



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

Tillitsreformen i staten

Kontinuitet eller nyskaping?

Arild Gjertsen
Mathias B. Reinart
Christian Lo

PUBLIKASJONSINFO

Copyright © 2023 NORDLANDSFORSKNING
Utgitt av Nordlandsforskning AS

Nordlandsforskning AS
Postboks 1490
N-8049 Bodø
Tlf. +47 754 11 810
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning .no

Tittel:

NF-Rapport nummer: 10/2024
ISBN (digital): 978-82-7321-896-4
ISSN (trykk): 0804-1873
ISSN (digital): 2704-033X

Forfatter(e): Arild Gjertsen, Mathias B. Reinart, Christian Lo

Publikasjonsdato: 14.11.2024

Prosjektansvarlig: Arild Gjertsen

Forskningsleder: Karin Marie Antonsen

Prosjekt: Tillitsreformens innvirkning på fornyelses- og innovasjonsarbeidet, partssamarbeid og rapportering og kontroll i statlig sektor

Oppdragsgiver: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Oppdragsgivers referanse: Maria Egeland Thorsnes

Antall sider: 82

Innhold

FIGUR- OG TABELLOVERSIKT	4
FORKORTELSER	5
FORORD	6
SAMMENDRAG	7
1. INNLEDNING	11
REFORMTILTAK I STATLIG SEKTOR.....	12
2. METODER.....	14
SYSTEMATISK LITTERATURSØK	14
SPØRREUNDERSØKELSE.....	15
DYBDESTUDIE: IMPLEMENTERING I PRAKSIS	16
SYSTEMISERING OG UTARBEIDELSE AV ANBEFALINGER.....	17
3. EKSISTERENDE KUNNSKAP OM INTENSJONER OG VIRKNINGER	19
TILLITSREFORMENS INTENSJONER.....	19
TILLITSREFORMENS VIRKNINGER	20
3.1.1 Vitenskapelige studier.....	20
3.1.2 Erfaringer hentet inn av staten	22
4. SPØRREUNDERSØKELSE – BREDDEKARTLEGGING	24
STATUS	24
HVORFOR REFORM?	26
FORANKRING OG ROLLER.....	30
RELASJONER.....	33
TEMA OG TILTAK	35
UTFORDRINGER	38
EFFEKTER.....	41
ORGANISASJONSINTERNT KONTINUITETSARBEID?.....	45
5. TILLITSREFORMEN I PRAKSIS	47
VIRKSOMHETSSTYRING	47
5.1.1 NAV.....	47
5.1.2 Forsvaret	48
5.1.3 Riksantikvaren.....	49
TJENESTEUTVIKLING.....	50
5.1.4 Mattilsynet.....	50
5.1.5 Kommunal- og distriktsdepartementet.....	51
5.1.6 Helse- og omsorgsdepartementet.....	52
STYRINGSDIALOG.....	53
5.1.7 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	53
5.1.8 Barne- og familiedepartementet.....	54
5.1.9 Justis- og beredskapsdepartementet	55
EN NYTTIG REFORM?.....	56
6. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	58
FORNYELSE ELLER KONTINUITET?	58
KONTROLL ELLER FLEKSIBILITET?	59
LOKALT PARTSSAMARBEID	61
REFORMENS NEDSLAGSFELT.....	62
ANBEFALINGER	63
6.1.1 Behovet for kunnskap og evaluering.....	63
6.1.2 Organisering av tillitsarbeidet.....	63

6.1.3	Relevansavklaring	63
6.1.4	Perspektivdreining.....	63
7.	REFERANSER	64
8.	VEDLEGG.....	69
	OVERSIKT OVER SØKETERMER OG – STRENGER	69
	SPØRRESKJEMA.....	70
	FAKTORANALYSE	80
	INTERVJUGUIDE.....	81

FIGUR- OG TABELLOVERSIKT

Figur 1:	Andel av respondenter som har arbeidet med utgangspunkt i tillitsreformen. Prosent. N=353.	24
Figur 2:	Andel av respondenter som har arbeidet med utgangspunkt i tillitsreformen. Prosent. N=358.	25
Figur 3:	Andel av respondenter som har arbeidet med utgangspunkt i tillitsreformen, etter respondentgruppe. Prosent. N=351. $p < 0,01$	26
Figur 4:	Faktorer som påvirker faglig frihet og skjønn. Andel som svarer «svært negativt» eller «litt negativt» etter respondentgruppe. Prosent. $**p < 0,01$, $*p < 0,05$	27
Figur 5:	Andel som oppgir at spørsmål om faglig autonomi i førstelinjen har vært et tema i organisasjonen FØR tillitsreformen ble lansert, etter institusjonstilknytning. Prosent. N=257.	28
Figur 6:	Motivasjon for å arbeide med tillitsreformen, etter respondentgruppe. Andel som svarer «nokså viktig» eller «svært viktig». Prosent. $*p < 0,05$ $**p < 0,01$	29
Figur 7:	Motivasjon for å arbeide med tillitsreformen. Stat og kommune. Andel som svarer «nokså viktig» eller «svært viktig». Prosent. $*p < 0,05$ $**p < 0,01$	30
Figur 8:	Forankring av tillitsreformen i organisasjonen, etter respondentgruppe. Prosent. N=118. $**p < 0,01$	31
Figur 9:	Forankring av tillitsreformen i organisasjonen. Stat og kommune. Prosent. N=185. $**p < 0,01$	31
Figur 10:	Roller i reformarbeidet etter aktørgruppe. Prosent.	32
Figur 11:	Initiativtakerrolle etter aktørgruppe og respondentgruppe. Prosent. $*p < 0,05$ $**p < 0,01$	33
Figur 12:	Relasjoner i reformarbeidet, etter respondentgruppe. Andel som svarer «i nokså stor grad» og «i svært stor grad». Prosent. $*p < 0,05$	34
Figur 13:	Relasjoner i reformarbeidet. Stat og kommuner. Prosent. $*p < 0,05$, $**p < 0,01$	35
Figur 14:	Tematisering av reformarbeidet etter respondentgruppe. Andel som svarer «i nokså stor grad» og «i svært stor grad». Prosent. $*p < 0,05$ $**p < 0,01$	36
Figur 15:	Tiltak i reformen, etter respondentgruppe. Andel som svarer «i nokså stor grad» og «i svært stor grad». Prosent. $*p < 0,05$, $**p < 0,01$	37
Figur 16:	Tiltak i reformen. Stat og kommuner. Prosent. $*p < 0,05$, $**p < 0,01$	38
Figur 17:	Utfordringer i reformarbeidet, etter respondentgruppe. Andel som svarer «i nokså stor grad» og «i svært stor grad». Prosent. $*p < 0,05$, $**p < 0,01$	39
Figur 18:	Utfordringer i reformarbeidet. Stat og kommuner. Prosent. $*p < 0,05$ $**p < 0,01$	40
Figur 19:	Addisjonalitet i tillitsreformen, etter respondentgruppe. Spørsmål: «I hvilken grad tror du tiltakene/prosessene ville blitt gjennomført UTEN tillitsreformen?» Prosent. N=103. $P < 0,01$	42
Figur 20:	Andel enige (5-7) i påstander om effekter, etter respondentgruppe. Prosent. $*p < 0,05$ $**p < 0,01$	43
Figur 21:	Andel over gjennomsnittscore på påstander om effekt. Stat og kommuner. Prosent.	44
Figur 22:	Faktoranalyse: Oppfatninger om endring i kontrollregimer, samarbeid og arbeidsmiljø, etter respondentgruppe. Andel av respondenter over gjennomsnittsverdi. Prosent. $*p < 0,05$	45
Figur 23:	DFD: Styringskrav og faste oppgaver.	54
Tabell 1:	Oversikt over utvalg i spørreundersøkelsen.....	15
Tabell 2:	Utvalgte tiltak etter tiltakskategori.	17
Tabell 3:	Analysevariabler	18

FORKORTELSER

Virksomhet	Forkortelse
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	AID
Arbeids- og velferdsforvaltningen	NAV
Barne- og familiedepartementet	BFD
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	DFD
Direktoratet for forvaltnings og økonomistyring	DFØ
Forsvarsdepartementet	FD
Helse- og omsorgsdepartementet	HOD
Justis- og beredskapsdepartementet	JD
Kommunal- og distriktsdepartementet	KDD

FORORD

Våren 2024 inviterte Digitaliserings- og Forvaltningsdepartementet til konkurranse om anskaffelse av en utredning om tillitsreformen i staten. Nordlandsforskning ble tildelt oppdraget i juni 2024. Arild Gjertsen, Mathias B. Reinart, Christian Lo og Ragnhild Waldahl fra Nordlandsforskning/Nord universitet har deltatt i arbeidet. Seniorforsker Arild Gjertsen har fungert som prosjektleder for utredningen.

Vi vil takke departementet for oppdraget, og for konstruktive bidrag i utformingen og gjennomføringen av arbeidet. En stor takk går også til alle informanter som har svart på spørreskjema og deltatt i intervjuer.

Eventuelle feil og mangler i denne rapporten står for forfatterens regning, og kan ikke belastes oppdragsgiver.

Bodø, november 2024

Nordlandsforskning

SAMMENDRAG

Tillitsreformen ble lansert i Hurdalsplattformen i 2021, og handler i korthet om å finne frem til organiseringer av offentlige sektor som legger til grunn at arbeidsgiver og arbeidstaker har tillit til hverandre. Gjennom en reduksjon av uhensiktsmessig kontroll, rapportering og detaljstyring, handler reformen om å gi mer tid og rom for faglig skjønn, som i konsekvens også vil kunne føre til bedre kvalitet og tilpasninger etter behov i tjenestene.

Formålet med denne utredningen er å dokumentere og systematisere relevant kunnskap om tillitsreformens intensjon og prinsipper, og knytte dette opp mot erfaringer og eksempler på arbeidet med tillitsreformen i offentlig sektor i Norge. Utredningen skal munne ut i konkrete anbefalinger til det videre arbeidet med reformen. Rapporten tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Hvilken innvirkning har tillitsreformen hatt på fornyelses- og innovasjonsarbeidet i statlig sektor?
2. I hvilken grad har tillitsreformen bidratt til en eventuell reduksjon av uhensiktsmessig kontroll og regelstyring i statlig sektor?
3. I hvilken grad har arbeidet med tillitsreformen bidratt til å revitalisere og utvikle det lokale partssamarbeidet?
4. Er det mulig å typologisere ulike tiltak og tilnærminger til reformen, og hvilke ulike effekter er disse ansett å ha for tillitsbygging i statlig forvaltning?
5. Hva skiller forståelse, innretning og implementering av reformarbeidet på henholdsvis statlig og kommunalt nivå?

Dokumentasjon og analyser bygger på analyser av relevante dokumenter og litteratur, en spørreskjemaundersøkelse til ledere/mellomledere og tillitsvalgte i statlig sektor, og intervjuer med sentrale aktører i et utvalg av statlige etater. En nærmere oversikt gis i rapportens metodebeskrivelse.

Fornyelse og innovasjon

Et hovedinntrykk er at tillitsreformen i staten primært er et uttrykk for kontinuitet. Et gjennomgangstema er at tillitsreformen er nyttig å ha, uten at den nødvendigvis har vært en utløsende faktor for de tiltakene som har blitt gjennomført. At tillitsreformen støtter opp under eksisterende tiltak er ikke sett på som en svakhet ved reformen. Reformen bidrar med argumenter og ikke minst politisk forankring, som kan støtte opp om nødvendige endringer. Rapporten viser til eksempler på at reformarbeidet har gitt økt legitimitet, oppmerksomhet og fokus på allerede erkjente tillitsutfordringer. Dette kan ha en betydelig effekt i seg selv.

En særlig utfordring med tillitsreformen er å finne måter å konkretisere tillitsbaserte tiltak på. Tiltakene skal, ifølge reformens ideal, vokse nedenfra og basere seg på initiativ fra medarbeidere og ledere lokalt. Videre peker rapporten på at tillitsreformen i staten

hovedsakelig har en intern organisasjonsorientering, med stor vekt på forholdet mellom ledelse og medarbeidere. Det finnes også klare eksempler på at eksterne relasjoner vektlegges, gjennom styringsdialog, tildelingsbrev og relasjonen til kommunesektoren. Men trolig gjør dette at det vanskeligere å koble tillitsarbeidet til en form for «sluttbrukereffekt», som ikke desto mindre er et viktig legitimerende grunnlag for statens tillitsarbeid.

Endring i kontroll og regelstyring

Den kanskje mest sentrale tillitsdimensjonen er nært knyttet til styringslinje, ledelse, medarbeiderskap og partssamarbeid. Det er her mye av reformens problemforståelse manifesterer seg i praksis, knyttet til effektene av «uhensiktsmessig kontroll». Kontroll- og regelstyring på ett felt, eller en sektor, kan isolert sett være hensiktsmessig. Det uhensiktsmessige kan oppstå i *summen* av flere, kanskje motstridende krav, som forsterker seg jo lenger ut i styringslinja man kommer. Vi vil hevde at dette framstår som mindre vektlagt i reformarbeidet.

Vi finner imidlertid at også *eksterne* tillitsrelasjoner i noen tilfeller har vært direkte førende for det arbeidet som knyttes opp mot tillitsreformen. Dette har å gjøre med forholdet mellom staten og omverdenen, det være seg næringer, innbyggere, brukere, kommuner og sivilsamfunn. Enkelte peker på at de interne kontrollregimene da kan få *økt* betydning, dog kanskje med nødvendighet, nettopp for å sikre ekstern tillit. Tillitsbygging kan i noen sammenhenger kreve skjerpede kontrollregimer hvis de oppleves som utilstrekkelige eller dysfunksjonelle. Det er dermed ingen automatikk i at større ekstern tillit er synonymt med økt autonomi for medarbeidere i statlige organisasjoner.

Det viktigste fokuset i tillitsarbeidet handler i praksis om organisasjonskultur, tillitsbasert ledelse og medarbeiderskap. Spørsmålet er om dette også avstedkommer en ryddejobb i omfanget av regler, prosess- og dokumentasjonskrav, eller om det snarere er en mestringsstrategi for å håndtere kompleksiteten i kravene. Våre data indikerer ikke en tydelig sammenheng her. Svært få rapporterer at omfanget av prosess- og dokumentasjonskrav har blitt redusert. Selv om medarbeidere, saksbehandlere og praksisforvaltere opererer med tillit fra ledelsen, ser det ut til at vi først og fremst snakker om tillit «innenfor gjeldende regelverk».

Utvikling av partssamarbeidet

Partssamarbeidet framstår som et viktig omdreiningspunkt for det praktiske arbeidet med reformen. Når det gjelder motivasjon for å arbeide med reformen, fremhever både ledere og tillitsvalgte utvikling av bedre tjenester som det viktigste formålet, etterfulgt av ønsket om å redusere unødvendig kontroll og fremme innovasjon. Det er imidlertid et klart funn at de tillitsvalgte rolle i reformarbeidet vurderes ulikt etter hvilken side av bordet man befinner seg på. De tillitsvalgte gir uttrykk for at reformen ikke blir tilstrekkelig prioritert, mens lederne i større grad mener den er godt forankret. Ressursknapphet, særlig i form av tid, rapporteres som en betydelig hindring for å oppnå faglig autonomi, og de tillitsvalgte opplever dette som et større problem enn lederne gjør.

Dette kan tyde på en mangel på klar kommunikasjon og operasjonalisering av reformens målsettinger, samt at reformen kanskje i for liten grad har klart å skape en følelse av eierskap hos alle parter. Det kan samtidig indikere at det er vanskelig å skille generell aktivitet i partssamarbeidet fra det reformspesifikke, særlig der det ikke finnes åpenbare prosjektrammer for aktiviteten.

Datagrunnlaget er trolig for svakt til å utpeke prosjektorganisering som en avgjørende suksessfaktor for partssamarbeid, men dette er noe som kan bidra til å tydeliggjøre koblingen mellom tiltak og reform. Det vil også kunne bidra til et mer operasjonelt fokus, enn et tillitsarbeid med vage ambisjoner om organisasjonskulturell endring, og med svake institusjonelle rammer. Det faktum at ressursmessige begrensninger (særlig i tid) vurderes som en viktig generell begrensning, understreker også relevansen av en organisering som kobler ressurser og aktiviteter på en tydelig måte. Dette kan gi rammer som stimulerer til større grad av innovasjon, og en tydeligere rolle for de tillitsvalgte.

Reformens nedslagsfelt og relevans

Tillitsreformen har tilsynelatende hatt størst betydning i sektorer og etater med tydelig ekstern kontaktflate, hvor krav til tillit mellom offentlig sektor og publikum er avgjørende. Dette kan bety at reformen er mer relevant og operativ i kommunal sektor og førstelinjetjenester, der direkte kontakt med innbyggere og brukere er en del av hverdagen. For andre deler av staten, som har mindre direkte kontakt med publikum, kan det være vanskeligere å se sammenhengen mellom internt tillitsarbeid og effekter for «sluttbrukerne».

Betyr det at tillitsreformen er mer relevant for enkelte sektorer og etater enn andre? Vi tror svaret er ja. Reformens nedslagsfelt framstår som tydeligere og lettere å konkretisere der førstelinjekontakten også er tydeligere. De tillitsutfordringene som finnes i denne grenseflaten er godt dokumentert, og har hatt stor offentlig oppmerksomhet. Det reiser også spørsmålet om tillitsreformen burde vært snevrere definert til et førstelinje- og kanskje kommunalt fokus. Vårt svar er et betinget ja. Betinget, fordi helhet gjennom styringskjeden likevel er viktig. Som vi har bidratt til å dokumentere, er dette åpenbart ikke fraværende i hvordan reformen har utspilt seg. Men de *institusjonsoverskridende* tillitsrelasjonene bør trolig gis større prioritet i framtiden. Rapporten gir følgende anbefalinger:

1. Utvikle kunnskap, evaluering og formidling

Det bør legges til rette for å innhente mer kunnskap om sammenhengen mellom tiltak som omfattes av tillitsreformen, og hvilken effekt disse har på ulike nivåer i styringslinja. Dette bør skje gjennom tydelige evalueringsdesign, fortrinnsvis over tid. Formidling av kunnskapen kan struktureres tydeligere etter relevante typer av tillitsrelasjoner eller temaer enn tilfellet er i dag. Evalueringsbaserte læringspunkter om suksessfaktorer og utfordringer bør knyttes til disse.

2. Organisering av tillitsarbeidet

Den måten tillitsreformen organiseres på i ulike etater kan ha betydning for evnen til å gi arbeidet fokus, tilslutning og relevans. Vi argumenterer for at det bør legges til rette for en sterkere grad av prosjektorganisering i reformarbeidet. Selv om dette allerede forekommer, kan det være et behov for at det gis sterkere føringer for hvordan reformarbeidet rigges. Det kan tydeliggjøre sammenhengen mellom ressurser og aktiviteter, spisse operasjonaliseringen av tiltak, og tydeliggjøre partssamarbeidets rolle i reformarbeidet. Det kan og bør knyttes utviklingsmidler til å utvikle gode prosjekter som har et langsiktig mål om endring av forvaltningsutøvelsen.

3. Relevansavklaring

Relevansen for ulike sektorer og etater bør i større grad være førende for den videre framdriften i tillitsreformen. I den grad dette innebærer en tydeligere avgrensning, vil det være formålstjenlig å rette oppmerksomheten mot etater og virksomheter som har stor grad av førstelinjekontakt.

4. Perspektivdreining

Tillitsreformen bør være mer opptatt av statlige samordningsutfordringer og bør i større grad legge til rette for tillitsarbeid som er institusjonsoverskridende. Det bør gis insentiver for større oppmerksomhet mot styringslinja og partssamarbeid, og mindre mot organisasjonsintern ledelse.

1. Innledning

I regjeringsplattformen til Ap/Sp-regjeringen fra 2021 beskrives tillitsreformen i offentlig sektor som «en av regjeringens viktigste prosjekter» (Hurdalsplattformen, 2021 p. 38). Den norske tillitsreformen henter inspirasjon fra den danske tillitsreformen og forsøket med tillitsdelagasjonen i Sverige (Siverbo m.fl., 2024), og handler i korthet om å finne frem til organiseringer av offentlige sektor som legger til grunn at arbeidsgiver og arbeidstaker har tillit til hverandre. I bunn ligger en tro på at ansatte i førstelinjen innehar en kompetanse og faglig integritet, som kan utnyttes bedre gjennom å gi førstelinjen mer tid, tillit og makt til å definere arbeidsoppgaver. Gjennom en reduksjon av uhensiktsmessig kontroll, rapportering og detaljstyring, handler derfor reformen om å gi mer tid og rom for faglig skjønn, som i konsekvens også vil kunne føre til bedre kvalitet og tilpasninger etter behov i tjenestene.

I plattformen skrives det at regjeringen i tilknytning til reformen vil unngå sentraliserende reformer og gi større frihet til kommunale og regionale myndigheter som utgjør de viktigste tjenesteyterne. Det fremgår videre at tillitsreformen skal konkretiseres på de enkelte områdene gjennom forpliktende prosesser mellom brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelse i alle store offentlige virksomheter, med formål om å: redusere bruken av markedsmekanismer; styrke trepartssamarbeid og ansattes rettigheter til involvering i staten og kommunene; sørge for at IKT-prosjekter i offentlig sektor styres på bedre måter, basert på involvering og egen kompetanse snarere enn konsultetjenester, og; sikre opplæring i norsk arbeidslivsmodell og trepartssamarbeid for offentlige ledere (parafrasert fra Hurdalsplattformen, 2021 p. 38). På regjeringens nettsider om tillitsreformen er det dessuten pekt ut noen særlige områder som kan være relevante å jobbe med i de offentlige virksomhetene. Disse er:

- Gi mer faglig frihet til førstelinjen
- Redusere unødvendige rapporterings- og dokumentasjonskrav
- Gi et større handlingsrom for kommunale og fylkeskommunale myndigheter
- Styrke medbestemmelsen og mulighetene for involvering for ansattes organisasjoner
- Forbedre styring, organisering og samordning
- Øke bruken av tillitsbasert ledelse
- Målrette tilsyns- og kontrollmyndighetenes rapporterings- og dokumentasjonskrav¹

Virksomhetene er imidlertid gitt stor frihet i å selv prioritere tiltak og områder innen tillitsreformens generelle målsettinger (regjeringen.no). I tråd med reformens formål er det et særtrekk ved tillitsreformen er at den i liten grad styres fra overordnet nivå og det er lite grad av rapporteringskrav knyttet til igangsetting av tiltak. Mangelen på krav gjør det samtidig utfordrende å måle virkningen av reformen. Dette skaper et behov for å innhente informasjon

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124/?expand=factbox2975854>

om hva slags tiltak som har blitt iverksatt og erfaringer på bakgrunn av reformen. Regjeringen har selv dokumentert tiltak på bakgrunn av reformen, senest revidert i april 2024.²

Formålet med denne utredningen er å dokumentere og systematisere relevant kunnskap om tillitsreformens intensjon og prinsipper, og knytte dette opp mot erfaringer og eksempler på arbeidet med tillitsreformen i offentlig sektor i Norge. Utredningen skal munne ut i konkrete anbefalinger til det videre arbeidet med reformen. Følgende tre spørsmål er gitt som problemstillinger:

1. Hvilken innvirkning har tillitsreformen hatt på fornyelses- og innovasjonsarbeidet i statlig sektor?
2. I hvilken grad har tillitsreformen bidratt til en eventuell reduksjon av uhensiktsmessig kontroll og regelstyring i statlig sektor?
3. I hvilken grad har arbeidet med tillitsreformen bidratt til å revitalisere og utvikle det lokale partssamarbeidet?

I tillegg åpnes det for tilgrensende problemstillinger. På bakgrunn av de erfaringer som prosjektteamet har fra implementering av tillitsreformen i kommunal sektor, er det et generelt behov for å *systematisere* ulike typer av tiltak, og hvordan de konkret tenkes å virke inn på tillitsbygging. Det kan også være relevant å sammenligne reformarbeidet på statlig nivå med etablert kunnskap om implementering av reformen på kommunenivå (dette er primærdata vi har tilgang til). Vi har derfor valgt å legge til følgende problemstillinger i dette utredningsoppdraget:

4. Er det mulig å typologisere ulike tiltak og tilnærminger til reformen, og hvilke ulike effekter er disse ansett å ha for tillitsbygging i statlig forvaltning?
5. Hva skiller forståelse, innretting og implementering av reformarbeidet på henholdsvis statlig og kommunalt nivå?

Reformtiltak i statlig sektor

DFDs oversikt over tiltak koblet til tillitsreformen i statlig sektor (april 2024) viser at det er noen hovedtemaer som peker seg ut:

Styringsdialog og samarbeid med underliggende etater:

Flere departementer fokuserer på en gjennomgang og forbedring av styringsdialogen mellom departementene og deres underliggende etater. Dette inkluderer endringer i tildelingsbrev og rapporteringskrav for å sikre bedre styring og samordning.

² Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet: Tillitsreformen. Eksempler på tiltak. Versjon 2.0, april 2024.

Tillitsbasert ledelse og medarbeiderskap:

Mange departementer legger vekt på å utvikle en kultur basert på tillit mellom ledelse og ansatte. Dette innebærer å gi ansatte mer handlingsrom og ansvar, samt å fremme samarbeid og lederskapsutvikling.

Effektivisering og forenkling av prosesser:

Det er en generell oppmerksomhet mot å redusere byråkrati og forenkle rapporteringskrav for å gjøre arbeidet mer effektivt. Dette inkluderer tiltak som reduserte rapporterings- og dokumentasjonskrav. Noen fokuserer på digitalisering av tjenester og arbeidsprosesser for å forbedre effektivitet og tilgjengelighet.

Tverrsektorielt samarbeid og samordning:

Mange departementer jobber med å forbedre samarbeidet på tvers av sektorer og etater for å løse komplekse utfordringer mer helhetlig. Dette inkluderer initiativer som fremmer samarbeid mellom ulike tjenesteområder og nivåer.

Brukerorientering og involvering:

Det er en tydelig oppmerksomhet mot å involvere brukere og ansatte mer aktivt i utviklingen av tjenester. Dette inkluderer brukerdrevet utvikling, tilrettelegging for medbestemmelse, og direkte tilbakemelding fra brukerne.

Det fremgår av eksempelsamlingen at både grad av konkretisering og tematisk bredde ikke er likt fordelt mellom de ulike departementene. Mens enkelte departementer viser til nokså generelle formuleringer om fokus på effektivisering og organisering, har andre en mer operasjonell tilnærming bl.a. gjennom konkrete prosjekter knyttet til reformarbeidet. Det er også en tilsynelatende variasjon i hvor tydelig tiltak er koblet til tillitsreformen som sådan, eller om de springer ut fra et mer generelt arbeid med omorganisering og effektivisering. Et nokså sentralt fellestrekk ved tiltaksoversikten er imidlertid at relasjonen til departementenes underliggende etater vektlegges.

Disse trekkene ved tillitsreformen, slik de altså synliggjøres i departementenes egen rapportering, legger føringer for utformingen av denne utredningen. For det første betyr det at datainnsamlingen omfatter departementenes underliggende etater, gitt at disse er såpass tydelig vektlagt i de tiltakene som så langt er dokumentert. For det andre indikerer dette at det er av interesse å kartlegge variasjoner i hvordan man tilnærmer seg reformen – både mellom ulike departement/sektorer og mellom tilsvarende eller komplementære typer tiltak. Her vil både bredden i tiltakskategorier være interessant å dokumentere nærmere, men også bakgrunnen for iverksetting av tiltak. Det er for eksempel være interessant å etterspore hvorvidt og i hvilken grad tiltakene springer ut av reformen som sådan, eller om tiltakene er «regulær» utviklingsaktivitet som er inkorporert i tillitsreformen som en ny ramme for aktiviteten.

2. Metoder

Systematisk litteratursøk

I gjennomgangen av eksisterende kunnskap om tillitsreformen har vi sett både på det som finnes av dokumentasjon om reformens intensjon og mål, og det som finnes av dokumentasjon om virkninger og erfaringer med reformen.

Kunnskap om reformens intensjoner er kartlagt gjennom søk i ulike policydokumenter, som stortingsmeldinger og NOU-er. Disse har vi søkt oss fram til på regjeringens nettsider. Søkene har vært avgrenset til perioden fra 2021 da reformen ble lansert, til oktober 2024. Vi har også gått gjennom diverse informasjonsmateriale om reformen, publisert på regjeringens nettside om tillitsreformen.³

For å kartlegge eksisterende kunnskap om tillitsreformens virkninger, har vi gjennomført en systematisk litteraturstudie av vitenskapelige publikasjoner. I tråd med konvensjonell metodikk (se Borch m.fl., 2024, Creswell, 2021, Krumsvik m.fl., 2016), ble den systematiske litteraturstudien gjennomført i fem trinn:

1. Identifisering av søketermer og definering av inkluderingskriterier,
2. søke etter litteratur,
3. lese og sjekke litteraturens relevans iht. inklusjonskriterier (screening),
4. organisering og analyser av endelig utvalg
5. systematisere funn og rapportere resultater.

Det at tillitsreformen ikke har et klart sett av tiltak eller avgrenset område innen offentlig sektor gjør det også vanskelig å presist avgrense litteraturstudien. Med formål om å systematisere forskningsbasert kunnskap om arbeidet med tillitsreformen i perioden fra 2021 frem til 2024, har definerte vi følgende relativt brede inkluderingskriterier for litteraturstudie:

- Akademiske publiseringer, som hovedsakelig inkluderer fagfellevurderte tidsskriftsartikler, bøker og bokkapitler, samt forskningsbaserte rapporter fra anerkjente forskningsstasjoner.
- Publikasjonene skal være basert på selvstendige empiriske studier, eller være litteraturstudier basert på slike, med data innhentet i perioden 2021-2024. Kriteriet innebærer at flere publikasjoner med empiri fra perioden før tillitsreformen ble lansert, ikke er inkludert.
- Studiene skal være fra norsk kontekst, publisert på norsk eller engelsk.
- Tillitsreformen skal være eksplisitt omtalt i publiseringene.

Søk etter norske publiseringer ble gjennomført i Oria⁴ – søkeportalen for norske fag- og forskningsbibliotek. I henhold til kriteriet om at tillitsreformen skulle være eksplisitt omtalt,

³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124/>

⁴ <https://www.oria.no>

forsøkte vi oss fram både gjennom søketermen «tillitsreform*» og gjennom kombinasjoner av ord. Eksempler på disse er «tillit*» kombinert med «tjenest*», «reform*» og «offentl*». Alle søkestrengene ligger i vedlegg til rapporten. Søkene i Oria ble supplert med søk etter «tillitsreform*» i Idunn - Universitetsforlagets digitale plattform for fag- og forskningstidsskrifter.⁵ De engelskspråklige søkene ble gjort i databasen Scopus⁶. Her prøvde vi oss også fram med ulike kombinasjoner av begreper, som «trust*», «reform*», «public*», «welfare*», og lignende, i tillegg til avgrensningen om at det skulle omhandle norske forhold. Søketermer og -strenger ligger i vedlegg til rapporten. Søkene etter norsk og internasjonal litteratur ble gjennomført i juli 2024. Etter fjerning av duplikater sto vi igjen med 18 publikasjoner. Disse ble gjennomgått grundig av prosjektteamet. Etter denne gjennomgangen var antallet redusert til åtte publikasjoner – tre engelskspråklige og fem på norsk – som utgjør vårt endelige utvalg (Bentzen et al. 2024; Bjerke 2023; Johnsen og Svare 2024a; Johnsen og Svare 2024b; Johnsen m.fl., 2024; Svare m.fl., 2023; Siverbo m.fl., 2023; Vabø 2024).

Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i september 2024. 1221 respondenter ble invitert pr. epost til å delta. Målgruppen ble definert som ledere, mellomledere og tillitsvalgte i departementene, direktoratene, statsforvalterne, universiteter og høyskoler og helseforetak. Spørreskjemaet retter seg både mot motivasjoner for å jobbe med tillitsreformen, hvilke roller ulike parter har i dette, tematisk fokus, implementeringsutfordringer og effekter av arbeidet. Totalt svarte 391 respondenter (inkludert ufullstendige svar), noe som tilsvarer en responsrate på 32%. Tar vi kun utgangspunkt i fullførte svar er responsraten på 23%. Utvalget grupperer seg slik:

Tabell 1: Oversikt over utvalg i spørreundersøkelsen.

Respondentgruppe	Andel av utvalget	Andel av responser
Departementer	16,4% (N=201)	12,8% (N=50)
Direktorater/andre statlige etater	54,7% (N=668)	60,6% (N=137)
Statsforvaltere	8,2% (N=100)	6,9% (N=27)
UoH-sektor	16,4% (N=200)	16,6% (N=65)
Helseforetak	4,3% (N=52)	3,1% (N=12)
Sum	100% (N=1221)	100% (N=391)

Variasjonen i respondentgruppenes størrelse gir visse begrensninger for de analysene som presenteres i denne rapporten. Hovedvekten legges derfor på en sammenligning av oppfatninger og vurderinger mellom tillitsvalgte⁷ og ledere/mellomledere, og i mindre grad mellom sektorer eller etater. Responsraten er også forholdsvis lav. Dette kan medføre en risiko for respondentskjevhet – ved at de med tettere involvering i (eller interesse for)

⁵ <https://www.idunn.no/>

⁶ <https://www.scopus.com/>

⁷ De tillitsvalgte utgjør 30,3% av hele utvalget.

tillitsreformen i større grad har svart på undersøkelsen. Det er derfor en usikkerhet knyttet til representativiteten i det rapporterte omfanget av relevant aktivitet, men det har trolig mindre betydning for de sammenligningene som gjøres her (mellom ledere og tillitsvalgte).

Dataene sammenlignes også på en del variabler med en tilsvarende (men ikke identisk) spørreundersøkelse gjennomført i kommunesektoren i 2021 (Siverbo m.fl., 2023, s. 8). Denne undersøkelsen rettet seg mot kommunedirektører, ikke tillitsvalgte. Når vi sammenligner våre data med kommuneundersøkelsen, har vi derfor valgt å utelukke de tillitsvalgte i våre data.

Dybdestudie: Implementering i praksis

Den tredje metoden i utredningen er en dybdestudie av utvalgte tiltak i eksempelsamlingen til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Utgangspunktet var følgende utvalgsriterier:

- Variasjon i type virksomhet, med både departementer og etater representert i utvalget,
- Variasjon i type sektor, der ingen departementer/sektorer er representert med mer enn et tiltak,
- Variasjon i type tiltak, f.eks. om det handler om interne eller eksterne tillitsrelasjoner,
- Egnet til å belyse de problemstillingene i oppdraget knyttet til 1) fornyelses- og innovasjonsarbeid, 2) reduksjon av uhensiktsmessig kontroll og regelstyring, 3) revitalisering og utvikling av det lokale partssamarbeidet.

Vi tok utgangspunkt i versjon 2.0. av notatet, datert april 2024 (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024). Denne beskriver en rekke tiltak som departementene selv har vurdert bidrar til å følge opp tillitsreformen, og skal være til inspirasjon for andre. I utvelgelsen av tiltak gjorde vi først en systematisering av de 59 tiltakene som vi identifiserte i eksempelsamlingen. Vi identifiserte tre hovedkategorier av tiltak: 1) styringsdialogen mellom departement og etat, 2) utadrettet/tjenesteutvikling 3) interne tiltak i organisasjonen. I lys av de andre kriteriene, utarbeidet vi et forslag til tiltak å se nærmere på i innenfor hver kategori, og i dialog med oppdragsgiver definerte vi et endelig utvalg bestående av følgende ni tiltak:

Tabell 2: Utvalgte tiltak etter tiltakskategori.

Styringsdialog	Tjenesteutvikling	Intern virksomhetsstyring
Gjennomgang av styringskrav (BFD)	Forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner (KDD)	Styringsreform (Forsvarssektoren)
Tillitsreform i styringsdialogen (JD)	Programfinansiering for tjenester til barn og unge (HOD)	Pilotprosjekt for tillitsreformen (NAV)
Reduserte styringskrav til statsforvalterne (DFD)	Utvikling av arbeidsmetodikk og tilsynsprosess (Mattilsynet)	Program for medarbeiderskap (Riksantikvaren)

Fra oppdragsgiver fikk vi kontaktpersoner for tillitsreformen i de ulike departementene. Vi tok deretter kontakt med disse, og ble i noen tilfeller videresendt til andre personer. Når det gjelder kontaktinformasjon til de tillitsvalgte, var dette noe vi enten fikk fra kontaktpersonene eller fant fram til selv gjennom søk på internett. Samlet besto utvalget av 18 informanter: ni ledere, fem rådgivere/fagledere, og fire tillitsvalgte på etatsnivå. For å i størst mulig grad sikre anonymiteten til informantene, har vi i presentasjonene av de ulike eksemplene begrenset omtalen av de konkrete informantene.

Intervjuene ble gjennomført i september og oktober 2024, enten på Teams eller på telefon. Informantene fikk tilsendt et informasjonsskriv om undersøkelsen med informasjon om innhenting og lagring av data, i tråd med retningslinjer fra Sikt (Kunnskapssektorens tjenesteleverandør). Vi utarbeidet en intervjuguide (se vedlegg) som tok utgangspunkt i intervjuguder tidligere brukt i lignende prosjekter om erfaringer med tillitsreformarbeid i kommunal sektor, men tilpasset statlig sektor. Fra Nordlandsforskning deltok 1-2 forskere i hvert intervju. To av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer med to informanter. I alle intervjuene noterte forskerne underveis, og flere av intervjuene ble også tatt opp og transkribert i etterkant. I tillegg til intervjuer, har vi benyttet oss av dokumenter som bidrar til å belyse eksemplene. Dette har i det vesentligste dreid seg om departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter, årsrapporter, interne styringsdokumenter, samt eventuelle kartlegginger og evalueringer gjort av virksomheten selv eller andre.

Systematisering og utarbeidelse av anbefalinger

De ulike elementene i utredningen vil sammenfattes i en helhetlig analyse som innlemmer de ulike datakildene. Dette vil både gi en oppdatert dokumentasjon av omfang og innretting på reformaktivitetene, men vil også kunne gi viktig kunnskap om hvor det finnes barrierer og forbedringspotensial i arbeidet. En slik analyse er viktig for å kunne adressere oppdragsgivers ønske om at utredningen skal munne ut i et sett av anbefalinger knyttet til både utfordringer og mulighetsrom i det videre arbeidet. Det er i denne sammenhengen tre forhold som vil være interessante å sette søkelyset på for å gi utredningen et nødvendig analytisk løft, og for å

ramme inn hva som hemmer og fremmer i reformarbeidet. For det første vil forhold av mer strukturell karakter forbundet med den enkelte etat kunne kaste lys over både holdninger til reformarbeidet så vel som effekten av det. I så måte er det rimelig å anta at både faktorer som kompetanse og administrativ kapasitet vil stå sentralt. Økonomiske forutsetninger er også en åpenbar samspillsvariabel her, som påvirker muligheten til å prioritere reformarbeidet.

For det andre vil de prosessuelle aspektene ved reformarbeidet måtte stå sentralt i analysen. Partssamarbeid må antas å bygge legitimitet rundt reformarbeidet og vil bidra til å sikre tilpasningseffektivitet – at strategier og tiltak «treffer» i forhold til de som berøres. Vi vil også forvente at reformarbeidets forankring i institusjonenes ledelse er avgjørende for å avklare konflikter og skape beslutningseffektivitet i det videre arbeidet. En slik beslutningseffektivitet fordrer imidlertid at etatene også høster den samordnende effekten av å koble reformarbeidet til annet pågående utviklingsarbeid. Formidling av arbeidet vil også være viktig for å skape legitimitet omkring prosessene.

Det tredje er substansielle forhold – som har å gjøre med innholdet i strategier og tiltak og den faktiske implementeringen av disse – er også interessant. Mens rutineendringer åpenbart kan være et uttrykk for god implementering, vil en variabel som operasjonalisering ikke nødvendigvis ha entydige effekter. Strategier kan bli for detaljerte i den forstand at påfølgende arbeid med reformen kan låses til lite fleksible føringer. Hvor balansen ligger er åpenbart et empirisk spørsmål.

Så langt det er mulig vil anbefalingene knyttes til både tiltakskategorier og sektorer/politikkområder. De forholdene som vi ønsker å analysere reformarbeidet arbeidet ut fra – og de forventede styrings- og effektiviseringsgevinstene – kan oppsummeres i følgende tabell:

Tabell 3. Analysevariabler

Type	Drivere/hemmere	Antatt effekt	Resultat
Strukturelle	A. Kompetanse	Implementerende	Kvalitet i reformarbeidet
	B. Administrativ kapasitet	Implementerende	Kvalitet i reformarbeidet
	C. Økonomi	Implementerende	Kvalitet i reformarbeidet
Prosessuelle	D. Partssamarbeid	Legitimitetsskapende	Tilpasningseffektivitet
	E. Forankring i ledelse	Konsensussskapende	Beslutningseffektivitet
	F. Kobling til annet utviklingsarbeid	Samordnende	Beslutningseffektivitet
	G. Formidling	Legitimitetsskapende	Tilpasningseffektivitet
Substansielle	H. Rutineendring	Implementerende	Beslutningseffektivitet
	I. Operasjonalisering	Tvetydig	Tvetydig

3. Eksisterende kunnskap om intensjoner og virkninger

Tillitsreformens intensjoner

Den norske tillitsreformen ble introdusert i regjeringsplattformen til Ap/Sp-regjeringen fra 2021 (*Hurdalsplattformen*), og innledes der som følger:

En av regjeringens viktigste prosjekter er en tillitsreform i offentlig sektor. Reformen handler om å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester, og den skal utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter. Målene i offentlig sektor skal være få, tydelige og relevante.

Tillitsreformen i offentlig sektor skal gi tilliten, tiden og makten tilbake til de som utgjør førstelinja og ryggraden i velferdsstaten, som for eksempel lærerne, sykepleierne, politibetjentene og fastlegene. Tillitsreformen innebærer at regjeringen ikke vil sette i gang sentraliserende reformer som skaper store enheter med lange ansvarskjeder fra beslutningstaker til de som står i klasserommet eller på sykehjemmet for å utføre jobben. Samtidig vil regjeringen gi større frihet til kommunale og regionale myndigheter, som er de viktigste tjenesteyterne (AP/SP, 2021 p. 38)

Et «inspirasjonsnotat» utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) peker på at tillitsreformen ikke er en reform i tradisjonell forstand, men at innholdet må skapes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelse i offentlige virksomheter. Det står videre at det enkelte departement har ansvaret for at reformen blir gjennomført i sin sektor, mens den enkelte virksomhet har ansvar for å ta lokale initiativ. Notatet peker på noen sentrale tillitsrelasjoner går mellom departement og etat, mellom stat og kommunesektor og innenfor den enkelte virksomhet. Videre presiseres det at allerede igangsatte prosjekter kan inngå i tillitsreformen, så lenge de er relevante for å nå de overordnede målene med reformen.

Utover dette finner vi ingen overordnede styringsdokumenter for tillitsreformen. I en gjennomgang av perioden fra 2021 til oktober 2024 finner vi tillitsreformen omtalt i totalt 21 ulike stortingsmeldinger. Det er svært ulikt hvor mye omtale tillitsreformen gis i de ulike meldingene, og i de fleste av disse er det kun korte og/eller generelle referanser til reformen. I flere av meldingene knyttes imidlertid reformen til spesifikke tiltak og prioriteringer, som er med på å konkretisere reformens innhold innen ulike sektorer og områder. Dette gjelder for eksempel på Helse- og omsorgsdepartementets områder, hvor reformen særlig knyttes til bedre bruk av ansattes tid og fagkompetanse, rekruttering, redusert rapportering, forenklet og hensiktsmessig regelverk, og kvalitetsforbedring (e.g. Meld. St. 9 (2023-2024); Meld. St. 5 (2024-2025); Meld. St. 24 (2022-2023)). På Kommunal- og distriktsdepartementets områder knyttes likeledes reformen til rekruttering og kompetanse i kommunene, men også særlig til innovasjon og fornying av offentlig sektor og forsøksordningen (frikommuneforsøk) (Meld. St. 28 (2022-2023); Meld. St. 27 (2022-2023)). Hos Kunnskapsdepartementet knyttes reformen særlig til styring og finansering av sektoren med mindre detaljstyrte insentiv, behovet for

forskningsbasert kunnskap om offentlig sektor, avbyråkratisering og reduksjon av omfattende søknadsbaserte ordninger (Meld. St. 19 (2023-2024); Meld. St. 5 (2022-2023)). På Arbeids- og inkluderingsdepartementets områder finner vi en omfattende omtale av tillitsreformen i Meld. St. 33: *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*. I meldingen redegjøres det omfattende, med flere konkrete eksempler, for arbeidet med tillitsreformen i NAV, med særlig fokus på å gi ansatte i NAV større handlingsrom til å bruke sin faglighet og kompetanse, forbedre styring, sikre lokalt handlingsrom og understøtte forsøk som kan gi god tjenesteutvikling (Meld. St. 33 (2023-2024)).

Tillitsreformens virkninger

3.1.1 Vitenskapelige studier

Som del av vår studie har vi gjennomført systematiske litteratursøk for å fremskaffe en oversikt over eksisterende forskningsbasert kunnskap om virkningene av tillitsreformen. Et overordnet funn er at det foreløpig finnes svært lite empirisk forskning som undersøker effekter og virkningene av tillitsreformen. Mye av forskningen som på ulike måter omtaler «tillitsreformer» er basert på empiri innhentet før lanseringen av regjeringens tillitsreform i 2021, og omhandler ulike forsøk igangsatt i kommunene eller andre offentlige virksomheter og/eller det som bredere konseptualiseres som tillitsbasert styring og ledelse. Disse kan derfor ikke fortelle oss noe om virkninger eller erfaringer fra arbeidet med regjeringens tillitsreform lansert i 2021. I tillegg består en vesentlig del av den bredere litteraturen om tillitsreformer av rene drøftinger eller teoretisk baserte arbeid, ofte med referanser til litteratur fra andre land, og som dermed som ikke rapporterer på noen empiriske erfaringer fra arbeidet med den norske tillitsreformen.

Fem av de åtte identifiserte publiseringene omhandler tillitsreform i kommunal sektor, mens de tre øvrige publiseringene behandler tillitsreform på et overordnet nivå primært basert på dokument- og litteraturstudier. Vi finner med andre ord ingen empiriske studier som direkte undersøker praksisendringer i statlig sektor som følge av tillitsreformen. Selv om vi har avgrenset oss til studier med empiri innhentet fra 2021 og utover, omhandler de fleste studiene av tillitsreform i kommunal sektor tiltak som er innført i kommunene på eget initiativ, før regjeringen introduserte sin tillitsreform i Hurdalsplattformen. Tre av studiene er for eksempel gjennomført i Oslo kommune, som startet arbeidet med tillitsreform allerede i 2016 (se Johnsen og Svare, 2024b). Tiltakene som undersøkes i disse studiene kan derfor ikke forstås som direkte koblet til regjeringens tillitsreform, men vi har likevel valgt å inkludere disse da de inngår i arbeidet med tillitsreform i perioden som er undersøkt (2021-2024).

Tillitsreform er et relativt nytt fenomen i norsk kontekst. Det er derfor ikke overaskende at flere av publiseringene, både blant de som behandler tillitsreformer i kommunal kontekst og bredere på overordnet nivå, er opptatt av å forstå *tillitsreform som fenomen* (e.g. Johnsen og Svare 2024a; Johnsen og Svare 2024b; Bentzen m.fl., 2024; Siverbo m.fl., 2023, Bjerke 2023). De fleste av disse setter også de norske tillitsreformene inn i et komparativt perspektiv, og analyserer forskjeller i hvordan tillitsreformene har spredt seg innen de skandinaviske landene (særlig Johnsen og Svare 2024b; Bentzen m.fl., 2023; Siverbo m.fl., 2023). Det ene kvalitative studiet av en enkelttjeneste som vi har funnet frem til er fra kommunal helse og omsorg (Vabø

2024), mens studiene basert på spørreundersøkelser dekker ansatte i ulike kommunale tjenester (Johnsen m.fl.j 2024; Svare m.fl., 2023). I tillegg finner vi to studier som er basert på spørreundersøkelser sendt til kommunedirektører (Siverbo, 2023; Bentzen m.fl., 2024), hvorav den ene også benytter data fra intervjuer på ulike nivåer i et utvalg kommuner (Bentzen m.fl., 2024).

Et flertall av studiene vi har gjennomgått stiller gjennom ulike innfallsvinkler spørsmål om hvordan intensjonen bak tillitsreformer omsettes til praksis. På basis av en gjennomgang av forskningslitteratur og policy-dokumenter, argumenterer for eksempel Bjerke (2023) for at intensjonene i tillitsreformen, i praksis, havner i et handlingslammende spenn mot stridende prinsipper og styringslogikker som dominerer offentlig sektor. Dette gjelder for eksempel rettighetslovning, prinsipper om likebehandling, konkurranseutsetting, mål og resultatstyring med tilhørende vekt på telling og rapportering, og særlig den omfattende delegeringen av makt til ledere, som ifølge Bjerke var et kjernepunkt i New Public Management som tillitsreformen i retorikk ønsker til livs. Et sentralt poeng hos Bjerke er at innholdet i tillitsreformen i liten grad har adressert slike prinsipper og logikker direkte, og han problematiserer særlig at reformen legger opp til at ledere selv skal stå for å gi fra seg sin egen makt til ansatte og fagforeninger. Bjerkes observasjon er her i tråd med Johnsen og Svare, som påpeker at tillitsreformene i de tre skandinaviske landene fremstår relativt like ved at ingen av reformene tar initiativ til noe helt nytt, «men heller at tillitsbasert styring og ledelse skal innføres innenfor rammene av allerede gjeldende styringslogikker, særlig mål- og resultatstyring. Det vektlegges også at gjeldende krav til likebehandling og rettsikkerhet gjelder absolutt» (2024b, s. 62). Bjerke (2023) argumenterer derfor for at tillitsreformen trenger forpliktende vedtak som bryter med slike prinsipper og logikker dersom den skal innebære et reelt oppgjør med New Public Management. Han etterlyser også større engasjement fra fagbevegelsen og offentligheten rundt den praktiske utformingen av reformen.

I en komparativ studie av kommunalt tillitsbasert styring, finner Siverbo m.fl. (2023) en likhet mellom de skandinaviske landene ved at reformene i liten grad ser ut til å erstatte kontrollbaserte styringsmekanismer. Snarere blir tillitsbasert styring forsøkt implementert gjennom mindre forpliktende og formaliserte tiltak, som tillitsbasert ledelse og kultur, som skal kunne sameksistere med den formelle kontrollen. Videre finner Siverbo m.fl. (2023) at de norske kommunene skiller seg fra de svenske og danske kommunene, ved at omdømmebygging oftere oppgis som en begrunnelse for innføringen av tillitsbasert styring i de norske kommunene. Et annet sentralt funn fra studien til Siverbo m.fl. (2023), er at uklarheter og uenigheter i hvordan tillitsbasert styring skal tolkes og implementeres fremheves som en utfordring i alle av de tre undersøkte landene. I en mer teoretisk orientert artikkel argumenterer imidlertid Bentzen m.fl. (2024) for at tillitsbegrepets tvetydighet også er medvirkende til at konsepter som tillitsreform og tillitsbasert styring vinner popularitet og sprer seg i ulike kontekster. Ifølge dem brukes slike tvetydige begreper på ulike måter og kan brukes til å legitimere eksisterende praksiser så vel som å katalysere endring. I et sånt perspektiv kan slike styringsbegrep raskt miste sin appell dersom de fylles med et mer konkret og fast innhold, samtidig som deres flytende innhold gjør det vanskelig å endre praksis i en konkret retning (Bentzen m.fl., 2024).

En av studiene vi har gjennomgått har undersøkt konkrete forsøke på å oversette tillit fra policy til praksis gjennom studier i kommunale hjemmetjenester. I sin studie av tillitsbasert styring og ledelse i Oslos hjemmetjeneste, finner Vabø (2024) at utviklingen av den vertikale bestiller-utfører-modellen i hovedsak oppleves som positiv, men at innføringen av mer horisontal spesialisering, gjennom selvstyrte og spesialiserte team, også skapte nye horisontale styringsutfordringer rundt det å samordne og koordinere ressurser og aktører. Vabø peker særlig på sammenhengen mellom tillit og opplevelsen av rettferdighet, og hvordan opplevelsen av rettferdighet rundt for eksempel fordeling av arbeidsbyrde, ressurser, og ivaretagelse av brukere, blir stadig viktigere når det blir større knapphet på de menneskelige og økonomiske ressursene som skal fordeles. Hun argumenter derfor for at tillitsbaserte styring og ledelse ikke kan reduseres til en form for «ikke-styring», og at ledere som ønsker å jobbe tillitsbasert ikke kan avgrense sin oppmerksomhet til vertikale styringsrelasjoner, men snarere må rette oppmerksomhet mot horisontale styringsrelasjoner og tilrettelegge for koordinering og samhandling (Vabø, 2024).

To av publiseringene stiller også direkte spørsmål om virkningene av tillitsreformer, og er begge basert på spørreundersøkelser i Oslo kommune. Begge studiene omhandler kommunale helsetjenester og utdanningssektoren, og tar sikte på å måle virkninger av tillitsreformen i Oslo kommune fra igangsettelse i 2017 og frem til 2021 (Svare m.fl., 2023; Johnsen m.fl., 2024). Gjennom spørreundersøkelser til ansatte i disse to tjenestene finner Svare m.fl. (2023) en positiv sammenheng mellom innføringen av tillitsbasert styring og ledelse og medarbeiderdrevet innovasjon i kommunen. Denne sammenhengen påpekes også i Johnsen m.fl. (2024), som også finner at tillitsbasert styring og ledelse har en positiv sammenheng med flere andre sentrale mål for tillitsreformene, som forpliktelse til organisasjonen, selvbestemmelse og organisasjonsresultater. Samtidig antyder undersøkelsen at tillitsbasert styring og ledelse i liten grad oppfattes som noe nytt som ble innført med tillitsreformen, og hele 30 prosent av respondentene svarte at de ikke hadde hørt om dette begrepet i det hele tatt. Generelt viste undersøkelsen at politikere og ledere hadde mer kjennskap til begrepet enn ansatte, og at politikere generelt hadde en mer positiv oppfatning av måten reformen hadde blitt iverksatt på enn både ansatte og ledere i tjenestene (Johnsen m.fl., 2024).

3.1.2 Erfaringer hentet inn av staten

I likhet med den vitenskapelige litteraturen, finner vi få rapporter, lærebøker eller lignende med eksempler fra tillitsreformen. I to notater har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) kartlagt status og dilemmaer knyttet til gjennomføringen av tillitsreformen. Notatene er et resultat av et oppdrag gitt av Kommunal- og distriktsdepartementet i 2022, der DFØ ble bedt om å gi faglige innspill til utfordringer og problemstillinger for det videre arbeidet med tillitsreformen.

I det første notatet, *Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land* (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023a) presenterer DFØ erfaringer med forsøk med tillitsreformer i Norge, Sverige og Danmark. I Norge er erfaringene hentet fra kommunesektoren, blant annet forsøk med tillitsreform i Oslo og Bergen kommuner. I Danmark er erfaringene hentet fra kommunesektoren, samt relasjonen mellom stat og

kommune, som frikommuneforsøk i Danmark. I Sverige er erfaringene hentet både fra kommunal og statlig sektor. Notatet konkluderer med en rekke lærdommer for det videre arbeidet med tillitsreformen i Norge. Her pekes det på nødvendigheten av å ha klare mål, suksesskriterier, en realistisk tidsplan og en definert rolle- og ansvarsfordeling. Det er også viktig at medarbeidere har eierskap til prosjektene, er godt forberedt, og at det skjer kontinuerlig oppfølging av fremdriften. Videre kreves det støtte fra ledelsen, noe erfaringer fra Sverige viser er avgjørende for å sikre mandat og retning i utviklingsprosjekter. Ressurser er en annen kritisk faktor. Et viktig aspekt er å definere begrepet «tillit», som brukes på ulike måter. Både i Norge og Sverige er det utfordringer med forskjellige forståelser av hva reformene innebærer og hvordan tillit skal praktiseres, noe som gjør det vanskelig å oppnå konsistens i implementeringen. Dette krever kulturendringer og et langsiktig perspektiv.

I det andre notatet, *Innspill til videre arbeid med tillitsreformen* (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023b), utforsker DFØ styringsdilemmaer for tillitsreformen, samt KDDs rolle som pådriver for reformen. DFØ identifiserer sju sentrale utfordringer: 1) Det er uklart hvilket behov reformen skal løse; 2) det er et bredt spekter av forventninger til tillitsreformen; 3) reformarbeidet treffer sektorene ulikt; 4) det er ulikt syn på forholdet mellom tillitsreformen og øvrig forvaltningsutvikling; 5) det er krevende å få opp initiativ nedenfra; 6) tillitsreformen er krevende å kommunisere utad; 7) det er vanskelig å finne god balanse mellom tillit og kontroll. Med utgangspunkt i disse utfordringene, kom DFØ med en rekke innspill til videreutviklingen av reformen, herunder:

- bør reformens mål, rammer og forventninger avklares nærmere
- bør KDD ta en tydeligere rolle som pådriver for reformen
- bør brukerperspektivet ivaretas
- bør det skapes arenaer for erfaringsutveksling
- bør piloter og forsøk evalueres

DFØ kommer i notatet også med anbefalinger knyttet konkret til styringsperspektivene. Blant annet burde departementene sammen med virksomhetene arbeide sammen for å rette innsats der styringsutfordringene er størst, styringsdialogen burde i større grad bør rettes inn mot læring og forbedring, og medarbeiderskap burde synliggjøres og aktualiseres i det videre utviklingsarbeidet.

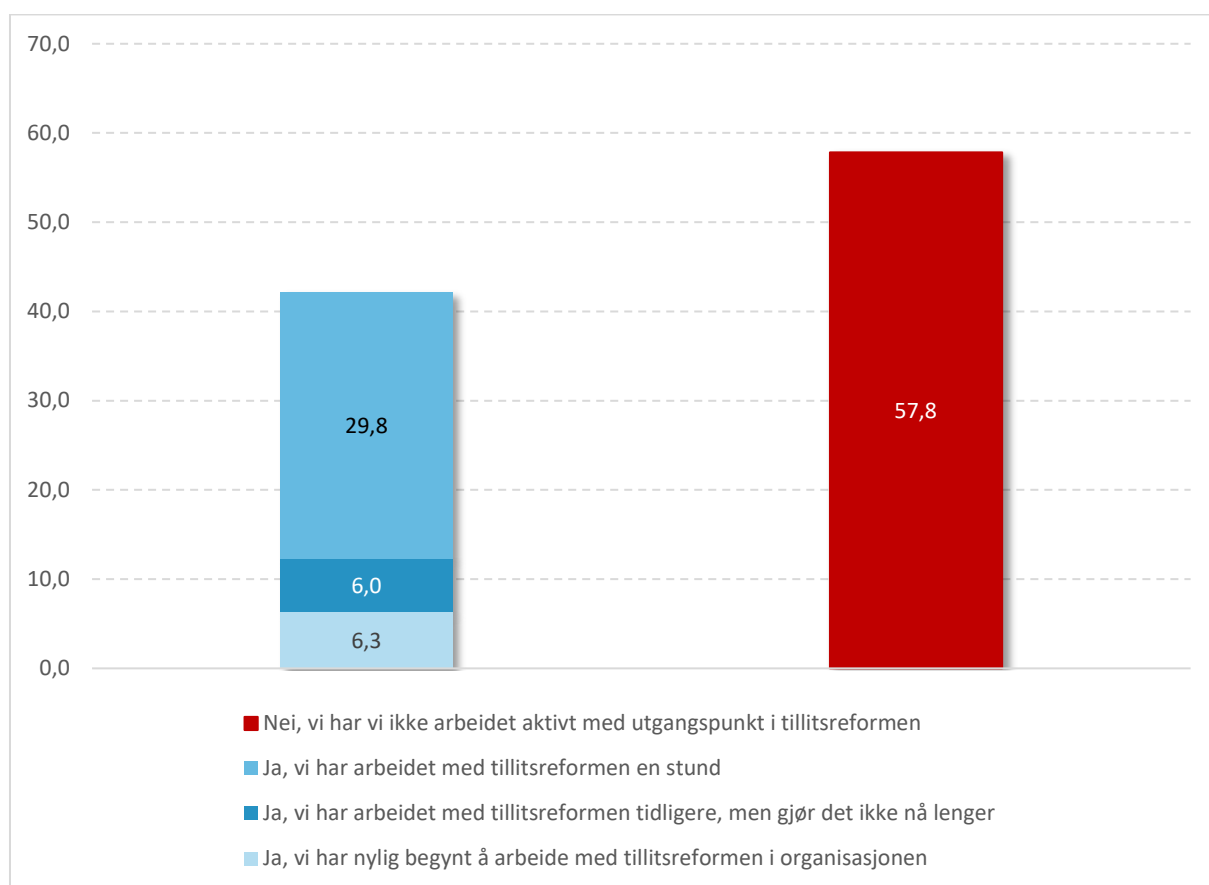
Utover dette oppdaterer Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet jevnlig et notat som oppsummerer en erfaringer fra implementering av tillitsreformen i statlig sektor (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024). I notatet beskrives det kort hvordan hvert enkelt departement har jobbet med tillitsreformen, samt hvordan underliggende virksomheter, etater og tilsyn, har gjennomført tiltak som støtter opp under reformen. Det framkommer gjennom notatet at mange forskjellige typer tiltak forstås å støtte opp under reformarbeidet. Som vist til over, har vi lagt dette notatet til grunn for utvelgning av konkrete tiltak som vi har sett nærmere på i dybde delen av denne utredningen.

4. Spørreundersøkelse – breddekartlegging

Status

I dette kapitlet presenterer vi hovedfunnene fra spørreundersøkelsen. Vi har spurt nærmere om motivasjonsgrunnlaget for å arbeide med tillitsreformen, hvordan arbeidet er forankret og hvilke roller de ulike involverte partene har, hvilke tema og tiltak arbeidet fokuserer på, og hvilke erfaringer med utfordringer og effekter respondentene har.

Flertallet (57,8%) av de som har deltatt i undersøkelsen oppgir at de ikke har arbeidet aktivt med utgangspunkt i tillitsreformen. Denne gruppen av respondenter har dermed ikke forutsetninger for å svare på spørsmål i undersøkelsen om erfaringer med reformen som sådan. De har imidlertid hatt mulighet til å svare på spørsmål om endringer i egen institusjon når tidspunktene før og etter tillitsreformen sammenlignes⁸.

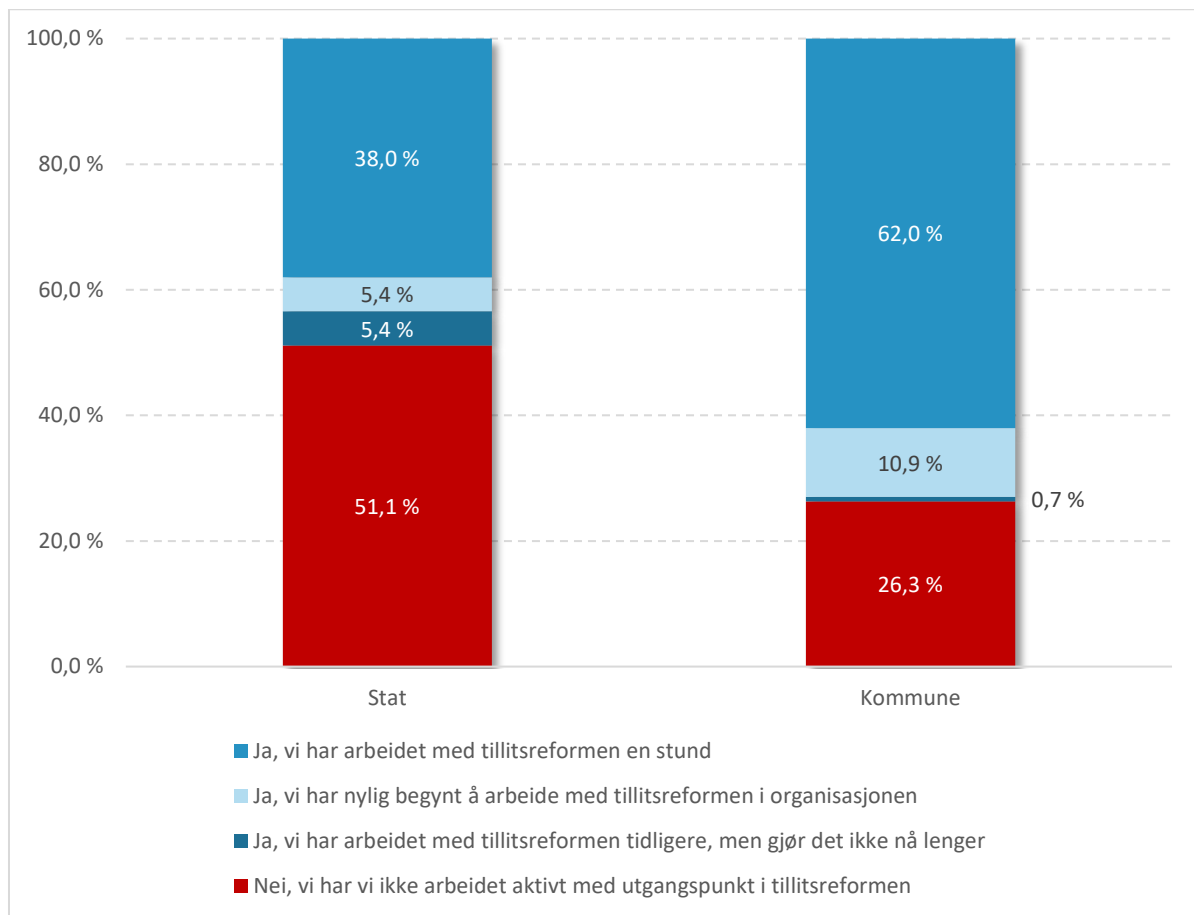


Figur 1: Andel av respondenter som har arbeidet med utgangspunkt i tillitsreformen. Prosent. N=353.

Tidligere har det som nevnt vært gjennomført en tilsvarende spørreundersøkelse for kommunesektoren. Sammenlignet med vår undersøkelse oppgir kommunene i større grad å jobbe aktivt med tillitsreformen. Som det framgår av figuren under, oppgir nesten 3 av 4

⁸ Se vedlegg.

kommunedirektører at de jobber eller har jobbet aktivt med tillitsreformen, mot 1 av 2 ledere i statlig sektor⁹:



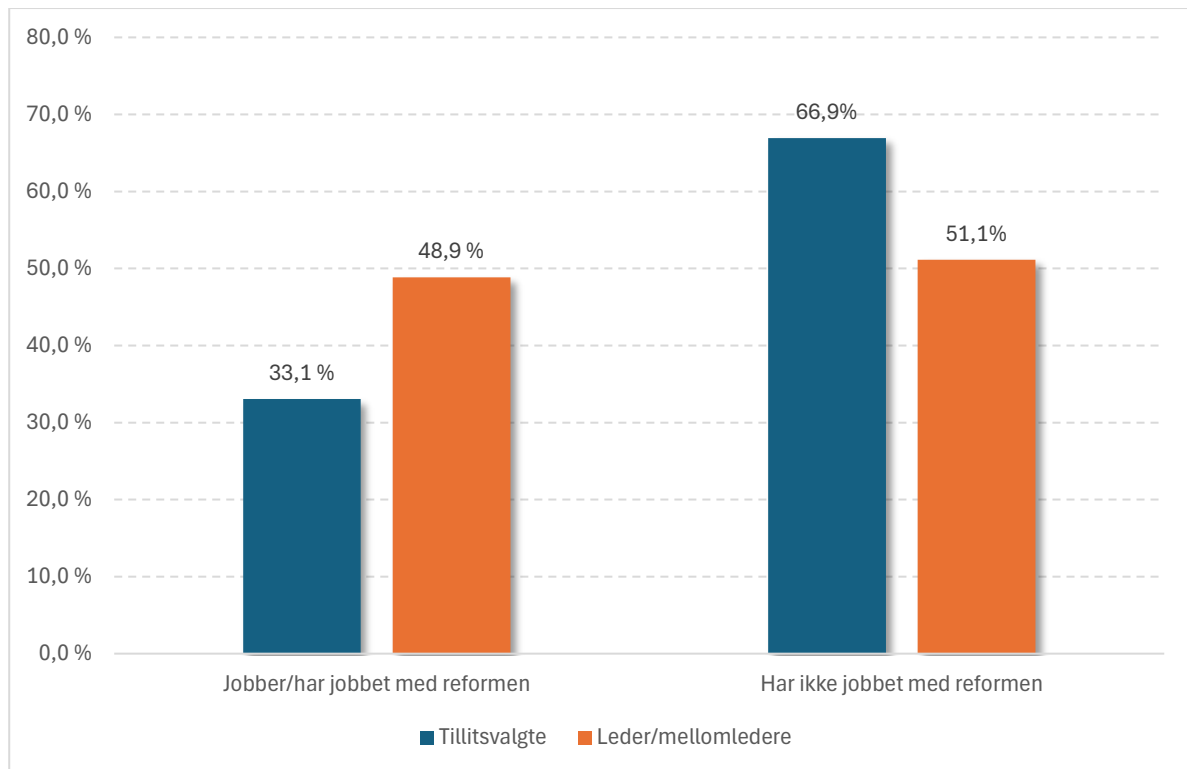
Figur 2: Andel av respondenter som har arbeidet med utgangspunkt i tillitsreformen. Prosent. N=358.

At tillitsreformarbeidet tilsynelatende har en sterkere forankring i kommunesektoren kan ha flere forklaringer, men det er kanskje mest nærliggende å peke på de beveggrunnene som har vært gitt for å lansere reformen. Målsettingen om at reformen skal ha en kvalitativ effekt på offentlig sektors tjenesteleveranser står sentralt her (Hurdalsplattformen, s. 38). Kommunenes rolle som førstelinjeleverandør er åpenbart viktig i så måte, og det er ikke urimelig å anta at tillitsreformen derfor oppleves å ha et mer direkte innslagspunkt i kommuneorganisasjonene. Samtidig er reformens målsettinger om å nedskalere «unødvendige» kontrollregimer noe som også berører relasjonen mellom stat og kommune, hvor staten i stor grad sitter med nøkkelen til å realisere dette. Denne relasjonen ser imidlertid ikke ut til å være et hovedfokus i statens reformarbeid. Dette kommer vi tilbake til nedfor.

Sett i lys av reformens vektlegging av partssamarbeid og involvering av tillitsvalgte, legger vi merke til at oppfatningene mellom ledere og tillitsvalgte til dels er ganske ulik i dette

⁹ I kommunestudien ble spørsmålet kun rettet til kommunedirektørene. Når vi sammenligner statlig og kommunal sektor, er de tillitsvalgte i statlig sektor derfor utelatt her. Dette forklarer avviket for statlig sektor mellom figur 1 og 2.

datasettet. Dette gjelder også oppfatningen om man i det hele tatt jobber med reformen. Som figuren under viser, er det en signifikant forskjell i så måte – et flertall av de tillitsvalgte oppgir at det *ikke* jobbes med utgangspunkt i tillitsreformen, mens det for ledere/mellomledere gjelder omtrent halvparten. Det skal bemerkes at reformarbeidet åpenbart kan variere mellom sektorer og institusjoner, og at de to respondentgruppene ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbare her – det kan være en skjevfordeling i institusjonstilknytning. Men det kan samtidig sette spørsmålstegn ved hvor godt reformarbeidet er forankret og kommunisert. Også dette kommer vi tilbake til i større detalj.

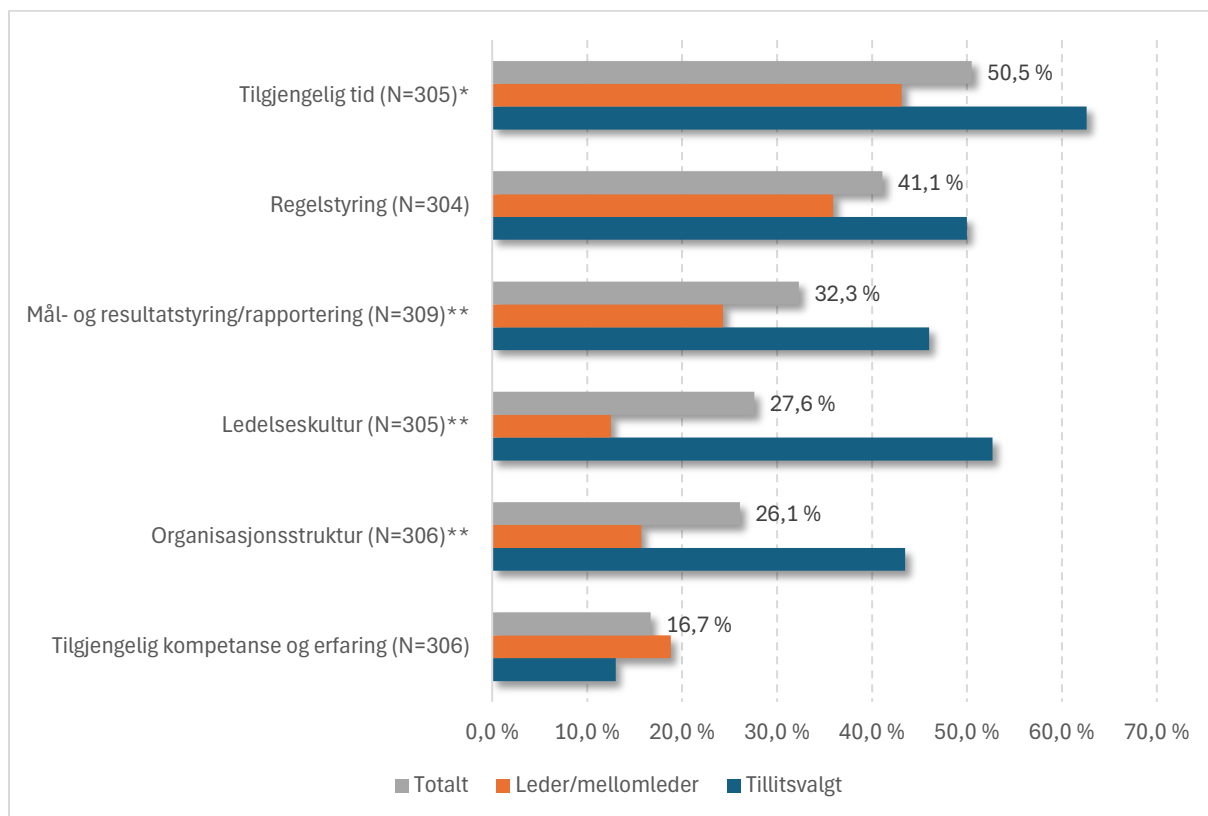


Figur 3: Andel av respondenter som har arbeidet med utgangspunkt i tillitsreformen, etter respondentgruppe. Prosent. N=351. $p < 0,01$.

Hvorfor reform?

Behovet for autonomi – større frihet fra unødvendig kontroll, og større fleksibilitet i forvaltningsutøvelse – ligger under som et sentralt premiss i tillitsreformen. Endemålet er bedre tilpasningseffektivitet og bedre tjenester. Som et utgangspunkt for spørreundersøkelsen har vi satt søkelyset på hva som oppleves som de viktigste begrensningene på faglig frihet og skjønnsutøvelse.

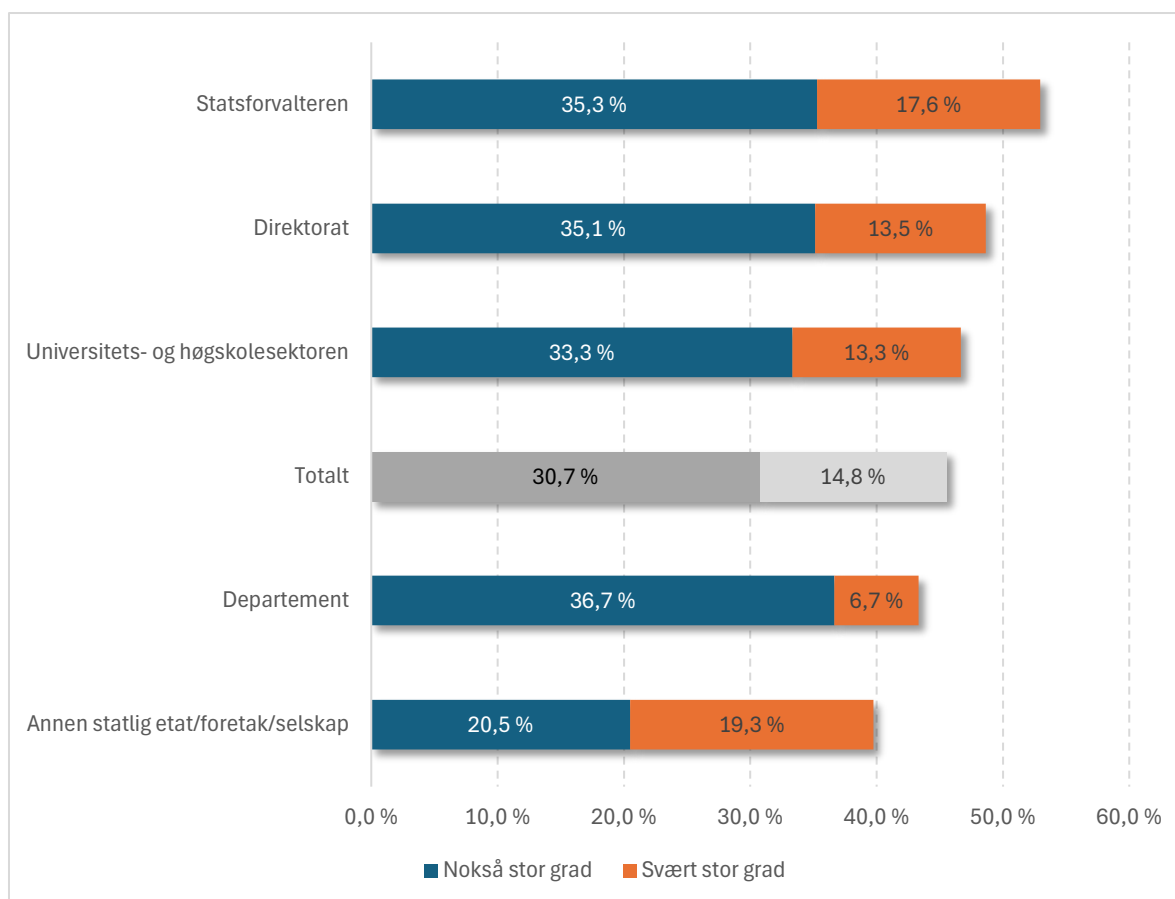
Ressursbegrensninger i form av tilgjengelig tid er den enkeltfaktoren som flest respondenter rapporterer som påvirker den enkeltes autonomi i størst grad (50,5% svarer at dette påvirker negativt i stor eller svært stor grad), etterfulgt av regelstyring (41,1%) og mål- og resultatstyring/rapportering (32,3%). Tilgjengelige ressurser i form av kompetanse og erfaring oppgis i sammenligning å være en begrensende faktor i lagt mindre grad (16,7%):



Figur 4: Faktorer som påvirker faglig frihet og skjønn. Andel som svarer «svært negativt» eller «litt negativt» etter respondentgruppe. Prosent. ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$.

Imidlertid er det til dels store og signifikante forskjeller mellom ledere og tillitsvalgte i hvordan dette vurderes. Generelt vurderer de tillitsvalgte disse faktorene som mer negative enn ledere, med unntak av tilgjengelig kompetanse og erfaring. Forskjellen er størst når betydningen av ledelseskultur og organisasjonsstruktur vurderes.

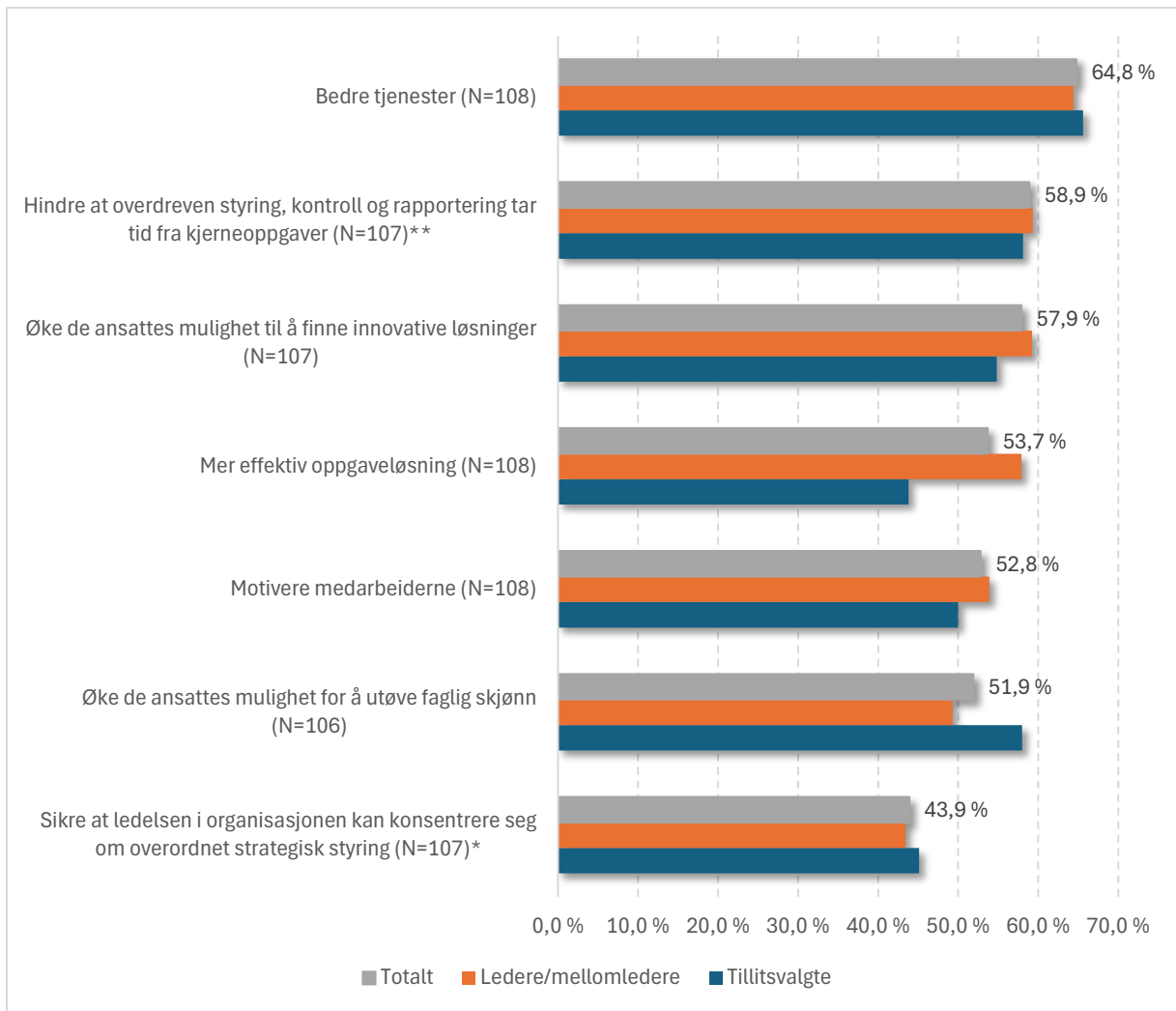
Spørsmålet om faglig autonomi og skjønnsutøvelse er likevel ikke et spørsmål som har blitt introdusert av tillitsreformen, selv om det er et viktig utgangspunkt for den. Vi har spurt om dette er en tematikk som har vært tematisert i egen organisasjon før introduksjon av tillitsreformen. Halvparten av respondentene (45,5%) oppgir at spørsmål om faglig autonomi i førstelinjen har vært tematisert før implementering av tillitsreformen. Figuren under viser hvordan dette fordeler seg mellom ulike institusjonstilknytninger. I disse dataene er det respondenter fra Statsforvalterne som i størst grad oppgir at tematikken har vært introdusert før tillitsreformen; departementer og andre statlige etater/foretak/selskap oppgir dette i mindre grad:



Figur 5: Andel som oppgir at spørsmål om faglig autonomi i førstelinjen har vært et tema i organisasjonen FØR tillitsreformen ble lansert, etter institusjonstilknøyning¹⁰. Prosent. N=257.

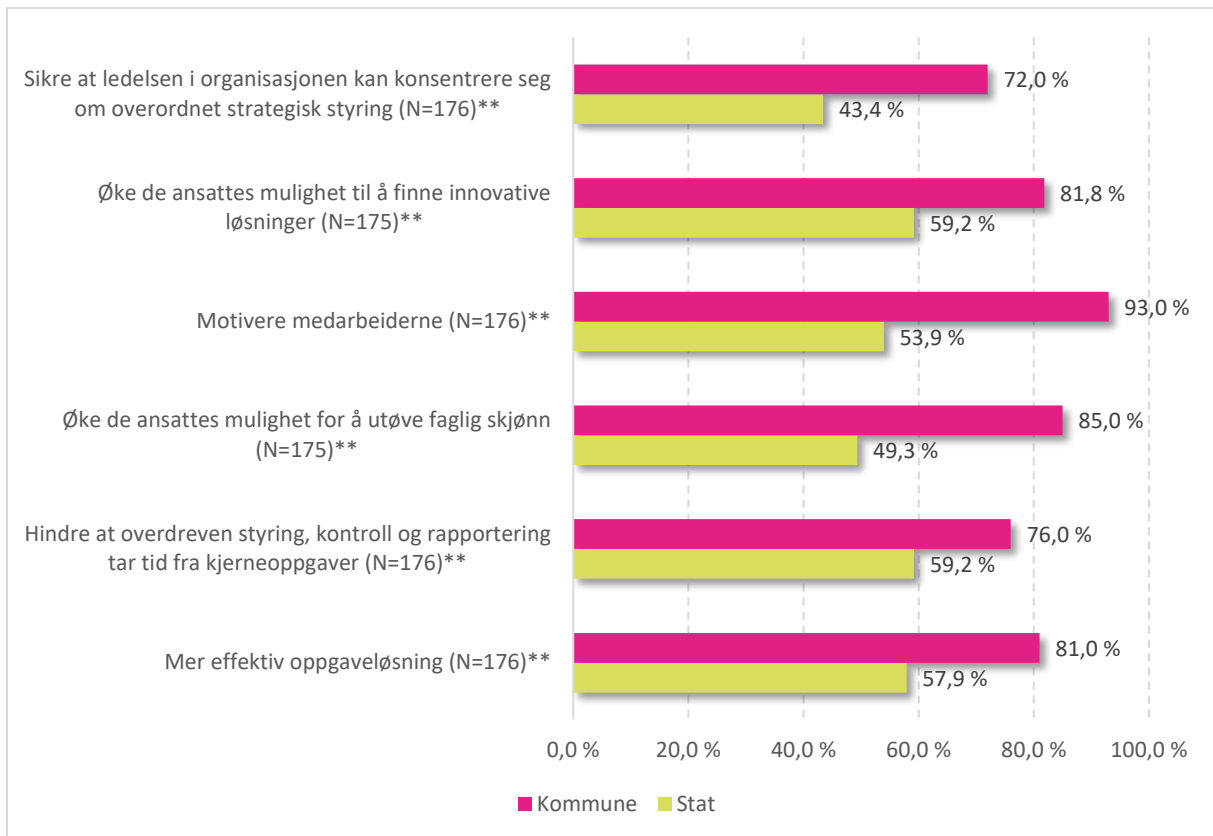
Respondentene ble spurt om de viktigste motivasjonsfaktorene for å arbeide med utgangspunkt i tillitsreformen. Det generelle funnet er at motivasjonsgrunnlaget er nokså bredt (svarkategoriene er ikke gjensidig utelukkende). Som det framgår av figuren under, er det ikke markant stor forskjell mellom enkeltfaktorer. Hensynet til å utvikle bedre tjenester framstår likevel som den viktigste motivasjonsgrunnen (64,8% svarer at dette er nokså viktig eller svært viktig), etterfulgt av å hindre overdreven styring og kontroll (58,9%) og å utvikle innovative løsninger (57,9%). I så måte er også ledere og tillitsvalgte nokså samstemte i vurderingene. Den største forskjellen er betydningen av «mer effektiv oppgaveløsning», som framheves sterkere av ledere og mellomledere. Forskjellen er imidlertid ikke statistisk signifikant:

¹⁰ Vet ikke-svar utelatt. Respondenter fra helseforetakene er også utelatt pga. få responser.



Figur 6: Motivasjon for å arbeide med tillitsreformen, etter respondentgruppe. Andel som svarer «nokså viktig» eller «svært viktig». Prosent. * $p < 0.05$ ** $p < 0.01$.

På en del av motivasjonsfaktorene er det mulig å sammenligne stat og kommuner. På samme måte som hos de statlige respondentene, er det også stor bredde når kommunene rapporterer om motivasjon for å arbeide med tillitsreformen. Kommunene tenderer generelt til å rapportere alle sammenlignbare faktorer som viktige, og det er i så måte signifikante forskjeller mellom stat og kommune. Forskjellene er størst i vektleggingen av motivasjon av medarbeidere og å øke de ansattes mulighet for å utøve skjønn:

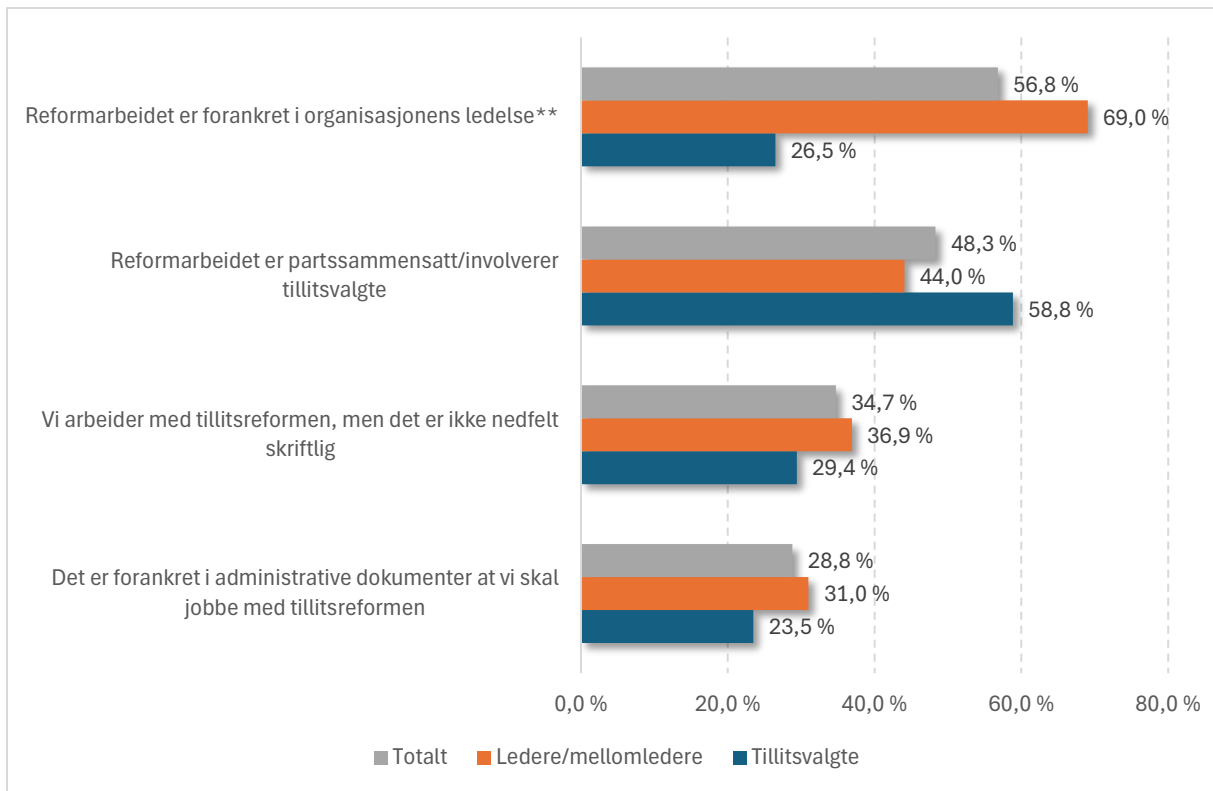


Figur 7: Motivasjon for å arbeide med tillitsreformen. Stat og kommune. Andel som svarer «nokså viktig» eller «svært viktig». Prosent. * $p < 0.05$ ** $p < 0.01$.

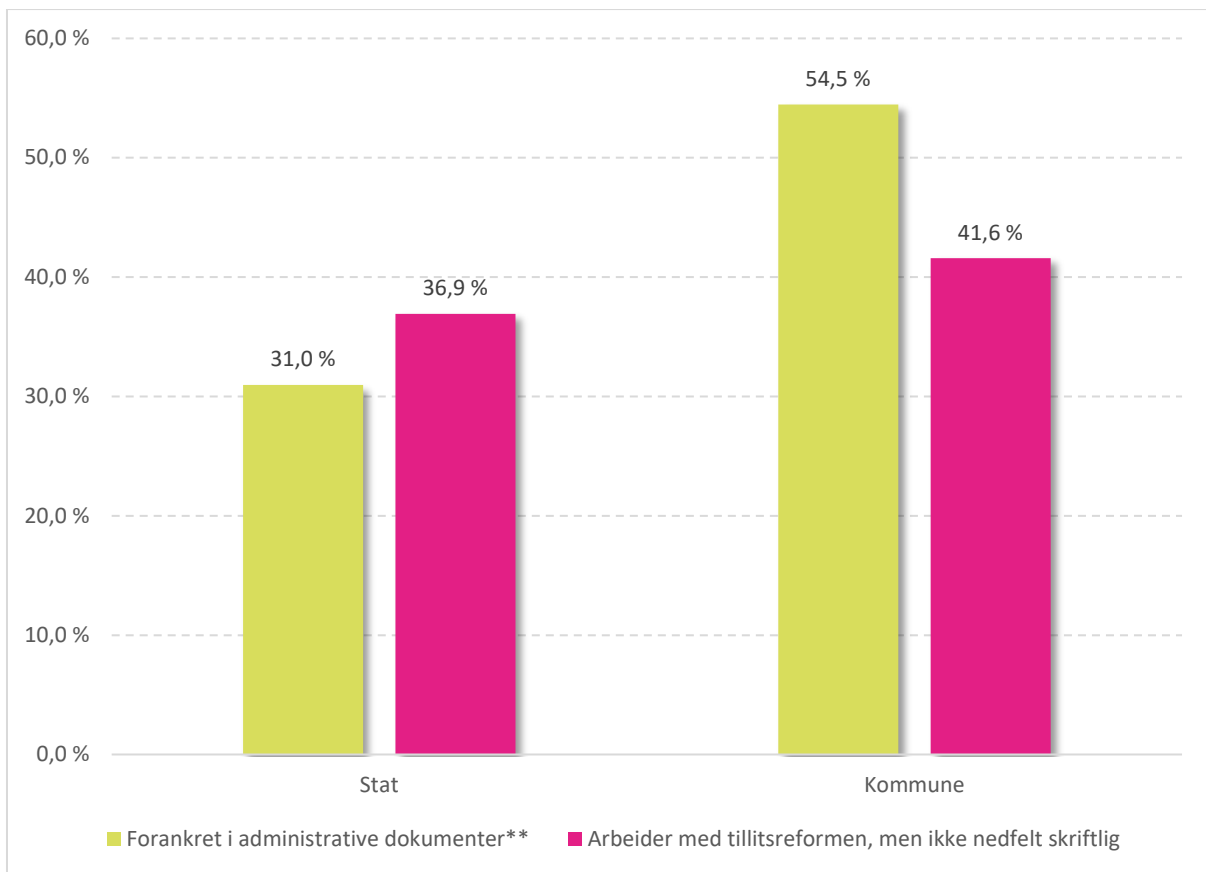
Forankring og roller

Over halvparten av respondentene oppgir at reformarbeidet er forankret i organisasjonens ledelse og at arbeidet er partssammensatt/involverer tillitsvalgte. Det er imidlertid en signifikant forskjell mellom ledere og tillitsvalgte i vurderingen av ledelsesforankring; de tillitsvalgte vurderer denne som svakere enn lederne selv.

Litt over en tredjedel av respondentene oppgir at det pågående reformarbeidet ikke er forankret i skriftlig dokumentasjon. I så måte er det en tydelig forskjell i sammenlignbare data fra kommunesektoren; mens 31% av lederne i statlig sektor oppgir at reformarbeidet er forankret skriftlig, oppgir 54% av kommunedirektørene det samme. Denne forskjellen mellom kommune og stat i graden av formalisering/skriftliggjøring kan trolig peke på reformens tydeligere nedslagsfelt i kommunal sektor, eller at arbeidet har kommet raskere i gang der. De to følgende figurene viser dette:

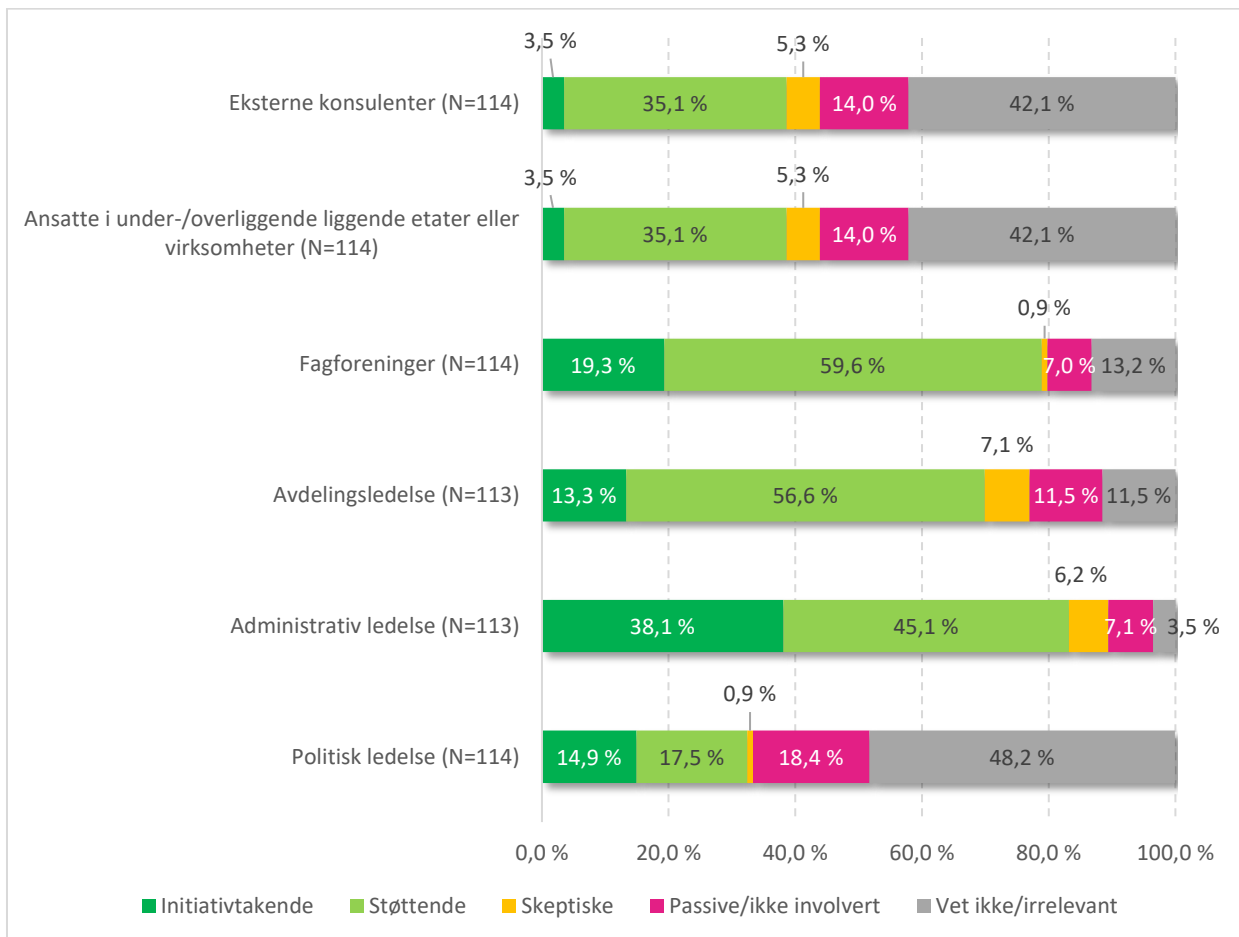


Figur 8: Forankring av tillitsreformen i organisasjonen, etter respondentgruppe. Prosent. N=118. **p<0.01



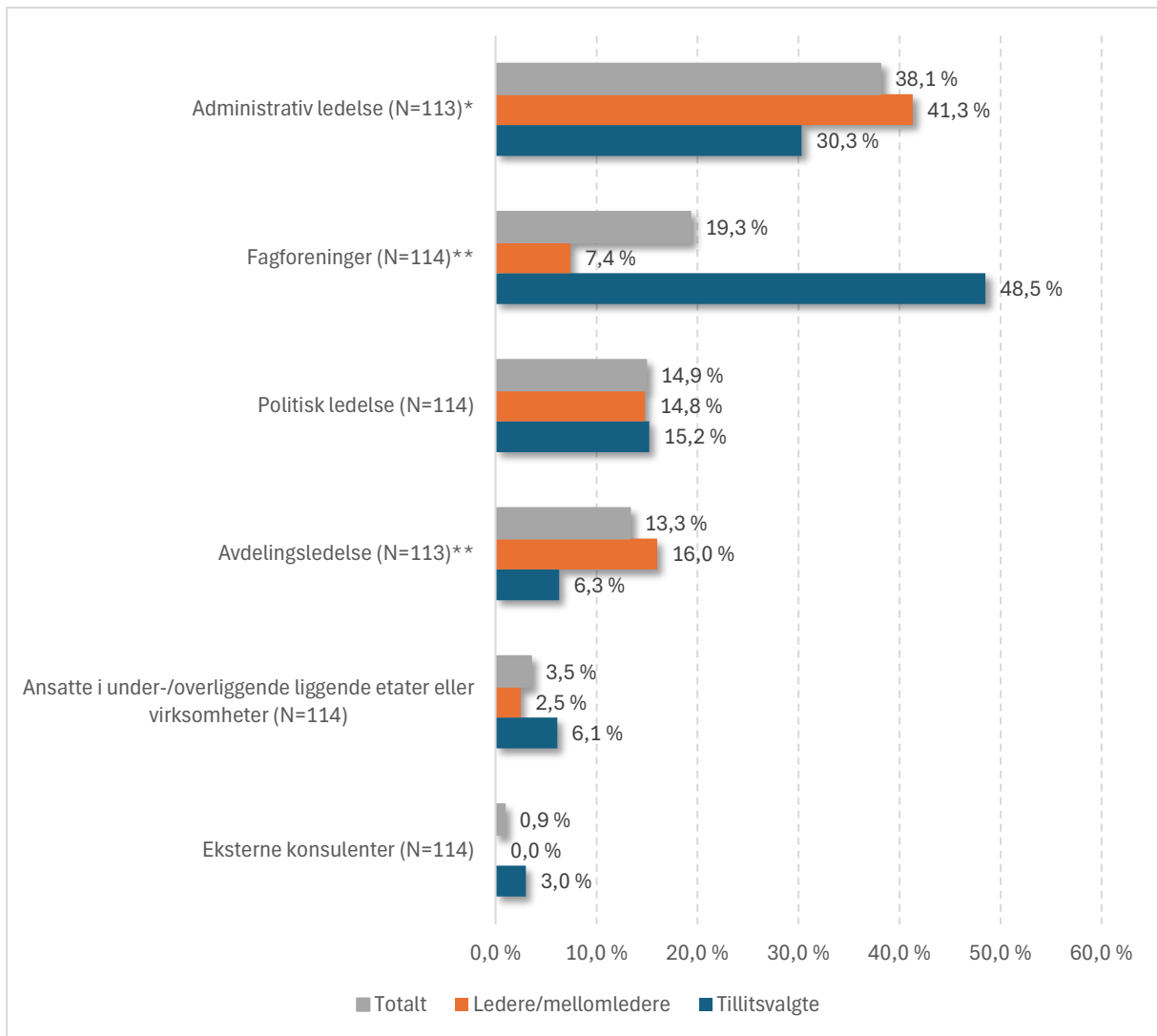
Figur 9: Forankring av tillitsreformen i organisasjonen. Stat og kommune. Prosent. N=185. **p<0,01.

Vi har spurt om hvilke roller ulike aktører har hatt i arbeidet med tillitsreformen. Som figuren under viser, er det relativt stor usikkerhet blant respondentene knyttet til den rollen som aktører utenfor egen organisasjon spiller – eksterne konsulenter, ansatte i over/underliggende etater og (med unntak av departementene) politisk ledelse. Både ledelse, mellomledelse og fagforeninger framstår som de primære initiativtakende og støttende aktørene i reformarbeidet. Ingen av aktørgruppene oppleves som skeptiske i nevneverdig grad:



Figur 10: Roller i reformarbeidet etter aktørgruppe. Prosent.

Samtidig er det til dels store og signifikante forskjeller mellom ledere og tillitsvalgte i hvordan disse rollene vurderes. Vi har sett nærmere på hvordan de ulike aktørenes *initiativtakerrolle* oppfattes. I denne sammenhengen er det en særlig stor forskjell i hvordan *fagforeningenes* rolle som initiativtaker til reformarbeidet vurderes. De tillitsvalgte selv vurderer åpenbart sin egen rolle som langt mer sentral i så måte (nærmere halvparten av respondentene) enn ledere (7%). Tilsvarende vurderer ledere selv sin initiativtakerrolle som mer sentral enn de tillitsvalgte gjør, men i dette tilfellet er ikke forskjellen like stor:

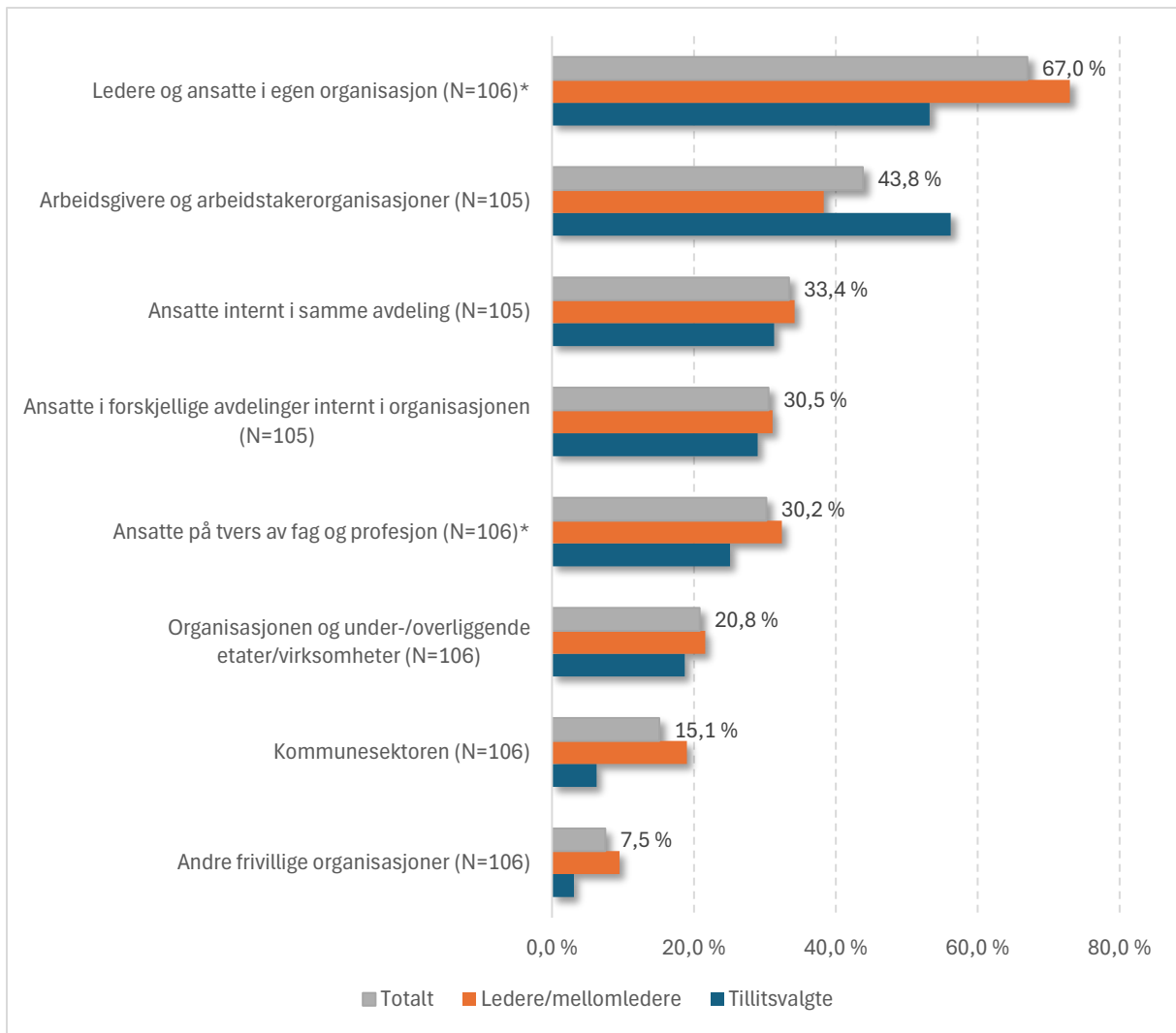


Figur 11: Initiativtakerrolle etter aktørgruppe og respondentgruppe. Prosent. * $p < 0.05$ ** $p < 0.01$.

Relasjoner

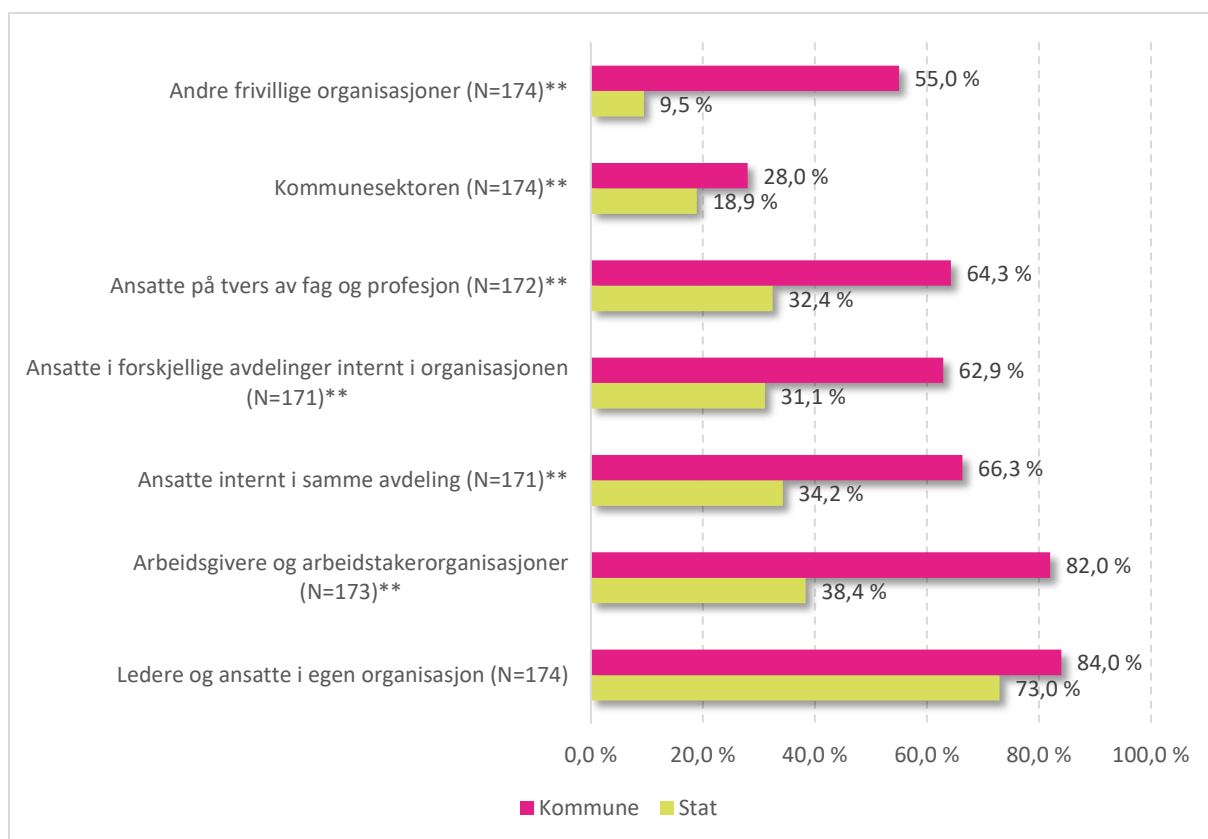
Relasjonen mellom ledere og ansatte i respondentenes organisasjoner framstår tydelig som viktigst i tillitsreformarbeidet. 67% svarer at dette vektlegges i nokså stor eller svært stor grad. Forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner – partssamarbeidet – er også viktig, men i mindre grad; nærmere 44% svarer at denne relasjonen vektlegges i stor eller svært stor grad. Forholdet til aktører utenfor ens egen organisasjon – her har vi spurt om over/underliggende etater, kommunesektor og frivillige organisasjoner, framstår i sammenligning betydelig mindre viktig. Dette peker mot reformarbeidet som i hovedsak et «indre anliggende»; arbeidet kan synes i stor grad å være innrammet av egne organisasjonsgrenser.

Dette rapporteres av både ledere og tillitsvalgte. Men når det gjelder de organisasjonsinterne relasjonene, rapporterer ledere og tillitsvalgte ulikt. Leder/ansatt-relasjonen fremheves sterkere av lederne, mens arbeidsgiver/arbeidstaker-relasjonen fremheves sterkere av de tillitsvalgte:



Figur 12: Relasjoner i reformarbeidet, etter respondentgruppe. Andel som svarer «i nokså stor grad» og «i svært stor grad». Prosent. * $p < 0,05$.

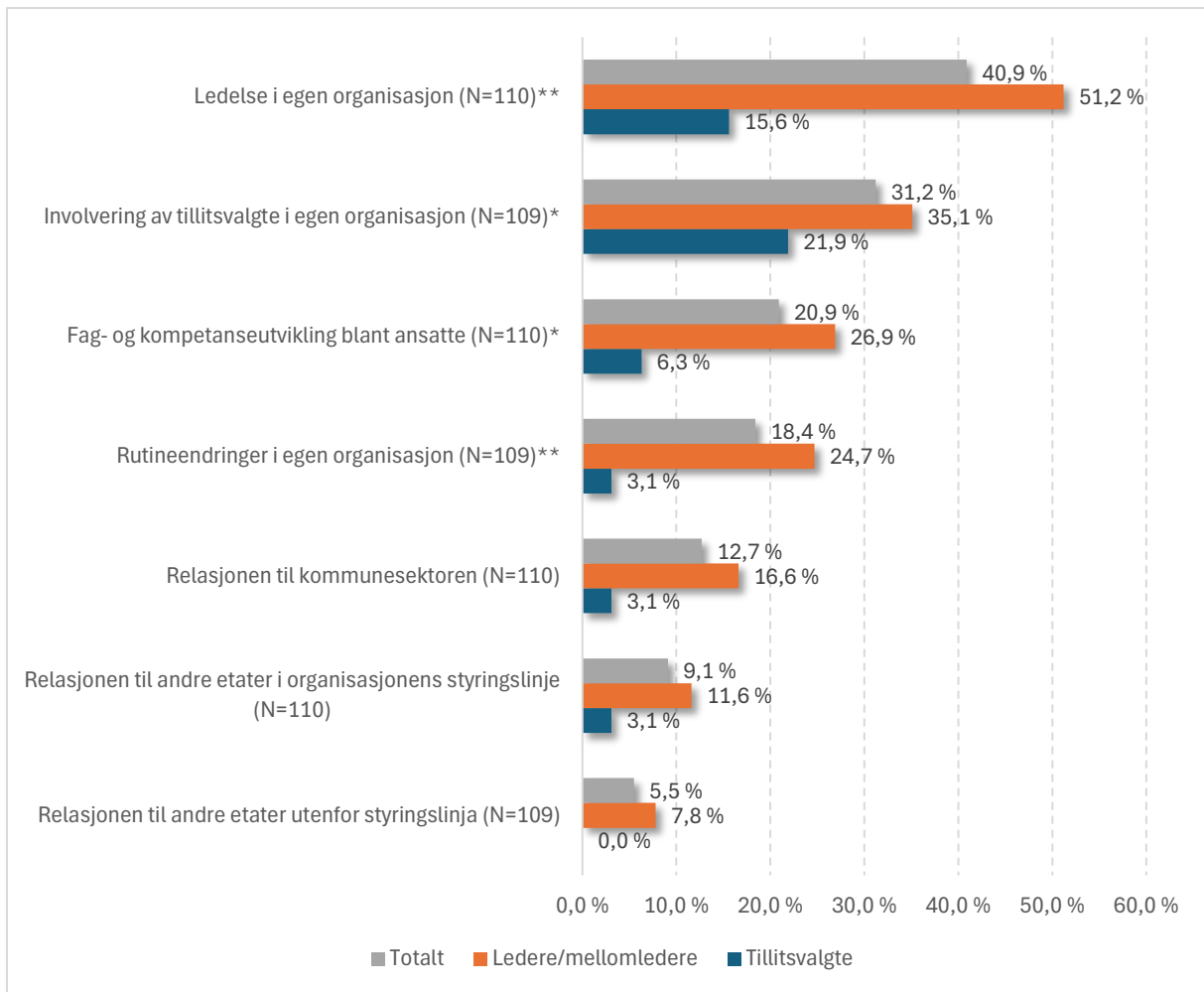
De to viktigste relasjonene – leder/ansatt og arbeidsgiver/tillitsvalgt – er sammenlignbare med data fra kommune. Dette framstår også som mest vektlagt i kommunesektoren. Stat og kommuner er kanskje ikke overraskende mest ulike på hvordan forholdet til sivilsamfunn og frivillige organisasjoner vurderes i lys av tillitsreformen – kommunene vektlegger dette i betydelig større grad. Men vi ser også at kommunene i større grad vektlegger *horisontale* relasjoner, altså på tvers av fag- og profesjongrenser og mellom ansatte i samme eller ulike avdelinger i organisasjonen. Dette framgår av følgende figur:



Figur 13: Relasjoner i reformarbeidet. Stat og kommuner. Prosent. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

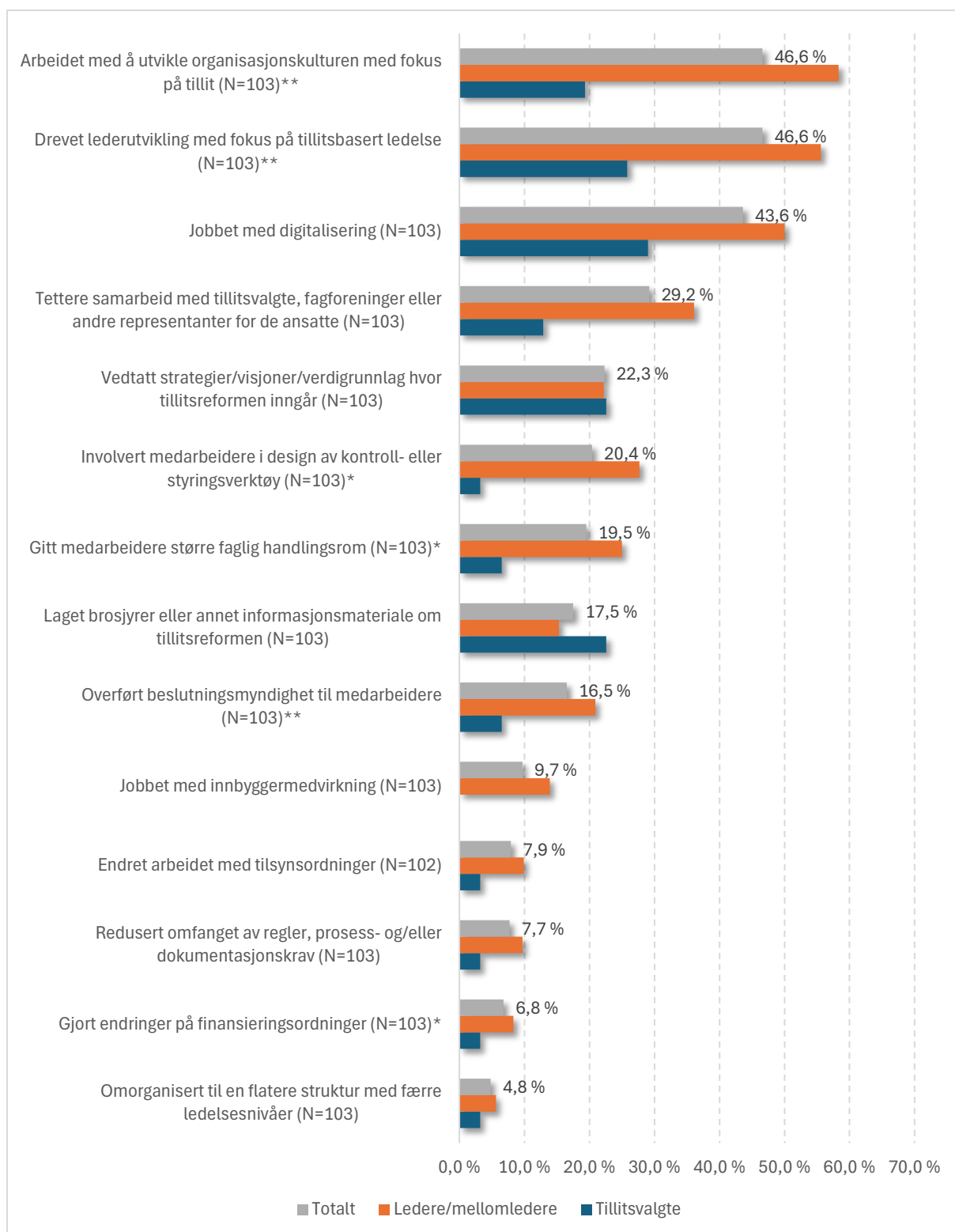
Tema og tiltak

Når vi spør om hvilke temaer som er satt på agendaen i tillitsreformarbeidet, reflekterer svarene det relasjonelle fokuset. Ledelse i egen organisasjon og involvering av tillitsvalgte er tydelige hovedtemaer. Kompetanseutvikling rapporteres også som et viktig fokusområde, og kan trolig sees i sammenheng med både lederutvikling og partssamarbeid. Men på samme måte som foran ser vi en signifikant forskjell mellom tillitsvalgte og ledere i vurderingene – ledere mer tilbøyelig til å hevde at arbeidet har vært orientert mot disse temaene i stor/svært stor grad. Relasjonen til andre etater både i og utenfor styringslinja – altså de organisasjonseksterne aspektene – tematiseres tilsvarende i mindre grad. Dette gir et bilde av tillitsreformens orientering som kanskje mer «introvert» enn det som rapporteres i tiltaksoversikten fra DFD.



Figur 14: Tematisering av reformarbeidet etter respondentgruppe. Andel som svarer «i nokså stor grad» og «i svært stor grad». Prosent. * $p < 0.05$ ** $p < 0.01$.

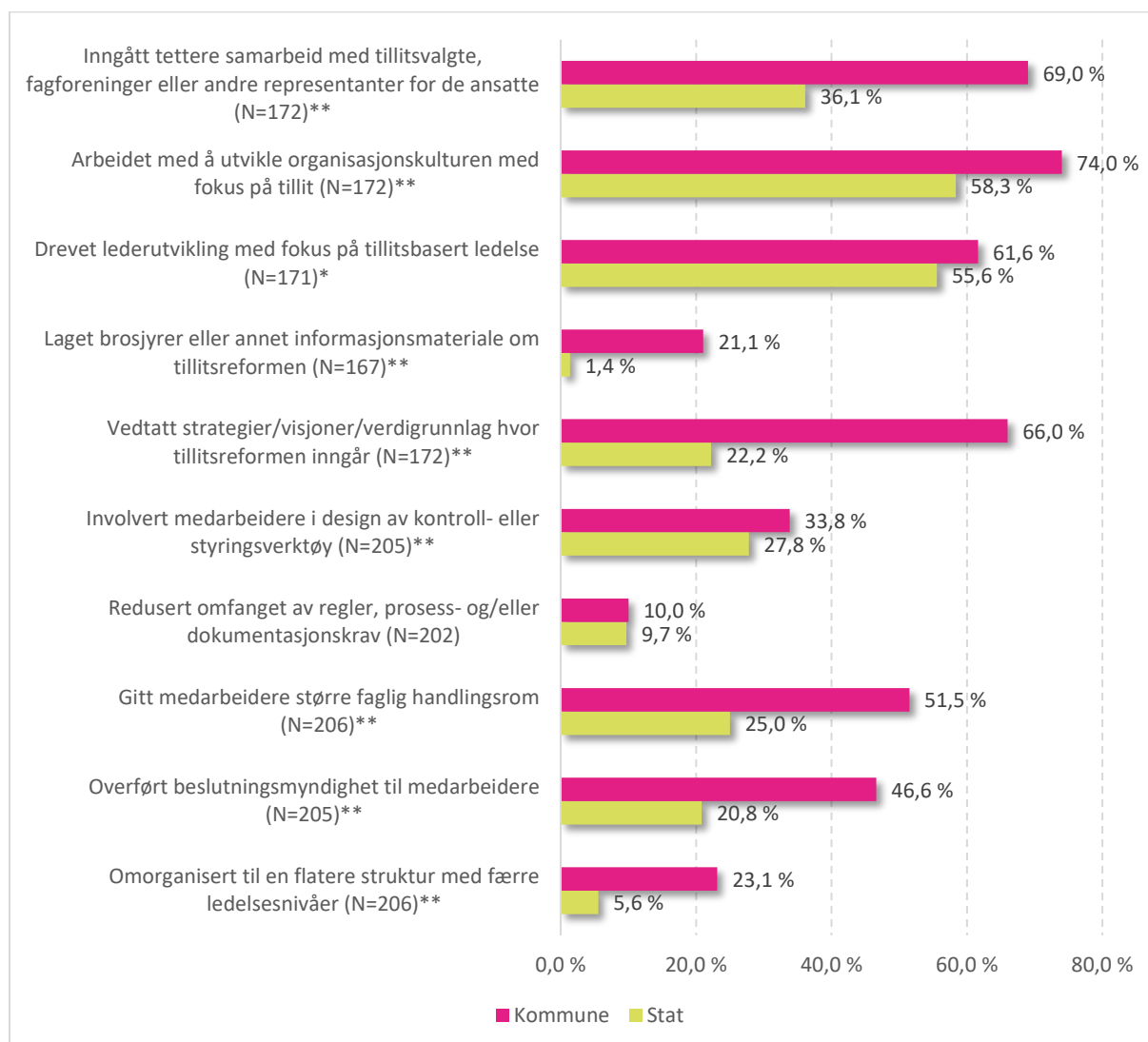
I mer konkret forstand, betyr dette at reformarbeid som omhandler organisasjonskultur, lederutvikling, digitalisering og partssamarbeid topper listen på tiltaksnivå. Samtidig kan det hevdes at dette er tiltak som framstår som overordnet og i mindre grad operasjonalisert. Mens nærmere halvparten av respondentene rapporterer at både «organisasjonskultur» og «tillitsbasert ledelse» representerer iverksatte tiltak i stor eller svært stor grad, er det langt færre som for eksempel henviser til at beslutningsmyndighet overføres til ansatte, omfanget av kontroll- og prosesskrav reduseres, eller at organisasjonsstrukturen gjøres flatere. Også på tiltaksnivå ser vi signifikante forskjeller i hva ledere og tillitsvalgte rapporterer. Generelt er det en tendens til at ledere rapporterer et høyere aktivitetsnivå (i stor eller svært stor grad) enn de tillitsvalgte. Unntaket er vedtatte strategier hvor tillitsreformen inngår som et element. Følgende figur viser en oversikt over ulike tiltakskategorier:



Figur 15: Tiltak i reformen, etter respondentgruppe. Andel som svarer «i nokså stor grad» og «i svært stor grad». Prosent. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

Denne tiltaksprofilen er nokså lik den vi ser i kommunedataene når det gjelder fokuset på organisasjonskultur og – særlig – lederutvikling. Det er imidlertid også betydelige forskjeller; kommunedirektørene skiller seg signifikant fra ledere i staten både når det gjelder partssamarbeid, vedtatte strategier og overføring av beslutningsmyndighet og faglig

handlingsrom til ansatte i organisasjonen. Relativt flere av kommunedirektørene oppgir her at dette er tiltak som gjennomføres. Tiltak som berører organisasjonsstruktur og maktrelasjoner ser med andre ord ut til å ha et sterkere nedslagsfelt i kommunesektoren:

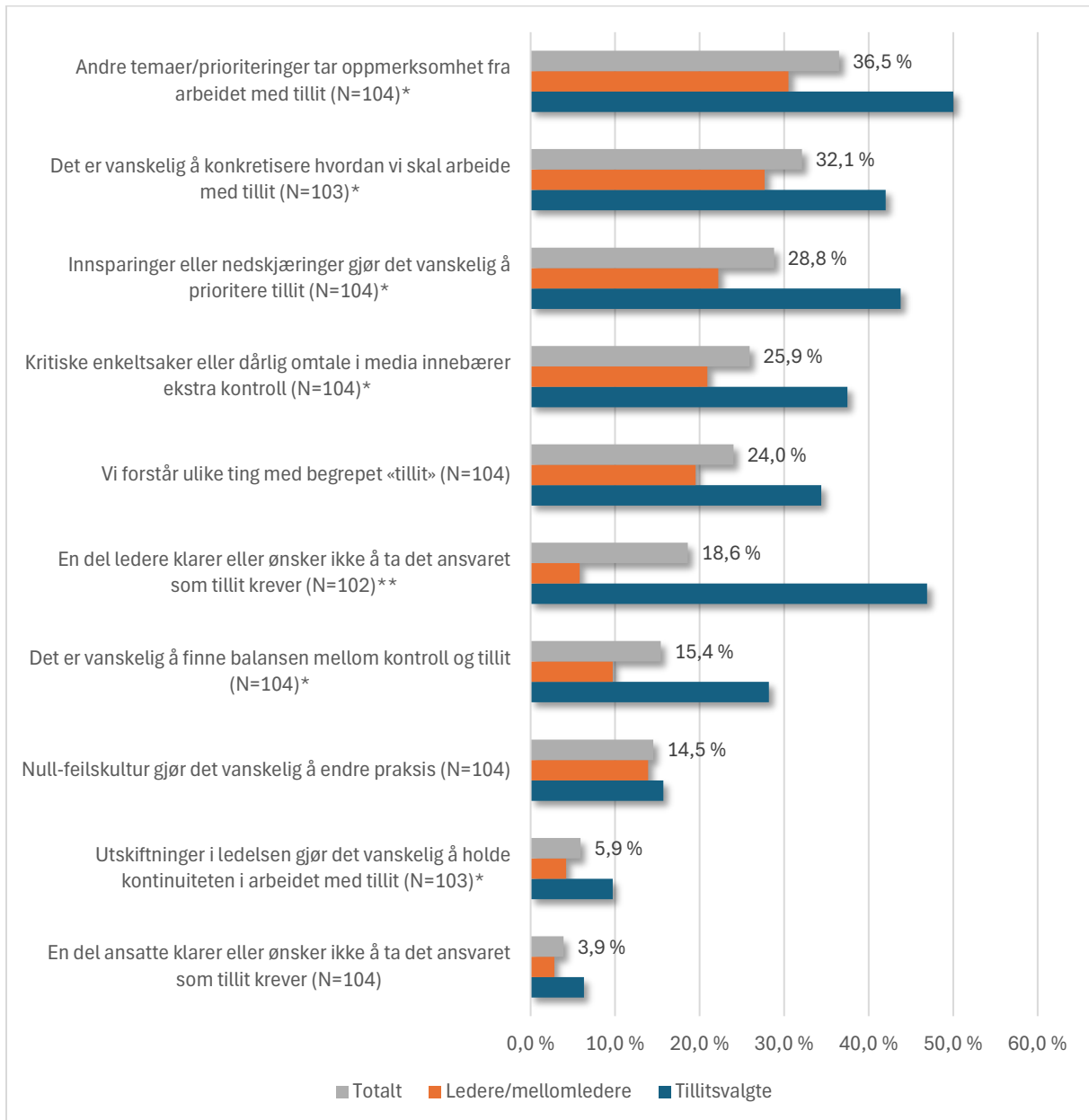


Figur 16: Tiltak i reformen. Stat og kommuner. Prosent. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

Utfordringer

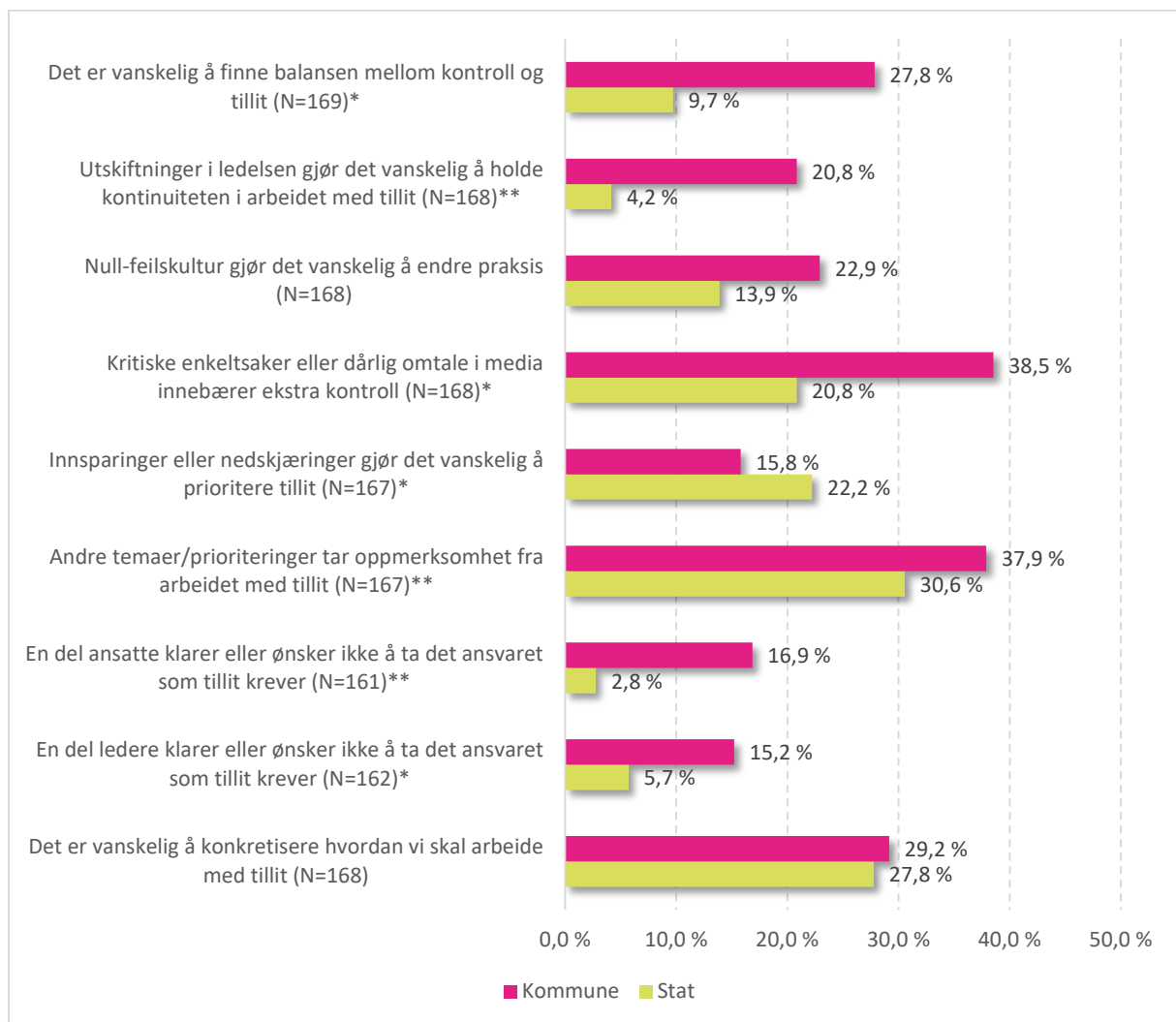
Ressursknapphet (både tid og penger) og operasjonalisering framstår som hovedutfordringene i arbeidet med tillitsreformen. Over 36% av respondentene rapporterer at andre prioriteringer tar oppmerksomhet fra arbeidet i stor eller svært stor grad; tilsvarende sier 32% at det er vanskelig å konkretisere tiltak, og nærmere 29% sier at innsparinger eller nedskjæringer gjør det vanskelig å prioritere arbeidet. Organisasjonskultur og -struktur ser i mindre grad ut til å være problematisk – relativt sett er det få som rapporterer turnover, ansvarsfraskrivelse og «null-feilkultur» som utfordringer. Men nok en gang ser vi signifikante forskjeller i vurderingen av enkeltutfordringer mellom ledere og tillitsvalgte. Generelt

vurderer de tillitsvalgte enkeltfaktorer som i større grad problematisk enn ledere og mellomledere. Forskjellen er særlig stor når det gjelder påstanden om at ledere ikke påtar seg det «ansvaret som tillit krever». Nærmere 47% av de tillitsvalgte mener dette er en utfordring i stor eller svært stor grad, mens det bare gjelder 6% av lederne. Følgende figur viser en oversikt over enkeltutfordringene som respondentene har blitt presentert for:



Figur 17: Utfordringer i reformarbeidet, etter respondentgruppe. Andel som svarer «i nokså stor grad» og «i svært stor grad». Prosent. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

Vi ser også at utfordrende enkeltfaktorer vurderes til dels signifikant ulikt mellom kommuner og stat. Både når det gjelder det å finne riktig balanse mellom kontroll og tillit, utskiftninger i ledelsen, enkeltsaker i media, knapphet på tidsressurser og ansvarliggjøring av både ledere og ansatte rapporteres i større grad som større utfordringer blant kommuner:



Figur 18: Utfordringer i reformarbeidet. Stat og kommuner. Prosent. * $p < 0,05$ ** $p < 0,01$.

I utfyllende kommentarer til spørreundersøkelsen både utdypes og utvides de utfordrende sidene ved tillitsreformarbeidet. Enkelte peker på at det også er en kostnadsside ved arbeidet:

«I en tid med omstilling har vi diskutert om vi kan bruke tillitsreformen til å effektivisere/reducere kontrollfunksjoner og omfang i rapporteringer. Tillitsreformen medfører samtidig mer administrativt arbeid internt ved økte krav til juridiske vurderinger internt og samordning på tvers av sektoren».

«[R]eformen har mistet kraften og er nesten ikke identifiserbar. Arbeidspress på ansatte gjør at det blir lite tid til medvirkning og reformen er ikke integrert i normal arbeidsdag».

Andre peker på at operasjonaliseringsutfordringer ikke bare er et administrativt anliggende, men at det også har en nær sammenheng med reformen som et uklart, politisk definert prosjekt:

«[Det var påtrykk] fra politisk ledelse, men uten klare signaler og mål».

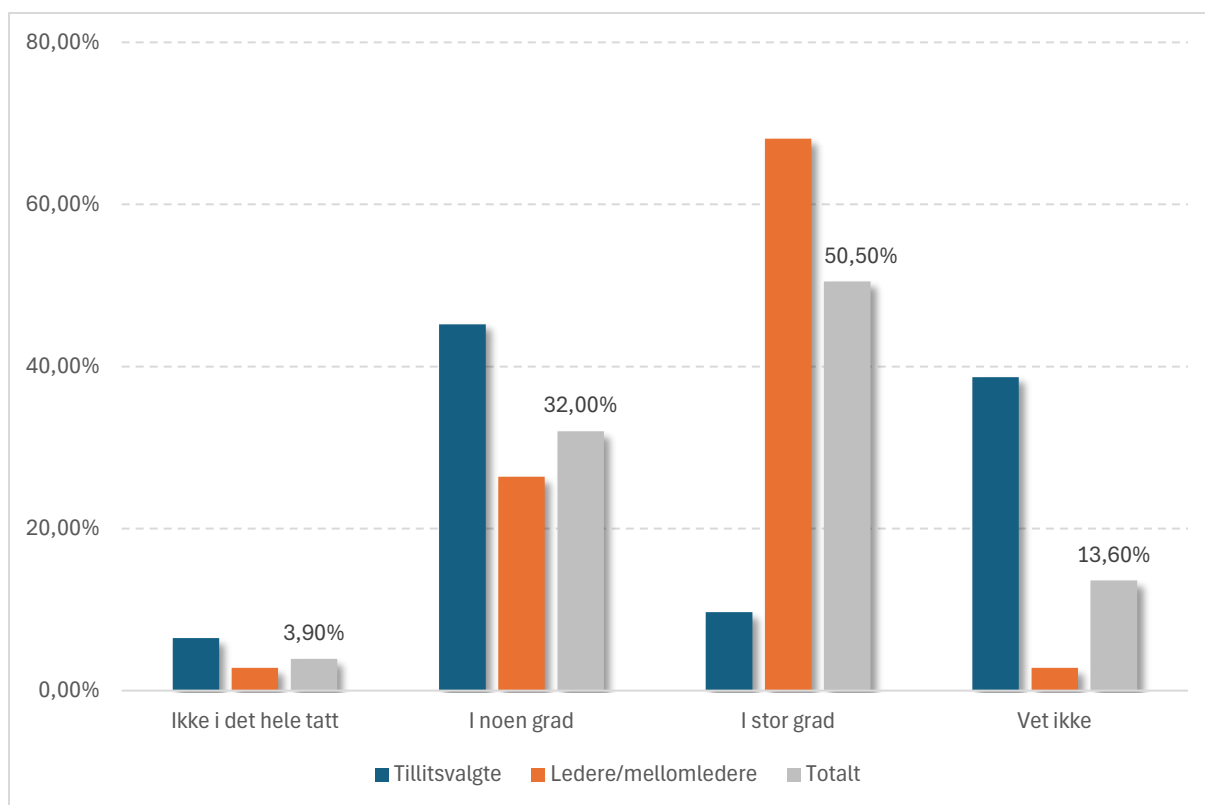
«Det er mange referanser til Hurdalsplattformen, men det er begrenset med konkretisering og oppfølging. Operasjonalisering er ikke konkret nok. Styringslinjens rutiner gjelder. Mål og styringsparametere er uendret».

«[Tillitsreformen er] først og fremst en politisk formulering uten klare og definerte mål».

«Det er viktig for oss å jobbe godt med kontinuerlig utvikling av alle de områdene som nevnes [...], men vi kan ikke si at det er tillitsreformen i seg selv som har motivert til dette».

Effekter

Et sentralt spørsmål i effektsammenheng, er knyttet til reformens addisjonalitet, altså om og i hvilken grad tillitsreformen representerer et arbeid som ellers ikke ville ha skjedd – enten som et tillegg til, eller erstatning for etablerte praksiser i de statlige organisasjonene. I denne undersøkelsen gis det ikke sterk støtte til at det er tilfelle. Når respondentene er spurt om i hvilken grad tillitsrelaterte tiltak i egen organisasjon ville blitt gjennomført *uten* tillitsreformen, svarer 82% bekreftende i noen eller stor grad. Halvparten av respondentene mener tillitsrelaterte tiltak ville blitt gjennomført uavhengig av reformen i stor grad. Men også her er ledere i noe større grad enn tillitsvalgte tilbøyelig til å mene dette. Svært få rapporterer at tiltak ikke ville vært gjennomført uten reformen. Vi registrerer likevel at vet ikke-andelen er relativt stor for de tillitsvalgte:



Figur 19: Addisjonalitet i tillitsreformen, etter respondentgruppe. Spørsmål: «I hvilken grad tror du tiltakene/prosessene ville blitt gjennomført UTEN tillitsreformen?» Prosent. N=103. P<0,01.

En del utfyllende kommentarer til disse vurderingene peker også på at tillitsreformen ikke representerer et nyskapende brudd med eksisterende praksiser eller oppmerksomhet mot tillitsarbeid i organisasjonene, men at det i større grad er snakk om et kontinuitetsarbeid, eksempelvis:

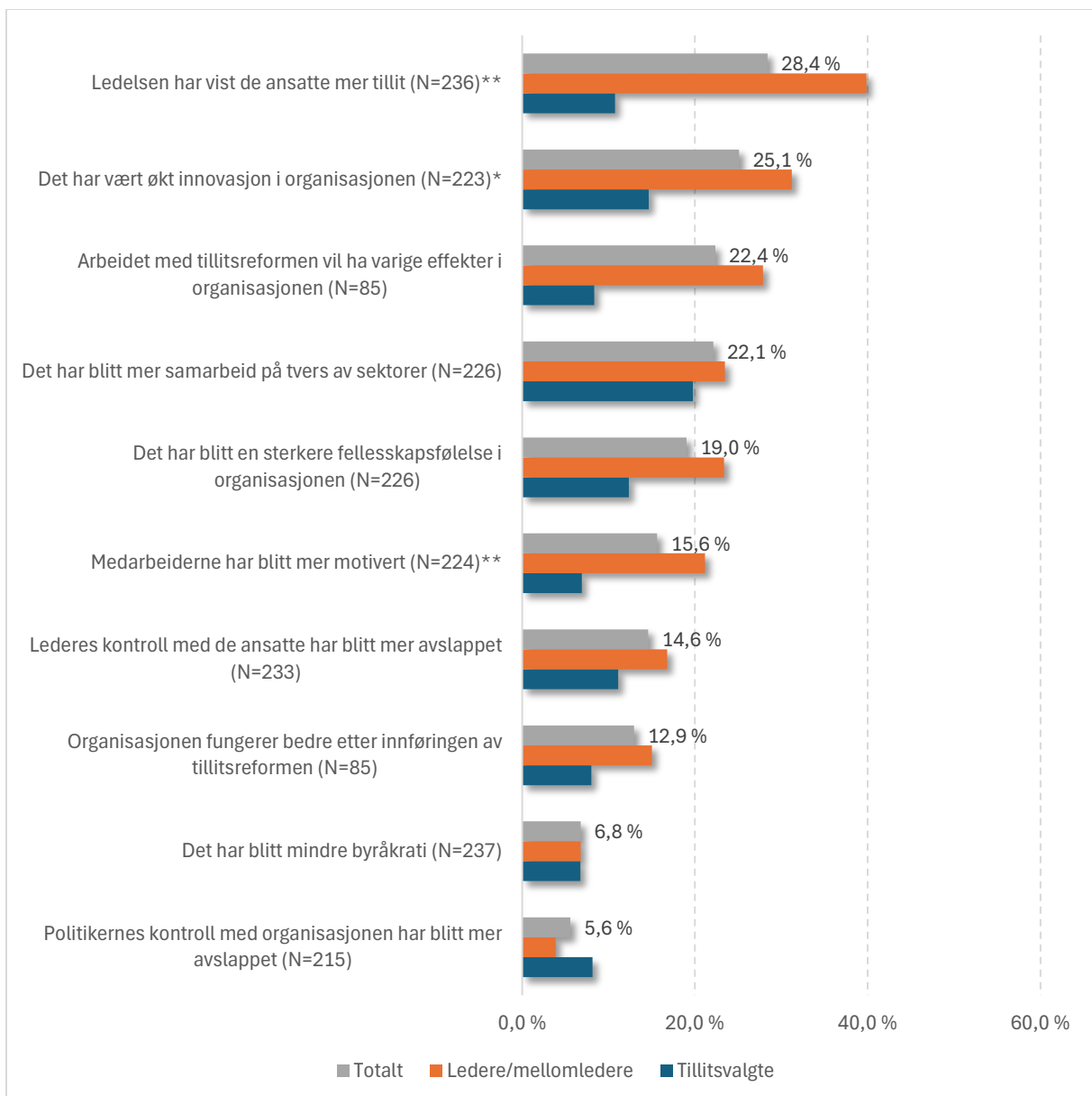
«Jeg vet ikke om det er riktig å si at tillitsreformen som sådan har hatt så stor betydning, men innholdet i reformen sammenfaller i svært stor grad med de prinsipielle føringer vi har lagt til grunn for utviklingen av vårt samfunnsoppdrag [...], utviklingen av egen organisasjon og for utvikling av samhandling med statsforvalterne».

«Vi har i en årrekke jobbet med tillitsbasert ledelse [...]. Det er krevende å kvantifisere hvordan tillitsreformen i seg selv har påvirket dette arbeidet. Vi anser tillitsreformen som en god og relevant reform, som fokuserer på forhold det er viktige for offentlige organisasjoner å være bevisste og dyktige på. Vi oppfatter at vi allerede hadde høy grad av modenhet innenfor disse temaene da tillitsreformen kom».

Når det gjelder effekter av tillitsreformen har vi spurt alle respondenter – også de som oppgir at de ikke har arbeidet spesifikt med utgangspunkt i reformen – om et sett av mulige endringer i organisasjonen etter at reformen ble lansert, sammenlignet med tiden før (i form av et påstandsbatteri). Figuren under viser andelen av respondenter som oppgir enighet med påstandene¹¹. Som det framgår av figuren, gir flertallet av respondentene ikke stor tilslutning

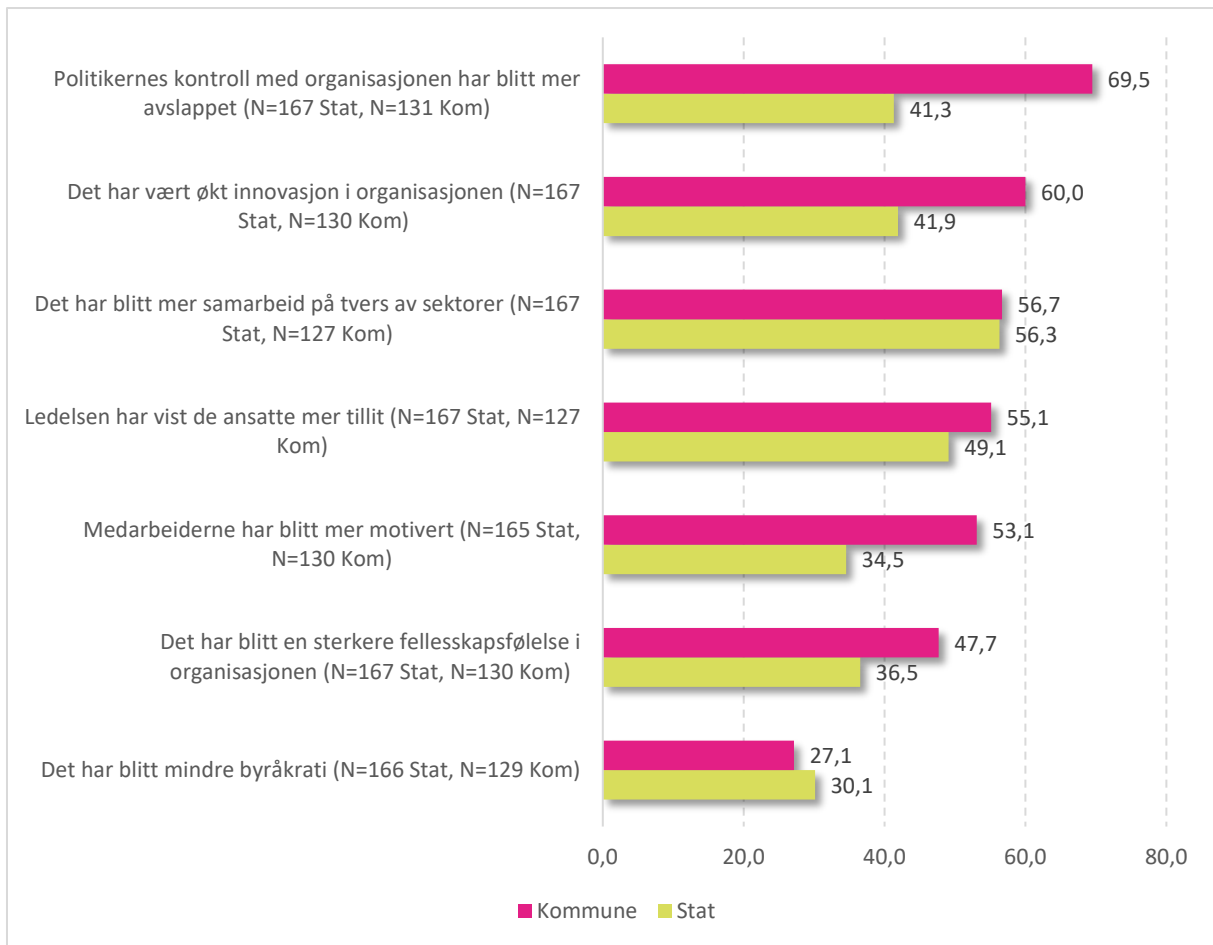
¹¹ Respondenter som scorer 5-7 på en sjupunktsskala.

til påstandene om (positive) endringer. Økt tillit fra ledelsen i organisasjonen, økt innovasjon og tilslutning til at effekten av reformen vil vare over tid er likevel de påstandene som det i størst grad gis tilslutning til. Svært få gir tilslutning til påstandene om at organisasjonen generelt fungerer bedre, at det har blitt mindre byråkrati, og at politikernes kontroll med organisasjonen har blitt mer avslappet. For enkelte av påstandene er det igjen signifikante forskjeller mellom ledere og tillitsvalgte; generelt tenderer de tillitsvalgte til å være mindre enige med påstandene om positive endringer:



Figur 20: Andel enige (5-7) i påstander om effekter, etter respondentgruppe. Prosent. * $p < 0,05$ ** $p < 0,01$.

Sammenligner vi med data fra kommunesektoren er det en generell tendens til at kommunene i større grad gir tilslutning til (sammenlignbare) påstander. Unntaket er påstanden om mer samarbeid mellom sektorer og påstanden om at det har blitt mindre byråkrati. Her gis det tilnærmet like stor grad av tilslutning mellom stat og kommune:

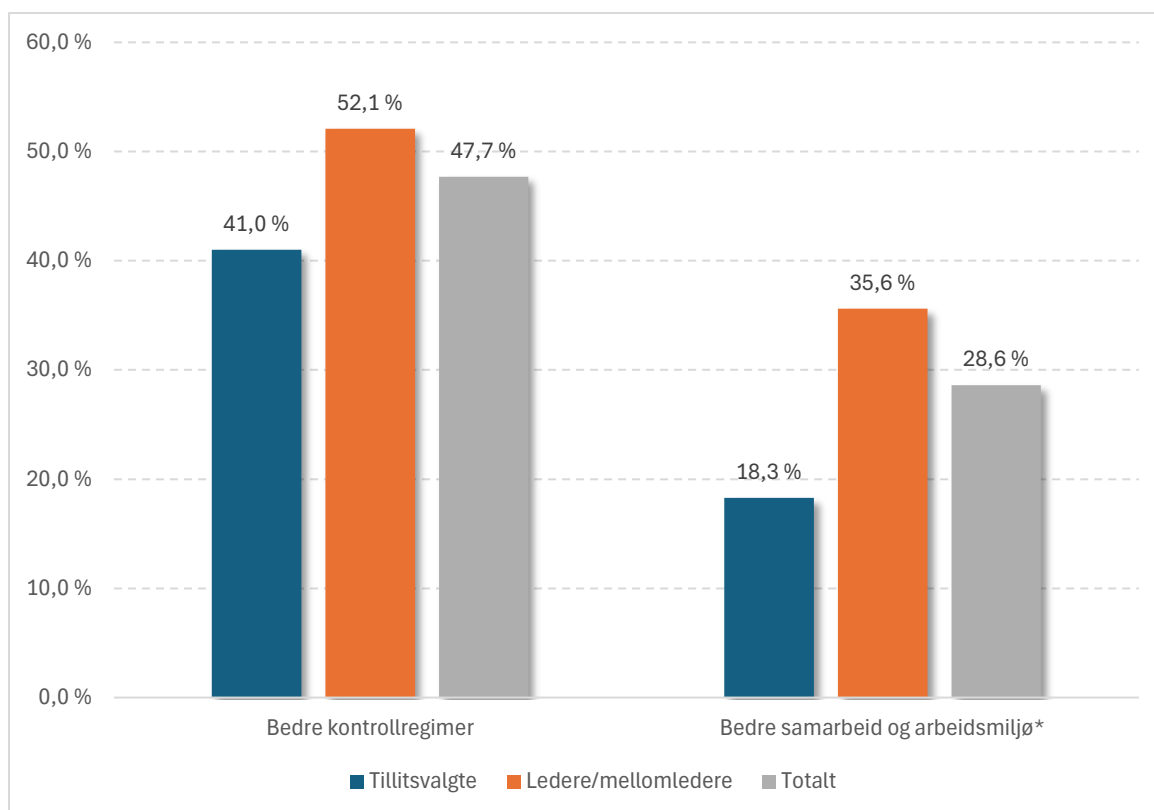


Figur 21: Andel over gjennomsnittscore på påstander om effekt. Stat og kommuner. Prosent.

En faktoranalyse av påstandsbatteriet for de statlige respondentene viser at det er to hoveddimensjoner i påstandsbatteriet, det vi her velger å kalle forbedrede *kontrollregimer* og forbedret *samarbeid og arbeidsmiljø*. Vi har brukt faktoranalysen til å konstruere disse dimensjonene som to nye indeksvariabler¹². Her ser vi at ledere scorer signifikant høyere¹³ enn de tillitsvalgte når det gjelder tilslutningen til positive samarbeids- og arbeidsmiljøeffekter. Forskjellen gjenfinnes også på tilslutningen til forbedrede kontrollregimer over tid, men forskjellen er ikke statistisk signifikant. Følgende figur viser dette:

¹² Se vedlegg.

¹³ Målt som andel over gjennomsnittsverdien på variablene.



Figur 22: Faktoranalyse: Oppfatninger om endring i kontrollregimer, samarbeid og arbeidsmiljø, etter respondentgruppe. Andel av respondenter over gjennomsnittsverdi. Prosent. * $p < 0.05$.

Organisasjonsinternt kontinuitetsarbeid?

Spørreundersøkelsen avdekker flere viktige innsikter, særlig knyttet til forskjellen i hvordan ledere og tillitsvalgte vurderer arbeidet. De tillitsvalgte gir uttrykk for at reformen ikke blir tilstrekkelig prioritert, mens lederne i større grad mener den er godt forankret. Ressursknapphet, særlig i form av tid, rapporteres som en betydelig hindring for å oppnå faglig autonomi, og de tillitsvalgte opplever dette som et større problem enn lederne gjør.

Når det gjelder motivasjon for å arbeide med reformen, fremhever både ledere og tillitsvalgte utvikling av bedre tjenester som det viktigste formålet, etterfulgt av ønsket om å redusere unødvendig kontroll og fremme innovasjon. Implementerte tiltak handler ofte om utvikling av organisasjonskultur og lederkompetanse, men endringer som desentralisering av beslutningsmyndighet er mindre fremtredende. Generelt rapporterer lederne et høyere aktivitetsnivå i reformarbeidet enn de tillitsvalgte gjør.

Effektene av reformen oppleves som moderate, og mange ser ikke reformen som et vesentlig nytt bidrag til eksisterende praksiser. Hele 82 % av respondentene mener at tillitsrelaterte tiltak ville blitt gjennomført uavhengig av reformen. Enkelte effekter, som økt tillit fra ledelsen og økt innovasjon, får noe støtte, men det er lite tilslutning til påstander om at reformen har ført til mindre byråkrati eller andre omfattende forbedringer i organisasjonen. Tillitsreformen

prioriterer i stor grad relasjonen mellom ledere og ansatte, og denne oppfattes som viktigere enn relasjonen til eksterne aktører.

Et annet viktig funn er forskjeller i hvordan reformarbeidet oppfattes mellom kommunesektoren og staten. Reformen synes å være bedre forankret i kommunesektoren, noe som sannsynligvis henger sammen med kommunenes sentrale rolle som førstelinjeleverandører. Her oppleves reformen som en direkte metode for å forbedre tjenestene, og kommunesektoren rapporterer også en høyere grad av skriftlig forankring for reformarbeidet sammenlignet med staten. Kommunesektoren legger i tillegg større vekt på å motivere medarbeidere og gi ansatte mer rom for skjønnsutøvelse. Kommunene viser også en sterkere vektlegging av samarbeid på tvers av fagområder, noe som kan peke mot et bredere og mer inkluderende samarbeid enn i staten. Samlet sett indikerer undersøkelsen at kommunesektoren er mer positiv til reformens effekt enn staten, særlig når det gjelder horisontale samarbeidsformer og fokus på eksterne relasjoner.

5. Tillitsreformen i praksis

I denne delen presenter vi nærmere ni eksempler på implementering av tillitsreformen i staten. Disse er sortert i tre kategorier: virksomhetsstyring, tjenesteutvikling og styringsdialog, basert på vår gjennomgang og systematisering av tiltak som er rapportert inn til DFDs tiltaksoversikt (DFD 2024). Grovt sett handler kategorien «virksomhetsstyring» om tiltak som først og fremst handler om tiltak internt, for eksempel knyttet til organisasjonskultur. «Tjenesteutvikling» handler grovt sett om tiltak som er mer eksplisitt rettet mot brukerne, enten dette er kommuner eller brukere. «Styringsdialog» dreier seg om relasjonen mellom departement og etat. Disse tre kategoriene er delvis overlappende. I presentasjonen av hvert eksempel har vi kortfattet presentert hva eksempelet dreier seg om, hvordan det eventuelt forstås å støtte opp om tillitsreformen, samt erfaringer fra implementering. Presentasjonene baserer seg på intervju med nøkkelpersoner i departementer og etater, samt tilknyttede dokumenter.

Virksomhetsstyring

5.1.1 NAV

NAV fikk i tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet for 2022 i oppdrag å være pilot for tillitsreformen i statlig sektor. Etaten skulle blant annet «starte arbeidet med å gjennomgå mål- og resultatstyringen med sikte på å utvikle god balanse mellom behov for styring og reelt handlingsrom for å utøve faglighet i førstelinjen» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2022, s. 19). Bestillingen som ble gitt i tildelingsbrevet, ble i intervjuer med NAV sagt å være ganske rundt formulert. Siden ingen hadde gjort dette før, krevde det derfor en god del arbeid internt med å finne en vinkling på arbeidet med tillitsreformen. En partssammensatt arbeidsgruppe forhandlet seg etter hvert fram til følgende fem mål for hva tillitsreformen skulle handle om i NAV:

- 1) Vi gir våre medarbeidere større rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse til å finne riktig løsning sammen med brukerne.
- 2) Vi skal legge til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og det skal etableres forsøk med større handlingsrom lokalt.
- 3) Vi styrker partsamarbeidet i Arbeid- og velferdsetaten og partsamarbeidet skal skje på alle nivåer i tråd med intensjonen i Hovedavtalen i staten og med etatens tilpasningsavtale.
- 4) Mål- og resultatstyringen skal sikre en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis.
- 5) Vi skal videreutvikle tilliten vi viser i møte med bruker.

Sentralt for arbeidet med disse målene, var å få fram hva de ansatte i etaten selv opplevde at utfordret tilliten og handlingsrommet deres. NAV gjennomførte derfor en kartlegging, som blant annet innebar en analyse av styringsdokumenter, en spørreundersøkelse til alle ansatte (med 3660 svar), samt dybdeintervjuer med 66 ansatte. Det ble også gjennomført en

storskalasamling med flere hundre ansatte til stede. Informantene vi snakket med beskrev denne kunnskapsinnhenting som verdifull og nyttig for det videre arbeidet. Kartleggingen viste blant annet at erfaring og kompetanse ble vektlagt som det viktigste bidraget til økt handlingsrom hos de ansatte, samtidig som det manglet gode rammebetingelse og strukturer for kompetanseutvikling. Tidspress var av faktorene som ble vektlagt som mest negativt (Arbeids- og velferdsdirektoraret 2023a). Basert på dette anbefalte arbeidsgruppen flere tiltak knyttet til hvert av de fem målene. Dette gjaldt blant annet utvikling av prinsipper for styring, økt satsing på systematisk kompetanseutvikling og ulike forsøk, blant annet «Et enklere NAV» i Trondheim kommune (Arbeids- og velferdsdirektoraret 2023b).

Arbeidet med tillitsreformen ble i mandatet definert til å handle om samarbeidet mellom ledelse, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjeneste og brukerutvalg (Arbeids- og velferdsdirektoraret 2023a). Målet om å utvikle bedre tjenester sentralt i utviklingen av tiltak, ble vi fortalt, blant annet ved å inkludere brukerutvalgene hele veien. Et tiltak som ble trukket fram som et vellykket resultat av reformen, var bedret dialog mellom NAV-kontorene og ytelsesdelen, der vedtakene fattes. Dialogen mellom disse to delene av NAV-systemet ble beskrevet som mangelfull og uklar, og å åpne opp «skottene» mellom dem ble beskrevet som en gladnyhet som forhåpentligvis ville bidra til bedre kvalitet på vedtakene. At dialogen da gikk direkte mellom de ansatte uten å måtte løftes til ledernivå, var viktig for å få til en god flyt. Tillitsreformen ble sagt å muliggjøre grep som dette, som man lenge hadde visst at måtte gjøres, men som nå også var forankret hos ledelsen i organisasjonen.

Selv om det ikke nødvendigvis dreide seg om revolusjonerende endringer, ble tillitsreformen sagt å gi en struktur og ny innsikt for å jobbe og samhandle på. Etter leveransene i form av to rapporter høsten 2023, ble tillitsreformen formelt avsluttet som et eget prosjekt i NAV. Informantene pekte på at arbeidet fortsatte i ulike former, og at selv om koblingen til tillitsreformen ikke alltid var like åpenbar, ville også mange tiltak framover ha sitt utspring fra tillitsreformarbeidet, ble det sagt. I det videre arbeidet var det viktig at arbeidet med tillitsreformen ble integrert i det ordinære utviklingsarbeidet i etaten, for dermed å hindre at dette ble et arbeid på siden, for «[a]rbeidet med tillit har kommet for å bli» som en av rapportene understreker (Arbeids- og velferdsdirektoraret 2023b, s. 39). Tiltakene ville derfor følges opp i de enkelte avdelingene og «i tett samarbeid mellom ledelse, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og brukerorganisasjoner» (ibid., s. 5). Utviklingen av en verktøykasse som skulle bidra til diskusjon om temaer som ledelse, styring, handlingsrom, medvirkning og kompetanse sto sentralt for den videre oppfølgingen av tiltakene. Flere av tiltakene og forsøkene skulle også evalueres, ifølge rapporten.

5.1.2 Forsvaret

I tildelingsbrev for 2021 fikk Forsvarssjefen et oppdrag om å modernisere og effektivisere forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet 2020). I langtidsplanen for forsvarssektoren fra 2024 knyttes disse grepene sammen med tillitsreformen, som «har som mål å legge til rette for en sektor med høyere gjennomføringsevne og raskere tilpasninger til endrede forutsetninger», og den skal «bidra til økt forsvarsevne og effektivitet, for å bli bedre i stand til å møte utfordringsbildet og innfri politiske målsettinger (Prop. 87 S (2023-2024), s. 135).

Disse målene skal nås gjennom en styringsreform kalt Forsvarssektoren 2024 (F24). Blant tiltakene som ble foreslått i styringsreformen var tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet mellom Forsvarsdepartementet og underliggende etater, samt et mer helhetlig mål- og resultatansvar for etatssjefene.

I intervjuer i Forsvarsdepartementet og Forsvaret ble det poengtert at F24 er forsvarssektorens operasjonalisering av tillitsreformen, selv om arbeidet som nevnt begynte tidligere. Det ble vist til at behovet for en styringsreform i sektoren hadde bygd seg opp gjennom flere år, grunnet fragmentering av roller og uklare styringslinjer. Informantene viste til at dette passet bra med tillitsreformen, da et mål med styringsreformen er å flytte myndighet og ansvar så langt ut som hensiktsmessig. Det ble pekt på at dette også var en sektor i stor endring: fra å handle om nedbygging gjennom mange år, skulle Forsvaret nå rustes opp. I og med at styringsreformen innebar store strukturelle endringer som krevde politisk forankring, var derfor tillitsreformen nyttig for å forankre endringene i den politiske ledelsen.

Det var i etatsledelsen og i relasjonen mellom etater og departement at de fleste endringene at styringsreformen ville merkes. I Forsvarets mer operative deler ville de nok bli mindre påvirket, ble det sagt i intervju. Det ble også poengtert at det var stor forskjell på hvordan en bataljon i hæren fungerer og hvordan for eksempel NAV yter tjenester, og det ble stilt spørsmål om tillitsreformen egentlig passer så godt på Forsvaret i stort. Samtidig ble det bemerket at Forsvaret helt siden NATOs opprettelse i 1949 hadde styrt gjennom såkalt oppdragsbasert ledelse, der ledelsen sier hva som skal gjøres, mens de ansatte sier hvordan, basert på sine kunnskaper. Alternativet var ordrebasert ledelse, som kan gå bra helt til sjefen forsvinner og soldatene blir handlingslammet. Det ble derfor poengtert av en informant at faglig frihet hos førstelinjen – en sentral målsetning i tillitsreformen – allerede ble praktisert i Forsvaret.

5.1.3 Riksantikvaren

Høsten 2022 fikk Riksantikvaren 720 000 kroner i tariffavsatte kompetansemidler for å jobbe med økt medarbeidskap. Disse kompetansemidlene ble forvaltet av Kommunal- og distriktsdepartementet med mål om å effektivisere staten, bidra til et godt samarbeid mellom ledelse og medarbeidere, og mellom partene i staten. Medarbeiderprogrammet som ble igangsatt hos Riksantikvaren hadde et firedelt mål (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024):

- 1) Styrket felles forståelse av mål, roller og prioriteringer hos ledere og medarbeidere.
- 2) Styrket praksis for kommunikasjon og involvering, for å styrke Riksantikvarens evne til endring og utvikling.
- 3) Økt kjennskap til mål, ansvarsområder, og kompetanse på tvers av avdelinger og fagområder.
- 4) Utvikling av en felles plattform for tillitsbasert ledelse- og medarbeiderskap, som tydeliggjør forventninger og sikrer felles forståelse av hva som skal til for å skape et godt samspill.

Bakgrunnen for medarbeiderprogrammet var ikke først og fremst tillitsreformen, men regionreformen i 2019. Med denne reformen ble en rekke førstelinjeoppgaver overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Det oppsto i etterkant uavklarte roller på ulike nivåer, ble det sagt i intervju. Det kom også fram i et intervju at involvering av medarbeidere i sentrale prosesser ikke alltid hadde vært helt vellykket, sett fra de ansattes side, og at det dermed var et gryende behov for tiltak rettet mot samarbeid både mellom medarbeidere og ledere, og mellom de ansatte på tvers av avdelinger.

I etaten satte man derfor først i gang et lederutviklingsprogram, og etter dette, et eget medarbeiderprogram. Medarbeiderprogrammet ble gjennomført i form av heldagssamlinger for ledere og medarbeidere, samt samlinger per avdeling (Riksantikvaren 2023). Særlig de fysiske samlingene på tvers av avdelinger, ble trukket fram som vellykkede. Av en informant ble det sagt at det å kunne sette seg sammen på tvers av avdelingene i hele organisasjonen og bli kjent med hverandre, var den store gevinsten ved prosjektet. At eksterne konsulenter med rett kompetanse sto for gjennomføringen av disse medarbeidersamlingene, ble også sett på som en suksess av flere av informantene. Det ble i intervju pekt på at de i gjennomføringen av programmet hadde brukt formuleringer fra tillitsreformen om styrket medbestemmelse, og det at tiltaket delvis ble initiert av tillitsvalgte passet særlig godt med tillitsreformens intensjoner.

Et konkret resultat av medarbeiderprogrammet var et sett med medarbeiderprinsipper, som supplerte ledelsesprinsippene. I etterkant av at medarbeiderprogrammet ble avsluttet våren 2024, sto dermed implementering av medarbeiderprinsippene på agendaen. Denne implementeringen skulle blant annet skje ved «rekruttering, medarbeidersamtaler, medarbeiderundersøkelser, nye arbeidsmetoder i aktivitetsbasert kontorkonsept med mer» (Riksantikvaren 2023, s. 41). Arbeidet med implementeringen hadde imidlertid blitt litt forsinket, ifølge en informant, da veldig mye tid gikk med til flytteprosessen der Riksantikvaren skulle inn i nye lokaler.

Tjenesteutvikling

5.1.4 Mattilsynet

I 2019 opplevde Mattilsynet en tillitskrise. En tilsynssak hos en pelsdyroppdretter i Rogaland endte opp i en gransking initiert av Stortinget og administrerende direktørs avgang. Granskingsrapporten til KPMG konkluderte blant annet med at Mattilsynet «ikke har gode nok systemer og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn». Det ble påpekt svak styring av etaten med lite effektiv ressursbruk, og en ikke-enhetlig forståelse av regelverket. Dette igjen bidro til at gjennomføringen av tilsyn var mangelfull. Samlet viste granskningen at dette medførte «en risiko både for rettsikkerheten og brukerne og for gjennomføringen av samfunnsoppdraget for øvrig» (KPMG 2019, s. i). Granskerne kom med en rekke anbefalinger for å bidra til «styrket tillit fra næring og samfunn» (ibid., s. v).

I årene etter hadde mye av arbeidet internt i Mattilsynet handlet om å følge opp anbefalingene fra KPMG. Dette hadde blant annet ført til en stor gjennomgang internt om

hvordan man gjorde tilsyn. Ifølge en informant i Mattilsynet, hadde tilsynene blitt oppfattet som veldig strenge og man ville over til å innta en tydeligere rådgiverrolle overfor brukerne. De hadde også jobbet mye med de digitale løsningene. Rekruttering og kompetanse hadde vært sentralt i dette utviklingsarbeidet, blant annet med utvikling av kompetanse innenfor tjenestedesign og digitale brukergrensesnitt. Videre ble det vist til at det var etablert såkalte «myndiggjorte team» internt, som hadde større frihet og tillit til å finne løsninger selv. Sentralt sto utviklingen av et «strategisk kompass» som skulle vise retningen (Mattilsynet, 2023). I dette inngikk også en større omorganisering, der tilsynet blant annet skulle gå over til en regionstruktur.

I 2024 lå Mattilsynet på femte plass i en omdømmeundersøkelse av en rekke statlige virksomheter, noe som tydet på at tilsynet hadde endret seg siden tillitskrisen i 2019. Selv om tillitsarbeidet ikke var begrunnet i tillitsreformen, kom reformen beleilig, ble det sagt i intervju med tilsynet. Reformen ble blant annet sagt å gi en økt bekreftelse på at det de hadde satt i gang med av endringer, var riktig og viktig, noe som også ville bidra til en forbedret styringsdialog oppover i systemet.

Ifølge tillitsvalgte vi snakket med, var tillitsreformen i liten grad et begrep de forholdt seg til, og det pågående utviklingsarbeidet og omorganiseringen stammet så vidt de forsto fra tillitskrisen. Partssamarbeidet ble beskrevet som godt ivaretatt, men omorganiseringen hadde samtidig et voldsomt tempo, som kunne bidra til å svekke interne tillitsrelasjoner. Det ble videre pekt på at driveren bak tillitsarbeidet var forbedret tillit fra næring, eiere og det øvrige samfunnet. Målet om å framstå mer enhetlig utad, kunne dermed ha en bakside i form av mer kontroll innad. Et eksempel på dette, som ble trukket fram, var nye rutiner for kvalitetssikring av tilsynsrapporter. Med andre ord illustrerer eksempelet fra Mattilsynet en spenning mellom *eksternt* og det *internt* tillitsarbeid.

5.1.5 Kommunal- og distriktsdepartementet

Et av tiltakene som har vært tydeligst kommunisert å være del av tillitsreformen, er ordningen med forsøkskommuner (Regjeringen, 2024a). Kort oppsummert handler ordningen om at kommuner og fylkeskommuner kan få fritak fra regelverk for å prøve ut nye arbeidsformer og andre måter å organisere oppgaver på. Den konkrete foranledningen til forsøkskommuneordningen, var et anmodningsforslag fra Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2023, der regjeringen ble bedt om å legge til rette for etablering av frikommuneforsøk etter inspirasjon fra Danmark.¹⁴ Selve ideen har imidlertid en lenger historie, med diverse frikommuneforsøk på 1980-tallet og etableringen av forsøksloven i 1993. I forsøkene skal det ifølge forsøksloven «legges særlig vekt på å forbedre den offentlige tjenesteyting overfor borgerne og få til best mulig ressursutnyttelse» (Forsøksloven, 1993).

¹⁴ Vedtak 792. Stortinget ber regjeringen legge til rette for etablering av frikommuneforsøk etter inspirasjon fra Danmark og komme til Stortinget med en sak om dette senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2023 ([Sak - stortinget.no](https://www.stortinget.no))

I forsøkskommuneordningen er det opp til kommunene og fylkeskommunen selv å definere forsøkene de vil sette i gang med. Det ble i intervju med KDD vist til at det i utformingen av ordningen hadde vært viktig at initiativene skulle komme nedenfra, fra kommunen, som selv kjente problemene best. En toppstyring der man fra statens side definerte hva forsøkene skulle dreie seg om, ville vært imot intensjonen med tillitsreformen. Regjeringen hadde imidlertid løftet fram fem overordnede temaer «som kan være interessante for forsøk» (Regjeringen, 2023): 1) samhandling mellom velferdstjenester, 2) helse og omsorg, 3) opplæring, 4) klimatilpasning og bærekraftig arealbruk, og 5) plan- og bygningsloven.

Til fristen september 2023 var det kommet inn 87 søknader. Søknader som hadde gått helt eller delvis videre viser et spekter av temaer, herunder: tilrettelagt boligbygging for eldre (Sandnes), planvask (Larvik), lokaldemokrati (Nordre Follo), interkommunalt samarbeid (Grong, Lierne, Røyrvik og Namsskogan i Trøndelag, og Vestvågøy, Moskenes og Flakstad i Nordland), samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer (Vestland fylkeskommune), vurderingspraksis i skolen (Indre Østfold), arbeidsliv i opplæringen (Lindesnes), skolefravær (Nordre Follo), fleksibilitet i fag- og timefordeling (Råde), forenklede søknadsprosesser (Austevoll), og arealplanlegging i sjø (Møre og Romsdal fylkeskommune). Søknader som ikke gikk videre ble avvist blant annet fordi det ikke var behov for unntak fra regelverk, fordi det ikke er anledning til å gi unntak fra regelverk (individuelle rettigheter), det pågår lovarbeid, det i større grad søkes om «dispensasjon» fra regelverk uten at det er klart hvordan forsøket vil bidra til bedring av offentlig forvaltning (Regjeringen, 2024b). Forsøket skal etter planen evalueres.

5.1.6 Helse- og omsorgsdepartementet

I 2016 hadde staten nærmere 250 ulike tilskuddsordninger rettet mot kommuner og fylkeskommuner (Ekspertgruppe, 2017). Disse tilskudd har tradisjonelt fulgt sektorene, for eksempel ved at Utdanningsdirektoratet gir tilskudd til skolesektoren i kommunene. En utfordring med denne sektorinndelte praksisen er at den i liten grad bidrar til å løse problemer som krever helhetlig innsats på tvers av sektorer. Dette er noe av bakgrunnen for at det i 2020-22 ble gjennomført en pilot for programfinansiering av tjenester til barn og unge. En rekke av de statlige tilskuddene er rettet mot barn og unge, og i piloten ble fem av disse tilskuddsordninger slått sammen:

- Kunnskapsdepartementet: Kap. 231, post 63 – Tilskudd til tiltak for bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn i førskolealder og Kap. 231, post 66 – Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn.
- Arbeids- og sosialdepartementet: Kap. 621, post 63 – Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte.
- Helse- og omsorgsdepartementet: Kap. 765, post 60 – Tilbud til mennesker med langvarige og/eller sammensatte tjenestebehov.
- Barne- og likestillingsdepartementet: Kap. 846, post 62 – Støtte til oppfølgings- og løsfunksjoner for ungdom.

Ved å slå sammen de statlige tilskuddene til kommunene, var tanken at kommunene får økt handlingsrom til selv å definere hvilke tiltak som skal iverksettes overfor målgruppen. Tiltaket handler dermed om en forenkling av tilskuddssystemet med intensjon om å bidra til økt fleksibilitet og lokalt tilpassede tjenester. Evalueringer av piloten viste at kommunene som deltok i piloten brukte mindre tid på å søke på midler og rapportere. De relativt frie rammene innebar samtidig et stort ansvar for kommune (Waldahl og Skogøy, 2023). Piloten bidro også til å løfte samhandling på tvers av sektorer høyere opp på agendaen hos kommunene, og det ble anbefalt å etablere en ny pilot i større omfang og med en tydeligere innretning og kommunikasjon overfor kommunene (Meltevik m.fl., 2023). Pilot for programfinansiering ble ikke imidlertid ikke videreført i statsbudsjettet for 2023, og «arven» ligger nå hos Tverrsektoriell kjernegruppe i Helse- og omsorgsdepartementet (Meltevik m.fl. 2023). Derfra ble tiltaket rapportert inn som en oppfølging av tillitsreformen.

I intervju uttalte en informant i departementet at én utfordring for videre finansiering var at det var utfordrende å se effekten av programfinansiering for brukerne (barn og unge) i løpet av den korte perioden piloten varte, til tross for at kommunene var tydelig fornøyde. Det ble også påpekt at ideen med programfinansiering passet godt til tillitsreformen, blant annet ved at man dro «tilskuddsbyråkratiet ned», og ble tvunget til å se ting i sammenheng. Den mer helhetlige tilnærmingen bydde imidlertid også på noen utfordringer, særlig sett fra statens side. Alle tilskuddsordninger har en konkret tilblivelseshistorie som gjerne skal svare ut et bestemt politisk mål. Det kunne derfor være politisk vanskelig å si fra seg kontrollen med øremerkede midler, og risikere at gevinsten dukket opp i en annen sektor. Til tross for at man i prinsippet er enige om at det trengs mer helhetlige og tverrfaglige tilnærminger for å løse velferdsoppgavene, var det dermed i praksis vanskelig å få til. Som en informant sa det: «siloeer er gode og trygge steder».

Styringsdialog

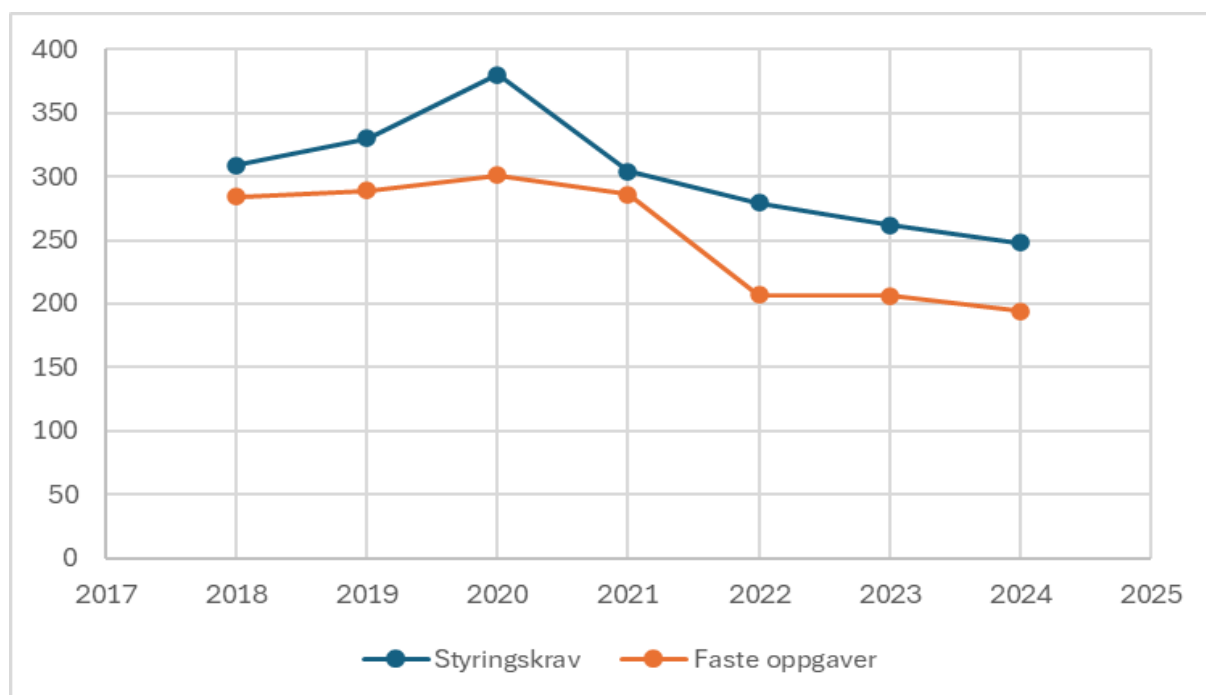
5.1.7 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Statsforvalteren er regjeringens representant i fylkene, og har som oppgave å overvåke og sørge for at regjeringens politikk blir iverksatt. I 2024 var det ti statsforvaltere rundt om i landet som fikk sine styringsinstrukser fra ulike fagdepartementer. Dermed fikk landbruksavdelingene hos statsforvalterne sine instruksjoner fra Mat- og landbruksdepartementet, mens oppvekstavdelingen får sine fra Kunnskapsdepartementet, osv. Til sammen gir 14 departementer og 12 tilsyn og direktorater styringssignaler til statsforvalterne. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet er ansvarlig for å samordne disse signalene, og en reduksjon av styringssignalene var rapportert inn som ett tiltak for å følge opp tillitsreformen. Ifølge tiltaksoversikten ble antall styringskrav redusert med til sammen 28 i 2024 (DFD, 2024).

Arbeidet for å effektivisere og forenkle styringskravene hadde imidlertid pågått i mange år da tillitsreformen ble lansert. Et sentralt grep ble tatt i 2016, da man gikk bort fra embetsoppdrag og til en todeling mellom styringskrav i tildelingsbrev og faste oppgaver i en hovedinstruks. I etterkant har det vært et pågående arbeid med å få ned antallet krav. Figuren under viser en

nedgang i krav fra 2018 til 2024, med en topp i 2020. I 2024 fikk statsforvalterne i snitt 248 krav å styre etter, i tillegg til 194 faste oppgaver (DFD, personlig kommunikasjon, 17.09.2024).

I intervju med DFD ble det vist til at de hadde brukt tillitsreformen til å skape et ekstra fokus på behovet for å redusere styringskravene; reformen var nyttig å ha for å «presse på» overfor fagdepartementene. Opplevelsen i DFD var at de andre departementene ønsket å redusere antall krav, og at tillitsreformen støttet opp under dette. En utfordring som ble nevnt, var å få en bedre balanse mellom antallet styringskrav og størrelsen på bevilgningen fra det enkelte departement. Informantene i departementet pekte videre på at slik de hadde forstått det, ønsket statsforvalterne seg også stort sett mer overordnede styringskrav, og at det pågående arbeidet dermed var i tråd med dette.



Figur 23: DFD: Styringskrav og faste oppgaver.

5.1.8 Barne- og familiedepartementet

Barne- og familiedepartementet har jobbet med tillitsreformen i styringsdialogen med underliggende etater. Blant annet har de gjennomgått rapporteringskravene i tildelingsbrevene (DFD, 2024). I intervju med departementet ble det vist til at departementet gjorde en slik gjennomgangen hvert år, som en del av mål- og resultatstyringen. Som en oppfølging av tillitsreformen gjorde BFD en litt større gjennomgang av rapporteringskravene. Departementet har både i tildelingsbrevet for 2023 og 2024 gitt underliggende etater i oppdrag å vurdere aktuelle tiltak i tråd med reformen og rapportere om dette Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har i tillegg fått et særskilt oppdrag om å «vurdere en pilot i det statlige barnevernet gjennom bruk av virkemidlene tillitsbasert ledelse eller økt fleksibilitet» (Barne- og familiedepartementet, 2023, s. 54).

En gjennomgang av årsrapportene for 2023 til virksomhetene under Barne- og familiedepartementet, viser at mens noen etater rapporterte tilbake til departementet om at de jobbet med tillitsbasert ledelse og økt autonomi hos medarbeidere, var det for andre vanskelig å se hva de hadde gjort med utgangspunkt i reformen. Barneombudets tilbakemelding var tydelig på at reformen ikke opplevdes som relevant: «Det overordna målet med tillitsreforma er at innbyggerane skal få offentlege tenester med betre kvalitet og til rett tid. Barneombodet er i hovudsak eit overvakingsorgan, og ikkje ein tenesteytar, og har ikkje eigne tiltak etter reforma» (Barneombudet, 2023, s. 9).

En utfordring i sektoren, ifølge en informant i departementet, var at trenden i barnevernforvaltningen gikk i motsatt retning av tillitsreformen, nemlig mot mer rettighetsbaserte ordninger og lovkrav. En stor andel av de underliggende virksomhetene til departementet besto for eksempel av tilsyn og råd, og departementet hadde dermed begrenset med styringsmuligheter overfor disse. Når mye også handlet om lovpålagte oppgaver, var det dermed vanskelig å vite hvordan man skulle gripe fatt i reformen. Det ble vist til at departementet i en tidlig fase hadde gjennomført møter med etatene og fagorganiserte om innspill til tiltak, for å få et så helhetlig bilde som mulig av reformens mulige bidrag i sektoren. Et problem var imidlertid at det ikke var tydelig hva slags problem tillitsreformen skulle løse. Det ble i den forbindelse pekt på at det ikke var mangel på tillit som var det største problemet i sektoren, men heller mange gjenstridige problemer som var vanskelig å løse.

5.1.9 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet ga i tildelingsbrevene for 2023 oppdrag til underliggende virksomheter om å «vurdere aktuelle tiltak for å ivareta intensjonene bak reformen», herunder om det var mulig å redusere interne styringssignaler og rapporteringskrav, samt å rapportere tilbake om dette (Justis- og beredskapsdepartementet, 2024). I årsrapportene for 2023 rapporterte mange av virksomhetene at de hadde jobbet med intern virksomhetsstyring som oppfølging av tillitsreformen. Blant tiltakene som ble meldt inn, var innføring av «smidig arbeidsmetodikk» i Utlendingsdirektoratet (Utlendingsdirektoratet 2024), gjennomgang av styringssignaler i Politidirektoratet (Politidirektoratet, 2024), og forenkling av disponeringsbrev til regionene i Kriminalomsorgen (Kriminalomsorgen, 2024). Gjennom rapporteringen fra virksomhetene ble departementet også kjent med mere generelle betraktninger om reformen i denne sektoren. Utledningsnemda (UNE) pekte blant annet på at intensjonen i tillitsreformen samsvarte med prinsippet om mål og resultatstyring, som de hadde et pågående arbeid med å effektivisere. Samtidig bemerket UNE at arbeidsgiver og tillitsvalgte var «enige om at tillitsreformen trolig ikke treffer UNE som virksomhet i like stor grad som andre virksomheter som har mer “førstelinje” ut mot brukerne» (Utlendingsnemda, 2024, s. 42).

Departementet videreførte ikke oppdraget med å «utkvittere» tillitsreformen i tildelingsbrevene for 2024, da man antok at reformen nå var kjent i virksomhetene. I intervju med departementet ble det også vist til at det å be om rapportering i seg selv var i strid med intensjonen til reformen. Det ble pekt på at man også internt i departementet hadde hatt diskusjoner om tillitsreformen som en styringsreform egentlig var noe annet en god mål- og

resultatstyring, som er et etablert grunnprinsipp for styring i staten. I departementet så man dermed i større grad for seg at tillitsreformen bidro til en økt bevissthet rundt behovet for å effektivisere og forenkling heller enn radikale nye tiltak. I tråd med tillitsreformen har departementet også vært mer bevisst på at virksomhetene selv skal bidra i utarbeidelsen av mål for å gi større handlingsrom. For noen av virksomhetene har dette vært uvant, men erfaringene er positive, ble vi fortalt.

Mer generelt ble det påpekt at de fra departementets side hadde vært opptatt av at tiltakene var noe etatene selv måtte komme fram til, men at denne nedenfra-opp-tilnærmingen kunne være uvant for virksomhetene, som var vant til å få tydelige bestillinger. Basert på politiske beslutninger, vurderinger av risiko og vesentlighet, kunne det også være behov for å gi relativt detaljerte føringer til enkelte virksomheter. Det ble vist til at operasjonalisering av reformen var utfordrende, og at man uten tydelige rammer for reformen kunne risikere at «alt» ble en del av den. Det ble i den sammenheng vist til at et av tiltakene som presenteres i tiltaksoversikten (DFD, 2024) i utgangspunktet ikke var tenkt som oppfølging av tillitsreformen fra departementets side. Departementet fikk imidlertid signaler fra DFD om at tiltaket kunne ses som en oppfølging av reformen, da det hadde mottatt støtte fra Stimulab (en ordning for nyskaping og innovasjon i forvaltningen).

En nyttig reform?

Disse eksemplene viser ulike måter tillitsreformen har kommet til uttrykk på i statlig sektor, både på departements- og etatsnivå. Et gjennomgangstema, er at tillitsreformen er nyttig å ha, uten at den nødvendigvis har vært en utløsende faktor for de tiltakene som har blitt gjennomført. Et unntak er NAV, som fikk en konkret bestilling om å være pilot for tillitsreformen. I de andre virksomhetene som hadde gjennomført ulike tiltak knyttet organisasjonskultur – Riksantikvaren, Forsvaret og Mattilsynet – er tillitsreformen heller noe som støtter opp under allerede pågående prosesser. Dette gjelder også for tiltak i kategorien «forenkling av mål- og styringskrav», som går igjen i flere av eksemplene, men som av informantene forstås som del av et kontinuerlig forbedringsarbeid og effektivisering av mål- og resultatstyringen. Slik sett reflekterer disse eksemplene også et sentralt funn i spørreundersøkelsen. Det kan settes spørsmålstegn ved reformens addisjonelle effekt – med andre ord, dette er trolig et arbeid som ville ha fått oppmerksomhet uavhengig av reformen.

At tillitsreformen støttet opp under eksisterende tiltak, ble ikke nødvendigvis sett på som en svakhet ved reformen. Reformen ble flere steder sagt å bidra med argumenter og ikke minst politisk forankring, som kunne bidra til gjennomføring av nødvendige endringer i organisasjonen, som eksempelet med Forsvaret viser. Samtidig viser flere av eksemplene at med konkrete, avgrensede prosjekter med avsatte ressurser, kan være en fordel for å sette i gang nødvendig arbeid. Samtidig kan det være utfordrende å holde trykket opp etter prosjektavslutning, som flere informanter pekte på. Flere pekte også på at tillitsreformen var utfordrende å operasjonalisere, og reformen kunne oppleves mindre relevant i virksomheter uten en tydelig førstelinje – som jo er tilfellet for mange statlige virksomheter. Det framkom også i flere intervjuer at det var lettere for et departement å sette substanskrav til hva tillitsreformen kunne inneholde, i sektorer med en tydelig sluttbruker – slik som NAV eller forsøksordningen i kommunesektoren.

I tråd med utfordringen med å operasjonalisere reformen fra departementsnivå, ble det dermed vektlagt at initiativ skulle komme nedenfra, fra virksomhetene selv. Etatene kunne imidlertid også ha utordringer med å operasjonalisere reformen. Reformen syntes også å bli forstått som mer relevant innenfor enkelte type virksomheter enn andre. Signaler både om mer faglig autonomi hos førstelinjen og samtidig økt fokus på rettighetsbaserte ordninger i forvaltningen, ble nevnt som en type spenning som oppsto. Det ble også påpekt at det kunne være andre ting enn mangel på tillit som var det største problemet, og at tillitsreformen dermed ikke nødvendigvis ble sett på som en veldig presserende reform for å løse de aktuelle problemene.

6. Konklusjon og anbefalinger

Det som finnes av studier av tillitsrelaterte tiltak i offentlig sektor viser som nevnt i kapittel 3 at målene ofte buttrer opp mot etablerte prinsipper som konkurranseutsetting, mål- og resultatstyring og delegasjon av ledelsesansvar. Dette kan begrense reformarbeidets mulighet til å skape en faktisk omstilling bort fra tradisjonelle styringslogikker. En mangel på konkrete tiltak som utfordrer disse prinsippene kan bidra til dette. I tillegg er det en erfaring at tillitsbasert styring ofte implementeres gjennom kulturelle endringer snarere enn strukturelle, og at dette gjerne knyttes til omdømmebygging. Litteraturen peker også på at «tillit» framstår som et tvetydig begrep. Denne tvetydigheten kan gi nødvendig fleksibilitet for å fremme endring, men kan samtidig bidra til å bevare eksisterende praksiser. Våre data reflekterer langt på vei disse poengene.

Fornyelse eller kontinuitet?

Et hovedinntrykk både i de kvantitative og de kvalitative dataene er at tillitsreformen i staten primært er et uttrykk for kontinuitet, med et begrenset innovativt tilfang. Arbeidet med tillitsreformen er ikke nødvendigvis initiert av reformen som sådan, men rammes gjerne inn av den. Behovet for endringer kan være knyttet til en erkjennelse som harmonerer godt med den implisitte problemforståelsen som tillitsreformen bygger på, og gir legitimitet til et arbeid som man uansett ville ha gjennomført, reform eller ei. Men tillitsreformen i seg selv representerer ikke nødvendigvis den viktigste *endringsimpulsen*. Dette trenger ikke være negativt. Økt legitimitet, oppmerksomhet og fokus på allerede erkjente tillitsutfordringer kan ha en betydelig effekt i seg selv. Men det setter et spørsmålstegn ved hvor stor den innovative kraften i reformen er.

En tydelig utfordring i datamaterialet knytter seg til det å operasjonalisere tillitsrelaterte tiltak, og reflekterer dermed sammenlignbare funn fra tillitsbasert arbeid mer generelt, og DFØs tidligere funn fra tillitsreformen spesielt. Denne utfordringen gjelder uavhengig av om vi snakker om kontinuitetsarbeid eller innovasjon, men er kanskje særlig problematisk når det er snakk om å utvikle nye former for medarbeiderskap, kontroll og rutiner. Det kan diskuteres om reformens ambisjon om at «tiltak skal vokse nedenfra» bidrar til å forklare, og kanskje forsterke, denne utfordringen. Hvis slike initiativer er mangelvare – noe vi finner tendenser til, og noe også DFØ har påpekt tidligere – kan det sette reformarbeidet i sjakk. Tillitsreformen er ikke nødvendigvis en styringsreform, men operasjonalisering innebærer likevel prioriteringer og strategiske valg. Dette følger normalt en annen logikk enn initiativ «nedenfra». Det setter søkelyset på noe som kan beskrives som et dilemma eller et paradoks: økt fleksibilitet gjennom å gi rom for skjønnsutøvelse og frihet fra unødvendig kontroll krever også styring. Hvor dette balansepunktet mellom fleksibilitet og styring ligger, avhenger av institusjon, sektor og lokal kontekst. Men rammene for reformarbeidet vil uansett være avgjørende, både i form av formalisering, rollefordeling og relasjoner mellom de som skal ha eller få tillit til hverandre. Den tydelige vektleggingen av partssamarbeid som et kjerneområde kan kanskje forstås som en erkjennelse av denne betydningen. Men som våre data indikerer, er det ikke gitt at den praktiske betydningen av dette tolkes likt mellom partene – altså ledere og tillitsvalgte.

Et annet mer generelt funn er at reformarbeidet i stor grad har en organisasjonsintern orientering. Dette er åpenbart ikke i motstrid til reformens intensjon – og det finnes også klare eksempler på at eksterne relasjoner vektlegges, gjennom styringsdialog, tildelingsbrev og relasjonen til kommunesektoren. Det er heller ikke overraskende at sammenlignet med kommunenes reformarbeid er kommunene mer orientert mot tillitsrelasjoner som strekker seg ut av kommunehuset, til brukere, sivilsamfunn og innbyggere. Dette har med funksjon og rolle å gjøre, hvor de statlige institusjonene i mindre grad representerer en slik førstelinjekontakt (selv om den åpenbart finnes; NAV representerer et eksempel i våre data). Poenget her er likevel at dette trolig gjør det vanskeligere å koble tillitsarbeidet til en form for «sluttbrukereffekt», som ikke desto mindre er et viktig legitimerende grunnlag for statens tillitsarbeid i våre data. I så fall er det heller ikke overraskende at organisasjonsinternt ledelsesfokus og medarbeiderskap framstår så tydelig som det gjør.

Kontroll eller fleksibilitet?

Dette reiser et mer generelt spørsmål om hvilke tillitsrelasjoner som står sentralt i reformen, og forholdet mellom disse. Med utgangspunkt i våre data – og hvordan vi har valgt å kategorisere disse relasjonene – er det tre akser som trer fram. Den kanskje mest sentrale tillitsdimensjonen er *vertikal*, og er nært knyttet til styringslinje, ledelse, medarbeiderskap og partssamarbeid. Denne tillitsrelasjonen omhandler i praksis tiltak som er rettet mot å utvikle eller forsterke medarbeiderautonomi og skjønnsutøvelse, rammet inn av partssamarbeid. Det er ikke overraskende at denne dimensjonen anses som viktig. Det er her mye av reformens problemforståelse manifesterer seg i praksis, knyttet til effektene av «uhensiktsmessig kontroll».

Det kan likevel hevdes at dette problemet i vel så stor grad har en *horisontal* dimensjon, og kommer til uttrykk i samordningsproblemer på tvers av sektor, fag og profesjoner. Det er rimelig å anta at tiltak langs denne akse i større grad må være institusjons- og organisasjonsovergrepene. Vi vil hevde at disse tillitsrelasjonene framstår som mindre vektlagt i reformarbeidet, selv om tiltak knyttet til programfinansiering representerer et unntak. Vi finner imidlertid at også *eksterne* tillitsrelasjoner i noen tilfeller har vært direkte førende for det arbeidet som knyttes opp mot tillitsreformen. Dette har å gjøre med forholdet mellom staten og omverdenen, det være seg næringer, innbyggere, brukere, kommuner og sivilsamfunn. Omdømmevurderinger og legitimitet i forvaltningsutøvelse overfor disse gruppene er det sentrale innholdet her.

I våre kvalitative data er Mattilsynet kanskje det mest illustrerende eksempelet på betydningen av den eksterne tillitsdimensjonen. I dette tilfellet har sviktende tillit mellom forvaltning og næring vært utgangspunktet for både strukturelle (organisasjonsendring) og kompetansemessige endringer i etaten. Det er imidlertid ikke gitt at dette harmonerer med reformens målsetting om å redusere uhensiktsmessig (intern) kontroll. Enkelte stemmer peker på at de interne kontrollregimene kan ha fått økt betydning, dog kanskje med nødvendighet, nettopp for å sikre den eksterne tilliten.

I så fall synliggjør det at en antakelse om et selvforsterkende forhold mellom de tre «tillitsaksene» ikke nødvendigvis er holdbar. Det er ikke gitt at et eksternt omdømmebasert tillitsarbeid avstedkommer mindre intern kontroll og mer autonomi. Tvert imot kan det avdekke behovet for *sterkere* kontroll. Det avgjørende her, er hva som betraktes som «nødvendig». Tillitsbygging kan i noen sammenhenger kreve skjerpede kontrollregimer hvis de oppleves som utilstrekkelige eller dysfunksjonelle. Trolig er det i så måte betydelige forskjeller mellom sektorer og forvaltningsområder. Forvaltning av rettighetsbaserte ordninger og systemer vil for eksempel kunne forsterke kontrollaspektet av hensyn til likebehandling og rettssikkerhet. Det er dermed ingen automatikk i at større eksternt tillit er synonymt med økt autonomi for medarbeidere i statlige organisasjoner.

I noen tilfeller kan det likevel være det. Men dette krever i så fall en klar oppfatning om effektkjeder og årsakssammenhenger. Når det underliggende eller langsiktige målet om at tillitsreformen skal avstedkomme bedre tjenester (noe som er nært knyttet til eksternt tillit, slik vi her forstår det), er det utfordrende å peke på slike årsakssammenhenger. Og selv om det er rimelig å anta at tjenestekvalitet er avgjørende både for innbyggere og brukeres tillit, er det ikke nødvendigvis den eneste faktoren. Det er som nevnt tydelig at den eksterne tillitsrelasjonen står sentralt i begrunnelsen for reformarbeidet i våre data (og i underlagsmaterialet for reformen) som det «ultimate mål». Men å måle – og å *kunne* måle – sammenhengen mellom organisasjonsinterne prosesser og eksternt tillit, er i så fall avgjørende og nødvendig. Det framstår som en svakhet ved implementeringen av tillitsreformen at systematisk kunnskapsinnhenting og evaluering over tid ikke har vært vektlagt sterkere.

Som nevnt framtrer likevel den vertikale dimensjonen som det viktigste fokuset i tillitsarbeidet, og handler i praksis om ting som organisasjonskultur, tillitsbasert ledelse og medarbeiderskap. Spørsmålet er om dette også avstedkommer en ryddejobb i omfanget av regler, prosess- og dokumentasjonskrav, eller om det snarere er en mestringsstrategi for å håndtere kompleksiteten i kravene. Våre data indikerer ikke en tydelig sammenheng mellom faktiske tiltak og en slik «ryddejobb». Svært få rapporterer at omfanget av prosess- og dokumentasjonskrav har blitt redusert – som i denne sammenhengen er et konkret og tydelig definert tiltak – sammenlignet med mer åpne tiltakskategorier som «tillitsbasert organisasjonskultur» eller «tillitsbasert ledelse».

Igjen reiser det et spørsmål om årsakssammenhenger. Det er ikke nødvendigvis urimelig å anta at en mer tillitsbasert organisasjonskultur, og medarbeidere med større autonomi, vil føre til at u hensiktsmessige prosess- og dokumentasjonskrav settes på agendaen. Men det er heller ikke noe man kan ta for gitt. Slike effekter er trolig ikke noe man kan forvente manifesterer seg på kort sikt heller. Det samme kan sies om innslaget av kompetansebygging som vi dokumenterer i flere tiltak, både på ledelses- og medarbeidernivå. Selv om medarbeidere, saksbehandlere og praksisforvaltere opererer med tillit fra ledelsen, ser det ut til at vi først og fremst snakker om tillit «innenfor gjeldende regelverk». Å endre dette – i form av andre prosess- og dokumentasjonskrav – er et lederansvar. Og der det er snakk om forankring i lov eller forskrift er det åpenbart et politisk ansvar. Å basere ledelse på tillit *kan* resultere i at u hensiktsmessige prosess- og kontrollrutiner revideres eller fjernes. I vårt materiale finner vi ikke grunnlag for å hevde at det skjer i særlig grad.

Lokalt partssamarbeid

Både i reformens intensjon og i vårt datamateriale framstår partssamarbeidet som et viktig omdreiningspunkt for det praktiske arbeidet. Det er imidlertid et klart funn at de tillitsvalgtes rolle i reformarbeidet vurderes ulikt etter hvilken side av bordet man befinner seg på. De tillitsvalgte framhever sin rolle, ledere framhever sin. Det er kanskje ikke grunn til å være overrasket over at vurderingen er ulik; dette er trolig koblet til roller som ikke nødvendigvis har å gjøre med tillitsreformen direkte. Det er likevel grunn til å bemerke at ulike vurderinger ikke bare knytter seg til rolleforståelse, men også til det som har å gjøre med innhold i, og effekter av, reformen. De tillitsvalgte er i mindre grad enige i påstander om positive endringer over tid, er mindre tilbøyelige til å mene – eller usikre på – om gjennomførte tiltak kan knyttes til tillitsreformen, og rapporterer i større grad om utfordringer ved å implementere den. Det må understrekes at våre data gir begrenset innsikt i hvorfor disse forskjellene opptrer. Men det kan være grunn til å peke på noen mulige forklaringer.

For det første setter usikkerheten om koblingen mellom tiltak og reform blant de tillitsvalgte spørsmålstegn ved hvor godt reformarbeidet er kommunisert, og på hvilket nivå i tillitsvalgtapparatet det er forankret. Sannsynligvis er det sektor- og institusjonelle variasjoner her, som våre data i begrenset grad fanger opp. Men det er påfallende at partssamarbeid tross alt fremheves som sentralt, samtidig som koblingen til reformen er mer uklar. Det kan indikere at det er vanskelig å skille generell aktivitet i partssamarbeidet fra det reformspesifikke, særlig der det ikke finnes åpenbare prosjektrammer for aktiviteten.

For det andre kan det handle om organisering av arbeidet. Som en del av de konkrete eksemplene foran viser, finnes åpenbart denne måten å strukturere reformarbeidet på – hvor partssamarbeidet og tillitsvalgtrollen framstår som relativt tydelig definert. Datagrunnlaget er trolig for svakt til å utpeke prosjektorganisering som en avgjørende suksessfaktor for partssamarbeid, men dette er noe som åpenbart kan bidra til å tydeliggjøre koblingen mellom tiltak og reform. Det vil også kunne bidra til et mer operasjonelt fokus, enn et tillitsarbeid med vage ambisjoner om organisasjonskulturell endring, og med svake institusjonelle rammer. Det faktum at ressursmessige begrensninger (særlig i tid) vurderes som en viktig generell begrensning, understreker også relevansen av en organisering som kobler ressurser og aktiviteter på en tydelig måte. Likevel skal det sies at en prosjekttilnærming til reformen *kan* gå på akkord med en vedvarende oppmerksomhet på tillitsrelasjoner. Vi ser som sagt reformaktiviteten mer som kontinuitet enn innovasjon. En større oppmerksomhet mot definerte prosjekter kan bryte med dette, men trenger ikke gjøre det. Det kan også gi rammer som stimulerer til større grad av nettopp innovasjon, en tydeligere rolle for de tillitsvalgte, og gi arbeidet en legitimitet som også sikrer et liv etter prosjektslutt.

Den ulike vurderingen mellom ledere og tillitsvalgte kan også sees i sammenheng med reformens ambisjon om at tiltak og initiativ skal vokse frem nedenfra. Sammen med vektleggingen av partssamarbeid er det rimelig å anta at disse initiativene er forventet å bli kanalisert gjennom de tillitsvalgte. De tillitsvalgte framhever riktignok sin initiativtakende rolle, men det er her vi finner en av de største forskjellene i dataene når vi sammenligner med ledernes oppfatninger. Gitt reformens ambisjon er det overraskende at lederne ikke rapporterer større aktivitet fra de tillitsvalgte. Som vi har antydnet foran, er det ikke urimelig å

forvente at ledelsen har et ansvar for å gi rammer og styring for tillitsarbeidet. Til en viss grad gis det tilslutning til at ledere *tar* initiativ, særlig av ledere selv, men også fra de tillitsvalgte. Men i lys av reformens ambisjon om at tiltak skal vokse fram nedenfra, må man forvente at dette ansvaret også omfatter å legge til rette for partssamarbeid og involvering av de tillitsvalgte. Det er grunn til å spørre om statens ledere i tilstrekkelig grad er bevisst dette ansvaret. Siden oppfatningene er såpass sprikende mellom disse to gruppene, er det vanskelig å peke på «hvem som har rett». Som de presenterte eksemplene viser, skjer det utvilsomt, men det er usikkert hvor stort omfanget og dybden er.

Reformens nedslagsfelt

Vi dokumenterer som nevnt forskjeller i hvordan reformarbeidet oppfattes når vi sammenligner med kommunesektoren. Trolig treffer tillitsreformen bedre på opplevd relevans for kommunene. I seg selv overrasker ikke dette; vi knytter det til kommunenes mer umiddelbare rolle som *førstelinjeleverandører* av offentlige tjenester. Det betyr åpenbart ikke at denne grenseflaten ikke eksisterer eller er irrelevant for statlige etater. Men betydningen av denne flaten for å *operasjonalisere* tillitsarbeidet – og å tydeliggjøre koblingen mellom organisasjonsinterne grep og «sluttbrukertillit» – bør neppe undervurderes. Det er sannsynligvis ingen tilfeldighet at vi i vårt materiale finner både tydelige organisatoriske rammer og operasjonelt fokus der sluttbrukereffekter også står høyt på agendaen. NAV er ett eksempel; Mattilsynet er et annet. Men begge disse eksemplene skiller seg også ut når det gjelder hva som er den viktige *endringsimpulsen* for tillitsarbeidet. For NAV kommer den fra styringslinja som et pålegg, for Mattilsynet er det en ekstern krise som er utgangspunktet – og ikke primært som en tilpasning til politiske signaler i Hurdalsplattformen. Slik sett er de forskjellige, men fellesnevneren er likevel at det er snakk om relativt *sterke* endringsimpulser som er nært knyttet til *førstelinjekontakt*.

Betyr det at tillitsreformen er mer relevant for enkelte sektorer og etater enn andre? Vi tror svaret er ja. Reformens nedslagsfelt framstår som tydeligere og lettere å konkretisere der *førstelinjekontakten* også er tydeligere. De tillitsutfordringene som finnes i denne grenseflaten er godt dokumentert, og har hatt stor offentlig oppmerksomhet. Den såkalte NAV-skandalen kan tjene som eksempel. I lys av dette, er det overraskende at tillitsreformen ikke i større grad har brukt slik kunnskap som førende på forventninger og effekter i reformen, selv om den finnes i bakgrunnen. Mangelen på utredninger og forarbeider til reformen har tidligere vært påpekt av DFØ (2023). Dette framstår som en tapt mulighet for en mer handlende, fokusert og operasjonell reform. Det reiser også spørsmålet om tillitsreformen burde vært snevrere definert til et *førstelinje-* og kanskje kommunalt fokus – om enn ikke eksklusivt.

Vårt svar er et betinget ja. Betinget, fordi helhet gjennom styringskjeden likevel er viktig. Kommune og stat må snakke sammen om tillit. Departementer, direktorater og statsforvaltere likeså. Styringskjedens tillitseffekt for sluttbrukere i all sin mangfoldighet bør være temaet. Som vi har bidratt til å dokumentere, er dette åpenbart ikke fraværende i hvordan reformen har utspilt seg. Men de *institusjonsoverskridende* tillitsrelasjonene bør trolig gis større prioritet i fremtiden.

Anbefalinger

6.1.1 Behovet for kunnskap og evaluering

Det bør legges til rette for å innhente mer kunnskap om sammenhengen mellom tiltak som omfattes av tillitsreformen, og hvilken effekt disse har på ulike nivåer i styringslinja. Dette bør skje gjennom tydelige evalueringsdesign, fortrinnsvis over tid. Formidling av kunnskapen kan struktureres tydeligere etter relevante typer av tillitsrelasjoner eller temaer enn tilfellet er i dag. Evalueringsbaserte læringspunkter om suksessfaktorer og utfordringer bør knyttes til disse.

6.1.2 Organisering av tillitsarbeidet

Den måten tillitsreformen organiseres på i ulike etater kan ha betydning for evnen til å gi arbeidet fokus, tilslutning og relevans. Vi argumenterer for at det bør legges til rette for en sterkere grad av prosjektorganisering i reformarbeidet. Selv om dette allerede forekommer, kan det være et behov for at det gis sterkere føringer for hvordan reformarbeidet rigges. Det kan tydeliggjøre sammenhengen mellom ressurser og aktiviteter, spisse operasjonaliseringen av tiltak, og tydeliggjøre partssamarbeidets rolle i reformarbeidet. Det kan og bør knyttes utviklingsmidler til å utvikle gode prosjekter som har et langsiktig mål om endring av forvaltningsutøvelsen.

6.1.3 Relevansavklaring

Relevansen for ulike sektorer og etater bør i større grad være førende for den videre framdriften i tillitsreformen. I den grad dette innebærer et mer spisset fokus, vil det være formålstjenlig i større grad å rette oppmerksomheten mot etater og virksomheter som har stor grad av førstelinjekontakt.

6.1.4 Perspektivdreining

Tillitsreformen bør være mer opptatt av statlige samordningsutfordringer og bør i større grad legge til rette for tillitsarbeid som er institusjonsoverskridende. Det bør gis insentiver for større oppmerksomhet mot styringslinja og partssamarbeid, og mindre mot organisasjonsintern ledelse.

7.Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tidelingsbrev-til-arbeids-og-velferdsdirektoratet-for-2022.pdf>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023a). *Tillitsreformen - Delrapport 1: Gjennomgang av hvordan mål- og resultatstyring påvirker det lokale handlingsrommet.*

https://www.nav.no/_/attachment/inline/1acdfd59-d860-4662-830d-5205d94d66a8:59f286ed492eba24bf36b9b53ced163eb449f39f/Hovedrapport%20leveranse%201.pdf

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023b). *Tillitsreformen: Anbefalinger til forbedring.*

[https://www.nav.no/_/en/attachment/inline/8c72e481-fba6-4a8f-9980-24f342d2f2b2:c5deb497208759aafbce41a981063f19b9e55029/Leveranse%20 rapport an befalinger%20til%20forbedringer%20\(1\).pdf](https://www.nav.no/_/en/attachment/inline/8c72e481-fba6-4a8f-9980-24f342d2f2b2:c5deb497208759aafbce41a981063f19b9e55029/Leveranse%20 rapport an befalinger%20til%20forbedringer%20(1).pdf)

Barne- og familiedepartementet (2023). *Tildelingsbrev til Bufdir 2023.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildeling sbrev-til-bufdir-2023.pdf>

Barneombudet (2023). *Årsrapport og årsrekneskap 2023.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/df202ea263c344c3983119f9bb1bc732/arsrapport-barneombudet-2023.pdf>

Bentzen, T. Ø., Siverbo, S., & Winsvold, M. (2024). Keeping the magic alive: The multiple functions of magic concepts". *Public Administration Review*.

Bjerke, P. (2023): «Problemene med tillitsreformen». *Samfunn & økonomi*, 1/2023.

Creswell, J.W. (2012): *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. Boston, MA: Pearson.

Ekspertgruppe (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omragedegjennomgang-av-oremerkede-tilskudd-til-kommunesektoren.pdf>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). *Tillitsreformen: eksempler på tiltak (versjon 2.0. april 2024).* <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig->

[forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/eksempler-pa-tiltak-i-tillitsreformen/id3053159/](#)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023a). *Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land*. DFØ-notat 2023:1. <https://dfo.no/rapporter/dfo-notat-20231-laerdommer-fra-arbeid-med-tillitsreform-i-skandinaviske-land>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023b). *Innspill til videre arbeid med tillitsreformen*. DFØ-notat 2023:3 <https://dfo.no/rapporter/dfo-notat-20233-innspill-til-videre-arbeid-med-tillitsreformen-0>

Forsvarsdepartementet (2020). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2021*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d88b9ee605634445a3165501cc0f8d12/ugradert-versjon-av-forsvarets-tildelingsbrev.pdf>

Forsøksloven (1993). *LOV-1992-06-26-87: Lov om forsøk i offentlig forvaltning*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-06-26-87>

Hurdalsplattformen (2021). *Hurdalsplattformen: For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>

Johnsen, Å. og Svare, H. (2024a): «Innledning: Styring, ledelse, kontroll og tillit,» i Johnsen, Å og Svare, H (red.) *Tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse*, s. 15-42, Fagbokforlaget.

Johnsen, Å. og Svare, H. (2024b): «Tillitsreformene i de skandinaviske landene,» i Johnsen, Å og Svare, H (red.) *Tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse*, s. 43-67, Fagbokforlaget.

Johnsen, Å., Svare, H. Og Wittrock C. (2024): «Virkninger av tillitsreformer,» i Johnsen, Å og Svare, H (red.) *Tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse*, s. 15-42, Fagbokforlaget.

Justis- og beredskapsdepartementet (2024). *Tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjer – Justis- og beredskapsdepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/id/tildelingsbrev-arsrapporter-og-instruksjer--justis--og-beredskapsdepartementet/id710554/>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Om tillitsreformen. Spørsmål og svar om tillitsreformen (versjon 1.1., desember 2022)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466bff45b8fd6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2024). *Meld. St. 19 (2023–2024): Profesjonsnære utdanningar over heile landet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20232024/id3032273/>

KPMG (2019). *Uavhengig gransking av Mattilsynet. Rapport til Landbruks- og matdepartementet*. https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-gransking-av-mattilsynet_10.12.19.pdf

Kriminalomsorgen (2024). *Årsrapport 2023 - Kriminalomsorgsdirektoratet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b04b5cf8bb32490c990a82fd90fa05a0/arsrapport-2023-kriminalomsorgen.pdf>

Krumsvik, R.J, og Røkenes, F.M. (2016): «Litteraturreview i phd-avhandlingen», I: En doktorgradsutdanning i endring. Et fokus på den artikkelbaserte ph.d.-avhandlingen. Fagbokforlaget.

Mattilsynet (2023). *Årsrapport 2023*. <https://www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/arsrapport-2023>

Meld. St. 5 (2022–2023). Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20222023/id2931400/>

Meld. St. 24 (2022–2023). Fellesskap og meistring – Bu trygt heime. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20222023/id2984417/>

Meld. St. 27 (2022–2023). Eit godt liv i heile Noreg – distriktpolitikk for framtida. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20222023/id2985545/>

Meld. St. 28 (2022–2023): Gode bysamfunn med små skilnader. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20222023/id2990872/>

Meld. St. 9 (2023–2024). Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 — Vår felles helsetjeneste. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20232024/id3027594/>

Meld. St. 33 (2023–2024). *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20232024/id3052167/>

Meld. St. 5 (2024–2025). *Trygghet, fellesskap og verdighet – Forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet Del I – en ny politikk for forebygging, skadereduksjon og behandling*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20242025/id3064959/>

Meltevik, S., Boysen, K., Stiberg-Jamt, R. og I. Oppdal (2023). *Følgeevaluering av pilot for programfinansiering: sluttrapport*. Oxford Research 2023/4. https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2024/03/oxford-research_2023_pilot-for-programfinansiering-0-24_sluttrapport.pdf

Politidirektoratet (2024). *Politiets årsrapport 2023*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/arsrapport-2023-politiet.pdf>

Prop. 87 S (2023-2024). *Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/27e00e5acc014c5ba741aacfff235d99/no/pdfs/prp202320240087000dddpdfs.pdf>

Regjeringen (2023). *Hva kan man søke om?* <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/sokeom/id2967954/>

Regjeringen (2024a). *Tillitsreformen*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124/>

Regjeringen (2024b). *10 nye forsøk i norske kommuner, - vi må tørre å tenke nytt*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/10-nye-forsok-i-norske-kommuner-vi-ma-torre-atenke-nytt/id3037449/>

Riksantikvaren (2023). *Årsrapport 2023*. https://digitalt.ra.no/content/uploads/2024/04/Arssrapport_2023-riksantikvaren_med-regnskap.pdf

Svare, H., Johnsen, Å., & Wittrock, C. (2023). “Does trust-based management reform enhance employee-driven innovation? Evidence from a Scandinavian capital”. *Nordic Journal of Innovation in the Public Sector*, 2(1), 43-58.

Siverbo, S., Johansson-Berg, T., Bentzen, T. Ø., & Winsvold, M. (2023): "On the diffusion and implementation of trust-based management in Scandinavia: cross-country survey evidence". *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 1-19

Utlendingsdirektoratet (2024). *Årsrapport 2023 - Utlendingsdirektoratet*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/arsrapport-2023-udi.pdf>

Utlendingsnemda (2024). *Årsrapport 2023 - Utlendingsnemda*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/arsrapport-une-2023.pdf>

Vabø, M. (2024): «Tillit og rettferdighet: Erfaringer fra hjemmetjenestene i Oslo,» i Johnsen, Å og Svare, H (red.) *Tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse*, s. 165-194, Fagbokforlaget.

Waldahl og Skogøy 2023. *Helhetlige tjenester til utsatte barn, unge og deres familier – evaluering av tiltakene i Pilot for programfinansiering i Trøndelag og Vestfold og Telemark*. Nordlandsforskning: rapport 2/2024.
<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/32888/article.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Øygarden, O., Nøkleberg, M., & Gressgård, L. J. (2023): «Reforming for trust and professionalism in municipal healthcare services: implications for human resource management". *BMC Health Services Research*, 23(1), 991.

8.Vedlegg

Oversikt over søketermer og – strenger

Oria:

- tillitsreform*;
- tillit* OG Alle felt inneholder tjenest*;
- tillit* OG Alle felt inneholder statlig; tillit* OG Alle felt inneholder statlig OG Alle felt inneholder norg* OR norsk*;
- tillit* OG Alle felt inneholder reform* OG Alle felt inneholder norg* OR norsk*;
- tillit* OG Alle felt inneholder tjenest* OG Alle felt inneholder norg* OR norsk*;
- tillit* OG Alle felt inneholder implement* OR iverkset*;
- tillit* OG Alle felt inneholder implement* OR iverkset* OG Alle felt inneholder norsk* OR norg*;
- tillit* OG Alle felt inneholder implement* OR iverkset* OG Alle felt inneholder norsk* OR norg*;
- tillit* OG ledelse* OG offentl*;
- tillit* OG reform* OG offentl*

Idunn:

- «tillitsreform*»

Scopus:

- trust* AND reform* AND norw*;
- trust* AND welfare* AND norw*;
- trust* AND nordic model AND norw*;
- reform* AND welfare* AND norw*;
- norw* AND public AND co-creation OR co-production;
- trust-based AND leadership AND norw* OR nordic* OR Scandin*;
- trust AND leadership AND norw* OR nordic* OR scandin*

Spørreskjema



Tillitsreformen i statlig sektor

Informasjon om databehandling

Vi behandler opplysningene om deg for formål knyttet til vitenskapelig forskning, og fordi forskningsprosjektet er vurdert å være i allmennhetens interesse. På oppdrag fra Nordlandsforskning har personverntjenestene ved Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvordan kontakte oss

Nordlandsforskning AS
Seniorforsker Arild Gjertsen
agj@nforsk.no

Klikk på denne koblingen hvis du [ønsker å få mer informasjon om behandlingen av dine personopplysninger](#)

Jeg godtar behandlingen av mine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt her.

Neste

[Jeg ønsker ikke å delta i denne undersøkelsen](#)

Hvilket departement tilhører du?

Velg ...

Velg ...

Neste

13 % fullført

Er du tillitsvalgt i organisasjonen?

- Ja
- Nei

Neste

20 % fullført

Har tillitsreformen vært et utgangspunkt for endringer i din organisasjon? (Det kan f.eks. være interne forhold som handler om styring og ledelse, eller tillit i samarbeidet med eksterne organisasjoner eller innbyggere)

- Ja, vi har nylig begynt å arbeide med tillitsreformen i organisasjonen
- Ja, vi har arbeidet med tillitsreformen en stund
- Ja, vi har arbeidet med tillitsreformen tidligere, men gjør det ikke nå lenger
- Nei, vi har vi ikke arbeidet aktivt med utgangspunkt i tillitsreformen

Neste

27 % fullført

I hvilken grad vil du si at spørsmål om faglig autonomi i førstelinen (f.eks. knyttet til rapporteringskrav, regelstyring, ledelse, m.v.) har vært et tema i organisasjonen FØR tillitsreformen ble lansert i 2021?

Ikke i det hele tatt

I liten grad

I noen grad


I nokså stor grad

I svært stor grad

Vet ikke

Neste

40 % fullført



Hvordan er/var arbeidet med tillitsreformen vært forankret i organisasjonen? (FLERE SVAR MULIG)

Reformarbeidet er forankret i organisasjonens ledelse

Reformarbeidet er partssammensatt/involverer tillitsvalgte

Det er forankret i administrative dokumenter at vi skal jobbe med tillitsreformen

Vi arbeider med tillitsreformen, men det er ikke nedfelt skriftlig

Neste

47 % fullført



Når dere arbeider/har arbeidet med tillitsreformen, hvilken rolle har følgende aktører hatt?

	Initiativtakende	Støttende	Skeptiske	Passive eller ikke involvert	Vet ikke/ikke relevant
Politisk ledelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den administrative ledelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avdelingsledere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fagforeninger og deres representanter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansatte i under-/overliggende liggende etater eller virksomheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eksterne konsulenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Neste

53 % fullført

I hvilken grad vurderer du at tillitsreformen har satt de følgende temaer på dagsordenen i organisasjonen?

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I nokså stor grad	I svært stor grad	Vet ikke/ikke relevant
Involvering av tillitsvalgte i egen organisasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rutineendringer i egen organisasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fag- og kompetanseutvikling blant ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ledelse i egen organisasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relasjonen til andre etater i organisasjonens styringslinje	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relasjonen til andre etater utenfor styringslinja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relasjonen til kommunesektoren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Har tillitsreformen vært på dagsordenen på andre måter?

0/4000

Neste

60 % fullført

Hvor viktig var følgende argumenter for å arbeide med tillitsreformen i din organisasjon?

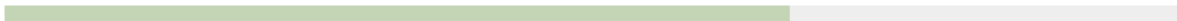
	Ikke viktig i det hele tatt	Lite viktig	Noe viktig	Nokså viktig	Svært viktig	Vet ikke
Mer effektiv oppgaveløsning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hindre at overdreven styring, kontroll og rapportering tar tid fra kjerneoppgaver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Øke de ansattes mulighet for å utøve faglig skjønn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Motivere medarbeiderne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Øke de ansattes mulighet til å finne innovative løsninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sikre at ledelsen i organisasjonen kan konsentrere seg om overordnet strategisk styring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bedre tjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Er det/har det vært andre viktige argumenter for å arbeide med tillitsreformen?

0/4000

Neste

67 % fullført



Når dere arbeider/har arbeidet med tillitsreformen, hvilke relasjoner er/har vært særlig i fokus? Tilliten mellom

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I nokså stor grad	I svært stor grad	Vet ikke/ikke relevant
Ledere og ansatte i egen organisasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansatte internt i samme avdeling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansatte i forskjellige avdelinger internt i organisasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansatte på tvers av fag og profesjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisasjonen og under-/overliggende etater eller virksomheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunesektoren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre frivillige organisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Neste

73 % fullført



Har dere gjort noe av følgende i din organisasjon, som en konsekvens av tillitsreformen?

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I nok så stor grad	I svært stor grad	Vet ikke/ikke relevant
Omorganisert til en flatere struktur med færre ledelsesnivåer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overført beslutningsmyndighet til medarbeidere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gitt medarbeidere større faglig handlingsrom	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Redusert omfanget av regler, prosess- og/eller dokumentasjonskrav	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Involvert medarbeidere i design av kontroll- eller styringsverktøy	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jobbet med digitalisering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vedtatt strategier/visjoner/verdigrunnlag hvor tillitsreformen inngår?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Laget brosjyrer eller annet informasjonsmateriale om tillitsreformen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Drevet lederutvikling med fokus på tillitsbasert ledelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidet med å utvikle organisasjonskulturen med fokus på tillit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inngått tettere samarbeid med tillitsvalgte, fagforeninger eller andre representanter for de ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjort endringer på finansieringsordninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Endret arbeidet med tilsynsordninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jobbet med innbyggermedvirkning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

I hvilken grad tror du disse tiltakene/prosessene ville blitt gjennomført UTEN tillitsreformen?

- Ikke i det hele tatt
- I noen grad
- I stor grad
- Vet ikke

Neste

80 % fullført

I arbeidet med tillitsreformen i organisasjonen, har dere støtt på noen av følgende utfordringer?

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I nokså stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Vi forstår ulike ting med begrepet «tillit»	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er vanskelig å konkretisere hvordan vi skal arbeide med tillit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En del ledere klarer eller ønsker ikke å ta det ansvaret som tillit krever	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En del ansatte klarer eller ønsker ikke å ta det ansvaret som tillit krever	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre temaer/prioriteringer tar oppmerksomhet fra arbeidet med tillit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innsparinger eller nedskjæringer gjør det vanskelig å prioritere tillit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kritiske enkeltsaker eller dårlig omtale i media innebærer ekstra kontroll	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Null-feilskultur gjør det vanskelig å endre praksis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utskiftninger i ledelsen gjør det vanskelig å holde kontinuiteten i arbeidet med tillit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er vanskelig å finne balansen mellom kontroll og tillit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Neste

87 % fullført



Hvis du sammenlikner med tiden før etableringen av tillitsreformen (2021), hvor enig er du i følgende påstander om styring og ledelse i din organisasjon?

Svar på en skala fra 1 (helt uenig) til 7 (helt enig).

	1. Helt uenig	2.	3.	4.	5.	6.	7. Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
Politikernes kontroll med organisasjonen har blitt mer avslappet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lederes kontroll med de ansatte har blitt mer avslappet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det har blitt mindre byråkrati	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ledelsen har vist de ansatte mer tillit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det har blitt mer samarbeid på tvers av sektorer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det har vært økt innovasjon i organisasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det har blitt en sterkere fellesskapsfølelse i organisasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medarbeiderne har blitt mer motivert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisasjonen fungerer bedre etter innføringen av tillitsreformen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidet med tillitsreformen vil ha varige effekter i organisasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisasjonen har først og fremst jobbet med tillitsreformen fordi den er pålagt å gjøre det	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Send

100 % fullført

Faktoranalyse

Hvis du sammenlikner med tiden før etableringen av tillitsreformen (2021), hvor enig er du i følgende påstander om styring og ledelse i din organisasjon?:	Komponenter	
	1	2
1. Politikernes kontroll med organisasjonen har blitt mer avslappet	,101	,777
2. Lederes kontroll med de ansatte har blitt mer avslappet	,198	,826
3. Det har blitt mindre byråkrati	,534	,631
4. Ledelsen har vist de ansatte mer tillit	,521	,476
5. Det har blitt mer samarbeid på tvers av sektorer	,776	,164
6. Det har vært økt innovasjon i organisasjonen	,779	,379
7. Det har blitt en sterkere fellesskapsfølelse i organisasjonen	,799	,343
8. Medarbeiderne har blitt mer motivert	,793	,304
9. Organisasjonen fungerer bedre etter innføringen av tillitsreformen	,828	,209
10. Arbeidet med tillitsreformen vil ha varige effekter i organisasjonen	,793	,044
11. Organisasjonen har først og fremst jobbet med tillitsreformen fordi den er pålagt å gjøre det	,291	,177

Metode: Principal Component Analysis. Varimax med Kaiser-normalisering.

To indeksvariabler er konstruert på bakgrunn av faktoranalysen. Variablene er konstruert som additive indekser:

1. Forbedrede kontrollregimer (påstand 1-3)
2. Forbedret samarbeid og arbeidsmiljø (påstand 4-10)

Intervjuguide

Om tiltaket/initiativet

- Basert på din kjennskap/erfaring med tiltaket, kan du beskrive bakgrunnen for hvorfor dere jobber med dette?
- Kan du beskrive hvordan dere gjør dette? (åpent først).
- Hva konkret gjøres? (organisatoriske endringer, hvor avgrenset er det, verdigrunnlag/holdninger ++)
- Tidsperiode, når begynte det?
- Hvor står tiltaket/reformen nå?
- Hva er formålet med de ulike tiltakene?
- Hvordan relaterer disse seg eventuelt til tillit, hvem skal ha tillit til hvem (borgere, vertikalt, horisontalt)?
- Hva har vært din rolle i tiltaket?

Om tillitsreformen

- Hva tenker du er hensikten med regjeringens tillitsreform?
- Hva er relevansen av reformen i din sektor/arbeidsplass? Hva slags problemer bidrar den til å løse?
- Hva slags signaler har dere fått ovenfra om å jobbe med tillitsreformen?
- Har dere fått noen støtte (økonomisk, råd, veiledning, annet?) til å jobbe med reformen? Er det behov for dette?
- Hadde det vært nyttig med en tydeligere styring/føringer om hva tillitsreformen skal innebære?
- Tanker om reformen bør dreie seg om å sette i gang prosjekter/piloter vs. løpende arbeid med tillitsbasert styring og ledelse?
- Hvordan har dere jobbet lokalt med å operasjonalisere reformen? Hva er ev. utfordrende? (Vanskelig å avgrense mot det generelle utviklingsarbeidet?)

Om tiltaket/initiativet

- Er det aktuelle tiltaket knyttet til regjeringens tillitsreform? På hvilken måte?
- I hvilken grad ville tiltaket blitt gjennomført uten tillitsreformen?
- Hvilket problem skal tiltaket løse, ev. hvorfor trengs dette?
- Var det konkrete hendelser som førte til dette?
- Hvem har vært sentrale i å drive frem tiltaket (internt/eksternt)?
- Hvordan har ulike aktører (administrativ ledelse, politikere, ansatte, fagforeninger og innbyggere) vært involvert?
- Hvordan har de ulike aktørene stilt seg til dette? Har det vært noen motstand?

Hva er erfaringene:

- Har det ført til faktiske endringer i hvordan dere gjør ting? Hvordan?
- Hva har vist seg vanskelig?
- Hva har vist seg lettere enn forventet?
- Vil du betegne tiltaket som vellykket?
- Kommer det til å vare?

- Har du noen tips til andre departementer/etater som vil gjøre lignende ting?
- Tenker du generelt at dere er åpne for nye ideer/reformer i organisasjonen?
Hvordan passer dette inn med andre ting dere gjør?
- Er det noen viktige læringspunkter for framtidige reformer?