

# Hva slags motstand kan forventes mot en tillitsreform i offentlig sektor?

**Eide, Tom**

Institutt for sykepleie- og helsevitenskap - Universitetet i Sørøst-Norge

Dette er akseptert versjon av en artikkel publisert av Universitetsforlaget, i tidsskriftet *Stat og styring*, 8. oktober 2021. Lenke til publisert versjon:

<https://doi.org/10.18261/issn.0809-750X-2021-03-02>

Eide, T. (2021). Hva slags motstand kan forventes mot en tillitsreform i offentlig sektor? *Stat & Styring*, 31(3), 4-7. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-750X-2021-03-02>

## Hva slags motstand kan forventes mot en tillitsreform i offentlig sektor?

*Tillit er et besnærende positivt begrep. Alle er for tillit. Allikevel er det grunn til å tro at en tillitsreform i offentlig sektor vil møte motstand, som alle organisasjonsendringer.*

Av Tom Eide, professor emeritus, Universitetet i Sørøst-Norge

Hva slags motstand kan forventes? Hvorfra vil denne motstanden komme? Hva skal til for å redusere denne motstanden mest mulig, slik at gjennomføringen blir en suksess og resultatet blir bedre tjenester og økt tillit til offentlig sektor blant innbyggerne? For det er vel dette som er formålet? I denne artikkelen skal jeg drøfte disse spørsmålene med utgangspunkt i erfaringer fra andre land og følgeforskning om utvikling av Tillitsmodellen i Oslo kommune og andre kommunale innovasjonsprosesser.

### En mer produktiv offentlig sektor

Arbeiderpartiet og andre partier har varslet en tillitsreform for en mer produktiv offentlig sektor. Tillitsbasert styring og ledelse skal innføres blant annet i universitets- og høyskolesektoren, eldreomsorgen, barnevernet, politiet og justissektoren. Ifølge APs program skal tillitsreformen blant annet fjerne unødvendig rapportering og byråkrati, erstatte misforstått mål- og resultatstyring, redusere bruk av markedsmekanismer, som bestiller-utførermodellen, og sørge for kompetansebygging i egen organisasjon.

At tillit kan bidra til å øke produktivitet, vet vi fra en lang rekke studier i ulike land fra 1980-tallet og frem til i dag. Å gi medarbeidere tillit øker motivasjon, prestasjon og tilknytning til arbeidsplassen. Også nyere erfaringer med tillitsreformer i Danmark og Sverige er positive, om enn også noe tvetydige.

Sverige har kanskje kommet lengst i reformarbeidet. I 2016 oppnevnte regjeringen et utvalg med fagfolk som tok navnet «Tillitsdelegationen», som gjennom en serie offentlige utredninger har utviklet et solid kunnskapsgrunnlag, foreslått prinsipper og modeller og utarbeidet forslag til utdanningsprogram for statsansatte. Målet for det svenske initiativet var todelt: a) å gi økt tillit til medarbeideres kompetanse og erfaring for på den måten b) å heve kvaliteten på tjenestene for innbyggere og virksomheter.<sup>1</sup> I utprøvningsfasen var resultatene av mer tillit til medarbeidere blant annet kortere saksbehandlingstid, økt motivasjon, forbedrede tjenester, bedre service ut fra innbyggernes ønsker og økt kunnskapsutveksling med samarbeidende aktører. Den foreløpige konklusjonen var at det er grunn til å forvente gode resultater når medarbeidere får større muligheter til å anvende sitt profesjonelle skjønn.<sup>2</sup>

### Overlappende interesse mellom over- og underordnet

I Danmark startet arbeidet med en tillitsreform i København kommune i 2012, men dette har ikke blitt fulgt opp med en nasjonal satsing som i Sverige. I en doktoravhandling fra 2016 om reformen i København undersøker Tina Bentzen begrepet «tillitsbasert styring og ledelse» og hvilke barrierer som oppstår når dette forsøkes innført.<sup>3</sup> Bentsen konkluderer med at tillitsbasert styring og ledelse tar

utgangspunkt i tanken om en overlappende interesse mellom over- og underordnet – at tillit blir en styringsmekanisme som handler om å øke det lokale handlingsrommet og skape bedre betingelser for selvstyring. Det er en viss forskjell mellom denne og den svenske Tillitsdelegationens bruk av begrepet «tillitsbasert styring og ledelse», som altså både har et organisasjonssentrert aspekt (leders tillit til medarbeider) og et brukerorientert aspekt (innbygges tillit til tjenestene). I en norsk kontekst, hvor samfunnsoppdraget til offentlig sektor er å levere gode tjenester til innbyggerne, vil det være naturlig at det overordnede formålet med en tillitsreform er knyttet til dette. Å avklare tillitsbegrepet og formålet med en tillitsreform vil være en viktig forutsetning for å lykkes.

Bentzen identifiserte fem barrierer mot vellykket innføring av tillitsbasert styring og ledelse: 1) strukturelle barrierer, som manglende ressurser og krav om nedskjæring, som kan legge hindringer i veien for beslutninger og gjennomføring av endring, 2) kompetanse, som når en medarbeider ikke har tilstrekkelig kunnskap, ferdigheter eller erfaring, 3) motivasjon, som når medarbeidere ikke ønsker eller våger å påta seg mer ansvar, 4) kommunikasjon, som når ledere og medarbeidere har for ulike forventninger og forståelser av tillit, 5) gamle vaner, som etablerte handlingsmønstre som bevisst eller ubevisst gjentar seg og gjør endring vanskelig.

### **Fem misforståelser om tillit**

På bakgrunn av sitt avhandlingsarbeid formulerer Bentzen fem misforståelser om tillit.<sup>4</sup>

(1) Den første og kanskje viktigste misforståelsen med tanke på innføring av en tillitsreform i Norge er at tillitsbasert styring og ledelse i offentlige organisasjoner lar seg beslutte strategisk. Å innføre tillit ovenfra, ved beslutning, holder ikke, ifølge Bentzen. Tvert imot handler tillit om den enkelte leders vilje og evne til å skape en relasjon hvor medarbeidere involveres i ledelse og gis handlingsrom og tillit til å arbeide selvstendig for å bidra til å nå felles mål.

(2) En annen misforståelse er at tillit alltid er bra. Dette er slett ikke tilfellet. Tillit forutsetter evne og vilje hos den annen part til å leve opp til det ansvaret man får. Hvis en leder gir en medarbeider ansvar som personen ikke har forutsetninger for å ivareta, kan det gå galt. Det er et lederansvar å vurdere hvor grensen går, og å bygge nødvendig kompetanse når det trengs. Å få «tillit» på et område hvor man ikke har nødvendig kompetanse, gir manglende mestingsfølelse og virker ofte demotiverende.

(3) En tredje misforståelse er at tillit betyr å holde fingrene av fatet – at det betyr at man som leder skal blande seg minst mulig. Dermed blir man lett en fraværende og uinteressert leder, noe som også kan virke demotiverende, og dessuten innebære å gi fra seg muligheter for å styre gjen nom dialog og klargjøring av forventninger.

(4) Det fjerde er at tillit er noe stabilt. Tvert imot er tillit et risikoprojekt. Ved å vise tillit tar man en sjans og vet ikke sikkert om den andre vil eller kan vise seg tilliten verdig. Tillit til en samarbeidspartner eller medarbeider er noe man må vurdere og justere fortløpende. Bentzen viser til forskning som viser at brudd på tillit ikke nødvendigvis betyr at tilliten blir mindre. Det kommer an på hvordan partene forholder seg.

(5) Sist, men ikke minst, er det en misforståelse at tillit er det motsatte av kontroll. Kanskje er det denne misforståelsen som gjør at mange ledere blir usikre med tanke på tillitsbasert ledelse. Bentzen understreker at det kan være gode grunner til å redusere kontrollen, men tillit innebærer ikke å lukke øynene og unnlate å kontrollere når dette er på sin plass. Medarbeidere kan føle seg latt alene hvis lederen slutter å følge med. Poenget er at dialog ofte fungerer bedre enn kontroll for å få ting i rett spor.

### **På tillitstoppen i Europa – hvorfor en tillitsreform?**

Et lite skråblikk: På OECDs målinger over tillit til offentlige institusjoner ligger Norge, sammen med de andre nordiske landene, høyt oppe – på siste måling helt på toppen når det gjelder tilfredshet med helsevesen, skolesystem og rettsapparat.<sup>5</sup> Tillitsbarometeret viser at tilliten også til Stortinget, regjeringen og kommunestyret i eget fylke i Norge er høy, selv om ideelle organisasjoner skårer enda høyere.<sup>6</sup>

I lys av dette kan man lure på hvorfor det skal være nødvendig med tillitsreformer nettopp i Skandinavia. Jeg tror det er tre opplagte grunner og en god grunn som man kanskje ikke så lett tenker over. Den kanskje mest opplagte grunnen er at tillit til hverandre og offentlige institusjoner er en viktig del av vår kultur og tradisjon, og at internasjonalisering, globalisering og digitalisering setter denne tilliten under press. En grunn som har vært mer oppe i den politiske debatten, er at NPM-tenkning og tradisjonelle styringssystemer ikke har løst utfordringene med en stadig voksende offentlig sektor og stadig mer omfattende og detaljerte rapporterings- og kontrollmekanismer. En tredje grunn, som henger sammen med den første, er at samfunnet som helhet, inkludert offentlig sektor, blir stadig mer komplekst. Ifølge sosiologen Niklas Luhmann er tillit i sosiale systemer en mekanisme til forenkling av sosial kompleksitet.<sup>7</sup> Våre institusjoner har blitt så komplekse, flerfaglige og kulturelt mangfoldige at vi rett og slett må våge å stole på og overlate mer ansvar til hverandre. Tillit skaper flyt og kvalitet i arbeidshverdagen. En fjerde grunn, som man kanskje ikke tenker på, er det at vi ligger på tillitstoppen i dag, ikke er noen garanti for at vi også vil gjøre det om noen år. Fra organisasjonsforskningen vet vi at mange suksessvirkosheter mislykkes på lengre sikt.<sup>8</sup> Tillit er dynamisk, innebærer risiko og må skapes på nytt i stadig nye relasjoner – også i offentlig sektor.

### **Organisatorisk tillit**

Den tilliten vi har til offentlig sektor, kan kalles organisatorisk tillit. Tillit kommer til fots og reiser til hest, blir det sagt. Tillit tar lang tid å bygge opp og kort tid å rive ned. Innbyggeres tillit henger sammen med om den aktuelle tjenesten leverer på samfunnsoppdraget slik det er grunn til å forvente. Kritiske faktorer kan være saksbehandlingstid, tilgjengelighet, likebehandling, rimelighet og ikke minst høflighet, hjelpsomhet og vennlighet. Så hva skal til for å bygge organisatorisk tillit? Forskningen er omfattende, og teoriene er mange. Ifølge de amerikanske organisasjonsforskerne Roger Mayer, James Davis og David Schoorman er det tre ting som er avgjørende: organisasjonens evne, velvilje og integritet.<sup>9</sup> Min erfaring etter en del år i feltet er at disse tre forskerne har sirklet inn det vesentligste.

Med evne (*ability*) mener de at organisasjonen må kunne levere det som er forventet til rett tid, på rett sted og med god kvalitet. Evne kan forutsette forskjellige ting, som kompetente medarbeidere, gode rutiner, fleksibilitet og nødvendig tid og utstyr. I offentlig sektor handler det om organisasjonens evne til å levere på samfunnsoppdraget. I mange deler av sektoren vil evne til å levere i rett *tid* være en kritisk faktor for innbyggerne.

Med velvilje (*benevolence*) menes interesse for og vilje til å handle til beste for den det gjelder. Velvilje er en personlig egenskap, men også en organisatorisk kvalitet i og med at en leder eller medarbeider alltid representerer organisasjonen. Det vil si at en medarbeider i en viss forstand *er* organisasjonen. Når en innbygger møter en hjelpsom person i organisasjonen, vil organisasjonen fremstå som hjelpsom.

Med integritet (*integrity*) menes at det er sammenheng i organisasjonen, blant annet mellom samfunnsoppdrag, ledelse, organisering, rutiner og det organisasjonen leverer. Som med personlig integritet, handler dette om samsvar mellom ord og handling, teori og praksis, at organisasjonen er «hel ved» og til å stole på.

Denne modellen for organisasjonstillit tar altså utgangspunkt i møtet mellom personen og organisasjonen. Personen viser så organisasjonen tillit ved å våge seg frem for å bli imøtekommet, for å si det med den danske etikeren Knud Løgstrup.<sup>10</sup> Overført til offentlig sektor: En innbygger eller virksomhet trenger en tjeneste og setter så uvegerlig tjenesten på tre «tillitsprøver»: Har den evne til å levere, viser den velvilje, og har den integritet? Det vil si: Er den velfungerende, hensiktsmessig og effektiv slik at jeg slipper å vente unødig, og får det jeg trenger?

### **Tillitsmodellen**

Tillitsmodellen i Oslo kommunes hjemmetjenester ble utviklet i perioden 2016–2018. Det politiske oppdraget var å gå bort fra bestiller/ utfører-modellen og utvikle en tillitsmodell for hjemmetjenestene. Hva denne skulle bestå i, var åpent, men intensjonen var å gi økt tillit til medarbeidere, organisere seg slik at brukerne fikk færre personer å forholde seg til, og å ta utgangspunkt i brukernes behov ut fra spørsmålet «Hva er viktig for deg?». Gjennom en kreativ og inkluderende prosess ble det besluttet å organisere tjenestene i små selvstyrende og tverrfaglige team, som fikk tillit og myndighet til å fatte beslutninger sammen med brukerne og gi hjemmetjenester etter beste faglige skjønn. I lys av modellen for organisasjonstillit over var målet å forbedre evnen til å levere gode tjenester, legge til rette for bedre møter mellom medarbeiderne og brukerne og få mer helhet og sammenheng inn i tjenestene. Fire bydeler deltok i utviklingsarbeidet, og Tillitsmodellen ble prøvd ut i to piloter. En tverrfaglig forskergruppe fulgte prosjektet gjennom de to pilotene, ga innspill underveis og skrev en evalueringsrapport etter hver pilotrunde med tanke på å videreutvikle og innføre Tillitsmodellen i flere bydeler.<sup>11</sup> Nedenfor skal jeg kort sammenfatte noe av det vi fant, med tanke på hva slags motstand innføring av en tillitsmodell i offentlig sektor kan tenkes å møte.

For det første var det helt klart at brukerne av hjemmetjenestene var fornøyd med Tillitsmodellen. Det som var viktig for dem med tanke på tillit til tjenestene var at hjemmehjelperne var kjente ansikter, flinke og hjelpsomme og kom til avtalt tid.

Brukernes tilfredshet økte da også signifikant. Også medarbeiderne var stort sett svært fornøyde, både med å arbeide etter nye prinsipper, i mindre grupper og på tvers av profesjoner. På denne måten ble de bedre kjent med hver enkelt bruker, og det var lettere for dem å oppdage hvor skoen trykket, møte brukernes behov og også å fange opp endringer i tilstand når dette skjedde.

Også lederne var stort sett positive til Tillitsmodellen. Ingen ville tilbake til bestiller/utfører-modellen, men flere ledere, særlig på høyere nivåer, rapporterte om til dels stor uro, både uro en selv følte på, og usikkerhet blant andre ledere. Flere påpekte at overgangen til en tillitsmodell var et langt større sprang i tenkesett enn de hadde sett for seg. Dette handlet både om det å gi fra seg kontroll, gi slipp på kjente måter å organisere og lede på og ikke minst det å ha ansvar for hjemmetjenester som skulle drives etter prinsipper fra Tillitsmodellen og samtidig forholde seg til de «gamle» styringsmodellene og systemene som fortsatt levde i beste velgående i organisasjonen. Den organisatoriske hybriditeten med ulike styringssystemer, prinsipper og rutiner side om side syntes av flere å bli opplevd som ganske truende. Om trusselen gjaldt egen rolle, makt, følelse av mestring eller annet, er et spørsmål om tolkning.

De viktigste utfordringene vi fant for overgang til Tillitsmodellen lå på overordnet ledelsesnivå og dels også på systemnivå. Dette gjaldt for eksempel digitale systemer, som teknologien for pasientdokumentasjon, som ikke var egnet til å dokumentere hva som var viktig for pasienten (som skulle være utgangspunkt for helsehjelpen) eller å fatte beslutninger på stedet sammen med pasienten (selv om «samvalg» var en viktig intensjon). Også tverrfaglig kommunikasjon viste seg å være vanskelig, i og med at ulike profesjoner hadde ulike systemtilganger. Det handlet også om å bygge nødvendig bemanning og kompetanse, og å ikke seg friste til «gevinstrealisering» for tidlig. I et systemperspektive kan dette virke som praktiske, hverdagslige detaljer, men det er som kjent der djevelen sitter. Å løse slike spørsmål krever i praksis strategiske og økonomiske prioriteringer på et overordnet ledelsesnivå. Vi vet fra innovasjons- og implementeringsforskning både internasjonalt og i Norge at strategisk planlegging av samskapende prosesser og overordnet lederstøtte til nødvendige endringer er avgjørende for å lykkes.<sup>12</sup>

### **Motstand fra toppen**

Motstand mot endring i organisasjoner er et velkjent fenomen, og forskningen er omfattende. Mye av forskningen handler om medarbeideres og mellomlederes motstand og hvordan slik motstand kan overvinnes ved hjelp av ulike strategier. Det er imidlertid liten grunn til å forvente motstand mot en tillitsreform fra medarbeidere i førstelinjen og deres nærmeste ledere. Disse vil få økt tillit og frihet til å bruke seg selv i jobben, samarbeide på tvers og oppfylle samfunnsmandatet. Vi vet også at for medarbeidere i offentlig sektor oppleves nettopp dette som viktig, meningsfullt og motiverende. I forskningen har det vært mindre oppmerksomhet på *lederes* motstand mot endring, til tross for at organisasjonsforskningen også viser at nettopp topplederes motstand mot endring og tilpasning til nye situasjoner kan være en viktig medvirkende faktor når suksessbedrifter mislykkes i neste runde.<sup>8</sup>

En tillitsreform i offentlig sektor vil trolig møte sterkest motstand ovenfra. Motstand henger gjerne sammen med en opplevd trussel, ofte en frykt for tap i en eller annen form. Ved en tillitsreform vil ledere risikere å måtte gi fra seg makt og kontroll, blant annet ved å måtte involvere andre i prosesser og beslutninger. Også følelsen av mestring kan bli satt på prøve, ved å skulle lede arbeidet med å identifisere og gjennomføre de grunnleggende systemendringene som er nødvendige for å fjerne rotårsakene til unødvendig rapportering og byråkrati.

Ved en tillitsreform vil ledere også risikere å miste mye av det språket de har brukt til å lede sine virksomheter. Dette gjelder kanskje spesielt innenfor områder som skole, helse og velferd (NAV), hvor det administrative språket knyttet til resultat- og målstyring og et NPM-preget tenkesett kan stå i grell kontrast til det etiske språket som samfunnsoppdraget er formulert i.<sup>13</sup> Dette svekker den organisatoriske integriteten på feltet, og følgelig også tilliten. Språk former tanke og handling, og en tillitsreform vil neppe stikke dypt hvis ikke også språket i styringssystem og samfunnsoppdrag bringes nærmere sammen. En studie av motstand mot implementering av velferdsteknologi i åtte norske kommuner viste for eksempel at behovet for «oversettelse» og utvikling av felles språk var stort, og at motstand på ledernivå var betydelig, kanskje spesielt mot å involvere andre ledere, legge til rette for dialog på tvers i organisasjonen og å gjøre nødvendige systemendringer og tilpasninger for å nå overordnede mål.<sup>14</sup>

### Ny lederrolle og nytt tenkesett

Lederrollen i en tillitsreform i offentlig sektor vil kreve et nytt tenkesett og bli en annen enn man er vant til. Behovet for å utvikle lederes kompetanse vil bli stort, slik Tillitsdelegationen i Sverige har pekt på. Noen ledere vil være motivert for dette, andre ikke. Å skulle endre lederstil og drive inkluderende reformprosesser vil kunne oppleves som en trussel, både mot ens posisjon, makt og følelse av mestring. Følgelig er det grunn til å vente motstand. Viktige lederegenskaper blir å være modig, trygg og handlekraftig.

«Det er ikke grejdt at forstaa, hvor Skoen trykker, naar en ikke har den paa», skrev Ibsen i Peer Gynt. I offentlig sektor er det innbyggerne og medarbeidere i førstelinjen som virkelig kjenner hvor skoen trykker. For ledere blir utfordringen å våge å lytte, vise tillit og ta de nødvendige systembeslutningene som reduserer unødig rapportering og kontroll, og samtidig sikrer ønsket kvalitet. Tillit kan ikke innføres ovenfra og ved beslutning alene. Administrativ ledelse blir neppe nok. Det vil handle om å vise lederskap – på alle nivåer.

### Noter

1. Tillitsdelegationen. (2018). [Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn](#) (SOU 2018:47). Stockholm: Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
2. Tillitsdelegationen. (2019). [Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten](#) (SOU 2019:43). Stockholm: Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
3. Bentzen, T. Ø. (2016). [Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer – I springet fra ambition til praksis](#) (ph.d.-avhandling). Roskilde: Roskilde Universitet.
4. Bentzen, T. Ø. (2016). [Fem misforståelser om tillid](#). *Den offentlige*.

5. OECDs [Government at a Glance 2021](#).
6. Respons. (2021). [Tillitsbarometeret. Landsomfattende velgerundersøkelse 14.–29. juni 2021](#).
7. Luhmann, N. (1968). *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Stuttgart: Enke.
8. Doz, Y., & Wilson, K. (2021). [Why successful companies usually fail](#). *INSEAD Knowledge*.
9. Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). [An Integrative Model of Organizational Trust](#). *The Academy of Management Review*, 20 (3), 709-734.
10. Løgstrup, K. E. (1956). *Den etiske fordring*. København: Gyldendal.
11. Eide, T., Gullslett, M. K., Nilsen, E. R., Dugstad, J., & Eide, H. (2018). [Tillitsmodellen – hovedpiloting i Oslo kommune](#). Drammen: USN/Vitensenteret Helse og Teknologi; Eide, T., Nilsen, E. R., Gullslett, M. K., Olafsen, A. H., Aaberge, A. H., & Eide, H. (2017). [Tillitsmodellen – erfaringer med mini-piloting av selvstyrende team i tre bydeler i Oslo kommune](#). Drammen: Vitensenteret Helse og Teknologi.
12. Dugstad, J., Eide, T., Nilsen, E. R., & Eide, H. (2019). [Towards successful digital transformation through co-creation: a longitudinal study of a four-year implementation of digital monitoring technology in residential care for persons with dementia](#). *BMC Health Services Research*, 19 (366).
13. Eide, T., & Aadland, E. (2019). *Etikkhåndboka. Refleksjon, organisasjon, ledelse*. Oslo: Kommuneforlaget.
14. Nilsen, E. R., Dugstad, J., Eide, H., Gullslett, M. K., & Eide, T. (2016). [Exploring resistance to implementation of welfare technology in municipal healthcare services – a longitudinal case study](#). *BMC Health Services Research*, 16(657), 1–14.