

AGENDA

TILLITSREFORM PÅ NORSK

-

1/2021

Sammendrag

Mange av dagens samfunnsutfordringer, som klima, migrasjon og ulikhet, er komplekse, og stiller myndighetene overfor styringsutfordringer. Det gjør det nødvendig med nye arbeidsformer, mer gjensidig forståelse og økt samarbeid mellom forvaltning, innbyggere, næringsliv og andre aktører i sivilsamfunnet.

Styringsutfordringene kommer også innenfra. Rigide skjema og unødvendig rapportering går ut over kvaliteten på tjenestene. For mange krav til dokumentasjon, detaljert rapportering og skjemavelde stjeler verdifull tid, og risikerer å sette fagkompetanse, erfaring og nødvendig skjønn til side i komplekse velferdstjenester. Komplekse regelverk og interne kontrollsystemer gjør ansvarsforholdene i forvaltningen utydelige, og vanskeliggjør meningsfull kommunikasjon mellom innbyggere og myndigheter.

Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV står sammen med Rødt og MDG om å ville innføre en reform for mer tillitsbasert styring og ledelse av offentlig sektor. LO er også engasjert i tematikken og har nedsatt et utvalg med representanter fra LO Stat, Skolenes Landsforbund (SL), Norsk tjenestemannslag (NTL), Fellesorganisasjonen (FO) og Fagforbundet som skal utrede konkrete forslag til hvordan tillitsreform kan iverksettes i offentlig sektor, og hvordan LO og LO-forbundene kan følge dette opp videre.

Dette notatet gir en gjennomgang av status for arbeidet med tillitsreform i Sverige og Danmark og en oversikt over hvordan en tillitsreform blir forstått og definert, og hvilke problemer den er ment å skulle løse. På bakgrunn av kjente utfordringer i Norge, samt erfaringer fra våre naboland, skisserer vi noen prinsipper for en norsk tillitsreform.

I Sverige har spørsmålet om tillitsreform vært utredet siden 2015 og resultert i en rekke offentlige utredninger som både beskriver utfordringene og diskuterer mulige reformer. Notatet tar kort for seg forslagene i sluttrapporten «Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten» (SOU 2019:43).

I Danmark har København kommune gjennomført en tillitsreform. På nasjonalt nivå har det danske sosialdemokratiske partiet lansert en selvstyrereform i syv punkter: lokale velferdsavtaler, flerårige budsjetter, få bindende mål, ledere er ansvarlig for sine resultater, gevinster skal gagne lokalt, et styrket kvalitetstilsyn og at reformene skal være basert på frivillighet.

Utgangspunktet for dagens styringsmodell er at offentlig forvaltning kan styres etter prinsipper lånt fra markedet. Det forutsetter blant annet at oppgaver kan splittes opp, at det er mulig å måle og formidle resultater og at det er virksom konkurranse. Hovedargumentet i dette notatet er at det offentlige ikke bør behandles som om det var en privat virksomhet. Konkurranse kan ikke være det bærende styringsprinsippet. New Public Management har vist seg å være feilslått og har skapt mer detaljstyring og mer mistillit. En mer tillitsbasert styring av offentlig sektor er derfor nødvendig.

Samtidig forvalter offentlig virksomhet et samfunnsoppdrag på vegne av innbyggerne. I tillegg til tillit, borgerfokus, helhetssyn, handlingsrom, kunnskap og åpenhet må offentlige

virksomhet også hegne om forfatningsrettslige prinsipper som rettssikkerhet, demokratisk legitimitet, kontroll og ansvar. Notatet antyder at elementer i de danske reformene ligger nærmest å gi tillitsreform et konkret innhold som også ivaretar disse hensynene.

Tillitsreformen må tilpasses ulike deler av offentlig sektor og deres særegne virkemåte og egenart. Det vil derfor ikke være én tillitsreform som passer alle steder. Tre tiltak trekkes fram som spesielt relevante for en norsk tillitsreform: lokale utviklingsavtaler, få bindende mål og lærende tilsyn.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
2	Styring, kontroll og tillit.....	8
2.1	Styring i offentlig sektor	9
2.2	Tillit og kontroll.....	10
2.3	Regelstyring og faglig skjønn	12
2.4	New Public Management	12
2.5	Styringsproblemer i offentlig sektor.....	14
2.6	Gode og effektive løsninger på komplekse samfunnsproblemer	15
3	Erfaringer fra Sverige og Danmark.....	17
3.1	Sverige	17
3.1.1	Tillitsbasert styring og ledelse.....	17
3.2	Danmark	23
3.2.1	Samskaping.....	24
3.3	Hva kan Norge lære?	26
4	Mulige elementer i en norsk tillitsreform	28
4.1	Lokale utviklingsavtaler	29
4.2	Få bindende mål	31
4.3	Lærende tilsyn	33
5	Avsluttende betraktninger	36
6	Referanser	38

1 Innledning¹

Dagens samfunnsutfordringer er komplekse. Et eksempel er klimakrisen, der gode løsninger krever samarbeid på tvers av sektorer i det offentlige, men også nye samarbeid mellom myndigheter, innbyggere, organisasjoner og næringsliv. De siste tiårene har det foregått en digital revolusjon som har introdusert ny teknologi og gitt nye muligheter for bruk av data. Moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi åpner for nye former for dialog med innbyggere og involverte aktører. Samtidig blir det stadig tydeligere at offentlig sektor henger fast i en forvaltningsmodell fra det 20. århundre som ikke er tilstrekkelig til å håndtere det 21. århundres utfordringer. Offentlige institusjoner og organisasjoner må se seg om etter nye arbeidsformer.

I Norge har ønsket om en tillitsreform i offentlig sektor stått høyt på den politiske agendaen i flere år. Tilhengere av en reform peker på utfordringer i dagens forvaltning. Stikkord er manglende innbyggerfokus, rigide regelverk og skjema og unødvendig rapportering som stjeler verdifull tid og går på bekostning av faglighet, helhet og kvalitet.

«Skjemautfylling er nå viktigere enn å snakke med et menneske i nød», skriver Ulrik Fredrik Malt, leder i Norsk psykiatrisk forening i Aftenposten 31. august 2020. Når helseforetakene vektlegger antall konsultasjoner, blir de sykeste «ulønnsomme» i et budsjettperspektiv og nedprioriteres derfor i dagens økonomisystem. Produksjon havner foran hjelp. Men ivaretagelse av de alvorligst psykisk syke krever mange ulike og ressurskrevende faglige tiltak som ikke fanges opp av konsultasjonstelling, skriver han. Eksempelet illustrerer behovet for endringer i hvordan offentlig sektor styres og organiseres.

For at en tillitsreform skal ha legitimitet, er det helt nødvendig at den utarbeides i samråd med de gruppene som den skal gjelde for, det vil si ansatte i offentlig sektor. Derfor er det også viktig at arbeidet med å konkretisere innholdet i reformen skjer i tett dialog med tillitsvalgte og forankres i fagforeningene som organiserer ansatte i offentlig sektor. LO-kongressen 2017 ønsket en tillitsreform. Et utvalg ledet av 2. nestleder Roger Haga Heimli ble nedsatt i november 2019 og har hatt representanter fra Skolenes Landsforbund (SL), Norsk tjenestemannslag (NTL), Fellesorganisasjonen (FO) og Fagforbundet. Utvalgets mandat har vært å vurdere hvordan tillitsreform kan iverksettes i offentlig sektor og hvordan LO og LO-forbundene kan følge opp dette videre.

De rødgrønne partiene (SV, Sp og Ap), inkludert Rødt og MDG, står samlet om å ville innføre en tillitsbasert styring og ledelse av offentlig sektor. SV vedtok prinsipper for en tillitsreform allerede på sitt landsmøte i 2014. Her lanserer de syv prinsipper som sammen skal danne grunnlaget for en ny kurs for velferden.¹ Senterpartiet la i oktober 2020 fram programutkast om tillitsreform (Ansvarlighet og tillit framfor kontroll og byråkrati).

Arbeiderpartiets leder Jonas Gahr Støre tok et oppgjør med unødvendig detaljstyring på LO Stats kartellkonferanse på Gol i november 2019 og varslet en tillitsreform. Partiet er nå i

¹ Denne teksten ble første gang presentert som en artikkel under NEON-konferansen 2020, spor 18 Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor

gang med å utarbeide forslag som skal lanseres på partiets neste landsmøte (Forslag til nytt partiprogram for Arbeiderpartiet 2021-2025). Også Rødt har gitt uttrykk for at det behov for endringer i offentlig forvaltning (Komiteens forslag til nytt partiprogram 2021-2025). Partiet Rødt er også tydelige på at de ønsker å gjøre noe med rammebetingelsene. De vil ha mer av offentlige tjenester i egenregi, mindre bruk av foretaksmodellen og mer frie midler til kommunene. Rødt begrunner det med behovet for mer lokalt faglig selvstyre. Miljøpartiet de Grønne (MDG) er på side spesielt opptatt av at det er behov for en tillitsreform innen høyere utdanning og foreslår det i sitt utkast til partiprogram. Partiet ønsker at det såkalte «tellekantsystemet» som holder oversikt over publiseringer i vitenskapelige tidsskrift, nedskaleres, og at administrative oppgaver reduseres og unødvendig rapportering fjernes, slik at forskere får mer tid til å forske (Forslag til nytt partiprogram 2021-2025).

Det er flere fellesnevner i disse initiativene. Samtidig viser de behovet for å konkretisere begrepet «tillitsreform». Høsten 2020 lanserte LO-utvalgets definisjon. Så langt har de kommet fram til tre prinsipper eller dimensjoner som skal lede det videre arbeidet:

- Tillit mellom partene i arbeidslivet
- Tillit til de ansattes kompetanse og faglighet
- Tillit mellom politikere, ansatte og innbyggere

Hvilke tiltak som best fremmer disse tre prinsippene, vil variere fra område til område. Det som passer for kunnskapssektoren er ikke nødvendigvis det samme som det som vil være riktig og effektivt for helseområdet, eller velferdstjenester som NAV. LO-utvalget har derfor utfordret de ulike fagforeningene til å utarbeide fem punkter for en tillitsreform innenfor sine fagområdet.

Et eksempel er Forskerforbundet som har landet på følgende fem punkter (Lind, 2020):

Det første punktet dreier seg om *medbestemmelse og medvirkning*. Medbestemmelse innebærer at de tillitsvalgte er med på viktige beslutninger for de ansatte, og medvirkning betyr at den ansatte har innflytelse over sin egen arbeidssituasjon.

At det settes mål er naturlig, men det må være gode mål. Det andre punktet er derfor *å styre med færre detaljerte og kvantifiserbare mål*.

Overdrevne rapporteringskrav er ikke bare tidkrevende, men innskrenker også det faglige skjønnet. Det tredje punktet er *å kutte i kravene til rapportering*.

Det fjerde punktet handler om å sikre handlingsrommet for faglige vurderinger ved å gi institusjonene *økt grunnbevilgning*.

Det femte og siste punktet er svært generelt formulert, og går ut på *å erstatte stadig økende resultatstyring og rapportering med mer gjensidig tillit*.

Hensikten med denne øvelsen er god og nyttig. Tillitsvalgte i hver sektor får anledning til å gjøre sin analyse av hvor skoen trykker, og komme med sine forslag til tiltak tilpasset de utfordringene de opplever hos seg. Når disse forslagene etter hvert blir klare, vil de danne et

godt kunnskapsgrunnlag for hvordan en tillitsreform bør se ut og samtidig ta hensyn til relevante forskjeller mellom fagområder, sektorer og oppgaver i offentlig sektor.

Det er også nyttig lærdom å hente fra arbeidet med tillitsreform i våre to naboland, Sverige og Danmark. Dette notatet er en litteraturgjennomgang basert på offentlige dokumenter og utredninger om tillitsreform fra Sverige og Danmark, inkludert hørings svar til disse. I tillegg baserer det seg på forskningsartikler og fagbøker som omhandler tillitsreform i Norge, Sverige og Danmark.

Målet med notatet er primært å gjøre rede for hvordan begrepet tillitsreform er forstått og operasjonalisert i den politiske konteksten i Sverige og Danmark, og hvilke konkrete policyforslag som kan være aktuelle for en norsk variant av tillitsreform.

Kapittel 2 gir en teoretisk diskusjon av styring i offentlig sektor og sentrale begreper som kontroll, tillit og styring utdypes. Kapittel 3 er en gjennomgang av erfaringer fra Sverige og Danmark. I kapittel 4 gjør vi en vurdering av om noen av de foreslåtte tiltakene kan være relevante for en norsk tillitsreform.

2 Styring, kontroll og tillit

I Norge har behovet for en tillitsreform for alvor dukket opp i den offentlige samtalen de siste 4-5 årene. I Danmark kom diskusjonen tidligere, spesielt knyttet til at danske myndigheter i 2011 og København kommune i 2012 tok initiativet til en tillitsreform. I Sverige ble det første regjeringsoppnevnte utvalget som skulle utrede en tillitsreform nedsatt i 2016.

Felles for disse initiativene er en bekymring over at byråkrati, kontroll og detaljstyring går ut over kjerneoppgaver og ansattes motivasjon, samt utfordringer med synkende effektivitet og målforskyvning (de Bruijn, 2007; Bentzen T. , 2015; Tillitsdelegationen, 2017; Kuvaas, Kleivane, & Olesen, 2017; Hornstrup, Laursen, & Laursen, 2017).

En sentral kritikk av styringen av offentlig sektor i Danmark er at det har oppstått et stadig mer komplekst system av kontroll, regulering og resultatstyring hvor kontroll selveskalerer (såkalt «mushrooming») (Wadman, 2015). Problemene med «regelakkumulering» og erfaringene fra Danmark er nærmere beskrevet i Agenda-notatet *Tillit og styring* (Tankesmien Agenda, 2015).

Det er også gjort beregninger som indikerer at mindre detaljstyring vil redusere kostnader. Å redusere kontrollomfanget i byråkratiet i Danmark har blitt anslått til å kunne redusere kostnader tilsvarende 150.000 årsverk (Elkjær & Pedersen, 2013).

En tillitsreform skal også gi offentlige ansatte større faglig autonomi. Et særlig problem er når styringen presser de ansatte til å gjøre det som måles fremfor det de opplever som faglig forsvarlig (Smith, 1995; Triantafillou, 2012). Flere studier tyder også på at tillit øker produktivitet og kvalitet i oppgaveløsningen (Nyhan, 2000; Spreitzer & Mishra, 1999; Bijlsma-Frankema, van de Bunt, & Rosendaal, 2005; Gould-Williams, 2003).

Det finnes en rekke forskning som underbygger at det å gi medarbeidere tillit kan ha positive effekter. Tillit øker engasjement og tilfredshet på jobben (Nyhan, 2000; Dirks & Ferrin, 2002) og reduserer sjansen for helseproblemer under omstillingsprosesser (Oksanen, et al., 2008). Tillit reduserer stress og utbrenthet i perioder med høye krav (Harvey, Kelloway, & Duncan-Leiper, 2003), og tillit styrker innovasjon (Costa, Roe, & Taillieu, 2001; Gambetta, 1990; Lumann, 1999).

En tillitsreform forutsetter en endring i ledelsesfilosofi. Tillit kan ikke bes om, men må skapes (Hornstrup, Laursen, & Laursen, 2017). Endring i ledelse er ikke nok. For å ha en virkning, må samtidig en tillitsreform følges av konkrete endringer i styringen og organiseringen av offentlig forvaltning.

Både Danmark og Sverige har kommet lenger enn Norge med å gi tillitsreform i offentlig sektor et konkret innhold. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan behovet for tillitsreform har blitt forstått og diskutert i disse to landene, som på vesentlige områder har en forvaltningsmodell som ligner den norske. Før vi går nærmere inn på erfaringene fra Danmark og Sverige, er det nødvendig med noen begrepsmessige avklaringer.

I dette kapitlet drøftes noen sentrale begreper knyttet til styring av offentlig sektor. Hva er prinsippene for styring i offentlig sektor? Hvordan er forholdet mellom styring og kontroll? Hvilke utfordringer er kravet om en tillitsreform et svar på? Hensikten er å gi en teoretisk ramme for den videre diskusjonen.

2.1 Styring i offentlig sektor

Offentlig forvaltning er variert og skal ivareta en lang rekke ulike oppgaver. Dermed vil også styringen være sammensatt av flere ulike prinsipper. Svært forenklet er det likevel mulig å skille mellom noen hovedprinsipper for styring av offentlig sektor.

Den første er den klassiske styringsmodellen til Max Weber. Her ser man byråkratene som passive utøvere av folkeviljen, og styringen skjer ovenfra. Folkevalgte politikere instruerer forvaltningen gjennom lover og regler.

Alle deler av offentlig sektor underlagt *regelstyring*, det vil si lovbestemte indikatorer som bidrar til å angi en viss kvalitetsstandard eller å sikre et visst minimum av kvalitet i tjenesten. Forskrifter, retningslinjer og veiledninger brukes for å fylle ut de overordnede føringene i lover. Omfanget og innholdet i regelstyringen varierer naturlig nok mellom ulike sektorer.

Den regelstyrte modellen er helt grunnleggende i et demokrati og har klare dyder. Regler skal overholdes, myndigheter skal holdes demokratisk ansvarlig for sin myndighetsutøvelse. Rettsikkerhet og likhet for loven står sentralt. Disse klassiske embetsmannsdydene skal sikre at regler overholdes, at myndigheter opptrer legitimt og at ressurser brukes etter hensikten.

Den klassiske byråkratimodellen gir demokratisk legitimitet, men ikke alltid smidighet og effektivitet. Litt forenklet kan vi også si at regelstyring ser på innbyggerne som passive brukere og mottakere av offentlige goder og tjenester.

Det andre prinsippet kan vi kalle *konkurransen*. Markedsmekanismer brukes til effektivisering og optimalisering. Bruk av konkurranse som styringsmekanisme er et sentralt økonomisk virkemiddel. Konkurranse etter anskaffelsesregelverket brukes i dag innenfor blant annet i barnevern, kommunale helse- og omsorgstjenester og arbeidsmarkedstiltak (NOU 2020:13, s. 441). Innenfor dette prinsippet plasser jeg også bruk av økonomiske insitamenter, som belønner ønsket adferd og straffer uønsket, og for eksempel utløser ekstra midler ved økt måloppnåelse. Stortingets budsjettvedtak legger grunnlaget for hvordan de økonomiske virkemidlene utformes.

Begge disse prinsippene er å finne i dagens styring av offentlig sektor.

Målet med en tillitsreform i offentlig sektor er å forsterke innslaget av et tredje prinsipp, det som kalles *tillitsbasert styring* (SOU 2019:43) (Adler, 2001). Tillitsbasert styring er en form for styring preget av høy grad av tillit fra den statlige og kommunale forvaltningens side til det lokale nivået og vekt på faglig autonomi og økt handlingsrom lokalt i den offentlige forvaltningen (Øllgaard Bentzen, 2019). Det innebærer mindre detaljstyring og kontroll og større fokus på virksomhetens mål og borgernes behov. Beslutningsmyndighet og ressurser flyttes på en måte som fremmer lokal autonomi og et arbeidsmiljø der de enkelte ansatte får større ansvar og handlingsrom, innenfor tydelige rammer. Nedenfor går vi nærmere inn på hva det vil si.

Normalt vil offentlig sektor styres av en kombinasjon av prinsipper. Tillitsbasert styring kan ikke *erstatte*, men må være et supplement til regelstyring, økonomiske insentiver og styring

ved konkurranse. Samtidig vil det også ofte være avveininger der mer av den ene styringsformen fortrenger mulighetene for det andre. Mer styring gjennom regler og økonomiske incentiver vil for eksempel kunne undergrave tillitsbasert styring ved at ansatte opplever det som større mistillit. Tilsvarende vil økonomiske incentiver og utstrakt kontroll være mindre påkrevet der det er sterkere tillit til at tjenestene blir levert samfunnsmessig effektivt. Her kan slike virkemidler snarere virke mot sin hensikt og faktisk skape større mistillit.

Det vil altså være behov for å gjøre en avveining mellom hvor stor grad av tillitsbasert styring og styring gjennom kontroll og økonomiske incentiver som er hensiktsmessig, og svaret vil variere avhengig av hva slags offentlige tjenester det er snakk om. Tillitsbasert styring kan føre til mindre behov for oppfølging og kontroll gjennom detaljerte regler. Det er også verdt å merke seg at det følger styringskostnader forbundet med kontroll og økonomiske incentiver som kan reduseres ved at det isteden bygges tillit (NOU 2020:13, s. 61).

I det neste avsnittet diskuterer vi forholdet mellom tillit og kontroll.

2.2 Tillit og kontroll

En omfattende faglitteratur tar for seg forholdet mellom kontroll og tillit. Er det begreper som står i motsetning til hverandre, som ild og vann? Eller er det mer presist å beskrive dem som supplerende begreper, som sukker og kanel? For en nærmere diskusjon av dette, se for eksempel Jonas Axelsson og Hans Christian Høyer (2016). I det følgende vil vi nøye oss med å konstatere at sammenhengen er kompleks, og kort skissere hvordan de to begrepene kan defineres i forhold til hverandre.

Det er liten tvil om at tillit er et krevende begrep å gi en presis definisjon av. Det skyldes delvis at man forbinder noe udelt positivt med det. Det å gi noen tillit, innebærer å stole på at vedkommende handler i tråd med intensjonene. Det å uttrykke tillit til noen, vil si å legge til grunn at det er sannsynlig at vedkommende handler på en måte som er god og nyttig for oss, eller i det minste ikke skadelig for oss (Høyer, Kasa, & Tranøy(red.), 2016, s. 15). Tillit er per definisjon et attraktivt mål og et begrep med positive assosiasjoner. Ingen vil altså være uenig i at tillit er bra og det er lett å konkludere med at vi trenger mer av den. Det gjør at tillit av og til brukes som en slags magisk ord som i seg selv bærer løfter om noe godt og attraktivt som man bør legge til rette for mer av (Øllgaard Bentzen, 2019).

Samtidig er tillit et uklart og vanskelig begrep å definere, og det krever kontekst og nærmere spesifisering. Tillit mellom hvem? Er det mellom ledere og ansatte, tilliten mellom mennesker i samfunnet (at man opplever at folk er til å stole på), tilliten innbyggerne har til myndighetene, eller også den andre veien: Tilliten myndighetene har til mottakere av offentlige tjenester (at de ikke jukser, følger reglene osv). Det kreves at begrepet defineres nærmere både for å kunne undersøke betingelsene for tilliten, men også for å kunne ta stilling til hva en eventuell tillitsreform innebærer i praksis.

Litt spissformulert kan man også si at det er behov for et visst nivå av mistillit for at de offentlige styringssystemene skal fungere. Redaktøren for magasinet *Stat og styring* har flere ganger gitt uttrykk for at vi stoler for mye og ikke for lite på hverandre i Norge (Aspøy, 2020).

Aspøy viser til at kontrollsystemene ikke kan være basert på en forestilling om at alle alltid gjør det de skal hele tiden.

Det er uansett slik at gode kontrollsystemer er helt nødvendig for å sikre demokratisk legitimitet, og for at vi skal være trygge på at offentlige midler brukes etter hensikten. Kontroll er også avgjørende for innbyggernes rettsikkerhet. Det må kontrolleres at innbyggerne får de tjenestene de har rett på, og at de ytes på en slik måte at rettssikkerhetshensyn som likebehandling og klageadgang er tilstrekkelig ivaretatt. Samfunnsforskerne Hans Christian Høy, Sjur Kasa og Bent Sofus Tranøy definerer kontroll i forvaltningen på følgende måte:

I konkret, tradisjonell forvaltningspolitisk sammenheng handler kontroll om å ha oppsyn med at bruken av midler er i tråd med intensjonene som er satt, at målene nås og at aktiviteter er utført i henhold til planer (Høy, Kasa, & Tranøy(red.), 2016, s. 13).

Noen vil kanskje si at et problem med tillit og faglighet vil være at kostnadene risikerer å løpe løpsk. Til det kan man innvende at det også er omfattende transaksjonskostnader forbundet med kontroll. Dette er kostnader knyttet til oppfølging, kontroll og sanksjoner av kontrakter, og for tilskuddsbaserte ordninger er det kostnader ved utarbeidelse av rundskriv og veiledere. I diskusjonen av hvilke styringsmodeller som egner seg, må slike transaksjonskostnader tas med i vurderingen.

De siste tiårene har utviklingen vært en økende innføring av en rekke nye rettslige krav og standarder, spesielt innen områder som skole og helse. Hensikten er god, det er gjort for å sikre likebehandling og sørge for at alle får et tilbud av god kvalitet. Rettsliggjøringen kan samtidig resultere i flere, mer detaljerte og omfattende krav som samlet bidrar til en større grad av detaljstyring. Et eksempel fra skolesektoren er styrkingen av elevens rett til et trygt og godt læringsmiljø (Opplæringslovens § 9A). Isolert sett er en slik styrking av elevens rettigheter positiv, men kan også medføre langt større krav til dokumentasjon og tilhørende skjemautfylling for lærere. Flere mener nå at rapporterings- og dokumentasjonsbyrden i skolen er for tung, og at dette reduserer skolens og lærernes tid til undervisning (NOU 2019:23 Ny Opplæringslov, s. kap 9.2).

Det er også viktig å være klar over den rettsliggjøringen som kan skje når private kommersielle aktører brukes til å levere offentlige velferdstjenester. Utvalget som har vurdert private kommersielle aktørers rolle i offentlige velferdstjenester peker på denne utfordringen. Når kontraktene blir detaljerte og kravene spesifikke, medfører det også økte transaksjonskostnader, og er en del av de samlede styringskostnadene det offentlige må regne inn ved bruk av private aktører.

Det er nyttig å skille mellom to former kontroll: Den ene dreier seg om å se til at lover, regler og instruksjoner følges. Den andre handler om kontroll av resultatene og om disse er i tråd med de målene, prioriteringene og styringssignalene som er satt (Høy, Kasa, & Tranøy(red.), 2016). Kontroll gjennom tilsyn er gjennomført for store deler av offentlig sektor. Der kommunene er ansvarlig er det kommunen selv eller Fylkesmannen (fra 2021 skifter de navn til Statsforvalteren) som fører tilsyn. Kontrollen er basert på at tjenesten skal overholde krav

til regulering og tjenesteyting, og tilsynets oppgave går ut på å undersøke om disse kravene er oppfylt. Vi skal senere se på hvordan såkalte lærende tilsyn kan øke innslaget av tillitsbasert styring og være et element i en norsk reform.

2.3 Regelstyring og faglig skjønn

I forvaltningen er det en stadig avveining mellom innslaget av regelstyring og bruken av faglig skjønn (NOU 2020:13, s. 74). Regelstyring er nødvendig for likebehandling og rettssikkerhet, og for å sikre et minimumsnivå av kvalitet. Samtidig kan ikke regelstyring erstatte profesjonsutøvelse.

I noen tilfeller vil større innslag av faglig skjønn kunne bidra til å opprettholde kvalitet der det er vanskelig å sikre dette gjennom styre gjennom regler (NOU 2020:13). Motsatt vil strenge kontrollregimer ikke bare kunne redusere ansattes faglige motivasjon, men kan også føre til «avprofesjonalisering» og tap av kunnskap (NOU 2020:13, s. 74).

Tiltro til profesjonsutøvelse og faglig skjønn forutsetter ansatte med riktig fagkompetanse, men også at disse er sosialisert inn i rollen slik at målene nås selv om det er vanskelig å måle resultater og kvalitet på tjenesten, og selv om det er gitt relativt frie rammer for hvordan målene skal nås. Denne sosialiseringen rundt felles mål forutsetter en god fagutdanning, men også interaksjon og samarbeid over tid.

Generelt er det rimelig å anta at *tid* er en viktig faktor for at tillitsbasert styring skal lykkes. Som tidligere nevnt er tillitsbasert styring ikke noe som kan vedtas, det må vokse frem, og den tar tid å bygge opp.

Dette kan være et argument for at flere offentlige tjenester bør drives i egenregi. Langsiktighet er en viktig betingelse for tillitsbasert styring. Når oppdrag konkurranseutsettes, vil det bli en mer kortsiktig og mindre stabil relasjon mellom den som bestiller et oppdrag og den som utfører det.

2.4 New Public Management

Kravene om en tillitsreform i offentlig sektor har delvis kommet som en protest mot styringsformen som går under navnet New Public Management. Begrepet knyttes gjerne til Christopher Hood (1991). Lederrollen i offentlig forvaltning skulle profesjonaliseres og man skulle la «lederen lede».

Hva er New Public Management?

NPM er en samlebetegnelse på en rekke organisasjons- og ledelsesprinsipper, og har ikke en klar og entydig definisjon, men det er mulig å skille ut noen sentrale elementer (Christensen, 2003):

- Vekt på klare mål og virkemidler, med tilhørende måling av resultater (utvikling av resultatindikatorer) og belønning/straff ut fra disse.
- Formalisering og bruk av kontrakter i styringsrelasjoner og ved utøvelse av service, herunder mer vekt på individuelle kontrakter.
- Mer intern fristilling av statlige etater og tilsyn.
- Sterkere oppdeling av ulike offentlige roller og funksjoner slik at de ikke overlapper og en atskillelse av disse organisatorisk.
- Brukerne i sentrum, med tilhørende skoloring av serviceyterne og større fleksibilitet (valg) og nærhet i organiseringen for brukerne.
- Desentralisering og delegering til lavere styringsnivå, med tilhørende større frihet i disponering av penger og valg av måter å organisere seg på.

Reformene av offentlig sektor som har blitt kjent under merkelappen New Public Management ses gjerne i sammenheng med dereguleringen og privatiseringen som spesielt skjøt fart på 80-tallet med Margaret Thatcher i Storbritannia (1979-1990) og Ronald Reagan i USA (1981- 1989). For vårt formål er det spesielt relevant hvordan denne politikken definerte og forsto statlig styring. Staten skulle primært være regulator. Offentlige myndigheter skulle ta rollen som eier og bestiller av tjenester, og offentlige virksomheter ble fristilt og profesjonelt ledet. Vokabular og inspirasjon ble hentet fra markedsspråket: foretak, produksjon, effektivitet og konkurranse. Offentlig virksomhet skulle «mime» markedet. På venstresiden var det ikke minst statsviteren Anthony Giddens og Labour-lederen Tony Blair med sin «tredje vei»/«The third way» som gjorde denne tenkningen populær (Giddens, 1994). Fellesnevneren er en ideologisk skepsis til politikere og statens styring av forvaltningen, og en basis i økonomisk teori med sterk vekt på effektivitet.

Diskusjonen om New Public Management har pågått i flere tiår, og har vært både polarisert og opphetet. Uenighetene dreier som alt fra i hvor stor grad NPM faktisk er blitt innført i norsk forvaltning i det hele tatt, til hvilke resultater det eventuelt har ført til. Selve innholdet i begrepet har også vært gjenstand for diskusjon. Her velger vi å betrakte New Public Management som en samlebetegnelse på noen styringsprinsipper som bruker markedstenkning til å utvikle metoder for resultatmåling, evaluering og belønning (se faktaboks).

Tydligst har slike tanker kommet til uttrykk i den offentlige utredningen *En bedre organisert stat* ledet av Tormod Hermansen (NOU 1989:38). Norge har bare i begrenset grad innført slike styringsprinsipper, men de har likevel satt sitt preg på offentlig forvaltning innen sentrale områder som helse og utdanning. Selv om innslaget av NPM har vært mindre tydelig i Norge enn i en del andre land, fikk disse ideene likevel et slikt gjennomslag at det er riktig å betrakte slutten av 1980-årene som inngangen til en ny epoke i organiseringen og styringen av offentlig sektor (Hermansen & Stigen, 2013). Noen utslag av dette har vært vekst i direktorater og nye tilknytningsformer, stykkprisfinansiering som erstatning for rammefinansiering, bruk av foretaksmodell og bestiller/utfører, helsesektoren finansieres ut fra diagnosene pasientene har (DRG), og i høyere utdanning måles institusjoner etter antall publikasjoner og produserte studiepoeng.

Oppsummert kan vi si at NPM var motivert av en grunnleggende mistillit til direkte styring av offentlig sektor (Høyer, Kasa, & Tranøy(red.), 2016, ss. 15-18). Den bygget på en forestilling om at byråkrater ikke nødvendigvis bare er motivert av fellesskapets beste. De kan ha en egen agenda og institusjoner utvikler egne mål som kan være i direkte motsetning til målene satt av den utøvende makt (Le Grand, 2006).

Denne økende mistilliten førte til økte krav om kontroll. (Høyer, Kasa, & Tranøy(red.), 2016, s. 17). Det innebar økt kartlegging av aktivitet og økt bruk av insentivmekanismer som kunne forene egennyttige mål med hensynet til fellesskapets beste.

2.5 Styringsproblemer i offentlig sektor

Styringsproblemer i offentlig sektor blir ofte analysert ut fra forholdet mellom prinsipal (den som bestemmer målene) og agent (den som utfører oppdraget). Når det gjelder offentlig forvaltning, er det vi borgere som gjennom våre folkevalgte politikere bestemmer målene og ansatte i offentlig sektor som utfører disse oppdragene etter våre ønsker.

Mange typer av styringsproblemer kan oppstå i denne relasjonen. Det som gjerne trekkes frem er at agenten ikke nødvendigvis har samme mål som prinsipalen. Et annet styringsproblem oppstår dersom det er sterke innslag av asymmetrisk informasjon, altså at agenten har mer informasjon om viktige sider ved tjenesten enn prinsipalen.

Detaljerte krav, økonomiske insentiver og mer utstrakt kontroll har ofte blitt begrunnet med at de motvirker effekten av slike styringsproblemer i offentlig sektor. Samtidig kan som tidligere nevnt slike virkemidler ha tendens til å undergrave den indre motivasjonen til agenten, og dermed også tilliten.

Tillitsbasert styring kan være en del av løsningen, særlig der målene til prinsipalen og agenten er tilnærmet sammenfallende. Tillitsbasert styring kan også være hensiktsmessig der det er sterke innslag av asymmetrisk informasjon, rett og slett fordi andre kontrollformer kan vise seg lite effektive. Igjen er det avhengig av at agenten og prinsipalen har sammenfallende mål, ifølge den britiske statsviteren Julian Le Grand (Le Grand, 2006).

Le Grands påstand er at tillitsbasert styring bare virker dersom den utførende enhet har sammenfallende interesser med de politiske og administrative beslutningstakernes mål. Men det kan være stor avstand mellom politikkenes vedtatte mål og hvordan de forstås og realiseres. Tillit kan dermed (mis)brukes til å forfølge andre mål og interesser enn det overordnet fastbestemte. Organisasjoner kan ofte være drevet av å sikre sin egen overlevelse, budsjettmaksimering forekommer, og ulike strategier for å tiltrekke seg spennende eller prestisjefylte oppgaver eller ansvarsområder kan skape målforskyvning forårsaket av det Le Grand kaller «Run-away agents», det vil si organisasjoner og offentlig ansatte som tar med seg politikken og trekker den i sin ønskede retning.

Le Grands antagelser om offentlig ansattes motivasjon stemmer imidlertid ikke nødvendigvis så godt med virkeligheten. Flere studier har dokumentert at offentlig ansatte først og fremst drives av å gjøre godt for borgere og samfunnet (Andersen & Pedersen, 2011).

Ulike type leverandører av offentlige tjenester kan også ha ulik motivasjon. Det kan for eksempel være grunn til å anta at ideelle virksomheter har en annen motivasjon enn kommersielle virksomheter (NOU 2020:13). Tillitsbasert styring vil dermed kunne være lettere med ideelle enn kommersielle aktører.

En lærdom vi kan trekke av Le Grands analyse, er at det er grunn til å anta at tillitsbasert styring fungerer bedre der motivasjonen og målene hos de som styrer og de som utfører oppgavene i stor grad er sammenfallende. Samtidig vil tillitsbasert styring uansett forutsette målrettet styring. Tillitsbasert styring vil kunne gi en overordnet styringsramme som flytter velferden tettere på borgerne og gir ansatte mer tid til kjerneoppgavene. Likevel vil

behovene for dokumentasjon og kontroll av prosess og innsats fortsatt være til stede. Man kan argumentere for at tillitsbasert styring egentlig bare flytter kontrollbehovet nedover og stiller økende krav til god styring og ledelse på underliggende nivåer.

2.6 Gode og effektive løsninger på komplekse samfunnsproblemer

Klima, migrasjon, ulikhet er eksempler på komplekse samfunnsproblemer som må løses gjennom nye former for samarbeid. Til nå har vi diskutert behovene for tillitsreform ut fra interne forhold i forvaltningen. En tillitsreform må også svare på hvordan vi kan skape en best mulig offentlig forvaltning når vi står overfor nye og stadig mer komplekse samfunnsproblemer. For eksempel må klima- og miljøutfordringer løses med samarbeid på tvers av sektorer i det offentlige, men det krever også nye former for samarbeid mellom myndigheter, borgere og næringsliv. Offentlige institusjoner og organisasjoner må dermed se seg om etter nye arbeidsformer. Ny teknologi, bruk av stordata og kunstig intelligens gir også nye muligheter for styring, og moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi åpner for nye former for dialog med innbyggere og involverte aktører.

Dette har vært utgangspunkt for et internasjonalt forskningssamarbeid under ledelse av den kanadiske forskeren og byråkraten Jocelyne Bourgon (Public Governance International PGI, u.d.). Prosjektet involverer et bredt spekter av forskere, byråkrater og praktikere fra en rekke land som Nederland, Storbritannia, Singapore, Australia, Brasil og Canada.

Erfaringene ble samlet i boken *A new Synthesis of Public Administration: serving in the 21st century* som kom i 2011. Det var bred enighet i forskergruppen om at det 20. århundres modell for offentlig sektor ikke er tilstrekkelig til å håndtere det 21. århundres utfordringer.

Et sentralt budskap i boken er at offentlige institusjoner i større grad må se det de gjør i en større sammenheng og arbeide for samfunns mål. Samfunns mål kan gjerne ikke reduseres til en enkelt dimensjon. Dersom målet er å forebygge frafall fra videregående skole, krever det for eksempel innsats fra skole, barnevern, frivillig sektor, helsevesen, Nav, arbeidsformidling og kriminalitetsforebygging i politiet.

Aktive borgere er et annet stikkord for en ny modell for offentlig sektor. Skillelinjer må bygges ned og barrierer fjernes slik at innbyggere motiveres til å ta en rolle i design og leveranse av offentlige tjenester og samskape resultater. Et fredelig samfunnsfunn med offentlige institusjoner som fungerer og innbyggere som er villige og i stand til å samarbeide om å løse oppgaver gir en bedre posisjon for å ta risiko, innovere og tilpasse seg en verden i endring, påpeker forskerne.

En forvaltningsmodell for det 21. århundre, det forskerne kaller «Ny syntese», oppsummeres i fire dimensjoner:

Den første er **legitim myndighetsutøvelse** (Compliance). Dette er de klassiske embetsmannsdydene i arven etter Max Weber. Vi skal kunne stole på at regler skal overholdes og myndighetene utføre oppgaver på de folkevalgtes vegne.

Den andre dimensjonen er **effektivitet** (Performance). Det bør være et klart mål for forvaltningen å få så god og effektiv utnyttelse av ressursene som mulig. Hvordan skape mer for mindre- hvordan få best mulig samfunnsmessige resultater med minst mulig kostnader.

Det er en forpliktelse å arbeide for at budsjetter holdes, at resultater kontrolleres og at det er oversikt over hva vi oppnår ved bruk av offentlige midler. Dette er de to klassiske måtene å tenke offentlig styring og ledelse på. I tillegg legger forskerne til to nye dimensjoner.

Samskaping (Emergence) innebærer at andre enn de tradisjonelle beslutningstakere er med på å definere problemene og hvordan de skal løses. Borgere deltar og er ikke bare passive mottakere.

Den fjerde dimensjonen er **robusthet** (Resilience). Det handler om at samfunn som har bygget samarbeid og tillit er bedre rustet til å håndtere uforutsette utfordringer, kriser og katastrofer. Spørsmålet er hvordan samfunnet selv kan styrke sin evne til å tilpasse seg forandringer. Det er en oppgave for offentlig sektor å bidra til å styrke samfunnets evne til å tilpasse seg forandringer og legge til rette både for robuste fellesskap og for robuste borgere.



Figur 1: Bourgon, 2010: A Unifying Framework, <https://seminarer.dk/nyheder/en-ny-syntese-for-offentlig-vaerdiskabelse/>

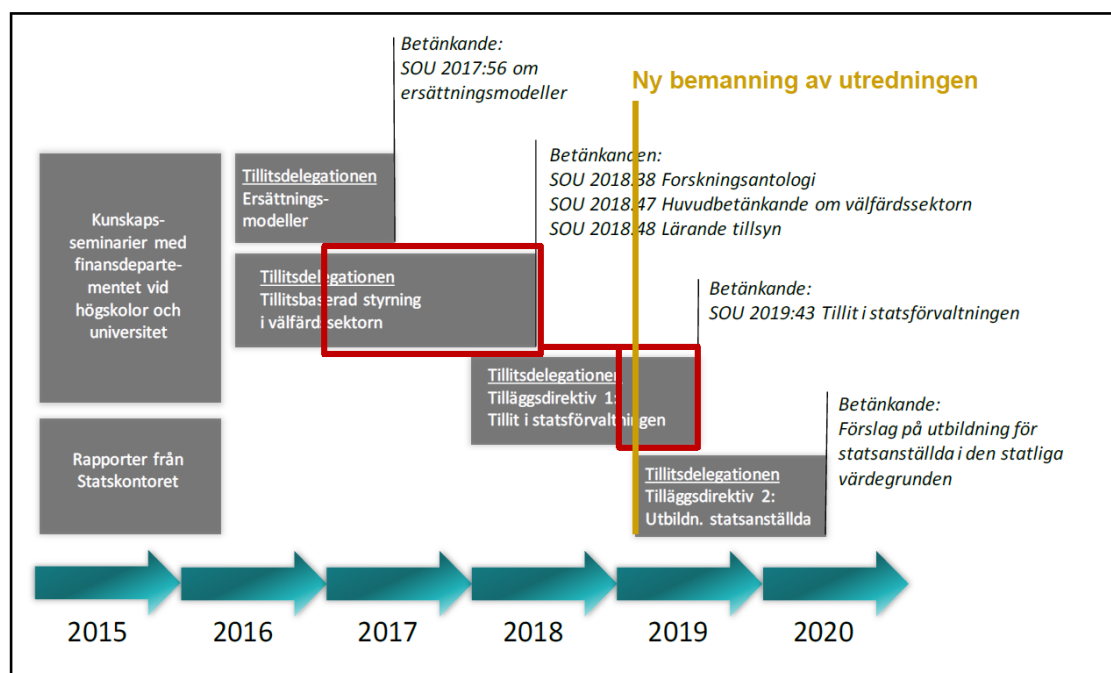
Boken om Ny syntese ble oversatt til dansk i 2017 og fulgt opp med en eksempelsamling (Bourgon, 2017). Her har Bourgon og den danske psykologen og konsulenten Kristian Dahl samlet erfaringer fra land som Singapore, Brasil og Storbritannia, og et kapittel diskuterer hvordan dette er relevant for en forvaltningsreform i Danmark.

3 Erfaringer fra Sverige og Danmark

Både Danmark og Sverige har kommet lenger enn Norge med å gi tillitsreform i offentlig sektor et konkret innhold. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan behovet for tillitsreform har blitt forstått og diskutert i disse to landene, som på vesentlige områder har en forvaltningsmodell som ligner på den norske.

3.1 Sverige

I Sverige har tillitsbasert styring av offentlig sektor blitt utredet og kartlagt siden 2015. Det har resultert i en lang rekke offentlige utredninger og rapporter.



Figur 2: Bringselius, 2020: Oberoende forskning i det statliga kommittéväsendet? Lärdomar från Tillitsdelegationens uppdrag i välfärdsektorn.

3.1.1 Tillitsbasert styring og ledelse

Den såkalte «Tillitsdelegasjonen» leverte sin utredning i 2018, (SOU 2018:47). De legger følgende definisjon til grunn:

Vi definerar tillitsbaserad styring og ledning som styring, kultur og arbeidssatt med fokus på verksamhetens syfte og medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga på tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren (SOU 2018:47).

Denne definisjonen tar utgangspunkt i at tillit er et tredje styringsprinsipp. De to andre er marked (konkurransen) og hierarki (autoritet, regulering). Tillit som styringsprinsipp legger vekt på samarbeid og fagkunnskap (Bringselius, 2018).²

Til grunn for utredningen er en antagelse om at forvaltningen de senere årene (på tvers av land) har fokusert mindre på tillit til fordel på marked og hierarki (Adler, 2001). Samtidig er tillit et svært komplekst begrep som bare lar seg operasjonalisere på en god måte i konkrete relasjoner. Forsker ved Lunds universitet, Louise Bringselius, skiller mellom fem grunnleggende relasjoner som kan ha høyere eller lavere innslag av tillit (Bringselius, 2018): Mellom folkevalgte og forvaltning, beslutningsnivåer innen forvaltningen, forvaltning og innbygger, forvaltning og tilsyn, og mellom forvaltningen og annen samvirkende virksomhet.

I dette arbeidet settes det også opp en rekke prinsipper for tillitsbygging (Bringselius, 2018):

- Tillitsfull dialog mellom byråkrater og folkevalgte politikere
- Begrenset antall mål, regler og krav til rapportering
- Kollegial kvalitetsgranskning og lærende tilsyn
- Grenseoverskridende samarbeid
- Delegert virksomhetsutvikling
- Medlederskap og sjefer som skaper forutsetninger
- Psykologisk trygghet og relasjonsbygging
- Løsninger med innbyggeren i sentrum
- Verdifellesskap og organisatorisk selvtillit
- Tid og tålmodighet

Det er viktig å understreke at tillit, slik svenskene omtaler det, ikke er å forstå som fristilling. Tillit innebærer ikke at medarbeidere fritt skal kunne velge hva de vil arbeide med. Det må være et samarbeide innenfor tydelige rammer, mål og mandat (Bringselius, 2018). Samtidig skal vi se at bruken av disse generelle prinsippene får kritikk for å være for løst definert, og for eksempel ikke avklare forholdet mellom kontroll og styring og tillit.

Med utredningen SOU 2019:43 ble det satt et slutt punkt for et utredningsarbeid som har vart fra 2015. Utredningen har tittelen «med tillit følger bättre resultat – tillitsbaserad styring och ledning i staten». Her trekkes det opp erfaringer fra de foregående utredningene og fra pilotforsøk, og det presenteres forslag til hvordan arbeidet skal følges opp (SOU 2019:43).

Utredningen ble sendt på høring med frist i april 2020. En gjennomgang av de 89 høringsinnspillene viser at utredningens hovedmål, å legge til rette for mer tillitsbasert styring og ledelse i staten, hadde bred støtte. Samtidig kom det flere kritiske merknader.

² «I forskningen lyfts tillit fram som en av tre styrprinsipper i organisationer. Traditionellt har man använt marknad (konkurrens) eller hierarki (auktoritet, reglering) som principer för att styra prestationer. Tillit kan förstås som **en tredje styrprincip**, där samarbete är grunden och den professionella kunskapen central»

Noen av disse var generelle og rettet seg mot hvordan oppdraget var definert og forstått. Andre var spesifikke kommentarer til forslagene om videre arbeid.

Mange av de mer generelle kommentarene gikk ut på at utredningen hadde *et veldig bredt fokus og uten klart definerte begreper*. Selve oppdraget var bredt. Utredningen skulle omfatte all offentlig virksomhet, og favne både interne arbeidsprosesser og lederskap, og samarbeidsformer og administrative hensyn. Uttrykk som «tillit», «styring» og «medborgerfokus» gis ingen tydelige definisjoner, og det blir dermed vanskelig å se hvilke implikasjoner de skal få for valg av tiltak eller styringsmodeller.

Flere av høringsinstansene påpekte behovet for tydeligere begrepsavklaringer og definisjon av hva som ligger i tillitsbasert styring og ledelse. Uklare definisjoner gjør også at det fremstår som uklart hva regjeringen vil med arbeidet. Hvilken type tillit er det for eksempel som står på spill i den svenske forvaltningen? Er det borgernes tillit til forvaltningen? Regjeringens tillit til forvaltningen eller tillit til profesjonene i forvaltningen? Denne kritikken kom blant annet mot prinsipper for tillitsbasert styring slik de var definert på s. 190 i utredningen.

Forholdet mellom styring og tillit i offentlig forvaltning får heller ingen klar definisjon, og det tas for gitt at denne relasjonen er problematisk, men uten at det gjøres nærmere rede for hvorfor og hvordan.

«Medborgernytte» og «medborgerfokus», på norsk kanskje best oversatt med «innbyggernytte» og «innbyggerfokus», er helt sentrale begreper i utredningen, men flere høringsinstanser, som for eksempel Ørebro universitet, etterlyste en nærmere diskusjon av hva disse egentlig innebærer.³ De stiller seg videre kritiske til at «borgernytte» skal være et absolutt mål for statsforvaltningen. De peker på at det er store variasjoner i hvordan statlige myndigheter opererer avhengig av tjenesteområder og oppgaver. Der den offentlige virksomheten handler om å hjelpe, støtte eller tjene den enkelte innbygger, vil en bred kontaktflate mot innbyggerne være viktig, men mange myndighetsoppgaver krever en langt mer indirekte relasjon til den enkelte, som høyere utdanning eller arbeidsformidling, oppgaver knyttet til lov og orden eller til rikets sikkerhet.

Konsekvensene av at slike sentrale begreper ikke defineres tydelig, blir at det forsetter å være uklart både hvilke konkrete problemer en tillitsreform skal løse, og hvilke tiltak som kan ha nytte.

³ <https://www.regeringen.se/499159/contentassets/df57d8aaf6c14a669e955eb9671e42e0/orebro-universitet.pdf>

En annen innvending mot utredningen er at det *ikke legges stor nok vekt på forvaltningsrettslige verdier*. I den tidligere utredningen fra tillitsdelegasjonen, «Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn» (SOU 2018:47), defineres syv verdier (tillit, borgerfokus, helhetssyn, handlingsrom, støtte, kunnskap og åpenhet). Disse veiledende verdiene brukes så til å diskutere valg og identifisere tiltak for å løse utfordringer og problemer. I sitt hørings svar etterlyser for eksempel Universitetet i Stockholm en nærmere diskusjon av verdier og prinsipper som står helt sentralt i offentlig forvaltning og myndighetsutøvelse, framfor alt rettssikkerhet og ansvar. Ved å unnlate å diskutere slike forvaltningsrettslige prinsipper, underkommuniseres mulige konflikter mellom disse og tillitsbaserte prinsipper, skriver de. Et eksempel er synet på offentlig tjensteperson som «medleder». Medlederskap innebærer at den ansatte skal gis stort rom til å anvende sitt profesjonelle skjønn, sin kompetanse og sine ideer. I praksis kan det bidra til at ansvar og ansvarsforhold blir uklare og utydelige, både internt i forvaltningen og i relasjonen til innbyggerne.

Kravet om rettssikkerhet innebærer at det skal være støtte for beslutninger som fattes og at innbyggerne bedømmes som likeverdige og at det er forutsigbarhet i avgjørelsene. Rettssikkerhet er helt sentralt for innbyggernes tillit til den offentlige forvaltningen. Økt handlingsrom for de ansatte kan dermed komme i konflikt med rettssikkerhetshensyn ved at det gir opphav til subjektive og vilkårlige vurderinger i praktiseringen av en oppgave, og skape stor variasjon i hvordan like tilfeller bedømmes av den samme myndigheten. Dette er i liten grad problematisert i utredningene om tillitsbasert styrning.⁴ Det må samtidig nevnes at Tillitsdelegationen presiserer at tillitsbasert styring ikke på noen måte innebærer å sette lover og regler til side, eller risikere rettssikkerheten i offentlig virksomhet. De peker videre på at kontroll av kvalitet og kostnader, samt åpenhet og innsyn i offentlig sektors virksomhet også skaper økt tillit (SOU 2019:43).

4

<https://www.regeringen.se/499159/contentassets/df57d8aaf6c14a669e955eb9671e42e0/stockholms-universitet.pdf>

7 Principer för tillitsbaserad styrning och ledning

1. Tillit: Att som utgångspunkt helst välja att lita på motparten i stället för att misstro den.
2. Brukarfokus: Att fokusera på att möta brukarens förutsättningar och behov. Fokus på kärnverksamheten.
3. Öppenhet: Att dela information och tillåta oliktankande.
4. Stöd: Att administration, stödfunktioner, chefer, tillsynande verksamhet mm fokuserar på att stödja och skapa förutsättningar för ett bra möte med brukaren.
5. Delegering: Att beslut fattas så nära brukaren som möjligt och att medarbetare, brukare och första linjens chefer involveras i beslut på högre nivåer.
6. Samverkan: Att samarbeta över gränser för att möta brukarens behov och ta helhetsansvar.
7. Kunnskap: Att premiera kunskapsutveckling och kunskapsöverföring på alla nivåer i verksamheten.

Kilde: Bringselius, 2017, Tillitsbaserad styrning och ledning – Ett ramverk

Försöksverksamheter i Tillitsdelegationen

Louise Bringselius, forskningsledare, louise.bringselius@regeringskansliet.se



Sjukvård	<ol style="list-style-type: none">1. Landstinget i Kalmar Län, särskilt värdegrundsarbetet i sjukvården Birgitta Niklasson, fil dr vid Göteborgs universitet Jenny de Fine Licht, fil dr vid Göteborgs universitet2. Skånes universitetssjukhus, särskilt anslagsfinansiering Lina Maria Ellegård, fil dr vid Lunds universitet Anna Häger Glenngård, fil dr vid Lunds universitet3. Karolinska universitetssjukhuset (SLL), särskilt värdebaserad vård Mandar Dabhillkar, docent vid Stockholms universitet4. Inspektionen för vård & omsorg / Arbetsmiljöverket, samordnad tillsyn Linda Moberg, fil dr vid Uppsala universitet
Skola	<ol style="list-style-type: none">5. Malmö stad, särskilt förskolan Dalia Mukhtar-Landgren, fil dr vid Lunds universitet Niklas Altermark, fil dr vid Lunds universitet6. Linköpings kommun, särskilt kvalitetsutveckling i grundskola Ola Fransson, fil dr vid Malmö högskola7. Skolinspektionen, tillsyn Magnus Erlandsson, fil dr vid Malmö högskola8. Falu kommun, särskilt samverkan kring elevhälsa Johan Hansson, fil dr vid Uppsala universitet Fredrik Molin, fil dr vid Uppsala universitet
Omsorg	<ol style="list-style-type: none">9. Nyköpings kommun, särskilt arbetsmiljö inom socialtjänst Wanja Astvik, docent vid Mälardalens högskola Robert Larsson, fil dr vid Mälardalens högskola Jonas Welander, doktorand vid Mälardalens högskola10. Borlänge kommun, särskilt ledarskap och socialtjänst Susanna Alexius, fil dr vid Score / Handelshögskolan Shlm Titziana Sardiello, fil dr vid Score / Shlms universitet11. Sundsvalls kommun, särskilt medledarskap i hemtjänst (Skönsmon) Magdalena Elmersjö, fil dr vid Södertörns högskola Elisabeth Sundin, prof em vid Linköpings universitet Malin Tillmar, prof. vid Linné & Linköpings universitet12. Alingsås kommun & Bräcke Diakoni, särskilt idéburna off. partnerskap Karin Josefsson, docent vid Borås högskola Mattias Elg, professor vid Linköpings universitet13. Helsingborgs stad, särskilt "Bostad först" Verner Denvall, professor vid Lunds univ. & Linnéuniv.

Figur 3: SOU 2018:38: Styra och led med tillit Forskning och Praktik

En tredje type av kritiske merknader kom mot det flere mente var bruk av løsevne eksempler og piloter i utredningen, uten at disse systematisk testes og evalueres. Utredningen bruker eksempler på det de mener er tillitsbasert ledelse, men uten at disse er

satt i en kontekst der målsettingene er tydelig definert. Det også i liten grad gjort evalueringer av hvor godt disse pilotstudiene fungerer.

Til tross for mangeårig arbeid med offentlige utredninger, foreligger det *få konkrete forslag til tiltak*. Utredningen SOU 2019:43 kommer ikke med noen forslag til lov- eller forfatningsrettslige endringer, men presenterer to hovedforslag. Begge disse forslagene fikk flere kritiske merknader i høringsrunden.

Det første forslaget gikk ut på å la Arbeidsgivarverket være en støttefunksjon for statlige myndigheter slik at de kan utvikle en mer tillitsbasert styring og ledelse (avsnitt 4.2.3, s. 213). Tanken er at de skal bistå med informasjon og kunnskap og legge til rette for en erfarings- og kompetanseutveksling på tvers i forvaltningen der kommunesektoren, regionene, myndighetene og forskere kan samarbeide.

Arbeidsgivarverket er en medlemsorganisasjon som representerer arbeidsgiverne. Dette kan tyde på at utredningen primært ser på spørsmålet om tillitsreform som et spørsmål om intern ledelse. Hvis tillitsbasert styring defineres som en ledelsesoppgave, er det ikke ulogisk at oppdraget for å følge opp ses på som en arbeidsgiveroppgave. Noen høringsinstanser, som Seko, etterlyser derfor fagbevegelsen, og er bekymret for om de blir gitt mulighet til deltakelse og innflytelse i det videre arbeidet når ansvaret for oppfølging skal ligge hos en arbeidsgiverforening.

Samtidig tar forslaget ikke tilstrekkelig hensyn til forvaltningens styring også er et forvaltningspolitisk spørsmål, understreker Universitet i Stockholm i sin høringsuttalelse.⁵ Flere foreslår derfor at oppgaven heller legges til økonomistyring, I Sverige ESV (Økonomistyringsvirket). For Norge ville det tilsvarende organet være Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Dette understreker et annet viktig poeng: Spørsmålet om en tillitsreform kan ikke løses bare ved endring i ledelse, men må ses i sammenheng med styringssystemene og berører sentrale forvaltningspolitiske spørsmål.

Interessant nok er Arbeidsgivarverket selv kritiske til at de skal gis en slik oppgave. De vegrer seg for å bli oppfattet som et styringsinstrument for Riksdagen og regjeringen.

Arbeidsgivarverket har en posisjon som frittstående arbeidsgiverforening og skal være styrt av medlemmene. Som frittstående aktør inngår de i et likeverdige og tillitsbasert samarbeid med berørte parter i arbeidslivet. En forutsetning for dette samarbeidet mellom partene er at Arbeidsgivarverket er og oppfattes som uavhengig av regjeringen. De foreslår heller at den etablerte forhandlingsmodellen tas i bruk, at mål og delmål knyttet til tillitsbasert styring reflekteres i budsjettproposisjonen og at den årlige resultatdialogen mellom respektive departement og myndighet benyttes for å følge opp disse. Ironisk nok vil dette kunne resultere i enda flere detaljerte mål og mer krav om rapportering.

Det andre forslaget går ut på å skape et utviklingsmiljø der berørte aktører på en enkel måte kan samles over organisasjonsgrenser og diskutere utvikling av regelverk (avsnitt 4.3, s. 223). Dette forslaget dukket først opp i Tillitsdelegasjonens betenkning «Med tillit växer handlingsutrymmet» (SOU 2018:47). Inspirert av dette foreslår SOU 2019:43 et

⁵ ibid

regjeringsnært utviklingsmiljø som kan identifisere problemer og finne løsninger på komplekse og sektorovergripende spørsmål. Helt konkret tenker man seg at det tilsettes en komité som får i oppdrag å skape et slikt utviklingsmiljø.

I høringsrunden var motstanden mot dette forslaget betydelig. Flere stiller seg tvilende til at det er behov for en slik komité og mener det ikke tilstrekkelig gjort rede for hva oppdraget til komiteen skal være, hvordan den skal sammensettes, hvordan den skal jobbe, eller hvilken funksjon den skal ha opp mot.

I Sverige har man brukt mange år på å utrede tillitsreform. Et samlet inntrykk etter å ha gjennomgått hørings svarene til den siste utredningen er at mange har kritiske merknader. Utredningen kritiseres for å legge til grunn et for vidt begrep om tillitsbasert styring. Universitetet i Stockholm peker i sitt hørings svar på at utredningen ikke tar tilstrekkelig hensyn til forvaltningsrettslige prinsipper i sine diskusjoner. Flere nevner at eksemplene på tillitsbaserte reformer er piloter som ikke i noen systematisk grad er evaluert. De konkrete forslagene til tiltak er svært forsiktige, og flere høringsinstanser er skeptiske til nytteverdien av disse.

3.2 Danmark

Er det et spesielt område der du mener danskene mangler tillit? Spørsmålet ble stilt i Berlingske tidene til Gert Tinggaard Svendsen. Han er professor i statsvitenskap ved Aarhus Universitet. Svaret var ikke overraskende: I offentlig sektor.⁶

I den offentlige sektor. Udviklingen har budt på Public Management. En tendens, der har gjort sig gældende både i den private og den offentlige sektor. Her kommer flere og flere flueben og evalueringsark, og det skal man passe på med, for det kan godt gå hen og ødelægge vores konkurrenceevne. Vi bruger en masse ressourcer på konsulenter, der kontrollerer konsulenter og hele kontrolkæder. Nu har vi med verdens mest troværdige folkefærd at gøre. Er der grund til at detailkontrollere folk, hvor man grundlæggende kan stole på de fleste? Er det penge ud ad vinduet?

Professoren formulerer her noe av det som har vært utgangspunktet også for de danske reformene vi har sett de siste årene. Mange kjenner til tillitsreformen som tar utgangspunkt i tanken om samskaping og som er gjennomført i København, og som flere andre kommuner har latt seg inspirere av. I tillegg har de danske sosialdemokratene nylig lansert «Nærhedsreformen», som ser ut til å følge opp sosialdemokratenes tidligere forslag om en selvstyrereform i offentlig sektor. Jeg vil raskt gjøre rede for disse initiativene, med vekt på det siste.

København var tidlig ute med å innføre en tillitsreform for kommunen. Denne har inspirert mange andre kommuner, blant andre Oslo. I København kom initiativet til tillitsreform i 2012, og i 2013 ble «kodeks for tillid» vedtatt av København Borgerrepresentasjon. Fokus

⁶ <https://www.berlingske.dk/politik/hvordan-naar-man-til-at-blive-som-danmark-det-er-der-mange-udenlandske>

skulle flyttes fra regler og byråkrati til hva som er best for borgerne. Tina Bentzen har sammenfattet noen av erfaringene i rapporten «Tillid i styring og ledelse» (Bentzen T. Ø., Tillid i styring og ledelse- i den offentlige sektor, 2018).

3.2.1 Samskaping

Modellen som er brukt i København har ideen om samskaping som utgangspunkt. Samskaping kan gjøres både i det store og det små.

Et godt eksempel på et lokalt initiativ er prosjektet «Væk med bøvlet» i Høje Taastrup kommune (Bentzen T. Ø., Tillid i styring og ledelse- i den offentlige sektor, 2018). Gjennom en prosess styrt sentralt har en rekke lokale arbeidsplasser fått tid og rom til å utforske nye styringsformer og nye måter å løse sine oppgaver. Det har de gjort gjennom en serie arbeidsmøter der ledere, medarbeidere, tillitsvalgte og representanter i fellesskap gjorde prioriteringer og bestemte seg for arbeidsrutiner.

Samskaping kan også være en metode «i stort» for å finne styringsløsninger på tvers av nivåer og områder. København kommune skiftet for eksempel fra detaljstyring til en mer formålsoverordnet styring i eldreomsorgen. Istedenfor at det ble bestemt «top-down», utviklet man den nye løsningen gjennom at politikere, administrasjon, lokale ledere, tillitsvalgte og ansatte sammen utforsket styringsutfordringer og diskuterte mulige løsninger.

I tillegg til de lokale initiativene i kommuner som København, har Danmark nå også vedtatt å innføre en såkalt «Nærhedsreform». Da den danske statsministeren og sosialdemokraten Mette Fredriksen holdt sin tale til Folketinget i 2019 brukte hun ordet «tillid» 34 ganger (Fredriksen, 2019). Det hun snakket mest om var tillit i offentlig sektor. Danskene kaller reformen kaller en «nærhedsreform», og den er fortsatt i stor grad på tegnebrettet. Ledere og medarbeidere i offentlig sektor skal gis større frihet, tillit og profesjonelt handlingsrom. «Nærhet» betyr tettere kontakt med borgerne gjennom samarbeid og samskaping mellom borgere, lokalpolitikere, myndigheter og lokale aktører. Større beslutningsmyndighet lokalt sikres gjennom lokale velferdsavtaler, flerårige budsjetter og få bindende mål. Tilliten skal styrkes gjennom avbyråkratisering, mål og regelforenkling, mindre prosess og detaljregulering og mindre dokumentasjonskrav.

I sosialdemokratenes arbeidsprogram for perioden fram til 2025 er en tillitsreform også omtalt som en selvstyrereform. Kjernen i selvstyrereformen er å skape større arbeidsglede og tillit til de ansatte ved at institusjonene skal bestemme mer selv, gis adgang til å jobbe med flerårige budsjetter og gjøre det lettere å fatta gode og langsiktige disponeringer. Det er samtidig et viktig mål å fjerne «bøvl» som danskene sier, det vil si unødig detaljstyring og byråkrati gjennom at offentlig sektor skal jobbe etter færre og mindre detaljerte mål. Nærhedsreformen bygger på denne selvstyrereformen som de danske sosialdemokratene lanserte i 2018, og som er formulert i syv punkter (Sosialdemokratiet, 2018):

Selvstyrereform i syv punkter

1. Lokale utviklingsavtaler

Lokale avtaler mellom kommunen/regionen/ staten og den enkelte institusjonen som beskriver mål rammer og økonomi, og som har en lengre varighet, for eksempel 2-4 år. Slike utviklingskontrakter er prøvd ut mellom det enkelte universitet og det danske kunnskapsdepartementet, og lignende prosesser er allerede godt i gang i Norge.

2. Flerårige budsjetter

Flerårige budsjetter gjør at institusjonen fritt kan overføre overskudd og underskudd mellom årene, så lenge det samlede flerårige budsjettet og tjenestenivået holdes.

3. Få bindende mål

Det danske forslaget går ut på at Folketinget vedtar 2-3 nasjonale mål for barneskolene, barnehagene, eldreomsorgen og de andre velferdsområdene. Kommunene kan supplere med noen få konkrete utviklingsmål som institusjonene skal måles etter.

4. Ledere er ansvarlig for sine resultater

Tanken er at selvstyre også innebærer ansvar. Derfor foreslår man et prinsipp der de ledere som ikke leverer på avtalte krav og mål i utgangspunktet ikke skal få fortsette som ledere.

5. Gevinster skal gagne lokalt

Hvis institusjonene oppnår langsiktige effektiviseringsgevinster som strekker seg ut over avtaleperioden, skal overskuddet fordeles slik at institusjonen også får glede av det.

6. Lærende tilsyn/Et styrket kvalitetstilsyn

Kontroll-byråkrati skal erstattes av kvalitetstilsyn. Et styrket kvalitetstilsyn skal baseres mer på tilstedeværelse og løpende dialog og mindre på kontroll i etterkant.

7. Frivillighetsprinsippet

Selvstyre-reformen skal ikke trekkes ned over hodet til kommuner og regioner. Det skal derfor være opp til politikere i kommuner, regioner og stat selv å bestemme hvilke områder og institusjoner som skal omfattes av reformen.

3.3 Hva kan Norge lære?

Hva kan vi lære av denne gjennomgangen når Norge nå skal i gang med å utarbeide sine egne forslag til tillitsreform?

- For det første: En viktig del av oppgaven er å identifisere problemene tydelig, samt gi klare definisjoner av sentrale begreper som tillit og styring. I den forbindelse må også forfatningsrettslige normer som rettsikkerhet, demokratisk legitimitet, kontroll og ansvar tydelig adresseres.
- For det andre: Tillitsreform må betraktes som et forfatningspolitisk spørsmål, og ikke reduseres til et spørsmål om ledelse. Ansvar for oppfølging må tas inn i styringsdialogen, og det er liten grunn til å oppnevne nye komiteer eller utvalg på siden av det ordinære styringssystemet.

Det kan også anføres mot de svenske utredningene at forslagene er for forsiktige fordi de ikke tydelig nok definerer endringer i styringsprinsipper eller forvaltningsstruktur.⁷ Tidligere utredninger har i større grad definert problemer med praktiseringen av dagens resultatstyring som et modellproblem, og ikke som et ledelses- eller gjennomføringsproblem, se for eksempel Styretredningen (SOU 2007:75). Det innebærer for eksempel å utfordre forvaltningsmodeller inspirert av New Public Management.

I Oslo har københavmodellen blitt prøvd ut i piloter i utdanningssektoren og i helsetjenesten i pleie og omsorg. Dette initiativet var direkte inspirert av erfaringene fra København. Førstnevnte ble lansert som «Tid til omsorg - Tillit til faglighet i hjemmetjenesten - Fra stoppeklokkesystemet til tillitsreform», og vedtatt av bystyret i 2014.

Selve begrepet «Tillitsreform», ble introdusert i byrådserklæringen fra 2015. Dette ble fulgt opp i mai 2017, hvor byrådet vedtok TSL-2017, og det ble etablert et topplederprogram som gjennomføres av den kommunale etaten Utviklings- og kompetanseetaten i samarbeid med Byrådsleders kontor.

Byrådserklæringen i Oslo definerer hva tillitsreformens hensikt er: Bedre samhandling mellom ledelse og ansatte, bedre utnyttelse av de ansattes kompetanse, mer brukerdeltakelse, bedre tjenester og en mer effektiv bruk av kommunens ressurser (Byrådet i Oslo, 2015).

Hensikten med tillitsreform beskrives i erklæringen. Det er å sikre bedre samhandling mellom ledelse og ansatte, utnytte ansattes kompetanse, mer brukerdeltakelse, bedre tjenester og en mer effektiv bruk av kommunens ressurser. For å oppnå dette ønsker

7

https://www.statsvet.su.se/polopoly_fs/1.410248.1542033478!/menu/standard/file/Statsvetenskapliga%20inst.%20yttrande%20Tillitsdelegationens%20bet%C3%A4nkanden%20Fi2018.02431.pdf

byrådet seg en åpen og tillitsbasert kultur, et nært samarbeid mellom ansatte og tillit til ansattes fagkompetanse og vurderinger.

En doktorgradsavhandling finner at ordningen med bestiller og utfører, kvalitetsstyring og kontroll i hjemmetjenesten i Oslo «tappet hjemmehjelperne for arbeids glede» (Vabø, 2007). Blant de som implementerte reformen i Oslo oppgir de intervjuede i masteroppgaven til Guri Vatn (Vatn, 2018) at troen på at tillitsreformen også ville gi økonomiske gevinster var et viktig element i tillitsreformen innen pleie- og omsorg, men ikke på samme måte innen utdanningssektoren. Det ligger utenfor rammen av dette notatet å gi en grundig oppsummering av hvordan disse reformene har blitt evaluert. Hensikten her er å redegjøre for hovedinnholdet og ideene bak samskaping.

4 Mulige elementer i en norsk tillitsreform

Er det behov for en tillitsreform i norsk forvaltning, og hvilke elementer burde den i så fall inneholde? Det er et stort spørsmål som krever en langt større utredning enn jeg har plass til her. Vi vil nøye oss med å diskutere spørsmålet med utgangspunkt i gjennomgangen av den svenske og den danske debatten.

Som vi har sett fra gjennomgangen av Sverige og Danmark, er det litt ulik tilnærming til hvordan tillitsreform skal forstås opp mot mål og resultatstyring. I Sverige ses tillitsreform som en tredje styringsreform (hierarki og konkurranse er de to andre). I den danske diskusjonen av tillitsreform går det tydeligere frem at offentlig sektor skal styres etter mål og det må kontrolleres at målene faktisk nås. Utfordringene ligger i at mange opplever at det ikke gis nok rom for faglig skjønn, ikke nok tid til å utøve jobben sin og at det er oppfølgingen av elever, pasienter og innbyggere som blir skadelidende. Det går ikke bare ut over den enkelte offentlige ansattes trivsel. Det går også ut over tjenestetilbudet- og til syvende og sist også samfunnsoppdraget.

Lytter vi til offentlige ansatte, har mange sagt tydelig fra lenge. Lærere savner innflytelse og medbestemmelse, og opplever at de har liten tid til å være lærere. Helsepersonell bruker mye tid på rapportering som går ut over tiden de kunne brukt på pasientene. Politifolk fyller ut skjemaer som de ikke forstår poenget med. Forskere opplever hverdagen sin stykket opp og bestemt av rigide rapporteringskrav. Det gjelder selvsagt ikke alle. Det er helt sikkert komplekse årsaker til problemene. Antagelig er noe av forklaringen den stadig økende rettighetsfestingen av offentlige tjenester, med tilsvarende krav til dokumentasjon og kontroll, og en frykt for å gjøre feil slik at noen ikke får det de har krav på. Både de svenske utredningene og den danske reformen trekker fram styring etter prinsipper fra New Public Management som en hovedbegrunnelse for en tillitsreform.

Mens New Public Management la stor vekt på effektivisering, må en tillitsreform i offentlig sektor i større grad ta utgangspunkt i samfunnsoppdraget, altså hvilke kjerneoppgaver det offentlige har overfor sine innbyggere. De to forskerne Victor Norman og Christine Meyer skriver godt om hvordan det offentlige har glemt at de er det offentlige. I boken med den talende tittelen «Ikke for å konkurrere» kritiserer de innføringen av New Public Management der modeller og vokabular med inspirasjon fra markedstenkning blir brukt til intern styring og organisering av offentlig sektor (Meyer & Norman, 2019).

Tankegangen bak NPM (New Public Management) var at offentlig virksomhet kunne lære mye av privat virksomhet- både om intern styring og organisering og om hvordan man kunne bruke markedslignende løsninger internt og eksternt. (...) «Jo likere offentlig virksomhet ble privat, markedsbasert ditto, desto fjernere kom den fra det som var selve begrunnelsen for dens eksistens (s.37).

Det som virkelig skiller offentlig virksomheter fra private er at offentlig sektor har samfunnsoppdrag de skal oppfylle. De skal produsere fellesgoder på våre vegne. Til det egner markedstenkning seg dårlig. Erfaring med «kvasimarkeder» og konkurranse i offentlig sektor viser at det ofte ikke bare gir lavere kostnader, men også usikkerhet om hva som er

kjerneoppgavene for virksomheten, og som konsekvens av dette lavere kvalitet på det som leveres tilbake til borgerne og samfunnet som helhet.

Når offentlig forvaltning etterligner markedet, er det lett å miste av syne at offentlig virksomhet følger sin helt egne logikk, som er å ivareta fellesoppgaver:

Offentlige virksomheter er der for å ta seg av oppgaver som innbyggerne (i hvert fall et flertall av dem) mener det er bedre å håndtere i fellesskap enn å overlate til enkeltindivider og markeder (s. 37).

Det er tegn som tyder på at fokus på kjerneoppgavene har økt etter utbruddet av Korona. Det samme har tilliten offentlige ansatte har fått i gjennomføringen av disse oppgavene. Vi har sett hvordan lærere, helsearbeidere og andre tar tak i en ekstraordinær situasjon og er tvunget til å finne nye arbeidsmåter.⁸

Koronasituasjonen er krevende for alle, ikke minst for offentlig sektors evne til å ivareta sine kjerneoppgaver og levere gode tjenester til sine innbyggere. Alt i alt kan denne erfaringen likevel være et godt utgangspunkt for innføring av mer tillitsbasert styring i offentlig forvaltning. Inspirert av erfaringene fra Sverige og Danmark avslutter vi med å foreslå noen tiltak en tillitsreform på norsk bør vurdere.

4.1 Lokale utviklingsavtaler

Gjennom lokale utviklingsavtaler kan kommunen, regionen eller staten sammen med institusjonen bli enige om mål, rammer og økonomi. Utviklingsavtaler kan bidra til en dreining mot mer formålsorientert styring. Dersom disse avtalene får anledning til å gjelde for en periode på for eksempel 2-4 år, kan det gi institusjonene mer autonomi og lokalt selvstyre, og større mulighet til å disponere ressurser og bestemme planer som passer med lokale behov.

En erfaringsoppsamling fra det danske nasjonale Forskningscenteret for analyse og velfærd (VIVE), tyder på at økt lokal autonomi kan gi bedre service (Hjelmar & Jakobsen, 2020). Når lokale ledere og medarbeidere gis mulighet til å bruke sin faglighet og lokale kunnskap, vil det bidra til at politiske ambisjoner og oppsatte mål realiseres på en bedre og mer fleksibel og effektiv måte. Erfaringene på skoleområdet viser for eksempel at elvene får bedre resultater hvis skoleledere og lærere kan bruke kjennskap til lokale forhold i tilretteleggingen av undervisningen.

Bruk av lokale utviklingsavtaler har først og fremst blitt prøvd ut innenfor kunnskapssektoren. I Danmark har man arbeidet med rammekontrakter i universitets- og høyskolesektoren siden slutten av 1990-tallet. Formålet med avtalene var å styrke

⁸ Et eksempel: <https://fho.dk/blog/2020/09/07/coronasucces-tillid-til-offentlige-ledere-eksploderet/> «På daginstitutioner, plejehjem, skoler, teknisk forvaltning osv. har man haft et meget skarpt fokus på kerneoppgaven og så skåret andre ting fra.»

målstyringen. Disse avtalene var ikke juridisk bindende. I perioden 2000-2018 ble det gjort flere justeringer i avtalene. Mens de første avtalene var svært omfattende, ble antall mål etter hvert redusert. Institusjonene fikk også i større grad være med på å definere målene, de ble ikke lenger bare fastsatt av departementet. I 2017 ble såkalte «strategiske rammekontrakter» introdusert. Disse skulle i større grad bidra til dialog, og det var institusjonenes egne strategiplaner som skulle være førende. Mål ble satt for en fireårsperiode, og fokus var på utvikling og vurdering av progresjon.

Heller ikke i Norge er tanken om å bruke lokale utviklingsavtaler helt ny. Innenfor Universitets- og Høgskolesektoren kom forslaget om utviklingsavtaler på bordet allerede i Stjernø-utvalgets rapport, og ble gjentatt av Finansieringsutvalgets rapport i 2015. Dette utvalget ble ledet av daværende forskningsdirektør i Statistisk sentralbyrå, Torbjørn Hægeland. Forslaget om utviklingsavtaler fikk den gang en blandet mottakelse. Flere fryktet at slike avtaler ville føre til en ytterligere detaljkontrollering av institusjonene, og de ble av mange sett på som nok et styringssystem som kom på toppen av de som var der fra før. Men andre så utviklingsavtaler som en måte å ramme inn styringen, disiplinere og begrense de styrende og bidra til et enklere styringsverktøy for institusjonene (Tønnessen, 2020).

I 2020 kom forslaget om utviklingsavtaler igjen opp, denne gangen i forbindelse med det pågående arbeidet med en stortingsmelding om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler.⁹

I mellomtiden har Kunnskapsdepartementet testet ut bruk av flerårige utviklingsavtaler i en pilotordning. De første avtalene ble inngått i 2016, og var en del av tildelingsbrevene for 2017. Alle statlige UH-institusjoner i Norge har nå en utviklingsavtale med KD.

En evaluering NIFU har gjort av utviklingsavtalene viser imidlertid at det hersker stor uklarhet omkring avtalenes funksjon som styringsverktøy (Elken & Borlaug, 2020). Mange spørsmål står uavklarte: Er dette i hovedsak et finansieringsinstrument eller et dialoginstrument? Hva er avtalens formål? Skal avtalene være et resultatorientert eller prosessorientert verktøy? (Elken & Borlaug, 2020, s. 47). NIFU anbefaler derfor at avtalens plassering i styringssystemet tydeliggjøres.

Det kan med andre ord se ut til å være et til nå lite utnyttet potensiale for å bruke utviklingsavtaler til tillitsbasert styring. Evalueringen fra NIFU viser at det er gode erfaringer med at avtalene bidrar til tettere dialog. Informantene i sektoren mente departementet framstod som mer lyttende, noe som kan skape en mer tillitsbasert praksis.

En forutsetning er imidlertid at avtalene ikke blir for detaljerte, og at de tar hensyn til institusjonenes egne strategidokumenter og virkelighetsforståelse. Universitetet i Oslo advarer mot at utviklingsavtalene gjøres for detaljerte: «En for rigid bruk av mål- og resultatstyring, kontroll og detaljregulering undergraver over tid slike tillitsbaserte

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/innsikt/stortingsmelding-om-styringspolitikk-for-statlige-universiteter-og-hoyskoler/id2690891/>

systemer», heter det i deres uttalelse til arbeidet med stortingsmeldingen.¹⁰ De foreslår videre å koble utviklingsavtalene til Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning.

En annen viktig betingelse for at utviklingsavtalene skal kunne gi institusjonene mer handlingsrom er at det knyttet til finansiering til dem. Flere av institusjonene i universitets- og høyskolesektoren som uttalte seg til Kunnskapsdepartementet i forbindelse med stortingsmeldingen om styringspolitikk støtter dette (Tønnessen, 2020). Med flerårige budsjetter kan institusjonene stå friere til å overføre over- og underskudd mellom år, forutsatt at de på sikt holder seg innenfor de avtalte økonomiske rammene og kvaliteten på tjenestene.

Lovverket er en tredje faktor som vil være bestemmende for om utviklingsavtaler bidrar til tillitsbasert styring. Styring bør skje ved rammelover med stor grad av delegert myndighet til institusjonene. For å sikre reell lokal autonomi må forskriftshjemler også ligge hos de enkelte lokale institusjonene og ikke hos direktoratene (som ofte er tilfellet i dag).

De erfaringene som er referert ovenfor taler for at det kan være gode grunner til å vurdere lokale utviklingsavtaler som styringsverktøy også i andre deler av offentlig sektor. Gjennom slike avtaler kan styringen dreies fra mål- og resultatindikatorer mot formåls- og utviklingsstyring.

4.2 Få bindende mål

Det er godt dokumentert at detaljerte krav kan ha store ulemper. De kan fortrenge faglig skjønn og binde opp mye ressurser til rapportering og kontroll. Detaljerte kvalitetskrav og omfattende bruk av ressurser på tilsyn og oppfølging kan gi økt kontroll, men medfører samtidig høyere transaksjonskostnader, både for det offentlige som oppdragsgiver og for den som utfører tjenesten. Disse kan reduseres ved mer tillitsbasert styring. Med høyere grad av tillit kan behovet for mer formelle styringsmekanismer reduseres (NOU 2020:13).

Få bindende mål kan gi økt autonomi og bedre måloppnåelse. Samtidig er det praktiske utfordringer knyttet til denne ambisjonen. Å styre etter få mål kan rett og slett være vanskelig eller umulig å gjennomføre i praksis. Men vi ser at mange og detaljerte rettigheter, for eksempel i velferdstjenester eller pasientbehandling, fører til en motsatt ytterlighet, idet de genererer behov for detaljerte mål og driver kravene til rapportering i været. Dette er et styringsproblemer som bør adresseres dersom en tillitsreform skal innføres i norsk forvaltning. Samtidig finnes det eksempler på at det er mulig å sette færre og bredere formulerte mål både i lovverket og forvaltningsmessige styringsdirektiver. Et eksempel fra skolesektoren i Danmark på ungdomstrinnet viser at lokale og strategisk forankrede mål har hatt positiv effekt på skolens evne til å holde på elevene (Bjørnholt, Mikkelsen, Kjer, Flyger, & Kjærgaard, 2019) (Winter, 2017) (Hjelmar & Jakobsen, 2020).

¹⁰ <https://www.uio.no/om/aktuelt/rektorbloggen/2020/innspill-styringsmelding-uio-250520-endelig.pdf>

I Norge har mål- og resultatstyring vært det bærende prinsippet for økonomistyring i staten siden 1980-tallet. Prinsippet om er nedfelt i økonomiregelverket § 4, og går enkelt sagt ut på å styre etter mål. Grovt sett har mål og resultatstyring tre grunnleggende elementer:¹¹

- Sette mål for hva vi ønsker å oppnå
- Innhente og vurdere styringsinformasjon ut fra målene
- Bruke denne informasjonen til læring, styring og kontroll

Dermed ivaretar mål og resultatstyring både legitime og viktige hensyn, ikke minst hvordan offentlig forvaltning kan styres slik at borgernes interesser ivaretas og hvordan det kan rapporteres på hvordan skattebetalernes penger brukes. Det gir demokratisk legitimitet til forvaltningens arbeidsmåter. Vi har alle en legitim interesse i at forvaltningen bruker fellesskapets ressurser på en formålstjenlig måte, og at det er mulig å følge opp de målene som settes ved at det rapporteres på om de oppfylles. Uten dette på plass forsvinner både demokratisk legitimitet, og forvaltningens egen mulighet til å lære og justere kurs.

Hensikten med mål- og resultatstyring da den ble innført var nettopp å kvitte seg med unødvendig detaljstyring. Ansvar og myndighet skulle delegeres til det utøvende nivået, til de som kjenner området best. Hensikten var å skape handlingsrom og frihet i oppgaveløsingen, men kombinere det med en mulighet for kontroll og dokumentasjon av resultatene.

De har vært alminnelig antatt at det vil være en positiv sammenheng mellom mål og resultatstyring på den ene siden og økt lokal autonomi til offentlige velferdsinstitusjoner på den andre siden. Ved å sette opp overordnede mål, gis det samtidig stort ledelses- og handlingsrom til det lokale nivået som leverer tjenesten.

De erfaringene vi har gjort viser imidlertid at det er grunn til å se kritisk på hvordan mål- og resultatstyring blir forstått og praktisert, både hva slags mål som settes og hvilke rutiner som ligger inne for styring, rapportering og kontroll av disse målene.

Disse utfordringene er godt beskrevet i faglitteraturen om offentlig styring. Det kan være vanskelig å sette tydelige mål for all offentlig finansiert virksomhet. Kvalitative mål (som «god velferd» eller «god undervisning») kan vanskelig å oversette til kvantitative indikatorer uten at det oppstår måleproblemer. Økt kontroll og detaljstyring kan gi presis resultatstyring, men utilsiktede konsekvenser kan være mistillit og motivasjonssvikt (Brante, 2014).

Mål og resultatstyring kan også føre til ensidig fokus på snever måloppnåelse, og skyve oppmerksomheten vekk fra det som ikke lar seg fange med enkle målindikatorer. Administrativ styring kan ta over for faglige vurderinger (Holm-Petersen, Wadmann, & Andersen, 2015) (Thuesen & Bille, 2017)

¹¹ (DFØ Direktoratet for økonomistyring, 2020)

Hentet fra DFØs hjemmeside <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>

Er en forenklet mål- og resultatstyring mulig? Flere studier konkluderer med at styring etter mål skaper større klarhet om prioriteringene i organisasjonen, noe som kan virke motiverende både for ledere og medarbeidere og skape en tydelig retning.

Ambisjonen om færre mål kan imidlertid være vanskelig å gjennomføre i praksis. Til tross for en ambisjon om å styre på få og klare mål, styres det i realiteten gjennomgående på mange og detaljerte mål (Winter, 2017), (Bjørnholt, Mikkelsen, Kjer, Flyger, & Kjærgaard, 2019).

Hva skal til for å lykkes med å sette færre mål? En kunnskapsgjennomgang fra det danske forsknings- og analysesenteret VIVE peker på at flere betingelser som må være til stede (Hjelmar, Kjer, & Petersen, Redskaber til øget lokalt selvstyre i offentlig sektor-En systematisk kortlægning af eksisterende viden fra Skandinaviens, 2020). Her vil vi kort nevne tre viktige hensyn: For det første må de ansatte oppfatte reduksjonen av mål som troverdig. Hvis det hersker en forventning om at «gamle» mål fortsatt gjelder, vil organisasjonen fortsette å rette seg etter disse. For det andre må målene gi mening fra et faglig perspektiv, de må forholde seg direkte til gjeldende praksis og faglighet. Det taler for at ansattes medvirkning i beslutningsprosesser og i forankring av strategi og mål bør prioriteres høyt. For det tredje bør oppsatte målene ha et tydelig læringsaspekt og oppleves som motiverende og utviklende for medarbeiderne. Det kan blant annet sikres gjennom bruk av dialogbasert eller lærende tilsyn.

I Helsingborg har man gjennomført styring med færre mål. Siden 2015 har kommunen arbeidet med tillitsbasert styring og ledelse, og innførte i 2019 en ny og forenklet styringsmodell.¹²

Vi har förenklat hela styrsystemet, både i den politiska styrningen och i verksamhetsstyrningen. Vi får positiva signaler om att det är lättare och tydligare nu. Politikerna har antagit utmaningen och är modiga vad gäller att ha få, tydliga mål och våga prioritera.

Palle Lundberg, Stadsdirektör i Helsingborg

Kilde: Ge ansvar till medarbetarna, 2019,
<https://kvalitetsmassan.se/2019/03/28/ge-ansvar-till-medarbetarna/>

4.3 Lærende tilsyn

Lærende tilsyn er et sentralt element både i den svenske og den danske diskusjonen av tillitsreform. Tilsynene, spesielt de som retter seg mot velferdsinstitusjonene, styrkes og gis

¹² <https://civilekonomerna.se/node/1459>

nye roller. De nye kvalitetstilsynene skal baseres på mer på tilstedeværelse og løpende dialog.

Et lærende tilsyn kombinerer to elementer: kontroll og utvikling. Utfordringer med lærende tilsyn er at mer dialog også kan gi mer byråkrati, og dialogen kan være ressurskrevende. Det er også en fare at det blir uklart hvordan kontroll og utvikling skal kombineres. I verste fall kan lærende tilsyn komme i konflikt med de særegne hensynene til at forvaltningsrettslige normer følges og etterleves, slik som rettsikkerhet, likebehandling, mulighet til innsyn og plassering av ansvar.

I Sverige har skoleinspeksjonen de senere årene arbeidet med å gjøre inspeksjonene mer situasjonstilpassede og fleksible. Myndighetene har styrket de kvalitetsfremmende elementene i inspeksjonene samtidig som de har holdt fast med behovet for kontroll og innsyn.¹³

Et annet eksempel fra Sverige er IVO (inspektionen för vård och omsorg) som har lagt om sine inspeksjoner av barnevernsinstitusjoner. Tidligere fulgte de et fast sett av spørsmål, og inspeksjonene var varslet på forhånd. Etter å ha gått i dialog med barn og unge som bodde på slike institusjoner, endret de måten tilsynene ble utført på. De gikk blant annet over til uanmeldte besøk og mer personlig og direkte oppfølging av noen utvalgte institusjoner basert på en risikovurdering (Jennische, 2019).

Et eksempel fra Danmark er det nye pedagogiske tilsynet i Roskilde kommune. Dette er et kommunalt tilsyn med barnehagene som er organisert etter metoden «Samskapt styring». Denne modellen er ikke minst gjort kjent gjennom tillitsreformen i København, og utredet og beskrevet av forsker på Roskilde Universitet, Tina Øllgaard Bentzen (Bentzen T. Ø., Tillid i styring og ledelse- i den offentlige sektor, 2018). Gjennom tidlig involvering av alle relevante aktører har Roskilde utviklet et lokalt tilsyn som oppleves som mer motiverende fordi det understøtter den faglige kvaliteten. Tilsynet foregår uanmeldt og involverer observasjoner både av ansatte, ledere og en ekstern aktør. Ifølge Tina Øllgaard Bentzen fører en tettere tillitsrelasjon mellom tilsynskonsulenter og lokale institusjoner til styrket faglig læring og gjør at tilsynet ikke bare fungerer som gapestokk (Bentzen T. Ø., 2020).

Erfaringene med dialogbasert tilsyn viser at de offentlige velferdsinstitusjonene ser positivt på mulighetene til å være med på forberedelsene før tilsyn, den faglige dialogen under tilsynet og oppfølging og faglig refleksjon etter tilsynet (Hjelmar & Jakobsen, 2020).

Danmark har prøvd ut en overveiende dialogbasert modell for kvalitetstilsyn på området for sosiale tjenester. I 2014 ble det opprettet fem nye sosialtilsyn i Danmark. Alle sosiale tjenester skulle ny-godkjennes og alle tilbud vurderes av en sentralt fastsatt kvalitetsmodell. En evaluering viste at leverandørene av de sosiale tjenestene hadde positive erfaringer med det dialogbaserte elementet i tilsynet, og at de ønsket seg enda mer faglig sparring og dialog i forbindelse med tilsynet (Hjarsbech & Hjelmar, 2015).

¹³ Se SOU 2019:43 s. 32 samt Stadskontoret(2015) Vägen till lärande och effektiv förvaltning, s. 17.

I Norge har en mer læringsbasert tilnærming til tilsynene vært diskutert, blant annet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), nå DFØ. Betydningen av dialog i arbeidet med læring og kvalitet har også vært understreket av kommunal og regionaldepartementet i et rundskriv fra 2014 (Fintland, Østebø, & Braut, 2017) .

Et dialogbasert tilsyn er prøvd ut med kommunale arkiver. Her var erfaringene også positive (Fintland, Østebø, & Braut, 2017). Den måten tilsynet var lagt opp på bidro til faglig refleksjon og forankring av resultatene av tilsynet. Erfaringene var også at dialogbasert tilsyn ikke behøver ikke gå på bekostning av kontrollelementet. Dialogbasert tilsyn skal balansere hensynet til tillit med behovet for kontroll. Det er en komplisert form for styring. Men det gir samtidig mulighet til faglig dialog som kan gjøre kontrollelementet både mer presist og mer relevant for virksomhetene (Fintland, Østebø, & Braut, 2017). Lignende erfaringer er gjort med dialogbasert tilsyn i danske friskoler (Strandby, Arendt, Ruge, & Flarup, 2020).

Lærende tilsyn, der det gis mulighet til å delta i forberedelsene av tilsynet, faglig dialog under tilsynet og oppfølging med faglig refleksjon etter tilsynet, er ressurskrevende. Samtidig vil gevinsten kunne være en sterkere forankring av tilsynsresultatene, og dermed et større potensiale for faktiske forbedringer. Dialogen vil videre danne grunnlag for mer kontinuerlig læring og analyse. Fravær av en «gapestokk» kan virke motiverende på de ansatte og gi opplevelse av samarbeid og samspill selv der hensikten er kontroll. Dialogbasert tilsyn flytter også tilsynet nærmere de lokale løsningene og beslutningene.

5 Avsluttende betraktninger

De offentlige oppgavene blir stadig mer komplekse og krever nye arbeidsformer og samarbeid. Tillitsbasert styring og ledelse tar utgangspunkt i samfunnsoppdraget og innbyggernes behov. Styringen bygger på et tillitsforhold mellom politikere og tjenestemenn, mellom sjefer og medarbeidere, og mellom myndigheter, innbyggere, næringslivet og organisasjoner. Tillitsbasert styring åpner for dialog, både i internt og med de offentlige tjenester er til for. Virksomhetene setter selv sine mål ut fra sitt kjerneoppdrag, og målene er færre.

I dette notatet har vi sett nærmere på hvordan tillitsreform har blitt diskutert og forstått i våre to naboland, Sverige og Danmark. Vi kan oppsummere noen læringspunkter:

- Unngå tidkrevende og omfattende utredninger
- Finne sektorvise løsninger, ikke en reform som passer alle steder
- Det må legges opp til følgeforskning og en systematisk evaluering av tiltak og piloter som prøver ut tillitsbasert styring og ledelse
- Tillitsreform hverken kan eller bør reduseres til et spørsmål om ledelse, men omfatter organisering og forvaltningspolitiske spørsmål

Gjennomgangen av arbeidet med tillitsreform i Sverige og Danmark viser både utfordringer og muligheter for en tillitsreform på norsk. Flere spørsmål står fortsatt uavklart:

- Hvordan kan vi sikre at tillitsbasert styring rent faktisk erstatter detaljstyring, og ikke bare kommer som et ekstra styringsprinsipp ved siden av de eksisterende? Detaljkravene kan allerede være svært omfattende. For å bøte på dette har man i Sverige forhandlet fram såkalte balanserte standardkontrakter. Innenfor eldreomsorgen har Sveriges kommuner og Landsting og Sveriges Næringsliv utviklet standardkrav.
- Vil en tillitsreform medføre at målkonflikter skyves nedover i styringskjeden slik at de må håndteres av yrkesgrupper som møter brukere? (Hill & Hupe, 2014; Lipsky, 1980)
- Hvordan sørger vi for at regelverket og lovgivning, og ikke minst finansiering, følger etter når det innføres mer tillitsbasert styring?
- Er det egentlig mulig å løse problemene med detaljstyring, for lite lokal autonomi og lite rom til profesjonsutøvelse uten å legge helt om styringen i sektorer som er mest preget av New Public Management (som skole og helse)? (Christensen, Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management, 2003)

Dette notatet har synliggjort behovet for en tillitsreform også i Norge. Vi har spesielt fremhevet tre tiltak som vi mener er interessante for en norsk reform:

- Bruk av lokale utviklingsavtaler
- Sørge for å ha færre bindende mål
- Prøve ut lærende tilsyn

Vi har også gitt eksempler på pilotprosjekter som har prøvd ut disse variantene av tillitsbasert styring.

Notatet peker på utfordringer som vil kreve større strukturelle endringer. Vi har konkludert med at det må mer til enn en endring i ledelsesfilosofi. Det ligger imidlertid utenfor rammen av dette notatet å ta stilling til hvor omfattende de strukturelle endringene bør være. Eksempler på mer omfattende reformer kan være å legge ned de regionale helseforetakene, begrense antall direktorater, øke de frie overføringene av midler til kommunene, eller sørge for at flere offentlige tjenester utføres i egenregi.

Dette notatet er skrevet høsten 2020 av rådgiver i Tankesmien Agenda, Hilde Nagell. Forfatteren står ansvarlig for eventuelle feil og mangler i dokumentet. Ta gjerne kontakt dersom du finner slike. En spesiell takk til Jan Fridthjof Bernt (Universitetet i Bergen) og Tina Øllgaard Bentzen (Universitetet i Roskilde) som har lest og kommentert tidligere utkast av dette notatet.

6 Referanser

- Adler, P. (2001). Market, Hierarchy, and Trust. *Organization Science*, 12, ss. 215-234.
- Andersen, L. B., & Pedersen, L. H. (2011). Public service motivation: Et skjult potensiale i den offentlige sektor. *Administrativ Debat* (1), 25-27.
- (2020). *Ansvarlighet og tillit framfor kontroll og byråkrati*. Senterpartiet. Hentet fra [file:///C:/Users/ts-hilde/Downloads/Temahefte%206%20Ansvarlighet%20og%20tillit%20framfor%20kontroll%20og%20byr%C3%A5krati%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/ts-hilde/Downloads/Temahefte%206%20Ansvarlighet%20og%20tillit%20framfor%20kontroll%20og%20byr%C3%A5krati%20(3).pdf)
- Arbeiderpartiet. (u.d.). *Forslag til nytt partiprogram for Arbeiderpartiet 2021-2025*. Hentet fra <https://www.arbeiderpartiet.no/om/program/>
- Aspøy, A. (2020, Mars 15). Vi stoler for mye på hverandre i Norge. Det er mistillit, ikke tillit, som gjør at systemet fungerer. *Aftenposten*.
- Axelson, J., & Høyer, H. C. (2016). Tillit og kontroll- som ild og vann ellre som sukker og kanel? I H. C. Høyer, Sju, Kasa, B. S. Tranøy, red, S. Kasa, . . . red., *Tillit, styring, kontroll* (ss. 47-57). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bentzen, T. (2015). Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisasjoner. *Doktoravhandling ved Institut for samfund og globalisering, Roskilde Universitet*. Roskilde.
- Bentzen, T. Ø. (2018). *Tillid i styring og ledelse- i den offentlige sektor*. FTF – Hovedorganisation for 450.000 offentligt og privat ansatte. Hentet fra <https://fho.dk/wp-content/uploads/2020/01/forskerbidrag-6-2018-ny.pdf>
- Bentzen, T. Ø. (2020, Mars 19). www.altinget.dk/. Hentet fra Forsker: Rimer nærhedsreform på statsligt tilsyn i børnehaver?: <https://www.altinget.dk/embedsvaerk/artikel/tina-oelgaard-bentzen-rimer-statsligt-tilsyn-i-boernehaver-paa-tillid-og-naerhedsreform>
- Bijlsma-Frankema, K., van de Bunt, G., & Rosendaal, B. (2005). Does trust breed heed? I K. Bijlsma-Frankema, & R. Woolthuis (Red.), *Trust under pressure* (ss. 206-232). Cheltenham: Edwar Elgar.
- Bjørnholt, B., Mikkelsen, M. F., Kjer, M. G., Flyger, C. I., & Kjærgaard, L. (2019). *Den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen*. København: VIVE (Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd).
- Bourgon, J. (2017). *The New Synthesis of Public Administration Fieldbook*. Copenhagen.
- Brante, T. (2014). *Den professionella logiken*. Stockholm: Liber.
- Bringselius, L. (2018). *Styra och leda med tillit (SOU 2018:38)*. Stockholm.

- Byrådet i Oslo. (2015). Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet de grønne og Sosialistisk venstreparti i Oslo 2015-2019. Oslo: Byrådet i Oslo.
- Christensen, T. (2003). *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2003/0006/ddd/pdfv/190801-newpublicmanagement.pdf>
- Christensen, T. (2003). *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2003/0006/ddd/pdfv/190801-newpublicmanagement.pdf>.
- Costa, A., Roe, R., & Taillieu, T. (2001). Trust within Teams. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 10, ss. 225-244.
- de Bruijn, H. (2007). *Managing performance in the public sector*. London: Routledge.
- DFØ Direktoratet for økonomistyring. (2020). *Hva er mål og resultatstyring?* Hentet fra dfo.no: <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>
- Dirks, K., & Ferrin, D. (2002). Trust in Leadership. *Journal of Applied Psychology*, 87, ss. 611-628.
- Elken, M., & Borlaug, S. (2020). *Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning- en evaluering av en pilotordningen*. NIFU. NIFU. Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2683466/NIFUrapport2020-21.pdf?sequence=1>
- Elkjær, J., & Pedersen, M. (2013). *Produktiviteten via tillidsfunderet kontrol*. Hentet fra Berlingske: <https://www.berlingske.dk/kronikker/produktiviteten-via-tillidsfunderet-kontrol>
- Fintland, I. Ø. (2017). Statlig tilsyn – bare kontroll eller noe mer? - Dia-logbasert tilsyn med kommunale arkiver. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 20(1-2), 90-108.
- Fintland, I., Østebø, S., & Braut, G. S. (2017). Statlig tilsyn-bare kontroll eller noe mer? Dialogbasert tilsyn med kommunale arkiver. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 20 (1-2), 90-108. Hentet fra https://www.idunn.no/nkt/2017/01-02/statlig_tilsyn_bare_kontroll_eller_noe_mer_-_dialogbaser
- Fredriksen, M. (2019). Tale ved folketingets åpning 2019. Hentet fra <https://dansketales.dk/tale/statsminister-mette-frederiksens-tale-ved-folketingets-aabning-2019/>
- Gambetta, D. (Red.). (1990). *Trust*. Hoboken, NJ: Wiley-Basil Blackwell.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right- the future of radical politics*. London: Stanford University Press .

- Gould-Williams, J. (2003). The Importance of HR Practices and Workplace Trust in Achieving Superior Performance. *International Journal of Human Resource Management*, 14, ss. 28-54.
- Harvey, S., Kelloway, E., & Duncan-Leiper, L. (2003). Trust in Management as a Buffer of the Relationships between Overload and Stain. *Journal of Occupational Health Psychology*, 8, ss. 306-315.
- helsingborg.se*. (u.d.). Hentet fra <https://helsingborg.se/kommun-och-politik/sa-styrs-helsingborg/tillitsbaserad-styrning/>
- Hermansen, T., & Stigen, I. M. (2013). Ble det en bedre organisert stat? *Nordisk Administrativt Tidsskrift nr.3 90.årgang*.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Hjarsbech, P., & Hjelm, U. (2015). *Erfaringer med det nye socialtilsyn*. København: KORA. Hentet fra <https://www.vive.dk/da/udgivelser/erfaringer-med-det-nye-socialtilsyn-8992/>
- Hjelm, U., & Jakobsen, M. L. (2020). *Hvad virker i en Nærhedsreform? Fire redskaber til at øge lokalt selvstyre*. Hentet fra [vive.dk: https://www.vive.dk/da/udgivelser/hvad-virker-i-en-naerhedsreform-fire-redskaber-til-at-oege-lokalt-selvstyre-15321/](https://www.vive.dk/da/udgivelser/hvad-virker-i-en-naerhedsreform-fire-redskaber-til-at-oege-lokalt-selvstyre-15321/)
- Hjelm, U., Kjer, M. G., & Petersen, N. B. (2020). *Redskaber til øget lokalt selvstyre i offentlig sektor-En systematisk kortlægning af eksisterende viden fra Skandinavien*. København: VIVE (det nationale analyse og forskningscenter for velfærd).
- Holm-Petersen, C., Wadmann, S., & Andersen, N. B. (2015). *Styringsreview på hospitalområdet*. København: VIVE.
- Hood, C. (1969, 1). A public management for all seasons? *Public Administration*, ss. 3-19.
- Hood, C. (1991, nr.69). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, ss. 3-19.
- Hornstrup, C., Laursen, L., & Laursen, M. (2017). *Tillidsskabende ledelse i offentlige organisationer*. København: Mindspace.
- Høy, H. C., Kasa, S., & Tranøy (red.), B. S. (2016). *Tillit, Styring, Kontroll*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jennische, H. C. (2019, Desember 9). Nytt sätt att inspektera landets HVB-hem. *Chefstidningen*. Hentet fra https://chefstidningen.se/reportage/nytt-satt-att-inspektera-landets-hvb-hem?v=frontpage&d=block_1&fbclid=IwAR2BO24oa_8aRqa_1IIBXBE2eGtcQVHHw1dBBk611hw988if2GwK112UR-E
- Johansen, R. (2020). Tillitsreformen er i gang. *Agenda Magasin*.
- Kuvaas, B. (2017). *Tillitsbasert ledelse virker*. Oslo: BI publikasjoner.

- Kuvaas, B., Kleivane, T., & Olesen, B. (2017, Februar 28.). Sverige kan, så hvorfor ikke Norge?
Dagens Næringsliv.
- Le Grand, J. (2006). *Motivation, Agency, and public policy: of knights and knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press.
- Lind, G. E. (2020). *Fem steg mot en tillitsreform for kunnskapssektoren*. Hentet fra Forskerforbundet: <https://www.forskerforbundet.no/om-oss/forskningspolitisk-seminar/2020/digitalt-forspill/#lind>
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lumann, N. (1999). *Tillid*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Meyer, C., & Norman, V. (2019, Meyer, Christine og Victor Norman (2019): «Ikke for å konkurrere. Strategi for fellesskapets tjenere» Fagbokforlaget). *kke for å konkurrere. Strategi for fellesskapets tjenere*. Oslo: Fagbokforlaget .
- Miljøpartiet de grønne. (u.d.). Forslag til nytt partiprogram 2021-2025. Hentet fra https://www.mdg.no/nyheter_forsteutkast_til_nytt_partiprogram_lansert
- NOU 1989:38. (u.d.). *En bedre organisert stat*.
- NOU 1989:38. (u.d.). *En bedre organisert stat*.
- NOU 2019:23 Ny Opplæringslov. (u.d.).
- NOU 2020:13. (u.d.). *Private aktører i velferdsstaten*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nyhan, R. (2000). Changing the Paradigm. *The American Review of Public Administration*, 30, ss. 87-109.
- Oksanen, T., Kouvonen, A., Kivimäki, M., Pentti, J., Virtanen, M., Linna, A., & Vahtera, J. (2008). Social Capital at Work as a Predictor of Employee Health. *Social Science & Medicine*, 66, ss. 637-649.
- Platon. (2018, 09 07). Hentet fra Mennesker i tid: <http://menneskeritid1.cappelendamm.no/c196986/artikkel/vis.html?tid=223056>
- Public Governance International PGI*. (u.d.). Hentet fra <https://www.pgionline.com/>: <https://www.pgionline.com/>
- Rødt. (u.d.). Komiteens forslag til nytt partiprogram 2021-2025. Hentet fra <https://roedt.no/lanserer-nytt-arbeidsprogram-for-2021-2015>
- Skywalker, L. (1981). *Redistribution of wealth in the Galaxy - an introduction*. Tatoonie: Welfare Publishing.
- Smith, P. (1995). On the Unintended Consequences of Publishing. *International Journal of Public Administration*, 18, ss. 277-310.

- Sosialdemokratiet. (2018). *Tillid, faglighet og arbeidsglæde- en selvstyrereform for offentlig sektor*.
- SOU 2018:47. (u.d.). *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.
- SOU 2019:43. (u.d.). *Med tillit följer bättre resultat*. Betänkande av Tillitsdelegationen.
- Spreitzer, G., & Mishra, A. (1999). Giving Up Control without Losing Control. *Group & Organization Management*, 24, ss. 155-187.
- Strandby, M. W., Arendt, K. M., Ruge, M., & Flarup, L. H. (2020). *Ordningen med tilsynsførende på de frie grundskoler*. København: VIVE .
- Styra och leda med tillit: Forskning och praktik*. (2018). Stockholm: Statens offentliga utredningar Nr. 2018:38.
- Tankesmien Agenda. (2015). *Tillit og styring*. Hentet fra <https://tankesmienagenda.no/uploads/documents/post/Perspektivnotat-Tillitsreform-web-versjon.pdf>
- Thuesen, F., & Bille, R. (2017). *Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet* . SFI (det nationale forskningscenter for velfærd), København. Hentet fra https://pure.vive.dk/ws/files/816385/1712_Politiske_styringsinstrumenter_p_besk_f_tigelsesomr_det.pdf
- Tillitsdelegationen. (2017). *SOU 2017: 56 Jakten på den perfekte ersättningsmodellen*. Stockholm: Tillitsdelegationen.
- Triantafillou, P. (2012). Håndtering af målstyring og resultatmåling. I J. Torfing (Red.), *Ledelse efter kommunalreformen*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Tønnessen, E. (2020, 06 03). Flere vil ha pengepremier på utviklingsavtalene. *Khrono*. Hentet fra <https://khrono.no/flere-vil-ha-pengepremier-pa-utviklingsavtalene/493444>
- Vabø, M. (2007). *Organisering for velferd*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Vader, D. (1977). *How to increase your Power*. Death Star: Sith Company.
- Vallentin, S., & Thygesen, N. (2017). *Tillid, magt og offentlige ledelsesformer*. København: Akademisk forlag.
- Vatn, G. (2018). Troen på tillitsreformen. Oslo: OsloMet.
- Wadman, S. (2015). *The law of mushrooming*. Hentet fra Kora-konferansen 12.november 2015: <https://www.slideshare.net/koradk/hvad-skal-vi-mle-p-the-law-of-mushrooming-brug-af-prsentationsmlinger-i-folkeskolen-jakob-kjellberg-sarah-wadmann-bente-bjrnholt>

Winter, S. C. (2017). *Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen*. København: SFI (det nationale forskningscenter for Velfærd).
Hentet fra <https://www.vive.dk/media/pure/6685/686894>

Øllgaard Bentzen, T. (2019, Mai 12). Idédiamanten: fra luftig ide til robust forandring.
Magasinet for offentlig ledelse.

Kilde: Mogens Jin Pedersen, <https://www.nb-nyt.dk/2020/06/20/54900/naerhedsreformen-barnet-ser-ud-til-at-vaere-levedygtigt/>

-
1. Samarbeid, ikke konkurranse. Samarbeid mellom borgere, ansatte og folkevalgte er bedre en konkurranse og kommersialisering.
 2. Faglighet, ikke detaljstyring
Fagligheten skal være styrende, ikke detalj- og målstyring ovenfra
 3. Mer tid til borgerne, mindre til kontroll
Tid til borgerne og frihet til å gjøre jobben, istedenfor skjemavelde og kontroll.
 4. Behov, ikke butikk
Borgernes behov må være bestemmende for velferd, ikke hva som lønner seg.
 5. Borger, ikke bruker
Aktive borgere gir bedre velferd enn passive brukere og kunder.
 6. Oppfølging, ikke rangering
Støtte til læring og helse er målet, ikke å redusere barn til en karakter og eldre til en diagnose.
 7. Utvikling, ikke innstramming
Ansatte med gode lønns- og arbeidsvilkår, offensiv satsing på kompetanseheving og velferdsteknologi, ikke kutt i bemanning og pensjon.