har vi intervjuet representanter for sentrale aktører som er involvert i og har interesse for arbeidet med tillitsreformen, nemlig Kommunal- og distriktsdepartementet, LO, KS og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO). Disse ble også invitert til et offentlig debattmøte som fant sted under Arendalsuka 2022 under tittelen «Tillitsreformen i offentlig sektor – balansen mellom skjønnsutøvelse og brukerrettigheter». Vi retter derfor en stor takk til Gunn Karin Gjul (Ap), statssekretær i Kommunal- og distriktsdepartementet, Lilly Ann Elvestad, generalsekretær i FFO; Helge Eide, områdedirektør for Samfunn, velferd og demokrati i KS; og Ragnar Bøe Elgsaas, utredningsleder i LO. I tillegg har følgende bidratt med refleksjoner og kunnskap gjennom intervjuer, noe vi har satt stor pris på: Roger Heimli, LO; Therese Håkonsen Karlseng, KS; Grete Crowo, FFO

Notatet er ført i pennen av Elias Nosrati og Anne Hege Strand. I tillegg har Lise Lien og Louisa Cheng Seifert bidratt. Vi takker Åsmund Arup Seip for kvalitetssikring av notatet og mange nyttige kommentarer. Sist, men ikke minst, takker vi Terje Olsen, forskningsleder for gruppen for velferdsforskning og levekår ved Fafo, for å ha lagt til rette for dette prosjektet og for gode innspill og kommentarer underveis.

Oslo, september 2022

Elias Nosrati

Anne Hege Strand

# 1 Innledning

---

I Hurdalsplattformen, under kapitteloverskriften «Kommunal- og distriktspolitikk: Tjenester nær folk», lanserer samarbeidsregjeringen mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet en «tillitsreform» (s. 37). Herunder heter det at «[et] av regjeringens viktigste prosjekter er en tillitsreform i offentlig sektor» som «skal gi tilliten, tiden og makten tilbake til de som utgjør førstelinja og ryggraden i velferdsstaten» (s. 38). Selv om reformens innhold ikke er blitt konkretisert, framgår det av ordlyden at dens primære siktemål er økt handlingsrom og skjønnsutøvelse for ansatte i offentlig sektor. Samtidig er regjeringen opptatt av å gi brukere bedre tjenester. Det er et mål å utforme tillitsreformen i samarbeid med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter. I dette notatet undersøker vi noen sider av tillitsreformen i en dens innledende fase. Mer bestemt spør vi:

Hvilke lærdommer kan vi trekke ut fra forskningen om tillitt? Hva legger sentrale aktører som regjering, LO, KS og brukerorganisasjoner i tillitsbegrepet? Hvordan ser aktørene for seg at reformen skal gjennomføres i praksis? Hvilke muligheter og dilemmaer ligger i gjennomføringen av en tillitsreform? Hvilke styringsprinsipper skal legges til grunn for reformen? Hvilke muligheter for brukermedvirkning ligger i reformen?

Etter at tillitsreformen ble lansert, ble det invitert til en bred høringsrunde. Den pågående debatten rundt tillitsreformen har lagt vekt på et bredt spekter av mulige satsningsområder, blant annet ytterligere delegering av beslutningsmyndighet til kommunene, en fornyet styringsramme med færre mål, mindre overvåking og redusert bruk av markedsmekanismer, økt kompetanseutvikling blant offentlige profesjonsutøvere samt bedre tillitsbasert samarbeid og samordning mellom partene i arbeidslivet. Den samfunnsvitenskapelige forskningslitteraturen, på sin side, understreker (mis)tillitens dynamikk i møtet mellom velferdsstaten og dens brukere, eksempelvis i forbindelse med behovsprøvde velferdsordninger som er tuftet på et omfattende kontroll- og dokumentasjonsregime.

Begrepet tillit kan med andre ord sprike i forskjellige, og ikke alltid lett forenelige, retninger. Hvor går grensen mellom skjønnsbasert oppgaveløsning og rettighetsstyrte tjenesteytelser og likebehandling, mellom lokalt tilpasset styring og regelorientert styring, eller mellom persontillit og systemtillit? Dette notatet har som mål å belyse disse problemstillingene, med vekt på hva de forskjellige aktørene som er involvert i tillitsreformen legger i selve begrepet tillitsreform og hvilke spenninger som oppstår mellom de ulike aktørenes synspunkter.

Notatet har følgende struktur: Først skisserer vi bakgrunnen for tillitsreformen ved å belyse debatter rundt styringsformer i offentlig sektor og behov for fornyelse, både i Norge og ellers i Skandinavia. Deretter, i kapittel 3, gis det en kort kunnskapsoversikt med basis i eksisterende forskning på tillitsfenomenet og dets forhold til velferdsstaten. I kapittel 4, analyserer vi alternative forståelser av tillit og tillitsreformen med utgangspunkt i intervjuer med sentrale aktører og beslutningstakere i norsk offentlig sektor. Til slutt drøfter vi vedvarende utfordringer knyttet til tillitsreformen, både hva angår framtidig akademisk forskning og velferdspolitisk praksis.

## 1.1 Tillitsreform – styring og tillitt

Begrunnelsen for en tillitsreform i offentlig sektor er bygget rundt en kritikk av eksisterende styringsprinsipper. Særlig trekkes styringsformen New Public Management (NPM) fram som problematisk. Resultatstyring, kontroll og regulering gjør at ansatte bruker for mye tid på rapportering, og at ansatte mister kontroll og autonomi over egne avgjørelser som igjen går ut over ansattes motivasjon. Konsekvensene blir lavere produktivitet, ansvarsskyving og dårligere kvalitet på tjenestene. Dette går igjen ut over personer som er avhengig av tjenestene offentlig sektor tilbyr. En ambisjon er dermed å løse disse utfordringene gjennom en tillitsreform i offentlig sektor.

Tillitsreformen er ikke lansert som en ren styringsreform. Det er likevel viktige innsikter å hente fra faglitteraturen om styring. En viktig innsikt fra denne litteraturen er at mulighetene for å drive tjenesteutvikling formes av typen styringsmodell. Det samme gjør synet på relasjonen mellom borgerne og staten. En annen viktig lærdom fra denne litteraturen er at flere styringsformer typisk vil eksistere samtidig og at det sjelden styres etter ett prinsipp alene. Det er for eksempel en diskusjon om hvor langt de forskjellige prinsippene i NPM har blitt implementert i norsk kontekst. I realiteten er det ofte hybride styringsformer som til enhver tid eksisterer. En tredje lærdom, eller implikasjon, som vi kort vil kommentere nedenfor, er at det innenfor et NPM-regime også har blitt rettet oppmerksomhet mot hva som virker. Evidensbaserte tjenester anses viktige for å styrke mål- og resultatstyringen. Hvordan passer dette inn i en større vektlegging av autonomi i skjønnsutøvelsen i førstelinja?

Hartley (2005) har utarbeidet en forenklet modell av viktige styringsprinsipper i offentlig sektor. Modellen er basert på England, men illustrerer noen idealtypiske prinsipper eller trender innenfor styringsformer i offentlig sektor, i tiden etter andre verdenskrig og fram til i dag.

En tradisjonell styringsform, typisk tidsangitt til tiden etter andre verdenskrig, er basert på hierarkiske og regelstyrte organisasjoner. Endringer (eller innovasjoner) i denne styringsformen kommer ovenfra og ned gjennom tydelige kommandolinjer. Da modellen ble praktisert ga den skrittvis utvikling i en rekke velferdstjenester etter krigen. En tydelig svakhet med modellen er imidlertid at det er vanskelig å gjennomføre kontinuerlige forbedringsprosesser, og det er lite utnyttelse av lokalt initiativ til forbedring, da alle endringsprosesser er styrt fra toppen. Befolkningen behandles som klienter som mottar en tjeneste, og det er lite grunnlag for involvering og medvirkning fra borgerne.

Rundt 1980 i England, og noe senere i Norge, tok NPM over som dominerende styringsform. Inspirert av privat sektor, er denne basert på prinsipper som mål- og resultatorientert styring, konkurranseutsetting og effektivisering. Denne styringsformen har i mindre grad handlet om å endre typer av velferdstjenester, men i større grad vært rettet mot tjenestene selv og organiseringen av disse. Et viktig prinsipp i NPM-modellen er at oppgaver kan deles opp og legges ut etter anbudsprinsipper og at tjenester av høy kvalitet kjøpes inn til befolkningen, som defineres som kunder eller konsumenter. Innenfor denne modellen gis befolkningen en større rolle som forbrukere med bestemte rettigheter, definert ut fra konkrete mål for tjenestene. Dette kan gi brukere en mer aktiv rolle gjennom mulighet til å klage på tjenester som ikke leveres som forventet. Men modellen er også basert på prinsipper om brukermedvirkning, i den forstand at brukere må oppfylle bestemte krav for å kunne motta tjenester, eksempelvis krav om aktiv deltagelse for å motta sosialhjelp. Dette er en krevende brukerrolle som kan favorisere ressurssterke brukere som evner å



manøvrere i systemet. Det kan også bygge opp under en kultur hvor det kreves mye i form av dokumentasjon før tjenester innvilges, for eksempel krav om diagnoser for å kunne innvilges trygderettigheter eller grundige kartlegginger for å innvilges ekstra oppfølging på skole eller barnehage.

En tredje styringsform kaller Hartley (2005) nettverksstyring eller samstyring. Her vektlegges samarbeid mellom ulike offentlige tjenester, men også mellom andre aktører som private selskaper og brukerorganisasjoner. En fordel med denne styringsformen er at den åpner for at tjenesteutvikling eller innovasjon kan finne sted på ulike styringsnivåer og komme fra ulike aktører som statlige, kommunale aktører, organisasjoner, men også privatpersoner. I denne styringsformen er befolkningen definert som medprodusenter og aktive deltagere, og ikke bare klienter eller kunder. I nettverksstyring er ideen at ulike aktører, inkludert borgere, samarbeider som likeverdige parter som sammen jobber mot et felles definert mål. Aktørene er gjensidig avhengige av hverandre og kan bare nå målet i fellesskap. Denne styringsformen er derfor preget av dialog og samarbeid på tvers av sektorer, siloer og ulike tjenester og styringsnivåer. Beslutninger tas på bakgrunn av forhandlinger om felles mål (se for eksempel Vabo & Røiseland, 2012; Røiseland & Vabo, 2016).

Hvorvidt tillitsbaserte reformer i offentlig sektor kan føyes inn som et fjerde styringsparadigme, eller heller kan ses som en videreføring av de skisserte styringsformene, er ikke klart. I et offentlig utredningsarbeid gjennomført i Sverige har ulike prinsipper blitt pekt på som viktige i en tillitsreform (SOU 2019:43). Utredningen pekte på at en tillitsbasert styring og ledelse ikke er en bestemt innretning eller metode, men en forskyvning bort fra tradisjonelle og formelle styringsformer og over til vektlegging av kultur, lederskap og organisering av hele systemet (SOU 2019:43, s. 48). I det svenske utredningsarbeidet pekes det også på behovet for å styrke borgernes rettigheter til gode tjenester, særlig fordi mange er mottakere av flere tjenester og dermed er avhengige av et godt samarbeid mellom tjenesteutøverne for å få dekket sine behov. Dette er noe tjenestene sliter med i dag. Et annet forhold som trekkes fram er behov for at borgere kan medvirke i tjenesteutviklingen. Gode møter mellom tjenesteutøver og tjenestemottaker er derfor også en nødvendig forutsetning i en tillitsreform. Dette betyr at de offentlige tjenestene må lytte til borgerne og strukturere tjenestene slik at de framstår som nyttige for brukerne, og ikke strukturere dem etter prinsipper som bare er rasjonelle for tjenestene selv. Som ett av en rekke forslag for en tillitsreform pekes det i utredningen på behovet for å bygge nye og sektorovergripende arenaer for å ivareta behovet for at myndigheter og andre aktører sammen kan diskutere og finne løsninger på komplekse samfunnsutfordringer (SOU 2019:43, s. 223).

I den norske diskusjonen om tillitsreformen har myndighetenes behov for kontroll og styring blitt sett i sammenheng med tjenesteutøvernes mulighet for autonomi og skjønnsutøvelse. Det har blitt pekt på at dette er et viktig utgangspunkt for tillitsreformen. Det vil si at man ikke endrer, men revurderer styresettet. Agenda, og også LO, (2022) har i tillegg lagt stor vekt på en revitalisering av trepartssamarbeidet som en grunnpilar i en tillitsreform, som da i stor grad handler om å styrke tillitten mellom ledelse og tillitsutøvere internt i offentlig organisasjoner.

## 1.2 Skandinaviske forsøk

Nye ideer om politikktutforming oppstår ikke i et vakuum. Dette er heller ikke tilfellet for den norske tillitsreformen i offentlig sektor. Både i Sverige og i Danmark har man

de siste årene jobbet med lignende ideer. I Sverige har det siden 2015 blitt gjennomført en rekke utredninger om hvordan man kan tilnærme seg en tillitsreform. Disse har lagt til grunn et knippe prinsipper for tillitsbasert styring og ledelse, med vekt på begreper som brukerfokus og brukerstøtte, åpenhet og kunnskapsutveksling, delegering og samarbeid (Bringselius, 2018; SOU, 2018, s. 43). Til tross for dette mangeårige prosjektet, har det svenske utredningsarbeidet vært gjenstand for flere kritiske merknader (jf. Agenda, 2021, s. 17-23). For det første, har utredningene blitt kritisert for utstrakt bruk av vide begreper uten konkretisering av innhold og substans. Bedre «samarbeid» og større «åpenhet» høres fint ut, men kan framstå som virkelighetsfjernt i fravær av konkrete forslag til offentlige tiltak. For det andre, og i forlengelse av det første punktet, har det blitt påpekt at de få eksemplene på tillitsbaserte reformer som utredningene har bygget på, i all hovedsak er små pilotprosjekter som ikke er blitt systematisk evaluert og hvis velferdspolitiske nytteverdi derfor er uklar. Dette forsterker inntrykket av at forslag til en overgripende tillitsreform mangler en tydelig empirisk forankring. For det tredje har utredningene blitt kritisert for ikke å ta hensyn til forvaltningsrettslige prinsipper, spesielt i forhold til brukernes rettssikkerhet og kravet om likeverdige tjenester for alle innbyggere. Ifølge denne kritikken, blir grensedragningen mellom tillitsbasert autonomi og delegert beslutningsmyndighet blant offentlig ansatte på den ene siden og rettighetsfestet krav på forutsigbare velferdstjenester blant brukerne på den andre siden utilstrekkelig problematisert. Dersom tillit til profesjonsutøvere i velferdsstaten medfører dårlig skjønnsutøvelse og vilkårlighet, på bekostning av brukerrettigheter, vil dette undergrave reformens politiske legitimitet.

I Danmark har man gått lenger i å sette tillitsreformer ut i livet. Der har «samskaping» vært paraplybegrepet som reformene har tatt utgangspunkt i, og reformene har forsøkt å legge til rette for det som har blitt kalt formålsorienterte styringsløsninger på tvers av nivåer og områder (jf. Agenda, 2021, s. 23-25). Dette har eksempelvis blitt iverksatt i eldreomsorgen i København, hvor man har prøvd å erstatte overdreven detaljstyring ovenfra med lokalt samarbeid mellom politikere, administrasjon, lokale ledere og tillitsvalgte for å finne varige løsninger på vedvarende utfordringer i tjenesteutviklingen. Tillitsreformer har derfor også blitt omtalt som «selvstyrereformer» som organiseres rundt lokale utviklingsavtaler mellom kommunen, regionen eller staten og den enkelte institusjon, flerårige budsjetter, få bindende mål, delegering av ansvar og myndighet på lokalt nivå og et styrket kvalitetstilsyn som er ment å erstatte unødvendig byråkratisk kontroll. I tillegg utformes reformer på basis av frivillighetsprinsippet, som tilsier at reformens omfang bestemmes av sentrale aktører på lokalt nivå.

I Norge er forvaltningen mer rettighetsstyrt enn i Danmark. Kommuner har frihet til å legge opp tjenester etter hva de selv mener er best, noe som kan åpne for store geografiske skiller i tjenestetilbud- og kvalitet. Likevel er forsøk med tillitsbaserte tjenester ikke helt ukjent i Norge. For eksempel har Oslo kommune, med inspirasjon fra Danmarks frikommuneprojekt, gjennomført forsøk innenfor organiseringen av hjemmetjenester til eldre i kommunen (jf. Hansen m.fl., 2020). Et annet eksempel fra Norge hvor bedre samordning av tjenester på tvers har vært sentralt, er det såkalte 0-24-samarbeidet, som har involvert en rekke statlige etater og har hatt som mål å gi alle barn og unge støtte og hjelp til å mestre eget liv. I dette samarbeidet trekkes bedre samordning av tjenester og bedre utviklede modeller for samstyring fram som noe av løsningen på utfordringer der tjenester skyver ansvar over på hverandre, og hvor det ofte blir uklart hvem eller hvilken tjeneste som har ansvaret. En utfordring

oppstår også som en «koordineringsutfordring» for brukere med sammensatte hjelpebehov som blir behandlet av tjenestene og opplever tjenestene som fragmenterte og uoversiktlig. Dette skaper grobunn for mistillit mellom bruker og tjenester (Hansen m.fl., 2020).

### 1.3 Data og metode

Utgangspunktet for dette notatet var å skaffe en bedre oversikt over hva en tillitsreform i offentlig sektor i Norge innebærer. I Hurdalsplattformen nevnes både treparts-samarbeidet og brukerorganisasjoner som sentrale aktører som skal tas med i prosessen med å utarbeide reformen. Vi valgte derfor å intervju tre representanter for trepartssamarbeidet: staten, representert ved ledelsen av Kommunal- og distriktsdepartementet som har ansvaret for igangsettelsen av tillitsreformen, LO som part for arbeidstakersiden og KS som part for arbeidsgiversiden i offentlig sektor.

Videre valgte vi å intervju en brukerorganisasjon. Valget falt på funksjonshemmede fellesorganisasjon (FFO). Dette er den største paraplyorganisasjonen i Norge for ulike organisasjoner for funksjonshemmede, kronisk syke og deres pårørende. FFO representerer en medlemsgruppe hvor mange i stor grad er avhengige av offentlige tjenester gjennom livsløpet. Vår tanke var derfor at synspunktene til FFO på tillitsreformen ville være svært viktige å lytte til i lys av vårt ønske om å forstå brukerperspektivet i reformen. Tillitsreformen skal omfatte hele offentlig sektor og det er derfor også andre brukerorganisasjoner som ville kunne vært aktuelle å snakke med, men som ikke ble intervjuet.

Intervjuer ble gjort på Teams på våren 2022 av Lise Lien og Anne Hege Strand. I notatet har vi navngitt alle informanter. Disse har selv gitt tillatelse til dette og har også fått anledning til å lese igjennom notatet før det ble offentliggjort.

I Hurdalsplattformen nevnes også tillitsvalgte og ledelsen i store offentlige virksomheter som sentrale aktører. Vi valgte å ikke kontakte disse i arbeidet med dette notatet, da tillitsreformen er i en tidlig fase og er lite konkretisert ut i enkeltvirksomheter.

## 2 Hva er tillit? En kort kunnskapsoversikt

---

Tillit kan forstås på forskjellige måter og på forskjellige analytiske nivåer. På den ene siden kan tillit forstås som en individuell oppfatning, hvor person A har tillit til at person B gjør handling X. På den andre siden kan tillit forstås som en kontekstuell og kollektivt orientert oppfatning som overskrider personlige erfaringer eller sosiale bånd. Da skilles det ofte mellom to former for tillit:

- 1 *Sosial* tillit er en generalisert eller generisk, allmennorientert og kulturelt forankret oppfatning av at andre mennesker i samfunnet er ærlige og troverdige. Begrepet sier noe om hvorvidt normer, lover og regler følges og stoles på i et samfunn.
- 2 *Politisk* tillit betegner en mer flyktig, konjunktorell, resultatorientert holdning til et politisk objekt, som for eksempel en regjering, et direktorat eller andre konkrete forvaltningsorganer.

### 2.1 Kontekstuelle faktorer

I litteraturen som omhandler kontekstuell basert tillit, finnes det en sentral hypotese om en positiv sammenheng mellom en sterk, universalistisk velferdsstat og tillit. Dette samsvarer med at tillit utgjør en viktig pilar i den universalistiske velferdsstatens politiske idégrunnlag. Den vektlegger kollektivt ansvar, resiprositet og likhet, noe som deretter skaper grobunn for utstrakt tillit av både sosial og politisk art. I den akademiske forskningslitteraturen finnes det rikelig med empiriske studier som bekrefter denne positive korrelasjonen. I nordisk kontekst, for eksempel, har man funnet at universelle velferdsordninger styrker tilliten (Kumlin & Rothstein, 2005; Folkestad, 2017). Det har imidlertid vist seg vanskelig å konkretisere kausale mekanismer mellom velferdsstat og tillit, og operasjonalisere disse i forskningspraksis. Fra et metodisk synspunkt, ligger det en utfordring i å sondre mellom (en mulig spuriøs) samvariasjon og faktisk årsakssammenheng: i hvilken grad kan den observerte samvariasjonen være generert av en bakenforliggende, felles årsak til utformingen av både velferdsstat og (mis)tillit? En relatert utfordring gjelder mulig gjensidig kausalitet: hvordan påvirker velferdsstaten tillit og hvordan påvirker tillit velferdsstaten? (Uslaner, 2011)

En konkurrerende hypotese hevder at det eksisterer en negativ sammenheng mellom en universalistisk velferdsstat og både sosial og politisk tillit. Argumentet beror på at en oppblåst offentlig sektor undergraver individets moralske beveggrunn til å ta vare på seg selv og dermed svekker tillit. Selv om denne hypotesen bygger på neoklassisk mikroøkonomisk teori, preges den av å være teoretisk underutviklet, spesielt hva angår konkrete årsaksmekanismer. Et større problem er imidlertid at den finner magert med støtte i empirisk forskning, som også her støter på omfattende metodiske utfordringer.

En annen litteratur som omhandler kontekstuell tillit i velferdspolitisk perspektiv, tar for seg tillit som et fenomen som følger sosial segregering og forankres i gruppebaserte lukningsmekanismer, der tilliten bare finnes innenfor de enkelte gruppene. Her vises det til at tillit og mistillit kan være gjensidig integrerte og utgjøre to sider av samme mynt, som når den (hvite) øvre middelklassen i USA forsvarer et tillitsbasert velferdssystem for de velbeslåtte (Faricy, 2016) samtidig som ressurssvake minoriteter og deres krav på lignende velferdsgoder ses på med betydelig mistro og mistenksomhet (Gilens, 1999).

I forskningslitteraturen skilles det i tillegg mellom tillit i «normale» tider og tillit i «krisetider». Hva gjelder sistnevnte, har man blant annet funnet at økonomiske kriser kan true sosial sikkerhet og stabilitet, men at dette som oftest skjer når velferdspolitiske innstramningstiltak undergraver (spesielt politisk) tillit. Empirisk forskning tyder med andre ord på at den viktigste destruktive faktoren ikke alltid er kriser som sådan, men heller hvordan kriser blir politisk håndtert av sentrale beslutningstakere. Ellers samstemmer funn under krisetider i stor grad med funn fra normale tider.

## 2.2 Individuelle faktorer

Forskning på individuelle faktorer knyttet til tillit har først og fremst sett på brukeres evaluering av, og tilfredshet med, offentlige velferdstjenester. Her finner man, som forventet, at negativ evaluering av slike tjenester svekker politisk tillit. Positive evalueringer, derimot, styrker tillit til tjenester og, mer generelt, til sentrale demokratiske institusjoner. Personlige erfaringer og interaksjoner med velferdsstatens institusjoner spiller her en viktig rolle. Et positivt inntrykk av en saksbehandler kan forårsake økt politisk tillit, og vice versa. Dette finner man også i Norge, hvor brukere har høyere sannsynlighet for å rapportere positive personlige erfaringer med universelle velferdsordninger, som pensjon og foreldrepenger, noe som øker mellommenneskelig tillit. Selektive, behovsprøvde velferdsordninger, som sosialtjenesten i NAV, derimot, er ofte knyttet til negative personlige erfaringer, noe som reduserer mellommenneskelig tillit (Folkestad, 2017). I tillegg blir tillit påvirket av brukernes oppfatninger av mulighetene demokratisk deltakelse og medbestemmelse, noe som i litteraturen betegnes som «perceived procedural fairness». Det å «ha en stemme» anses som viktig for å oppnå økt tillit til offentlige tjenester (de Blok & Kumlin, 2021).

## 2.3 Oppsummering

Tillit kan knyttes til både individuelle og kontekstuelle faktorer. Selv om den eksisterende litteraturen preges av store metodiske utfordringer knyttet til komplekse årsakssammenhenger og operasjonalisering av nøkkelbegreper, framgår det likevel av forskningen at variasjon i tillit henger tett sammen med samspillet mellom individer og institusjoner, tjenesteytere og tjenestebrukere samt graden av universalisme i velferdsstatens utforming. Dette gjelder også i Norge og i de andre nordiske landene, som utmerker seg både med generøse velferdsordninger og særdeles høyt generalisert tillitsnivå i befolkningen.

# 3 Hva er en tillitsreform?

## Perspektiver fra offentlig sektor

---

### 3.1 Tillitsreform i norsk kontekst

Norge er et land med høy grad av tillit, spesielt sammenlignet med andre land. Likevel skal det nå lanseres en tillitsreform i norsk offentlig sektor. Hvorfor det?

Nettopp fordi vi har så godt utgangspunkt [...] for å ha en tillitsreform. [...] Selv om Norge er et land med høy tillit så mener vi at vi har mye å gå på. Litt av bakgrunnen for at vi drar i gang med det er at vi ser at vi har mye å gå på når det gjelder medbestemmelse for de ansatte i offentlig sektor. Vi kan bli betydelig bedre på det både i forhold til involvering, reformer som skjer i offentlig sektor, digitalisering, men også det daglige arbeidet som de dyktige ansatte i offentlig sektor gjør. At man blir mer involvert og at medbestemmelsen blir styrket, men også det som går på at vi ser at vi har blitt litt overivrig på rapportering og styring av offentlig sektor. Det går fra toppen – fra Stortinget som vil ha mer detaljert styring av forvaltningen og som ønsker å ha mest mulig kunnskap og rapportering på ting som skjer og at det forflytter seg ut i hele forvaltningen og at de som jobber i førstelinja bruker stadig større del av tiden sin på papirarbeid og mindre og mindre tid på kjerneoppgavene – det å gi den norske befolkningen gode tjenester.

Slik ordlegger statssekretær Gunn Karin Gjøl (Ap) seg på spørsmål om hvorfor man trenger en tillitsreform i et land som Norge. På basis av innspill fra fagbevegelsen, viser hun til rigide styringsformer som fra de ansattes perspektiv, kan oppleves som i overkant innskrenkende. I lys av dette, ønsker regjeringen å utvide handlingsrommet til de ansatte ved å redusere papirarbeid knyttet til unødvendige rapporterings- og dokumentasjonskrav og dermed legge bedre til rette for tjenesteorientert oppgaveløsning i offentlig sektor:

En tillitsreform er å snu ting opp ned og der tanken er at du skal involvere tillitsvalgte og ansatte i prosessen fra starten av, og der partene i arbeidslivet blir sentrale i utviklingen av en tillitsreform. Det er egentlig det Norge er anerkjent for internasjonalt – at det er den norske arbeidslivsmodellen vi ønsker å styrke. Og sørge for at folk på jobb opplever at de har stor autonomi, at de trives på jobben, at de får tid til å gjøre de oppgavene de er satt til å gjøre, at de får brukt faget sitt og at de får ytt gode tjenester.

I likhet med statssekretær Gjøl, understreker Ragnar Bøe Elgsaas og forhenværende nestleder Roger Heimli fra LO ønsket om å avskaffe overdreven kontroll og detaljstyring til fordel for et «tillitsbasert arbeidsliv» (Heimli). Tillitsreformen forstås derfor «som en del av det arbeidet med å gjøre ting bedre gjennom at den enkelte og de ansatte sammen på arbeidsplassen kan få større grad av muligheter for å påvirke hvordan de skal jobbe» (Elgsaas). Statssekretær Gjøl mener man kan se på tillitsreformen på en annen måte: Kanskje tillitsreformen «egentlig ikke [er] en reform, men

en arbeidsmetode, en metodikk, eller den norske arbeidslivsmodellen, som jeg liker å kalle det for: å styrke den norske arbeidslivsmodellen».

Alle våre informanter er enige om at det er rom for forbedring i norsk offentlig sektor og støtter intensjonen bak tillitsreformen. Men forskjellige aktører vektlegger forskjellige aspekter ved tillitsbegrepet og hvordan det bør operasjonaliseres i velferdspolitisk praksis. Fra kommunesektorens perspektiv, for eksempel, har behovet for en tillitsreform opphav i spenningen mellom statlig kontroll og lokal autonomi. Helge Eide fra KS uttaler at det «i for stor grad [er] direktiver ovenfra fra staten som påvirker prioriteringer lokalt», noe som «i for stor grad begrenser det man selv mener som kommune eller fylkeskommune at man ville gjøre og bruke sine ressurser mest mulig fornuftig på for å oppnå resultater». Therese Håkonsen Karlseng (KS) utdyper det slik:

Sterk statlig styring begrenser både det lokale politiske handlingsrommet og faglig autonomi. Vi ser at en omfattende detaljstyring i form av plikter og rettigheter og krav, fører til et omfattende behov for internkontroll og rapportering som også utsetter de ansatte i for eksempel skole og barnehage, for administrativt merarbeid og sånn sett da tar tiden bort fra brukerne og tjenestene.

Også her står altså spørsmål om rigide styringsrammer og ineffektiv bruk av ansattes kompetanse sentralt, men problemets underliggende årsak tilskrives manglende delegering av beslutningsmyndighet til kommunene og overdreven statlig overvåking. En tillitsreform bør med andre ord føre til at lokale aktører gis større frihet til å utføre viktige arbeidsoppgaver og yte velferdstjenester på egne, lokalt tilpassede premisser.

I motsetning til de andre informantene, fremhever FFO et eksplisitt brukerperspektiv. Lilly Ann Elvestad, generalsekretær i FFO, beskriver tillitsbegrepet på følgende vis:

Tillit er noe man ikke kan kreve. Man kan ikke be om tillit. Den er bygd på noen forutsetninger om at man opptrer slik og slik. En som er ansatt i tjenesten – han eller hun får tillit av sin arbeidsgiver og får tillit til å gjøre sine skjønnsvurderinger. Så er spørsmål om det forutsetter at vedkommende også har tillit til brukeren? Jeg vil svare ja. Tillit må gå begge veier. For mange av våre brukere er den fraværende. Det er litt formynder. Den ansatte er den som vet best. Mange av våre brukere opplever å bli umyndiggjort i møte med tjenesteapparatet. Hvis relasjonen blir sånn, er da den ansatte tilliten verdig da?

Grete Crowo, seniorrådgiver ved FFO, tilføyer:

Hva vi legger i tillit? [...] Som bruker er man i et avmaktsforhold. Det at man har tillit til [...] at regelverket forvaltes, altså at man har rettsikkerhet og at det forvaltes riktig og at det forvaltes til det beste for brukerne hvis det er meningen med regelverket, at man skal få til en god løsning, eller en behandling [...]. Retningslinjer innenfor medisin er kanskje litt annerledes enn om man søker på tjenester eller ytelser som er skjønnbasert, men at man har tillit til at det blir forvaltet godt. Det er mange ganger et komplisert regelverk og man har gjerne ikke den innsikten, det er vanskelig å ha full innsikt – selv i sin egen sak – hvis man står i kompliserte søknadsprosesser og hvis man har tillit til at de strekker seg så langt det er mulig, de ser hva som er muligheten. Det er viktig at den tilliten er der, noen ganger er den ikke der. Vi får mange henvendelser om NAV-saker til vårt rettighetscenter og da er det en del personer som opplever at systemet, og de som forvalter systemet, ikke prøver å få til en god løsning. At de ikke strekker seg, eller avviser.

Der de andre informantene vektlegger statens tillit til de ansatte i offentlig sektor, vektlegger FFO statens og de ansattes tillit til brukerne av velferdstjenester. Fra et brukerperspektiv, er det med andre ord en viktig forutsetning for tillitsreformen at tillit utvises i begge retninger: «hvis vi skal ha tillit til de ansatte, så må de også ha tillit til brukeren. Både de og systemet» (Elvestad).

Alle disse sitatene belyser to sentrale spenningsmomenter knyttet til tillitsreformen. For det første medfører tillitsreformen en mulig spenning mellom utstrakt bruk av skjønn blant offentlig ansatte og rettighetsfestet tjenesteytelse med hjemmel i lover og regler. Mens rigid regelstyring og utmattende rapporteringskrav ofte har opphav i, og avstedkommer, mistro og mistillit, er det også naturlig å ville påse at utvidet handlingsrom og autonomi ikke åpner for dårlig skjønnsutøvelse, vilkårlighet og forskjellsbehandling i møtet mellom velferdsstaten og innbyggere. På den annen side krever det faktum at folk har forskjellige behov for tjenester at profesjonsutøvere gis den friheten som er nødvendig for å finne gode og forsvarlige løsninger på komplekse arbeidsoppgaver, på basis av god faglig kompetanse og tillitsbasert myndighet, uten av den grunn å måtte begraves under tilhørende administrativt papirarbeid. Tillitsreformen må derfor utformes på en måte som legger til rette for faglig skjønn og kontekstuell forståelse, samtidig som man sikrer lik og rettferdig behandling av brukerne.

For det andre, vil tillitsreformens suksess være avhengig av en styringsmodell basert på utvidet samarbeid som (a) legger til rette for aktiv brukermedvirkning ved å involvere både innbyggere og brukerorganisasjoner; (b) finner en god balanse mellom statlig styring og lokal autonomi, hvor kommunene gis det handlingsrommet de trenger for å forvalte ressurser på en god måte og utforme tjenester i tråd med lokale behov, uten at dette medfører store geografiske ulikheter i tjenestetilbud- og kvalitet; og (c) legger til rette for samarbeid mellom ledelse og de tillitsvalgte i statlige og kommunale virksomheter

### **3.2 Regler, skjønn og brukermedvirkning**

Selv om forskjellige aktører ser forskjellig på betydningen av en tillitsreform, er de fleste – inkludert våre informanter – samstemte når det gjelder reformens hovedmål, nemlig å styrke og forbedre de offentlige velferdstjenestene. Hvordan dette målet skal nås er det derimot ulike syn på. En viktig utfordring går som nevnt ut på å finne en balanse mellom regler og skjønn. På sitt verste, kan regelorientert styring assosieres med kald, ufornuftig og unødvendig byråkratisert behandling av dem som mottar tjenestene. Samtidig stiller økt skjønnsutøvelse ekstra høye krav til sterk faglig kompetanse og habil forvaltning av den tilliten man blir gitt som profesjonsutøver. Våre informanter er enige om at denne balansen er vanskelig å finne. Elvestad (FFO) beskriver problemet på følgende måte:

Det er veldig vanskelig. Hvis vi tar utgangspunkt i Riksrevisjonenes rapport om familier med barn som har funksjonsnedsettelse (Riksrevisjonen 2021) så ser man hvor galt skjønnet kan bringe oss. Hvis du skal ha et mer tillitsbasert system, så må du åpne for å bruke mer skjønn. Det forutsetter veldig god kompetanse, det forutsetter et bevisst forhold til holdninger, særlig for våre grupper som opplever at holdninger er en viktig del av vurderingene og skjønnsvurderingene som gjøres. Vi opplever store geografiske forskjeller i tilbud. Derfor er vi opptatt av rettighetsfesting, nettopp for å bidra til at hva du får av tilbud ikke skal være avhengig av hvilken kommune du bor i eller hvilken saksbehandler eller tjenestetilbyder du har. Det er et veldig stort dilemma. Skjønn



brukt veldig godt, er veldig bra. Noen ganger er det glitrende. Har du noen som finner det spillerommet man har og kan bruke skjønnnet, så kan man finne veldig gode løsninger. Men det kan fort bli veldig tilfeldig hva man faktisk får. Det er vanskelig å svare på om dette er bra eller dårlig. Det handler om kunnskap, ferdigheter, kompetanse og så videre.

Det som er sikkert, fra brukerperspektivet, er at brukermedvirkning er en uunnværlig ingrediens i enhver tillitsreform. Elvestad setter det på spissen:

Mange tenker at hvis vi involverer brukere, så får vi bare store krav. De har en forutinntatthet rundt hva de får av brukermedvirkning. Det er speilet av tilliten. Hvis du ikke inkluderer brukeren og tillit til brukeren, så vil ikke tillitsreformen ha noen verdi for våre brukere, snarere tvert imot. Da vil det bli en stor tragedie.

Brukerorganisasjoner etterlyser rettighetsfesting som et nødvendig virkemiddel for å sikre gode og likeverdige velferdstjenester. På den andre siden, kan det også hende at overdreven rettighetsfesting kan virke mot sin hensikt, ifølge statssekretær Gjul:

En del av utfordringene i offentlig sektor har gått i retning av mer og mer rettighetsfesting – som er veldig bra for brukerne – men samtidig har det medført mer kontroll, mer tilsyn, mer rapportering som gjør at den tiden ansatte skulle brukt til å yte tjenester i stedet blir brukt til disse oppgavene. [...] Ingen skal fjerne noen av rettighetene folk har fått, men vi mener at vi kanskje skal være mer kritiske i forhold til hvor mange ekstra rettigheter vi gir brukerne fordi vi er litt usikre på om det er en vann-vinn-situasjon. Vi tror kanskje at det blir kampen om knappe ressurser som gjør at min gruppe må få lovfestet rett for å være sikre på at i hvert fall vi får andel av de knappe ressursene. Og så spiser det av andre ressurser og det blir mer papirarbeid.

Statssekretæren er likevel klar over at konflikten mellom skjønnsutøvelse og rettighetsfesting må adresseres for at tillitsreformen skal kunne lykkes. Hun understreker at skjønnsutøvelse ikke er ensbetydende med avvikling av individuelle rettigheter, men at reformen har som mål å bedre tjenestene via et nytt partssamarbeid mellom staten, kommunene og fylkeskommunene, offentlig ansatte og brukerne. Hvordan dette nye samarbeidet skal praktiseres er imidlertid fortsatt uklart:

I Hurdalsplattformen er vi veldig tydelige på at brukerne skal involveres. I Norge er vi ganske gode på trepartssamarbeid, men det å koble det med brukerne har vi ikke så mye erfaring med. På kommunalt og fylkeskommunalt nivå er brukerne involvert innenfor helse og sånne ting, så man har en tradisjon å involvere dem på tjenestenivå, men akkurat den koblingen vet jeg ikke om det har vært så mye erfaring med. Jeg er spent på hvordan vi lykkes med det, men det står tydelig i Hurdalsplattformen: Målet er å gi bedre tjenester og da må vi spørre de som tar imot tjenester. Hva mener de skal til for å få bedre tjenester?

### **3.3 Et nytt partssamarbeid?**

Utfordringen knyttet til å utvide trepartssamarbeidet ut i kommunene og brukerorganisasjonene er en problematikk som finner gjenklang i kommunesektorens perspektiv. Eide (KS) beskriver det slik:

En veldig viktig kjepphest hos oss er at begrepet trepartssamarbeid gir ingen mening på lokalt nivå. Det er noen som svever i den villfarelsen. Trepartssamarbeidet er et nasjonalt samarbeid mellom regjeringen, arbeidstakerorganisasjon og arbeidsgiverorganisasjon. På lokalt nivå, er det samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Så kommer brukerorganisasjoner inn, ikke som del av partssamarbeidet, men som del av innbyggermedvirkning. Når man skal finne konkret ut på lokalt nivå hvordan vi kan øke handlingsrom som følge av tillitsreformen – som utvikles nasjonalt i et trepartssamarbeid – hvordan kan det benyttes lokalt? Det er åpenbart at brukerorganisasjoner og brukerrepresentanter er helt nødvendige for å bidra til innholdet i det. Hvordan kan en tillitsreform som gir økt handlingsrom på skolesiden benyttes lokalt uten å involvere foreldregruppene? Det er helt åpenbart.

KS mener videre at «kommunesektoren har en kultur og tradisjon for godt partssamarbeid, gode arenaer for involvering og medvirkning» (Karlseng) og at kommunesektoren derfor kan anses som en velegnet lokaldemokratisk arena for utviklingen av en utvidet partssamarbeidsmodell. Dette gir også mening for FFO, som er opptatte av «brukernær tjenesteutvikling» (Crowo):

Vi hadde tillitsreformen oppe på et møte tidligere, da kan vi ikke bare [ha] en sentral brukermedvirkningsprosess inn mot [Arbeids- og velferdsdirektoratet], men [vi må] ta ansvar sammen med direktoratene og rigge en prosess der man prøver å få aktivisert de lokale NAV-utvalgene, fylkes-NAV-nivå og eventuelt NAV-kontor, eller kommunenivå, da. Hvordan man skal rigge medvirkning, blant annet knyttet til hva som er viktig og målsettingen i tillitsreformen i NAV, men man ser for seg et løp over flere år. At man prøver å sikre brukermedvirkning. Så får vi se hvordan det blir.

Statssekretær Gjøl bekrefter at tett samarbeid med kommunal sektor kan utgjøre en viktig del av tillitsreformen ved å bygge på tidligere og pågående utviklingsprogram, eksempelvis «Sammen om en bedre kommune» (Regjeringen, 2016). Samtidig understreker både KDD og LO at det finnes store forskjeller internt i offentlig sektor, internt i offentlige virksomheter og mellom kommunene, noe som gjør at tillitsreformen må omfatte et bredt spekter av kontekstuelle tilpassede virkemidler. Elgsaas (LO) beskriver utfordringen på følgende vis:

Det er ikke en *one size fits all* og det er det som gjør at tillitsreformen blir en pakke av forskjellige virkemidler og forskjellige måter å endre arbeidsmåtene på i forskjellige etater. Det er ikke sånn at alt er likt og det skal ikke nødvendigvis være det heller. Det vi har vært opptatt av er hvordan tillitsreformen skal gjennomføres, og hvordan dette skal utføres, må i stor grad være av folk i organisasjonen selv. De må finne hva som er problemene og løsningene. [...] Det må settes ned ledelse, tillitsapparat og eventuelt politisk styringssett for å finne ut hva dette betyr for oss. De må gå gjennom egen organisasjon og så vil nok en tillitsreform innenfor politiet se litt annerledes ut enn innenfor skoleverket i en kommune. Og det kan være store forskjeller mellom ulike kommuner og i underliggende enheter.

Disse sitatene framhever nok en gang at forskjellige enheter – individer, arbeidsplasser, virksomheter, kommuner, sektorer, o.a. – har forskjellige behov og at kontekst er viktig. Et nøkkelspørsmål blir dermed: Hvordan skal en tillitsreform som igangsettes på statlig nivå ta hensyn til en slik heterogenitet? Statssekretær Gjøl innrømmer

at dette er en stor utfordring, men viser til en rekke pilotprosjekter, først og fremst i NAV, som skal brukes for å identifisere problemer, i kontekst, via samarbeid med de relevante partene:

Hele tillitsreformen er bygd sånn at vi prøver. – sammen med partene i arbeidslivet, de ulike fagstatsrådene, direktorater, embetsverk – å identifisere hva som er utfordringene i de ulike sektorene og så starter vi der når vi jobber i forhold til tillitsreformen. [...] Vi kommer også til å samarbeide med KS om å jobbe med en tillitsreform og ha noen prosjekter i kommunene. [...] Det blir de ulike fagdepartementene sitt ansvar å involvere mer på virksomhetsnivå. Det tenker vi at de skal klare å få til gjennom pilotprosjektene. At man gjennom dem involverer, for eksempel NAV, velger førstelinja der, at man har med partene, arbeidsgiverne, brukerne i prosjekter som identifiserer hva som er de store utfordringene på vår arbeidsplass for at vi skal få tid til å yte bedre tjenester til brukerne.

### 3.4 Tillit og ressurser

Ifølge Gjul i KDD, er tillitsreformens primære formål å forbedre velferdstjenestene i Norge. Et annet mål er å effektivisere forvaltningen av ressurser i offentlig sektor:

Vi erkjenner at oljealderen er over og at vi kommer til å få mindre penger. Det er ikke noe mål at vi skal kutte i offentlig sektor, men vi tror ikke at det kommer til å komme mye mer penger inn til offentlig sektor de kommende årene. Da må vi tenke på hvordan vi kan jobbe smartere og sørge for at vi utnytter de ressursene vi har på enda bedre måte enn i dag. Det er også en intensjon og en målsetting.

Andre aktører er imidlertid opptatte av at tillit henger sammen med det omsluttende ressursregimet, slik som økonomiske midler, bemanning, og overordnet institusjonell kapasitet. Økt tillit til å utøve faglig skjønn forutsetter nemlig at profesjonsutøvere har tilstrekkelige ressurser for å kunne forvalte den økte tilliten på en gunstig måte. Dette understrekes blant annet av Elgsaas (LO):

Man snakker om tid og tillit, nøkkelord. Men man kan ikke bare løse utfordringer ved å gi folk mer tillit hvis du gir dem mindre penger, mindre ressurser og mindre tid. Da får man ikke gjort ting på en bedre måte. [...] Da må de folkevalgte være de som bestemmer hva man faktisk skal levere av oppgaver. Så må de være villige til å bla opp det som er nødvendig for å kunne levere de oppgavene. Har man ikke råd til å levere alle de oppgavene, så må man prioritere og gjøre mindre av noe annet, eller hente inn mer ressurser. [...] Derfor må man prioritere. [...] Tillitsreformen er ikke ment å være en sparerreform.

Tillitsreform må med andre ord ikke reduseres til en eufemistisk betegnelse på velferdspolitiske innstrammingsiltak. Informantenes utsagn tilsier at hvis tillit skal utvises både oppover, nedover og på tvers i velferdssystemet, samt brukes på effektivt vis til både kompetent og lokalt tilpasset oppgaveløsning, må den understøttes av de ressursene som tilsvarer oppgavens omfang og kompleksitet.

## 4 Konklusjon

---

Tillit er et bredt begrep med mange forskjellige og til tider kontrasterende, velferds-politiske assosiasjoner. En tillitsreform kan derfor bety så mangt, og dette framgår også av intervjuene våre med sentrale aktører. I den forbindelse tilbyr erfaringer fra Sverige og Danmark en viktig lærdom: En tillitsreform bør utarbeides på basis av tydelige definisjoner og problemstillinger som konkretiserer reformens innhold. Dette innebærer både at man identifiserer konkrete problemer som reformen kan bidra til å løse og at man tar eksplisitt hensyn til at (mis)tillit kan oppstå på forskjellige måter og på forskjellige nivåer. Mens økt tillit fra statens side til offentlig ansatte og deres skjønnsutøvelse er et aktverdig formål, er det samtidig viktig å huske på at negative erfaringer hos brukere, eksempelvis som resultat av vilkårlig eller mistenkeligjørende behandling, er svært ødeleggende for deres tillitt til velferdssystemet som helhet. Tillitsrelasjonen er med andre ord kompleks og mangfoldig; derfor trenger man tillit i alle ledd. Hvordan dette skal oppnås er uklart og aktørene selv mangler tydelige formuleringer av hvilke konkrete tiltak de ønsker realisert.

Hva sier de ulike aktørene om tillitsreformen? Regjeringen ser behovet for og ønsker å iverksette en reform i offentlig sektor. Målet er at man skal tone ned styringsformer knyttet til New Public Management ved å gi makt og tillit tilbake til førstelinja i velferdsstaten. Regjeringen er imidlertid utydelige på nøyaktig hva reformen skal gjøre, og har i den sammenheng bedt om innspill fra en rekke aktører. Blant disse vektlegger LO en organisatorisk løsning hvor modellen for organisering av arbeidslivet, nemlig trepartssamarbeidet, brukes som utgangspunkt for tillitsreformen. KS, på sin side, understreker at trepartssamarbeidet er et nasjonalt fenomen som ikke eksisterer på lokalt nivå. Kommunesektoren anses derimot som en allerede eksisterende modell for tillitsbasert styring. Derfor ønsker KS at det delegeres ytterligere beslutningsmyndighet til kommunene og at man derved vedlikeholder eller konserverer dagens praksis. FFO er på linje med regjeringen i den forstand at man ser behovet for en reform, men framhever hvordan tillitsreformen kan virke mot sin hensikt – å styrke velferdsstaten ved å utvikle og forbedre tjenestene – i fraværet av et eksplisitt brukerperspektiv. I den forbindelse, foreslår FFO både kulturelle og organisatoriske løsningen, hvor tillit utformes både i endring av holdninger til brukerne og deres varierte behov og endring av styrings- og forvaltningsmekanismer.

Hvilke styringsmekanismer åpner og lukker for brukermedvirkning? Her er regjeringen åpen for å lytte, uten å ha en konkret tiltaksorientert plan. LOs perspektiv tilsier at trepartssamarbeidet vil endre styringspraksis, noe som vil komme brukerne til gode, mens KS mener dagens organisering på kommunalt nivå allerede omfatter brukermedvirkning og vil derfor ikke endre styringsform. FFO, på sin side, er tydelige på at endring er nødvendig, men framstår mindre tydelige på hvordan endringene skal gjøres i praksis. Forskning viser imidlertid at ulike styringsformer påvirker mulighetsrommet for brukermedvirkning og hvordan brukermedvirkning gjennomføres. Dette bør det tas hensyn til i den neste fasen av reformen.

Konklusjonen er med andre ord at tillitsreform fortsatt er et uklart begrep, med uklare velferdspolitiske implikasjoner. På et overordnet nivå indikerer våre

informanternes uttalelser at en tillitsreform vil innebære at ansatte i offentlig sektor blir hørt i forbindelse med viktige beslutninger, og at de får større frihet både til å organisere sin egen arbeidsdag og til å utøve faglig skjønn; at brukernes stemme blir hørt og utgjør en vesentlig del av en ny, utvidet tillitsbasert samarbeidsmodell; og at beslutningsmyndighet delegeres til relevant lokalt nivå uten at det gis slipp på nødvendig statlig styring, rettighetsfesting og andre viktige forfatningspolitiske normer. Med utgangspunkt i informantenes innspill, vil tillitsreformen medføre flere overlappende balanseøvelser og forutsette at tillit utformes begge veier, både vertikalt – ovenfra og ned, nedenfra og opp – og horisontalt – via tillitsbaserte mellommenneskelige relasjoner innenfor offentlige institusjoner.

Utfordringene i offentlig sektor bærer i preg av at mange ulike tjenesteutøvere må samarbeide for å løse et problem. Utfordringer som å redusere barnefattigdom eller å få flere unge til å gjennomføre skolegang, innbefatter et samarbeid på tvers av en bred vifte av tjenester som barnehage, skole, barnevern, fritidstilbud, kriminalomsorg, helse- og omsorgstilbud, NAV og arbeidsinkludering, og boligsosiale tjenester. Dette krever både høy faglig kompetanse og nok handlingsrom til å kunne utnytte denne kompetansen på en formålstjenlig måte. Dette handlingsrommet må utformes innenfor en styringsramme som kobler stat, kommune og virksomhetsnivå.

Statsviteren LeGrand (2006) har pekt på at tillitsbasert styring fungerer best der mål og motivasjon blant de som styrer og de som utfører oppgavene er sammenfallende. Sett i et brukerperspektiv, bør dette også utvides til å inkludere brukernes ønsker for en tjeneste. Operasjonaliseringen av denne utvidelsen på en måte som er konkret og som tar eksplisitt hensyn til forskjellige parter og interesser vil sannsynligvis utgjøre tillitsreformens største utfordring.

# Litteratur

---

- Agenda (2021). *Tillitsreform på norsk*. Notat. 1/2021.
- Bringselius, L. (2018). *Styra och leda med tillit* (SOU 2018:38).
- de Blok, L. & Kumlin, S. (2021). Losers' Consent in Changing Welfare States: Output Dissatisfaction, Experienced Voice and Political Distrust. *Political Studies*: <https://doi.org/10.1177/00323217211993646>
- Faricy, C. (2016). *Welfare for the wealthy. Parties, social spending and inequality in the United States*. Cambridge University Press.
- Folkestad, B. (2017). Politisk tillit og bruk av offentlige velferdstjenester. I D.A. Christensen, T.S. Lindén, B. Ytre-Arne, J. Aars (red.), *Tjenstedemokratiet. Velferdsstaten som arena for deltagelse* (s. 146-163). Universitetsforlaget.
- Gilens, M. (1999). *Why Americans hate welfare. Race, media, and the politics of antipoverty policy*. University of Chicago Press.
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S. & Hanen, H. C. (2020). *Mind the gap! Nordic 0–24 collaboration on improved services to vulnerable children and young people. Final report from the process evaluation*. Fafo-report 2020:21.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money and Management*. 25(1): 27-34.
- Hurdalsplattformen. (2021). *For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021-2025*.
- Kumlin, S., Rothstein, B. (2005) Making and breaking social capital: the impact of welfare-state institutions. *Comparative Political Studies*. 38(4): 339-365. <https://doi.org/10.1177/0010414004273203>
- Le Grand, J. (2006). *Motivation, Agency, and public policy: of knights and knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press.
- LO (2022). *Innspillsmøte med arbeidslivets parter om tillitsreformen i offentlig sektor*. Innspill til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 05. januar 2022
- Regjeringen (2. mai 2016). *Sammen om en bedre kommune*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/sammen-om-en-bedre-kommune/id2472261/>
- Riksrevisjonen (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse av helse- og omsorgstjenester til barn med funksjonsnedsettelse* Dokument 3:15 (2020–2021)
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymnet – tillitsbasert styrning och ledning av välfärdssektorn*.
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat*. Betänkande av Tillitsdelegationen.
- Røiseland, A., Vabo, S.I. (2016). *Styring og samstyring. Governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Uslaner, E.M. (2011) Corruption, the inequality trap, and trust in government. I S. Zmerli, M. Hooghe (red.), *Political Trust: Why Context Matters*, s. 141-162. Colchester: ECPR Press.
- Vabo, S.I., Røiseland, A. (2012) Conceptualizing the tools of government in urban network governance. *International Journal of Public Administration*. 35(14): 934-946. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.691243>



# Tillitsreformen i offentlig sektor

I Hurdalsplattformen lanserer regjeringen en tillitsreform i norsk offentlig sektor. Hovedmålet er å styrke førstelinja i velferdsstaten gjennom økt tillit og dermed sikre bedre tjenester for innbyggerne. Men hva legges i begrepet tillit? Hvordan skal tillit «reformerer»? Hvem er med på å utforme tillitsreformen i praksis? Og hvilke velferdspolitiske konsekvenser kan en slik tillitsreform ha? Dette notatet belyser disse problemstillingene. Notatet gir en oversikt over samfunnsvitenskapelig forskning på samspillet mellom (mis) tillit og velferdsstaten, og analyserer ulike forståelser av tillit og tillitsreformen ved hjelp av intervjuer med sentrale aktører og beslutningstakere i norsk offentlig sektor.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2022:10  
ID-nr.: 10372