

DFØ-notat 2023: 03

Innspill til videre arbeid med tillitsreformen

[Undertittel]



Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Problemstillinger og datagrunnlag.....	8
2 utfordringer og problemstillinger	10
2.1 Utgangspunktet er godt	10
2.2 Uklart hvilke problemer reformen skal løse	10
2.3 Bredt spekter av forventninger til tillitsreform	11
2.4 Reformarbeidet treffer sektorene ulikt.....	11
2.5 Ulike syn på forholdet mellom tillitsreform og øvrig forvaltningsutvikling.....	13
2.6 Krevende å få opp initiativ nedenfra.....	13
2.7 Tillitsreformen er krevende å kommunisere utad.....	14
2.8 Vanskelig å finne god balanse mellom tillit og kontroll.....	14
3 Hvordan legge til rette for god gjennomføring av reformen?	17
3.1 Departementenes føringer om tillitsreformen	17
3.2 Hvordan kan KDD være pådriver?	18
3.3 Piloter og forsøk eller del av det løpende arbeidet?	19
3.4 Hvordan legge til rette for evaluering?	20
3.5 Hvordan legge til rette for erfaringsutveksling og læring i tillitsreformen?	21
3.6 På hvilken måte kan partssamarbeid bidra til tillitsreformen?	21
4 Hvordan styrke og vedlikeholde tillitsbasert styring og ledelse?	23
4.1 Hva kjennetegner tillitsbasert styring?.....	23
4.2 Hva kjennetegner tillitsbasert ledelse?	24
4.3 Hvilke krav stiller tillit til medarbeiderne?	25
5 Refleksjoner og innspill til videre arbeid	26
5.1 Videreutvikling av reformen.....	26
5.2 Tillitsbasert styring og ledelse	27
5.2.1 Styring.....	28
5.2.2 Ledelse og medarbeiderskap.....	28
5.3 Videre oppfølging i DFØ.....	29
6 Dokument- og referanseliste	31

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet gitt faglige innspill til videre arbeidet med tillitsreformen.

Vi takker alle informanter og bidragsytere til notatet.

DFØ står ansvarlig for innholdet og vurderingene i notatet. Oppdraget er utført av Aud-Sissel Meringdal, Dag Solumsmoen, Hanne Marie Haugen Jansen og Helle Sekkesæter (prosjektleder). Liv Mari Hatlen (avdelingsdirektør) har vært prosjektansvarlig.

Oslo, 22. mai 2023
Hilde Nakken
Divisjonsdirektør

Sammendrag

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk høsten 2022 et tredelt oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) knyttet til regjeringens arbeid med tillitsreformen. I dette notatet gir vi faglige innspill til utfordringer og problemstillinger for det videre arbeidet med tillitsreformen.

Reformen handler blant annet om å gi mer faglig frihet til førstelinjen og større handlingsrom for kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Reformen handler også om økt medbestemmelse, involvering av de ansatte og deres organisasjoner, forbedret styring, organisering og samordning – og om tillitsbasert ledelse (Prop. 110 S (2021-2022)). Alt dette skal bidra til å gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne (Prop. 1 S (2022-2023)).

I notatet ser vi primært på KDDs rolle som koordinator og pådriver i arbeidet med reformen. Vi belyser hva som er aktuelle utfordringer og problemstillinger i arbeidet, hvordan det kan legges bedre til rette for en god gjennomføring av reformen, og hvordan tillitsbasert styring og ledelse i forvaltningen kan vedlikeholdes og styrkes.

I notatet har vi benyttet DFØs samlede kunnskap og kompetanse på styring, organisering og ledelse. Vi har også intervjuet nøkkelpersoner i arbeidet med tillitsreformen i noen utvalgte departementer og etater, og vi har analysert høringsinnspill til tillitsreformen, tildelingsbrev for 2023 og medieoppslag funnet via Retriever.

Syv sentrale utfordringer i arbeidet med tillitsreformen er identifisert

1. *Det er uklart hvilket behov reformen skal løse.* Tillitsreformen skal oppnå flere ulike mål på ulike nivå. Intervjuer viser at det er krevende å få klarhet i hva som er målet med reformen og hvilke problemer den skal løse.
2. *Bredt spekter av forventninger til tillitsreformen.* Både høringsrunden og debatten om tillitsreformen viser at det er ulike ønsker om hva som bør vektlegges. Temaer som ønskes vektlagt er blant annet redusert statlig styring, større frihet til regionale og kommunale myndigheter, kompetanse og kompetanseutvikling, læring underveis i reformarbeidet og at det igangsettes følgeforskning.
3. *Reformarbeidet treffer sektorene ulikt.* I noen intervjuer kommer det frem at reformarbeidet må ta hensyn til rettssikkerhet og likebehandling i myndighetsutøvelsen.
4. *Ulikt syn på forholdet mellom tillitsreform og øvrig forvaltningsutvikling.* Mye av det kontinuerlige forbedringsarbeidet i offentlige sektor kan sies å oppfylle mål for tillitsreformen. Det er ulike syn på om reformen skal avgrenses fra det løpende utviklingsarbeidet som uansett foregår.
5. *Krevende å få opp initiativ nedenfra.* Regjeringen har lagt vekt på at innholdet i reformen skal komme nedenfra, det vil si fra lokalt nivå. Dette er en tilnærming som skiller seg fra hvordan andre reformer har vært initiert, og så langt har det vært krevende å få forslag til piloter og forsøk nedenfra. Partene i offentlig sektor har etterlyst en tydeligere retning for arbeidet fra departementenes side.
6. *Tillitsreformen er krevende å kommunisere utad.* Tillitsreformen har offentlig ansatte som målgruppe, mens målet er knyttet til samfunnseffekter i form av bedre tjenester. I tillegg

kan begrepet tillit tolkes ulikt. Til sammen skaper dette utfordringer i kommunikasjonen om reformen.

7. *Vanskelig å finne god balanse mellom tillit og kontroll.* Å gi økt tillit til ansatte i førstelinjen i stat og kommune vil gi større rom for faglig skjønn. Dette kan gi mer brukertilpassede tjenester, men det kan også gå på bekostning av rettssikkerhet og likebehandling for brukerne. Selv om det kan være potensial for å redusere rapporteringskrav og forenkle kontrollsystemer, vil det fortsatt være behov for å dokumentere resultater.

DFØ har følgende innspill til videreutvikling av reformen

- *Drøfte utfordringer i reformarbeidet.* Det bør settes av tid til nærmere avklaringer av reformens mål, rammer og forventninger. KDD bør ta ansvar for å etablere en felles forståelse av rammene for reformarbeidet på tvers av departementene. Videre bør det enkelte departement vurdere reformens relevans innenfor egen sektor.
- *KDD bør ta en tydeligere rolle som pådriver.* Det er behov for å klargjøre innholdet i rollen som pådriver for å sikre videre fremdrift i reformen. Dette kan innebære å utarbeide en fremdriftsplan, gi prioritet til enkelte temaer, sette frister og innhente resultater.
- *Brukerperspektivet må ivaretas i det videre arbeidet.* Det må diskuteres hvordan brukerne skal involveres i utviklingen av tjenestene i virksomhetene.
- *Skape arenaer for erfaringsutveksling.* KDD bør legge til rette for erfaringsutveksling og oppfølging av tillitsreformen, for eksempel ved bruk av nettverk eller møteplasser for erfaringsutveksling.
- *Evaluerer av piloter og forsøk.* KDD bør etablere et felles opplegg for å evaluere piloter og forsøk i reformarbeidet, samt sette av ressurser til å samle inn og videreformidle denne kunnskapen.

DFØ har følgende innspill til hvordan tillitsbasert styring og ledelse kan bidra til å realisere målet med reformen

- *Helhetlig og involverende tilnærming for å forbedre styringen.* Departementene bør arbeide med tillitsbasert styring gjennom dialog og involvering av virksomhetene slik at innsatsen prioriteres der styringsutfordringene er størst, og i lys av egenart, risiko og vesentlighet.
- *Styringsdialogen bør i større grad rettes inn mot læring og forbedring.* Analyser av sammenhengen mellom virkemidler, tiltak og effekter bør prioriteres i rapportering slik at det fremmer læring og forbedring.
- *Det trengs mer kunnskap og kompetanse om styring i staten.* DFØ vil ta initiativ til å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget gjennom forskning, statistikk og enklere kartlegginger. DFØ vil også vurdere å utvikle et verktøy for selvevaluering for statlige virksomheter som grunnlag for å innrette egen styring, og for å gi økt kunnskap om status på styringsområdet.
- *Det er behov for å synliggjøre og aktualisere medarbeiderskap i utviklingsarbeidet.* Ledere må i større grad legge til rette for medarbeiderskap gjennom å gi rom for å ta ansvar, inkludere medarbeidere i avgjørelser, gi tilbakemeldinger, stille krav, vektlegge formål og hensikt, fokusere på medarbeidernes utvikling og være støttende.

Avslutningsvis i notatet redegjør vi for hva DFØ vil gjøre innenfor sine fagområder på styring, ledelse og organisering i den videre oppfølgingen av reformen.

1 Innledning

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk høsten 2022 et tredelt oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) knyttet til regjeringens arbeid med tillitsreformen. I dette notatet besvarer vi del 3 av oppdraget som går ut på å gi KDD faglige innspill til utfordringer og problemstillinger for det videre arbeidet med tillitsreformen.

Leveransen fra del 1 av oppdraget er en fagside på Arbeidsgiverportalen der det er tilrettelagt relevant fagstoff for ledere og medarbeidere i forbindelse med tillitsreformen. Leveransen fra del 2 av oppdraget er en kunnskapsstatus som oppsummerer lærdommer fra arbeid med tillitsreform i Danmark, Sverige og Norge (DFØ, 2023-a).

1.1 Bakgrunn

Av Hurdalsplattformen framgår det at tillitsreformen er et av regjeringens viktigste prosjekter. Den handler blant annet om å gi mer faglig frihet til førstelinjen og større handlingsrom for kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Reformen handler også om økt medbestemmelse, involvering av de ansatte og deres organisasjoner, forbedret styring, organisering og samordning – og om tillitsbasert ledelse (Prop. 110 S (2021-2022)). Alt dette skal bidra til å gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne (Prop. 1 S (2022-2023)).

I staten har ikke reformbegrepet blitt brukt på noen entydig måte verken med hensyn til omfang, form eller innhold. En gjennomgang DFØ har foretatt av reformer de siste 20 årene viser at begrepet omfatter alt fra svært omfattende omlegginger som NAV-reformen, til mer avgrensede budsjettiltak som avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen- (DFØ, 2020). Tillitsreformen føyer seg inn i dette bildet. Det er ikke noen tradisjonell reform hvor regjeringen beslutter struktur og utforming og deretter gir forvaltningen beskjed om hvordan den skal gjennomføres (KDD, 2022).

I et såkalt inspirasjonsnotat fra KDD fremgår det at alle departementer og virksomheter skal jobbe med å følge opp de prioriterte områdene, men de velger selv hvordan de vil følge opp og dokumentere arbeidet med reformen (KDD, 2022). Siden virksomhetene er forskjellige, er det ikke formålstjenlig med detaljerte sentrale føringer. Ifølge KDD ville dette også ha vært i strid med reformens intensjon.

Tillitsreformen omfatter alle deler av offentlig forvaltning uavhengig av sektorer og forvaltningsnivå og kan derfor betegnes som en *tverrsektoriell reform*. Vi har få eksempler på slike reformer de siste 20 årene, og de nærmeste er ABE-reformen og kommune- og regionreformen.

I lys av at regjeringen har gitt uttrykk for at arbeidet med tillitsreformen skal inngå som en del av regjeringens arbeid med fornying og utvikling av offentlig sektor, er den også en *forvaltningspolitisk reform*. Ettersom det er vektlagt at tillitsreformen skal bidra til at innbyggerne i hele landet blir sikret offentlige tjenester med bedre kvalitet og til rett tid, kan den samtidig betegnes som en *innholdsreform*. Tillitsreformen er mangefasettert, noe som

innebærer at de avveiningene og valgene som blir gjort i operasjonaliseringen av reformen, vil være av stor betydning for reformens videre retning, innhold og resultater.

1.2 Problemstillinger og datagrunnlag

Som grunnlag for DFØs faglige innspill til KDDs videre arbeid med reformen belyser vi følgende problemstillinger:

1. Hva er aktuelle utfordringer og problemstillinger i arbeidet med reformen?
2. Hvordan legge til rette for en god gjennomføring av reformen?
3. Hvordan vedlikeholde og styrke tillitsbasert styring og ledelse i forvaltningen?

I *problemstilling 1* belyser vi utfordringer reformarbeidet står overfor sett i lys av inspirasjonsnotatet (KDD, 2022) og intervjuer vi har gjennomført med dem som jobber med reformen i departementer og etater.

Under *problemstilling 2* drøfter vi noen veivalg/temaer KDD bør ta stilling til for å legge til rette for en god gjennomføring av reformen. Noen aktuelle temaer er: Avveiningen mellom å styre reformen ovenfra og å la den vokse frem nedenfra, hvordan KDD kan være pådriver overfor andre departementer, og hvordan piloter og forsøk kan understøtte arbeidet med reformen.

Under *problemstilling 3* belyser vi hvordan tillitsbasert styring og ledelse kan vedlikeholdes og styrkes i forvaltningen. Vi ser eksempelvis på hva som kjennetegner god ledelse og medarbeiderskap og god praktisering av mål- og resultatstyring.

Metode og avgrensninger

Notatet om lærdommer fra arbeid med tillitsreform i de skandinaviske landene (DFØ, 2023-a) er et viktig grunnlag for å belyse ovennevnte problemstillinger. Som grunnlag for å problematisere og drøfte ulike aspekter ved reformen er KDDs inspirasjonsnotat om rammer og innhold i reformen et viktig utgangspunkt. Vi har videre benyttet eksisterende kunnskapsgrunnlag i DFØ og vår samlede kompetanse på områdene styring, organisering og ledelse. Andre kilder som faglitteratur, artikler og lignende som har relevans for reformen er også brukt.

For å belyse problemstillingene er det gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i arbeidet med reformen fra fem departementer (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet), to etater (NAV, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) og Kommunesektorens organisasjon. Hensikten har vært å få innsikt i hvordan det jobbes med reformen, utfordringer i gjennomføring av reformen, behov for råd og veiledning, og forventninger til KDD som koordinator og pådriver.

Vi har gjennomført dokumentanalyse av interesseorganisasjonenes høringsinnspill til tillitsreformen. Hensikten har vært å belyse aktørenes forventninger til reformen. I tillegg er det gjennomført mediesøk i Retriever fra november 2022 til 28. februar 2023 med søkeordet

«tillitsreform». Hensikten har vært å få innsikt i hvilke temaer og sektorområder som relateres til tillitsreformen.

Det er også gjennomført dokumentanalyse av departementenes tildelingsbrev til virksomhetene for 2023 for å belyse hvordan departementene følger opp arbeidet med reformen i sin sektor.

På bakgrunn av samlet innsikt i reformarbeidet og fagdialog med KDD ser vi primært på KDDs rolle som koordinator og pådriver i arbeidet med reformen. Våre faglige innspill til det videre arbeidet med tillitsreformen tar utgangspunkt i hva KDD har bedt oss legge vekt på: tillitsrelasjonene departement – underliggende virksomhet, etatsleder- førstelinje, leder – medarbeider.

Statlig styring av kommunesektoren er en tematikk som er sentral for tillitsreformen. Vi går ikke inn i den tematikken i dette notatet, da vi forstår at den blir ivaretatt i andre prosesser. Vi ser imidlertid i dette notatet på gjennomføring av piloter og forsøk, noe som er en sentral del av reformen og som omfatter kommunesektoren.

Når det gjelder reformbegrepet, registrerer vi at det i det offentlige ordskiftet er stilt spørsmål om tillitsreformen er en reform. I dette notatet har vi lagt til grunn at tillitsreformen er en reform, og våre vurderinger har dette som utgangspunkt.

Leseveiledning

I kapittel 2 belyser vi utfordringer knyttet til ulike aspekter ved tillitsreformen. I kapittel 3 ser vi på hvordan det kan legges til rette for en god gjennomføring av reformen. Kapittel 4 handler om hvordan tillitsbasert styring og ledelse kan styrkes og vedlikeholdes. På bakgrunn av omtale og drøfting i de foregående kapitlene kommer vi i kapittel 5 med refleksjoner og innspill til det videre arbeidet med tillitsreformen.

2 Utfordringer og problemstillinger

Med utgangspunkt i signalene som KDD har gitt om tillitsreformen, høringsinnspillene til reformen og intervjuer i utvalgte departementer og direktorater, belyser vi i dette kapitlet noen sentrale utfordringer og problemstillinger i gjennomføring av reformen.

2.1 Utgangspunktet er godt

For at vi skal ha tillit til andre og til institusjoner må vi oppleve dem som pålitelige; ærlige, til å stole på og kompetente. I Norge er vi vant med en høy grad av tillit til offentlige institusjoner. Sammen med de andre nordiske landene er vi stabilt blant landene med høyeste skår på OECDs målinger av innbyggernes tillit til myndighetene. Utgangspunktet er med andre ord at Norge er i verdenstopp på tillit.

DFØs innbyggerundersøkelser viser også at de fleste opplever høy grad av sosial tillit. Det er stabilt 75 prosent som svarer at «Man kan stole på de fleste». Denne andelen er omtrent den samme som i Statistisk sentralbyrå sin verdiundersøkelse fra 2008.

Ovennevnte viser at utgangspunktet for reformen er godt, og at tillitsreformen handler om å bygge videre på og forsterke det tillitsarbeidet som allerede gjøres.

2.2 Uklart hvilke problemer reformen skal løse

I inspirasjonsnotatet om tillitsreformen framgår det at det overordnede samfunns målet med reformen er at *«innbyggerne i hele landet skal få offentlige tjenester med bedre kvalitet og til rett tid»*. Samtidig er det et mål *«å øke handlingsrommet og gi mer frihet til førstelinjen i staten og kommunesektoren, slik at offentlig sektor samlet sett blir mer brukervennlig og mer lyttende overfor innbyggerne»*. Videre er det vist til at tillitsreformen skal *«bidra til at kunnskapen og erfaringen til medarbeidere og fagmiljø i offentlig sektor skal utnyttes enda bedre enn i dag»* (KDD, 2022). Dette illustrerer at tillitsreformen skal oppnå flere ulike mål på ulike nivå, noe som også kan bidra til å skape uklarhet om hva som er hovedintensjonen med reformen.

Det kommer fram i intervjuer at det er lett å være enig i det overordnede perspektivet i reformen – at ansatte skal gis tillit og kompetanse til å utøve sitt arbeid. På samme tid oppgir mange at det har vært krevende å få klarhet i hva som er målet med reformen og hvilket problem tillitsreformen skal bidra til å løse. Usikkerhet om hva reformen helt konkret skal medføre av endringer synes å være en av de største utfordringene som reformen står overfor.

DFØ har tidligere pekt på at forberedelsene i utredningsfasen er avgjørende for hvordan reformer lykkes i gjennomføringen (DFØ, 2020). For tillitsreformen forelå det ingen offentlig utredning før reformvedtak. Det betyr at tillitsreformen skiller seg fra mange andre vedtatte reformer de siste tiårene, som var langt mer utredet i forkant. I slike tilfeller vil det være viktig å sette av tid til nødvendige utredninger og avklaringer av problemforståelse, mål og rammer, rydding i målkonflikter og forventningsavklaring etter reformvedtak og før

iverksetting. Med utgangspunkt i at det ikke er gjennomført en tradisjonell utredning, har regjeringen bedt om, og fått innspill fra partene i arbeidslivet. I tillegg er det innhentet erfaringer fra andre land som har gjennomført tillitsreformer. Dette er fulgt opp i møter mellom regjeringen og partene i arbeidslivet, senest i februar 2023, hvor erfaringer så langt og behov fremover ble drøftet. Det betyr at tillitsreformen nå beveger seg over i en ny fase med utprøving av konkrete tiltak gjennom piloter og forsøk.

Intervjuene våre tyder på at det parallelt med forberedelsene til utprøving gjennom piloter og forsøk, også er behov for at KDD klargjør rammene for reformarbeidet, ytterligere i dialog med departementene.

2.3 Bredt spekter av forventninger til tillitsreform

Høringsrunden om tillitsreformen og den pågående debatten om reformen synliggjør et bredt spekter av mulige satsingsområder som kan inngå i en tillitsreform. Høringsinnspillene til tillitsreformen viser at både arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene er opptatt av at tillitsreformen bygger videre på den norske modellen og Hovedavtalens bestemmelser. I tråd med signalene om at reformen skal utvikles nedenfra understreker arbeidstakerorganisasjonene også betydningen av det lokale partssamarbeidet og at tillitsvalgte ute i virksomhetene må inkluderes i prosessene på et tidlig tidspunkt.

Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene peker også på behovet for at det i den innledende fasen av reformen blir gjort en analyse av hvilke(t) problem(er) tillitsreformen skal løse. Videre at det blir definert nærmere hva som skal være formålet og at det blir brukt tid på å diskutere hva innholdet i reformen skal være. Gjennomgående legger innspillene til grunn en forståelse av at tillit ikke innebærer fravær av styring, kontroll og rapportering, men at det er behov for å gjennomgå dagens rapporteringskrav, -rutiner og kontrollsystemer med sikte på å redusere unødvendig styring. KS er i den sammenheng særlig opptatt av større frihet til kommunale og regionale myndigheter. Gjennomgang av praktiseringen av mål- og resultatstyringen på ulike nivå i forvaltningen, lover og forskrifter og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er eksempler på konkrete tiltak som foreslås. Mange peker på kompetanse og kompetanseutvikling som et viktig element i tillitsreformen. Flere, deriblant LO, er også opptatt av læring underveis i reformarbeidet og at det igangsettes følgeforskning.

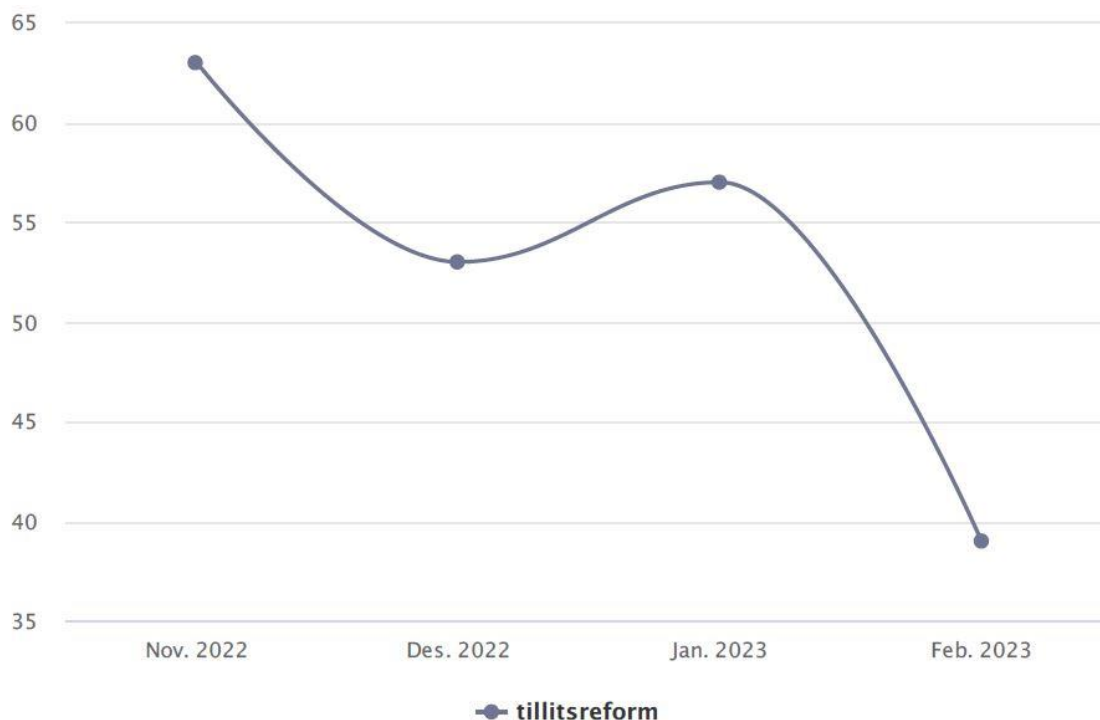
2.4 Reformarbeidet treffer sektorene ulikt

Tillitsreformen skal omfatte hele offentlig sektor, fra stat til kommuner, fylkeskommuner og heleide statlige virksomheter. De primære målgruppene for reformen er offentlig ansatte, ledere, politikere og de ansattes organisasjoner (KDD, 2022).

Enkelte av informantene i departementene viser til at områder med vekt på rettssikkerhet og likebehandling i myndighetsutøvelsen ikke er like egnet for en tillitsreform

, ettersom økt tillit forutsetter aksept for variasjon i skjønnsutøvelsen. På noen områder kan utfordringen heller være at kontrollmekanismene er mangelfulle enn at det er for mye kontroll.

Vi har gjennomført et mediesøk i Retriever for å identifisere hvilke tema og sektorområder som kan relateres til tillitsreformen. Som figur 1 viser, var det flest treff på tillitsreform i november med 63 treff, og minst i februar med 39 treff. Det er viktig å nevne at det ikke er snakk om antall unike treff. Noen medieoppslag er det samme som er publisert i flere nettaviser.



Kilde: Retriever

De fleste departementene som har hatt medieoppslag de siste månedene har ansvarsområder som er nevnt i sammenheng med tillitsreform. Dette gjelder særlig for FD, HOD, AID, KD, KDD og JD. Vi finner ingen mediasaker under FIN, KLD, OED eller SD.

Under AIDs ansvarsområde har NAV fått mye oppmerksomhet, og medieoppslagene har blant annet handlet om organiseringen av NAV, arbeidslinjen og NAVs tillit til innbyggerne. Medieoppslagene under KDs ansvarsområde har blant annet fokusert på inkludering av lærernes organisasjoner og forholdet til KS etter lærerstreiken. På KDDs ansvarsområde har medieoppslagene omhandlet partssamarbeid, medbestemmelse og utviklingen av tillitsreformen.

Generelt på tvers av sektorområder har flere medieoppslag handlet om konkrete forslag til lov eller retningslinjer som artikkelforfatter mener er i strid med intensjonen i tillitsreformen. Et eksempel er innføringen av skolepenger for utenlandske studenter i universitets- og

høyskolesektoren. Artikkelforfatterne har i denne saken tatt til orde for at det er opp til institusjonene å dekke kuttene i statsbudsjettet for 2023.

Gjennomgangen ovenfor illustrerer at reformen treffer sektorene ulikt og at det er behov for å tilpasse reformarbeidet til den enkelte sektor.

2.5 Ulike syn på forholdet mellom tillitsreform og øvrig forvaltningsutvikling

På KDDs seminar om tillitsreformen 29. nov. 2023 kom det fram at mange av de prosessene og tiltakene som etatene og kommunene nå gjennomfører, passer godt inn under arbeidet med tillitsreformen. Forsker Marte Winsvold viste til at kommunene driver med tillitsjustering heller enn reform (Winsvold, 2022). Hovedinntrykket er derfor at staten og kommunene i stor grad driver med tillitsbasert styring og ledelse allerede, og at det er bare små endringer som blir gjort i forbindelse med tillitsreformen (Aspøy, 2022).

Unio advarer i sin høringsuttalelse mot at "alt" omfattes av tillitsreformen. De mener at hvis det skjer, vil reformen bli vag og utydelig der resultatet kan bli mindre og ikke mer tillit. Intervjuene viser at det er ulike syn på hvilken tilnæringsmåte som er mest egnet i tillitsreformen. Enkelte mener det er viktig at tillitsreformen blir avgrenset mot det generelle utviklingsarbeidet som foregår i forvaltningen, og at den ikke bør forveksles med ordinær tjenesteutvikling. Disse viser til at reformen blir for utflytende hvis «alt» som gjøres av nye initiativ knyttet til fornying av offentlig sektor blir plassert under merkelappen «tillitsreform». Andre er opptatt av at tillitsreformen ikke må komme som et tillegg til det som allerede blir gjort i etatene, men bør inngå som en integrert del av hvordan virksomhetene jobber. Det blir også pekt på at den tilnærmingen som regjeringen har valgt for reformen, med vekt på piloter og forsøk, utgjør en fare for at det løpende tillitsarbeidet som gjøres i forvaltningen blir en mindre synlig del av tillitsreformen.

2.6 Krevende å få opp initiativ nedenfra

Sammenliknet med tidligere reformer skiller tillitsreformen seg ut på ett viktig punkt – det gjelder signalene om at innholdet i reformen skal initieres nedenfra. I praksis innebærer dette at det er ansatte og tillitsvalgte, i samspill med ledelsen i den enkelte virksomhet, som er målgruppe for reformen.

I intervjuene med KDD og andre departementer kommer det frem at det så langt har vært krevende å få opp forslag til piloter og forsøk nedenfra. Inntrykket er at det er en positiv holdning til reformen i virksomhetene, samtidig som det er en viss usikkerhet om hvordan dette skal gripes an.

Signaler fra partene i arbeidslivet tyder også på at reformen nå befinner seg i et vakuum. I et møte 23. februar med kommunal- og distriktsministeren etterlyste partene en tydeligere retning for arbeidet fra departementenes side, for på den måten å gi mer kraft i arbeidet med tillitsreformen (Regjeringen, 2023). Gjennom intervjuene peker flere på at den nedenfra og opp-tilnærmingen som er lagt til grunn for reformen, innebærer en tenkemåte og en

arbeidsform som skiller seg fra hvordan forvaltningsreformer tradisjonelt har vært initiert. Det kan her nevnes at det har vært forvaltningspolitiske reforminitiativ tidligere som har hatt innslag av et «nedenfra og opp» perspektiv, som for eksempel tidstyvprosjektet. I det prosjektet ble det imidlertid gitt klare bestillinger fra sentralt hold på hva slags forslag lokalt nivå skulle fremme. Det er derfor grunn til å reise spørsmål om det i planleggingen av tillitsreformen er tatt høyde for at den innebærer nye måter å jobbe på, og at forvaltningen her må «gå opp en løype som ikke er gått opp tidligere».

I den grad tillitsreformen i realiteten innebærer en stor kulturendring sammenholdt med den måten offentlig forvaltning tradisjonelt er blitt styrt på, vil det i så fall kunne forutsette tidkrevende prosesser for å legge til rette for at ledere og ansatte tar initiativ mer i tråd med den tenkningen som tillitsreformen forutsetter (DFØ, 2023-a). Hvis det i større grad er et spørsmål om å gi de rette insentivene til lokalt nivå, for eksempel bistand i form av økonomiske tilskudd og/eller råd og veiledning, vil det være enklere for departementene å følge opp innenfor sine respektive sektorer.

2.7 Tillitsreformen er krevende å kommunisere utad

Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i de skandinaviske landene viser at det er viktig å klargjøre begrepet tillit og hva en tillitsreform innebærer (DFØ, 2023-a). I lys av det brede spekteret av temaer som tillitsreformen kan omhandle, er det pekt på at begrepet tillit kan sprike i forskjellige og ikke alltid forenlige retninger. Mens eksempelvis KS peker på manglende beslutningsmyndighet for kommunene og overdreven statlig overvåking, vektlegger Funksjonshemmedes fellesorganisasjon statens og de ansattes organisasjoners manglende tillit til brukerne av velferdstjenester. Mange av deres medlemmer opplever å bli umyndiggjort i møte med tjenesteapparatet (Nosrati mfl., 2022).

I Norge, hvor innbyggerne har høy tillit til offentlige myndigheter og der også de offentlig ansatte har høyere tillit til offentlig forvaltning enn de som jobber i privat sektor (DFØ, 2021-a), kan behovet for en tillitsreform være ekstra krevende å kommunisere. Det at tillitsreformen har offentlig ansatte som målgruppe, samtidig som målet med reformen er knyttet til samfunnseffekter, gir utfordringer når budskapet om målet og innholdet i tillitsreformen skal formidles (Nosrati mfl., 2022).

2.8 Vanskelig å finne god balanse mellom tillit og kontroll

Som nevnt er målet for tillitsreformen sammensatt. Samfunns målet med reformen er at innbyggerne skal få tjenester av god kvalitet til rett tid. På den annen side er reformen rettet innad mot forvaltningen ved å utvide handlingsrommet og gi mer faglig ansvar til ansatte i førstelinjen i stat og kommune (KDD, 2022). Ikke bare kan økt handlingsrom gi rom for mer brukertilpassede tjenester, det kan også innebære mer likeverdige tjenester ved at det legger bedre til rette for at ulike tilfeller behandles ulikt. Antakelsen er altså at tillit innad i forvaltningen fører til bedre tjenester utad.

Denne antakelsen er imidlertid ikke nødvendigvis alltid riktig. Det kan også tenkes at økt handlingsrom i førstelinjen fører til at enkelte innbyggere mottar dårligere tjenester. Dette er

fordi større handlingsrom og økt skjønnsutøvelse åpner for variasjon i tjenestene. Dette kan svekke likebehandling og rettssikkerhet for innbyggerne hvis det ikke føres kontroll med at skjønnsutøvelsen holdes innenfor bestemte rammer.

Dette illustrerer at tillitsreformen nettopp handler om å finne balansen mellom tillit og kontroll. Spørsmålet er hvordan behovet for kontroll på den ene siden og faglig autonomi og handlings-rom på den andre siden kan og bør balanseres i utøvelsen av mål- og resultatstyring (Bjurstrøm, 2021). Kontroll kan oppleves som et uttrykk for lav tillit, mens det gjerne er måten kontrollen utøves på, og i hvilken grad departement og virksomhet er omforent om graden og formen av kontroll, som har betydning for styringsrelasjonen.

Kontroll er gjerne knyttet til rapportering. Flere virksomheter opplever rapportering som ressurskrevende, særlig knyttet til å se sammenhengen mellom aktiviteter og effekter (PWC, 2021). DFØs analyse og vurdering av årsrapporter (2018) støtter dette og konkluderer med at selv om årsrapportene gir et bedre grunnlag enn tidligere for en mer framoverskuende styringsdialog, er det fortsatt mest aktivitetsredegjørelser og leveranser. I en undersøkelse ble ansatte spurt om de mener mål- og resultatstyring fremmer læring og forbedring i forvaltningen. Bare 22 prosent av respondenter fra direktoratene mente dette (Christensen mfl. 2018 i Bjurstrøm, 2021). Det tyder på at rapportering i styringslinjen oppleves som en rituell øvelse med vekt på utkvittering av rapporteringskrav, og i mindre grad brukes til læring og utvikling.

En stor del av den kontrollen som utøves, gjøres av byråkratiet selv. I tillegg etterspørres det dokumentasjon fra politisk ledelse, gjerne knyttet til konkrete og detaljerte områder. Slik sett vil kontroll og anmodning om dokumentasjon også bidra til at den totale andelen av kontrolltiltak og rapportering kan bli svært stor. Som en del av tillitsreformen mener DFØ at den politiske ledelse også bør inviteres til diskusjoner omkring omfanget av kontroll og rapportering (Difi, 2016-a).

Som en del av tillitsreformen bør uhensiktsmessig kontroll og regelstyring reduseres, men kontroll skal ikke fjernes (KDD, 2022, s. 9). Gjennomgående legger høringsinnspillene til tillitsreformen til grunn en forståelse av at tillit ikke innebærer fravær av styring, kontroll og rapportering, men at det er behov for å gjennomgå dagens rapporteringskrav, -rutiner og kontrollsystemer med sikte på å redusere unødvendig styring. Gjennomgang av praktiseringen av mål- og resultatstyringen på ulike nivå i forvaltningen, lover og forskrifter og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er eksempler på konkrete tiltak som foreslås. Det kommer også frem i intervjuene med departementer og etater at det er et behov for kontroll. Kontroll er viktig for å motvirke uønsket variasjon i offentlige tjenester og ivareta rettssikkerhet og likebehandling. Samtidig fører økt omfang av rettighetsbaserte tjenester til en utvikling i retning av mer tilsyn og kontroll.

I flere intervjuer blir det trukket frem som en utfordring å ivareta rettssikkerhet og likebehandling samtidig som man skal øke tillit. Å balansere tillit og kontroll er altså viktig for å ivareta likebehandling og rettssikkerhet. Balansen er også viktig for tillitsbasert ledelse fordi underliggende i alle tillitsrelasjoner er en usikkerhet ved at den som gir tillit, ikke har

kontroll på hvordan tilliten brukes. Myndighet kan delegeres, men ledere har likevel det overordnede ansvaret og må dermed utøve nødvendig kontroll.

3 Hvordan legge til rette for god gjennomføring av reformen?

I dette kapitlet drøfter vi noen temaer og veivalg som KDD står overfor i gjennomføringen av tillitsreformen.

3.1 Departementenes føringer om tillitsreformen

Det er lagt til grunn at departementene skal være pådrivere for tillitsreformen i sine sektorer og gi eventuelle føringer i tildelingsbrev til sine underliggende virksomheter (KDD, 2022). Arbeid med tillitsreformen er imidlertid ikke gitt som en fellesføring for 2023, og det er opp til det enkelte departement å vurdere om slike føringer skal gis.

En gjennomgang av departementenes tildelingsbrev for 2023 viser et svært sammensatt bilde. Tre av 15 departementer (HOD, KLD, SD) gir ikke føringer om tillitsreformen. To departementer (AID og KD) gir føringer til utvalgte virksomheter. I AIDs tilfelle gjelder dette Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens KD gir tilpassede føringer til de fleste av virksomhetene, med unntak av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Forskningsrådet. Syv departementer (LMD, NFD, FIN, FD, JD, KDD og OED) gir likelydende føringer til alle sine virksomheter, mens BFD også gir føringer til alle, men som i større grad er tilpasset den enkelte virksomhet. Føringene fra FD og OED er av mer overordnet karakter enn føringene fra de øvrige departementene. Fem av departementene (AID, BFD, KDD, KD, NFD) ber virksomhetene konkret om innspill til piloter, forsøk eller lokale utviklingsprosjekter som understøtter målene med reformen.

Det er også variasjon i måten departementene viser til målene med tillitsreformen på. Dette synliggjør at reformen tar noe ulike retninger. Enkelte viser til at reformen skal gi tjenester med bedre kvalitet til rett tid. Andre framhever at målet er å øke handlingsrommet og gi mer faglig frihet til førstelinjen i staten og i kommunesektoren slik at offentlig sektor samlet sett blir mer brukervennlig. Uavhengig av målformuleringer er imidlertid hovedbudskapet at mer tillit innad skal gi resultater i form av bedre tjenester for innbyggerne.

Tematisk varierer departementenes forventninger i tildelingsbrevene for 2023. De dreier seg om følgende:

- Mål- og resultatstyring – forbedret styring og reduserte rapporteringskrav, helhetlig virksomhetsstyring tilpasset risiko og vesentlighet (FIN, FD, JD, KD, LMD, NFD)
- Videreutvikle god balanse mellom tillit og kontroll i etatsstyringen, og forsvarlig ivaretagelse av rettsikkerhet, likebehandling og internkontroll (FIN)
- Tillitsbasert ledelse (UD, BFD, KD, NFD,)
- Styrket medbestemmelse og bedre mulighet for involvering av ansattes organisasjoner og brukerorganisasjoner (NFD)
- Større handlingsrom til førstelinjen, tjenesteutvikling med utgangspunkt i praksisfeltet, god utnyttelse av medarbeidernes kompetanse (Kultur- og likestillingsdepartementet, AID, BFD, FIN, KD, OED, UD)
- Bedre koordinerte tjenester på tvers av sektorer (BFD)

- Samarbeid stat – kommune (AID)

3.2 Hvordan kan KDD være pådriver?

Som koordinator og pådriver i arbeidet med gjennomføring av tillitsreformen har KDD en krevende oppgave. I flere intervjuer med departementene kommer det fram som ønskelig at KDD tar en mer offensiv rolle som koordinator av reformen.

Vanligvis vil en koordinatorrolle som såkalt lederdepartement dreie seg om å være prosessleder og legge til rette for å skape enighet blant de berørte departementene. Når det gjelder KDDs rolle i Tillitsreformen vil denne være noe annerledes fordi den ikke vil handle om å skape enighet om en felles retning, men heller en felles forståelse av rammer for reformen, og forventninger til departementene i arbeidet.

Difi har tidligere utformet samordningsstigen (Difi, 2014; Difi, 2016-b) med tanke på å illustrere grader av samordning. Vi bruker her trinnene i denne stigen til å belyse ulike spørsmål og veivalg som KDD står overfor for å drive fram reformen.

Trinn 1: Informere om reformen

Det laveste trinnet for samordning er å informere om samordningsbehovet og overlate til de andre aktørene å tilpasse seg. For KDD vil det i dette tilfellet være å informere om reformens ideer og intensjoner og for øvrig overlate til departementene å følge opp innenfor sine sektorer. I arbeidet med reformen er det etablert en struktur som synes velegnet for å informere og utveksle erfaringer: Et statssekretærutvalg ledet av KDD og med deltakelse fra åtte departementer (HOD, AID, BFD, KD, FD, FIN, JD, KDD) og Statsministerens kontor som møtes et par ganger i halvåret. Utvalget støttes av en koordineringsgruppe på embetsmanns nivå ledet av en avdelingsdirektør i KDD og med deltakelse av alle departementene.

Trinn 2: Skape felles forståelse av reformen

En høyere grad av samordning er å forsøke å utvikle en felles forståelse, slik at deltakerne lettere kan bidra til felles mål. Dette synes svært relevant for KDD og tillitsreformen. Inntrykket fra intervjurunden er at her gjenstår det mye. Selv om reformen er forankret i regjeringen, opplever departementene og sektorene en rekke utfordringer i oppfølgingen av reformen, jf. kap. 2. Det gjelder hvilke problemer reformen primært er ment å løse, at forventningene til reformen spriker, at reformen treffer sektorene ulikt, og ikke minst at det er krevende å få fram initiativer nedenfra. Dels har bekymringer for slike utfordringer vært uttrykt overfor KDD, dels kommer det fram i vår intervjurunde. Slike uklarheter kan føres tilbake til da reformen ble lansert, og dette er bare i noen grad avklart senere.

Trinn 3: Legge til rette for forpliktende beslutninger

En enda høyere grad av samordning er når det treffes forpliktende beslutninger på tvers av sektorer. Hvordan er dette relevant for tillitsreformen, som jo skal vokse fram nedenfra? Hva skal det eventuelt treffes felles beslutninger om? Hva skal KDDs pådriverrolle omfatte?

Nå er allerede tillitsreformen forankret i regjeringen. Etter det vi forstår, fikk KDD fullmakt fra regjeringen til å be de øvrige departementene gjøre rede for hvordan de vil følge opp reformen innenfor åtte angitte temaer. Vektleggingen mellom temaene ble overlatt til

departementene. Fem av de åtte temaene kan senere gjenfinnes i inspirasjonsnotatet fra KDD, og da fordelt på tre tillitsrelasjoner:

- Mellom departement og etat: Redusere unødvendige rapporteringskrav
- Mellom stat og kommune: Gi økt handlingsrom til kommuner
- Innenfor den enkelte virksomhet:
 - Større faglig ansvar i førstelinjen
 - Styrket medbestemmelse og mulighet for involvering for ansattes organisasjoner
 - Økt bruk av tillitsbasert ledelse.

I inspirasjonsnotatet heter det også: «*Departementene må via etatsstyringen være pådrivere overfor virksomhetene, etterspørre resultater og signalisere klare forventninger*» (KDD, 2022, s. 9). På den annen side blir det oppfordret generelt til å sette i gang piloter og forsøk som kan bidra til å realisere tillitsreformen, samtidig som det framholdes at departementene selv velger hvordan de vil følge opp reformarbeidet i sin sektor.

KDD forsøker altså å balansere pådriverrollen med «nedenfra-tilnærmingen»: Det stilles krav om framdrift, og det legges noen rammer (i form av reformtemaer), men det overlates til departementene å fylle rammene med innhold. Et spørsmål her er i hvilken grad KDD bør søke aksept for en pådriverrolle som går lengre for å sikre realisering av reformen. Det kan eksempelvis omfatte å gi prioritet til bestemte temaer eller tilnæringsmåter eller på annen måte «regissere» reformarbeidet. Pådriverrollen kan også utvides ved å legge mer vekt på framdrift, f.eks. ved å sette frister og kreve noe dokumentasjon av resultater.

Trinn 4: En omforent framdriftsplan

Det høyeste trinnet på samordningsstigen er når det på grunnlag av en felles forståelse utvikles en omforent plan og felles løsninger for videre arbeid. En slik plan synes lite relevant for tillitsreformen, i og med at den skal vokse frem nedenfra. Derimot kan det reises spørsmål om pådriverrollen også bør omfatte å utvikle en framdriftsplan med milepæler for videreføring av reformen. Dette vil kunne skape større forutsigbarhet og et bedre grunnlag for departementene når de henvender seg til sine sektorer.

3.3 Piloter og forsøk eller del av det løpende arbeidet?

Erfaringsmessig er mange reformer preget av at mye skal skje mer eller mindre på én gang. I DFØ-rapporten om statlige reformer (2020) ga vi derfor råd om å gå mer skrittvis fram i gjennomføringen av reformer. Den tilnærmingen som regjeringen har valgt for tillitsreformen, med vekt på piloter og forsøk, kan sies å være i tråd med en slik strategi.

På bakgrunn av signalene om innholdet i en tillitsreform kan piloter og forsøk være en av flere strategier i arbeidet. Intervjuene i departementene underbygger dette og viser at det er ulike forventninger til hva som bør vektlegges i det videre arbeidet. På den ene siden arbeides det med å iverksette piloter og forsøk som skal skaffe gode eksempler. På den andre siden vises det til at økt tillit kan inngå som en integrert del av forvaltningens daglige

arbeid, blant annet i departementenes styring av underliggende virksomheter, internt i virksomhetene eller i statens styring av kommunesektoren.

På bakgrunn av samtaler med representanter for Oslo kommune framstår tillitsbasert styring og ledelse som en hovedtilnærming i deres arbeid med tillit. I likhet med den nasjonale satsingen er det lagt vekt på lokale tilpasninger og initiativ nedenfra, men i kombinasjon med at sentraladministrasjonen setter retning for arbeidet, gir overordnede signaler og tilrettelegger for erfaringsdeling. I dette inngår blant annet spørsmål om strategi og ledelse, medarbeiderskap, tillit som arbeidsform og tillit som virkemiddel for å oppnå andre mål.

Et inntrykk fra intervjuene i departementene er at det er et ønske om en bedre balanse slik at det legges økt vekt på tillitskapende arbeid i den løpende virksomheten i tillegg til satsingen på piloter og forsøk. Videre etterlyser departementene mer vekt på hva tillitsreformen innebærer i lys av ulike styringsprinsipper, forholdet mellom tillit og kontroll, mål og resultatstyring i relasjonen departement – direktorat og internt i virksomhetene. Det berører blant annet dilemmaer tillitsreformen reiser med hensyn til økt handlingsrom og skjønnsutøvelse versus likebehandling og rettsikkerhet. Det blir gitt uttrykk for et ønske om mer problematisering og drøfting av slike problemstillinger og hvordan balansen bør være.

3.4 Hvordan legge til rette for evaluering?

Foreløpig er det ikke lagt planer for evaluering av arbeidet med tillitsreformen på overordnet nivå, men KDD har signalisert et ønske om at enkelte piloter blir evaluert. Intensjonen er at virksomhetene som gjennomfører pilotene også er ansvarlig for eventuelle evalueringer (KDD, 2022, s. 13). Evaluering vil være sentralt for å sikre en systematisk erfaringsinnhenting fra piloter, og for innsikt i hvordan de bygger opp under målene i tillitsreformen. I den grad det ikke tas sikte på en følgeevaluering av tillitsreformen, er det derfor et spørsmål om ikke KDD bør ta ansvar for å sikre et opplegg for evaluering av piloter i reformen. Slike evalueringer bør innrettes med sikte på læring, tilpasses omfanget av pilotene, og de kan enten gjennomføres ved bruk av interne eller eksterne ressurser. Det bør også etableres rutiner som bidrar til at erfaringer fra enkeltpiloter føres tilbake til det overordnede arbeidet med tillitsreformen.

Når det gjelder evaluering av forsøk, peker evalueringen av forsøksloven i Norge på at krav om evaluering ble en barriere for mange kommunene når de skulle søke om forsøk. Dette skyldes at mange kommuner manglet ressurser til å kunne planlegge en grundig evaluering (Oxford Research, 2020, s. 35). I Danmark har det vært vanskelig for kommunene å kombinere mange forsøk og høye evalueringskrav (Rambøll mfl., 2014, s. 55). Evalueringen av forsøksloven i Norge peker på betydningen av gode evalueringer. Her er det også trukket fram at det er viktig å lære av forsøk, og at gode evalueringer og oppfølging av forsøk er avgjørende (Oxford Research, 2020, s. 42). Videre at målet med forsøkene bør være å gjøre dem til varige ordninger dersom de gir gode resultater. Manglende dokumentasjon har også blitt fremhevet som en barriere for at ny lovgivning kan påvirkes av forsøkene (Rambøll mfl., 2016, s. 24).

3.5 Hvordan legge til rette for erfaringsutveksling og læring i tillitsreformen?

KDD legger vekt på at det er viktig å dokumentere hva som skjer underveis i tillitsreformen, slik at virksomhetene kan lære av hverandre. Videre at det er behov for å sikre praktisk erfaringsutveksling på tvers av sektorer og forvaltningsnivå (KDD, 2022, s. 13). I DFØs rapport om erfaringer fra statlige reformer blir følgeevalueringer trukket fram som et egnet verktøy som gir muligheter for erfaringsutveksling og justering av tiltak og kurs underveis i reformer (DFØ, 2020). I den grad det ikke er aktuelt å gjennomføre en følgeevaluering av reformen, vil det derfor være viktig å finne andre måter å dokumentere utviklingen i reformen på.

Særlig vil tilrettelegging for erfaringsutveksling være sentralt i det videre arbeidet med reformen. Dette gjelder både erfaringer med gjennomføring av piloter og forsøk og det mer løpende arbeidet som skjer i ulike deler av forvaltningen innen tillitsbasert styring og ledelse.

I så måte kan det være relevant å dra veksler på erfaringene fra utviklingsprogrammet *Saman om ein betre kommune*. KDD hadde også her en nøkkelrolle i programmet og med deltagelse fra både ledelse, tillitsvalgte og folkevalgte. Evalueringen peker på at erfaringsspredning var et avgjørende grep for de oppnådde resultatene (Oslo Economics, 2016). Her ble det lagt vekt på erfaringsspredning både mellom deltagerkommunene og til andre kommuner utenfor programmet. Sentrale tiltak var nettverkssamlinger organisert rundt ulike temaer og en egen nettside som var etablert for programmet. Her ble imidlertid også tre eksterne kompetansemiljø knyttet til programmet med sikte på følgeevaluering.

3.6 På hvilken måte kan partssamarbeid bidra til tillitsreformen?

I gjennomføringen av tillitsreformen er det lagt stor vekt på at partene i arbeidslivet skal være involvert. Høringsinnspillene til tillitsreformen viser at både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene er opptatt av at tillitsreformen bygger videre på den norske modellen og Hovedavtalens bestemmelser.

Intervjuene i utvalgte departementer og direktorater etterlater et inntrykk av at partssamarbeid og involvering av ansattes organisasjoner er ivaretatt i tillitsreformen. KS mener at medbestemmelse og partssamarbeid allerede er godt ivaretatt innenfor de etablerte systemene. Vi ser at samtlige fem departementer som ber om innspill til piloter og forsøk i årets tildelingsbrev, anmoder om at fagforeningene blir trukket inn i arbeidet. To av departementene peker i tillegg på behovet for å involvere brukerorganisasjoner.

For føringene om det mer løpende arbeidet med tillitsbasert styring og ledelse ser vi imidlertid at departementene i liten grad gir særskilte signaler om partssamarbeid. I intervjuene i departementene får vi opplyst at det har vært arrangert møter mellom politisk ledelse og representanter for ledelse og ansattes organisasjoner i virksomhetene som et

ledd i tillitsreformen. Her blir det pekt på som særlig viktig at både virksomhetsledelse og tillitsvalgte er til stede i slike møter.

Erfaringer viser at selv om rammeverket i Hovedavtalen er godt, er det ikke tilstrekkelig for å sikre etterlevelse. Dette belyses blant annet gjennom et notat fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) hvor det kommer fram at hver tredje arbeidstaker opplever at de har fått mindre innflytelse over saker som er viktige for dem de tre siste årene. Denne nedgangen er særlig synlig i statlig sektor og statseide virksomheter (Dahl, 2022). Samtidig ser vi at medarbeidere i forvaltningen jevnt over rapporterer om høy tilfredshet med sine ledere (STAMI, 2023), herunder stor grad av opplevd autonomi og selvbestemmelse, og lav grad av rollekonflikt (DFØ, 2021-b)

Partssamarbeid og medbestemmelse vektlegges lite i de ulike lederutdanningene levert av private eller offentlige utdanningsinstitusjoner. Dette er nyttig å kjenne til som et bakteppe for det videre arbeidet med partssamarbeid og medvirkning i forbindelse med tillitsreformen.

Ved hovedoppgjør i staten forhandles det frem midler for økt satsing på en rekke områder, eksempelvis kompetanse på å fremme et godt samarbeid mellom partene. Statlige virksomheter kan søke om midler til lederopplæring i partssamarbeid og medbestemmelse. I disse søkeprosessene skal de tillitsvalgte være med. Tariffavsatte midler bidrar til tiltak som kan underbygge tillitsreformen, men kan eventuelt knyttes enda tettere til dette formålet.

4 Hvordan styrke og vedlikeholde tillitsbasert styring og ledelse?

Med bakgrunn i signalene som KDD har gitt i inspirasjonsnotatet, vil vi i dette kapittelet se nærmere på hvordan tillitsbasert styring og ledelse kan styrkes og vedlikeholdes. Sentrale kjennetegn ved tillitsbasert styring mellom departement og virksomhet vil også gjelde virksomhetsstyring internt.

Slik det framgår av inspirasjonsnotatet, legger KDD til grunn at tillitsbasert styring og ledelse er et virkemiddel for å realisere tillitsreformen (KDD, 2022, s. 9). Økt handlingsrom og faglig frihet er et uttrykk for tillitsbasert ledelse, mens god praktisering av mål- og resultatstyring bygger opp om tillitsbasert styring.

Det er rimelig å anta at graden av tillitsbasert styring og ledelse varierer. For noen vil det være snakk om å styrke graden av tillitsbasert styring og ledelse, mens det for andre kan være snakk om å vedlikeholde nivået av tillit.

4.1 Hva kjennetegner tillitsbasert styring?

Som nevnt i KDDs inspirasjonsnotat er mål- og resultatstyring i utgangspunktet tillitsbasert ved å legge til grunn at de som utøver tjenestene har best kunnskap om hvordan målene best kan nås. Overordnet myndighet fastsetter mål, mens virksomhetene velger virkemidler for å nå målene. Rapportering på resultater og måloppnåelse benyttes deretter til læring, utvikling, styring og kontroll. God praktisering av mål- og resultatstyring understøtter med andre ord viktige elementer i tillitsreformen.

Departementer og virksomheter har jobbet målrettet med å utvikle og forbedre mål- og resultatstyringen. Erfaringer viser at flere fortsatt har utfordringer med mye aktivitetsstyring og omfangsrik rapportering. Dette kan knytte seg til at det er vanskelig å endre praksis og at mange synes det er krevende å fastsette tydelige og overordnede mål og styringsparametere (PWC, 2021). Erfaring fra praksisfeltet viser at enkelte opplever at overordnede mål blir så abstrakte at det er vanskelig å se sammenhengen med eget bidrag. Erfaring viser også at det kan bli så sterk fokusering på enkeltresultater at det blir målforskyvning. Det er også grunn til å anta at noe av utfordringen kan handle om begrepsbruk på styringsområdet, som ikke alltid er like enkel å forstå og bruke, herunder «overordnede mål» og «styringsparameter».

En annen kilde til detaljstyring er politiske føringer. Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten i 2020 er en illustrasjon på dette (BCG, 2020). Der pekes det på at den politiske oppmerksomheten i større grad er rettet mot mål for politiets innsatsfaktorer og organisering, som for eksempel politidekning, hvilke lokasjoner etaten skal ha og hvilke organisatoriske enheter hvert politidistrikt skal ha, snarere enn hvilke kriminalitetspolitiske mål som skal nås.

Tillit er et godt utgangspunkt for all god styring. I tillegg til å sette mål som gir handlingsrom og sørge for rapportering som fører til forbedring, er dialog og involvering i styringsprosessene viktige virkemidler for å styrke styringsrelasjon og tillit. For eksempel vil en virksomhet som involveres i utvikling av mål, trolig oppleve større eierskap og lojalitet til målet. Og i de tilfeller det er nødvendig for et departement å være tettere på gjennom å sette flere mål eller aktivitetskrav, kan involvering og dialog bidra til at tilliten ikke svekkes selv om kontrollen øker.

Styringen har de senere tiår vært preget av utvikling i nye fagområder og metodikk. Stadige nye metoder er kommet til. Eksempler på dette er risikostyring, evaluering, gevinstrealisering og porteføljestyring. Nye metoder er ikke problematisk i seg selv, men det kan være vanskelig å tilpasse dem til hverandre slik at styringen blir god og effektiv.

I veilednings- og rådgivningssituasjoner blir DFØ ofte møtt med at bruk av riktig metode er viktigere enn hva man kan få ut av styringsaktivitetene. Og at virksomheter forventes å bruke veiledning fra DFØ, som en kvalitetssikring på at styringen er under kontroll.

Dessverre medfører dette risiko for at bruk av "rett metode" blir vektlagt høyere enn spørsmålet om hvilken styring virksomheten trenger. Mange har ikke gjennomført en tydelig vurdering av egne styringsbehov ut fra egenart, risiko og vesentlighet. Det er også ting som tyder på at departementer og virksomheter har ulik oppfatning av hvor skoen trykker (DFØ, 2023-b; PWC, 2021). Ett eksempel er at departementene mener etatsstyringen brukes mest til effektmåling, strategiske prosesser og læring, mens deres underliggende virksomheter mener den brukes mest til kontroll (PWC, 2021).

Dette er forhold som kan påvirke styring og måloppnåelse, og som kan ha konsekvenser for styringsrelasjonen.

4.2 Hva kjennetegner tillitsbasert ledelse?

Tillitsreformen innenfor den enkelte virksomhet i stat og kommune handler blant annet om å øke bruken av tillitsbasert ledelse (KDD, 2022, s. 9).

Ledelse handler om å skape nødvendige forutsetninger for at mennesker kan og vil ta ut sitt beste. Tillitsbasert ledelse forutsetter at de som gis tillit, har nødvendig kompetanse til å utføre jobben man blir tildelt. Derfor er det viktig å utnytte og utvikle medarbeidernes kompetanse. Det er lederens oppgave å stimulere til læring og deling av kompetanse på tvers av fagområder og virksomheter.

Tillit utvikles i relasjoner og bygges over tid ved gjentatte tillitsskapende handlinger. Ettersom tillit har et relasjonelt element og forutsetter kompetanse, kan man ikke definere nøyaktig hvordan tillit skal utøves i lederrollen. Dermed vil tillitsbasert ledelse påvirkes av situasjonelle og relasjonelle faktorer.

Bentzen (2018) beskriver fire veier (tiltak) som kan øke tillitsbasert styring og ledelse: 1) Fjerne unødvendige eller u hensiktsmessige styringsformer, for eksempel avslutte

gammeldags rapportering fra «arkeologiske» lag av gamle systemer; 2) fastholde styringsformer som virker bra eller fortsatt er viktige, for eksempel målstyring; 3) forankre styring og ledelse som en uansett ikke kan bli kvitt, for eksempel en del ekstern rapportering; 4) og utvikle ny, mer tillitsbasert styrings- og ledelsesformer enn det som er dagens praksis (for eksempel distribuert ledelse).

Bringselius (2018) mener tillitsbasert styring og ledelse er mer et grunnsyn på styring og ledelse, en filosofi, enn en styringsmodell eller et ledelseskonsept. Dersom tillitsbasert styring og ledelse er mer en filosofi enn en oppskrift, kan tillitsbasert styring og ledelse forstås og brukes på mange måter.

Tillitsbasert styring og ledelse er ikke forventet å fjerne styring, noe også Bringselius (2018) og Bentzen (2018) understreker. Målstyring f.eks. er en grunnleggende del av både transformasjonsledelse og distribuert ledelse som fremheves å være naturlige ledelsesformer i tillitsbasert styring og ledelse. Det er derimot en forventning om at tillitsbasert styring og ledelse skal føre til færre og tydeligere mål, mindre kontroll og mindre regulering enn tradisjonell styring og ledelse.

4.3 Hvilke krav stiller tillit til medarbeiderne?

God ledelse og godt medarbeiderskap er avhengig av hverandre. Dersom tillitsreformen skal medføre en endring hos ledere, må vi også snakke om hvordan dette vil medføre endring hos medarbeiderne, for dette er et gjensidig avhengighetsforhold. For å tydeliggjøre denne avhengigheten er det behov for å synliggjøre og aktualisere medarbeiderskap.

Medarbeiderskap handler i hovedsak om hvordan medarbeidere forholder seg til arbeidsoppgaver, arbeidskollegaer og arbeidsgiver. Ansvar er et sentralt tema, og det handler om å stå ansvarlig for å utføre jobben man er satt til å gjøre, ta ansvar for å vurdere hva som er faglig eller moralsk riktig (Velten mfl., 2016).

For å utvikle godt medarbeiderskap må derfor medarbeiderne ha rom til å ta ansvar, og de må ha kompetanse og mulighet til å påvirke. Ledere må legge til rette for medarbeiderskap gjennom å gi rom for å ta ansvar, inkludere medarbeidere i avgjørelser, gi tilbakemeldinger, stille krav, vektlegge formål og hensikt, fokusere på medarbeidernes utvikling og være støttende.

Godt medarbeiderskap er også viktig for organisasjonen. Forvaltningen står i stadig endring, må utvikle nye løsninger, ta i bruk ny teknologi og jobbe for en bærekraftig utvikling. Dette forutsetter et velutviklet medarbeiderskap.

5 Refleksjoner og innspill til videre arbeid

På bakgrunn av omtale og drøfting i de foregående kapitlene vil vi her komme med refleksjoner og innspill til det videre arbeidet med tillitsreformen. Dette inkluderer tiltak som DFØ vil jobbe med i det videre. Innspillene er på noe ulikt detaljeringsnivå avhengig av tematikk og fagområder.

I kapittel 5.1 gir vi våre refleksjoner og innspill til hvordan reformen kan videreutvikles for å realisere målet med reformen, og i kapittel 5.2 gir vi våre refleksjoner og innspill til både KDD og FIN om tillitsbasert styring og ledelse.

5.1 Videreutvikling av reformen

Etter vår vurdering er en hovedutfordring i arbeidet med reformen at det skapes for lite initiativ nedenfra i tråd med reformens intensjon. Departementene har et selvstendig ansvar for å skape innhold i reformen, men intervjuer med nøkkelpersoner i reformarbeidet viser at det er behov for å skape en mer felles reformforståelse og å avklare rammer for videre arbeid.

Drøfte utfordringer i reformarbeidet

For å lykkes med reformen foreslår vi at KDD klargjør sentrale utfordringer i reformen. Hensikten vil være å utvikle en felles forståelse av rammer for reformarbeidet og å gi departementene et grunnlag for å legge bedre til rette for initiativ innenfor egen sektor. I tråd med reformen er det for eksempel behov for at departementene vurderer reformens relevans innenfor egen sektor og jobber for å klargjøre hvilke problemer reformen skal løse. Følgende problemstillinger kan være aktuelle å drøfte:

- Hva er suksesskriteriet for reformen?
- Hva er relevansen av reformen for ulike sektorer og hvilke problemer skal reformen bidra til å løse?
- Hvordan få opp initiativ nedenfra, herunder om det kan gis bistand i form av økonomisk støtte og/eller råd og veiledning.
- Er det behov for å angi noen prioriteringer fra sektordepartementene, f.eks.:
 - Hvilke tillitsrelasjoner eller temaområder det bør satses på lokalt?
 - Vektlegging av piloter og forsøk vs. Løpende arbeid med tillitsbasert styring og ledelse?

KDD bør ta en tydeligere rolle som pådriver

Etter vår vurdering er det behov for at KDD klargjør innholdet i rollen som pådriver for tillitsreformen. Bør den rollen omfatte å gi prioritet til bestemte temaer eller tilnæringsmåter eller på annen måte «regissere» reformarbeidet?

Eller bør pådriverrollen utvides ved å legge mer vekt på å sikre framdrift, f.eks. ved å sette frister for å komme opp med reforminitiativ og – etter hvert – tilhørende

resultatvurderinger? I tråd med reformens ide må dette i så fall begrenses sterkt. Det kan uansett ikke legges opp til styring, kontroll og rapportering på tiltaksnivå.

Hittil har KDD bare kunnet oppfordre departementene til å bruke tildelingsbrev for oppfølging av reformen i virksomhetene. For å sikre bedre framdrift bør departementene få som pålegg å ta i bruk tildelingsbrevene på denne måten.

En felles framdriftsplan for å videreføre reformen

Selv om initiativene i tillitsreformen skal skje nedenfra, og innholdet i reformen vil variere mellom sektorer, bør KDD utarbeide en framdriftsplan som skisserer en *prosess* for et skrittvisst arbeid med reformen. En slik plan kan synliggjøre møtepunkter, hvilke aktører som skal involveres, tid for regjeringsbehandlinger mv. En framdriftsplan vil også kunne gi grunnlag for å få til gode koblinger mellom det som skjer av aktiviteter ute i virksomhetene og opp mot KDD sin koordinering av reformen.

På denne måten vil KDD også kunne skape økt forutsigbarhet for alle involverte i reformarbeidet. Dette vil også kunne være et viktig verktøy for å kommunisere tillitsreformen utad, ikke bare til forvaltningen, men også ulike interessentgrupper.

Brukerperspektivet må ivaretas i det videre arbeidet

Offentlig sektor er til for innbyggerne, og brukernes behov både i og på tvers av sektorer er sentralt, ikke minst i lys av at målet med reformen er offentlige tjenester med bedre kvalitet og til rett tid. Som et ledd i tillitsreformen vil det derfor være viktig å diskutere hvordan brukerperspektivet kan ivaretas i reformarbeidet, og hvordan brukermedvirkning kan inngå som et ledd i tjenesteutviklingen ute i virksomhetene. Videre vil det være nyttig å få opp erfaringer med hvordan dette gjøres innenfor ulike sektorer.

Skape arenaer for erfaringsutveksling

KDD bør legge til rette for erfaringsutveksling og oppfølging av tillitsreformen, eksempelvis ved å etablere et nettverk eller en møteplass for erfaringsutveksling, med sikte på deling av erfaringer fra arbeidet med piloter og forsøk og ulik tematikk som er av relevans for arbeidet med tillitsreformen. Dette vil kunne gi synergier på tvers i forvaltningen og kan bidra til å føre erfaringer fra reformarbeidet tilbake til det overordnede arbeidet med tillitsreformen og videre forvaltningsutvikling.

Evaluerings av piloter og forsøk

Når det gjelder systematisering av erfaringer fra piloter og forsøk, bør KDD vurdere å etablere et felles opplegg som kan benyttes for evaluering av piloter og forsøk. Som et ledd i dette bør det også avsettes ressurser til å samle og videreformidle kunnskap og erfaringer fra piloter og forsøk.

5.2 Tillitsbasert styring og ledelse

I dette kapitlet gir vi innspill til KDD om hvordan tillitsbasert styring og ledelse kan bidra til å realisere målet med reformen. Flere av innspillene i dette kapitlet er mer generelle temaer og utfordringer på styringsområdet, men er likevel relevante for tillitsreformen. God styring er ofte preget av tillit.

5.2.1 Styring

Helhetlig og involverende tilnærming for å forbedre styringen

Tillitsreformen kan gi en fornyet mulighet til å forbedre og forenkle styringen. I tråd med tillitsreformen bør det være opp til den enkelte sektor og virksomhet å finne ut hvor skoen trykker mest og hvordan tillitsbasert styring og ledelse kan styrkes.

DFØ ser behov for å legge større vekt på egenart, risiko og vesentlighet for å identifisere styringsbehov og hva man ønsker å forbedre ved styring av og i statlige virksomheter. Styringsbehovet kan variere. Noen kan ha behov for å korrigere nivået av rapportering eller legge mer vekt på samarbeid og samordning. Andre kan ha behov for å gjennomføre tydeligere prioriteringer, ruste virksomheten for omstilling, eller å få styringsaktiviteter til å henge bedre sammen. Uavhengig av styringsbehovet er dialog og involvering i styringsprosessene viktig for å styrke styringsrelasjonen og måloppnåelsen. Mange virksomheter i dag har stramme rammer i kombinasjon med større utviklings- og investeringsbehov, og de opplever dette som utfordrende (DFØ, 2023-b). Å legge til rette for dialog og involvering om dette i styringsdialogen vil ikke bare kunne medføre økt gjensidig forståelse, men også kunne bidra til god styring og bedre måloppnåelse.

DFØ anbefaler derfor at departementene arbeider med tillitsbasert styring gjennom dialog og involvering av virksomhetene, og slik at innsatsen prioriteres der styringsutfordringene er størst, og i lys av egenart, risiko og vesentlighet.

Styringsdialogen bør i større grad innrettes mot læring og forbedring

DFØ mener videre at analyser av sammenhengen mellom virkemidler, tiltak og effekter bør prioriteres i rapportering slik at det fremmer læring og forbedring. I tillegg bør virksomhetene i større grad ta i bruk egenprodusert styringsinformasjon og annen tilgjengelig kunnskap for å belyse måloppnåelse. Departementene på sin side bør i større grad etterspørre analyser og effekter, samtidig som de kritisk vurderer eget informasjons- og kontrollbehov.

For øvrig er det i rapporteringen særlig viktig å skille mellom informasjon til internt bruk for kontroll og utvikling av virksomheten, og informasjon som bør løftes til styringsnivået over.

Det er behov for mer kunnskap og kompetanse om styring i staten

DFØ mener at generell kunnskap og kompetanse om mål- og resultatstyring og hvordan den spiller sammen med andre styringsvirkemidler, er nødvendig for å bedre styringen i forvaltningen. DFØ vil ta initiativ til å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget gjennom forskning, statistikk og enklere kartlegginger. DFØ vil også vurdere å utvikle et verktøy for selvevaluering, for å gi brukerne bedre grunnlag for å innrette egen styring, og for å gi økt kunnskap om status på styringsområdet. Akademia kan være en relevant samarbeidsaktør i videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget om styring i staten.

5.2.2 Ledelse og medarbeiderskap

Den norske ledelsesmodellen, og ledelse i forvaltningen, er i stor grad preget av likeverd og gjensidig avhengighet. Elementer som medvirkning, individuelle og situasjonelle hensyn og stor grad av autonomi har alle et sterkt fotfeste i den norske og nordiske ledelsesmodellen.

Dette er forhold som samsvarer godt med forventningene om hva som skal kjennetegne tillitsbasert ledelse (Bentzen, 2018). Jevnt over i forvaltningen ser vi også at medarbeidere rapporterer om stor grad av autonomi og selvbestemmelse, og lav grad av rollekonflikt (DFØ, 2021-b; STAMI, 2023).

Med bakgrunn i dette er det lite som tilsier at måten ledelse utøves i forvaltningen dramatisk må endres som følge av tillitsreformen. Tillitsreformen setter likevel søkelyset på ledelse i forvaltningen, og det gir en god anledning til å arbeide kontinuerlig med lederutvikling på samme måte som med medarbeiderutvikling.

Behov for å synliggjøre og aktualisere medarbeiderskap i utviklingsarbeidet

Et av målene for reformen er at den skal *øke handlingsrommet og gi mer frihet til førstelinjen i staten og kommunesektoren*. For å få til dette må ledere legge til rette for medarbeiderskap gjennom å gi rom for å ta ansvar, inkludere medarbeidere i avgjørelser, gi tilbakemeldinger, stille krav, vektlegge formål og hensikt, fokusere på medarbeidernes utvikling og være støttende. Dersom tillitsreformen skal medføre en endring hos ledere, må det også innebære en endring hos medarbeiderne fordi det er et gjensidig avhengighetsforhold. For å tydeliggjøre denne avhengigheten er det behov for å synliggjøre og aktualisere medarbeiderskap i utviklingsarbeidet.

5.3 Videre oppfølging i DFØ

I det følgende redegjøres det for hva DFØ vil gjøre innenfor sine fagområder på styring, ledelse og organisering i oppfølging av reformen.

Mer veiledning om styring

DFØs kompetansetjenester er et viktig ledd i å utvikle styringskompetansen i staten, og for å møte behovene på styringsområdet vil DFØ blant annet utarbeide kompetansetiltak som vektlegger hensikten med styring og virksomhetenes egne styringsbehov. Vi vil også se styring, organisering og ledelse mer i sammenheng og vurdere ytterligere kunnskapsbehov. I tillegg vil DFØ gjennomgå begrepsapparatet på fagområdet statlig styring, jf. oppdrag i tildelingsbrev 2023.

Helhetlig ledelse

DFØ har fått i oppdrag av KDD å videreutvikle kompetansetilbudet til ledere og medarbeidere i staten. I dette arbeidet skal vi vise hvordan tillitsbasert styring og ledelse kan innarbeides i lederutvikling, og hvordan opplæring i medbestemmelse for ledelse og tillitsvalgte kan videreutvikles.

Viktigheten av god forvaltningskompetanse

For å vedlikeholde og styrke tilliten kan det også være viktig med god forvaltningskompetanse. Derfor utvikler og tilgjengeliggjør DFØ to e-læringskurs i grunnleggende forvaltningskompetanse i løpet av 2023.

Vurdere bistand og oppfølging av medbestemmelse og partssamarbeid

DFØ har en rekke tilbud for å etterleve intensjonene i Hovedavtalen gjennom veiledning i Statens arbeidsgiverportal og e-læringskurs. Hovedinntrykket er likevel at statlige virksomheter har en vei å gå i denne sammenheng.

Noen relevante tiltak kan være kompetansetiltak i regi av DFØ for å styrke lederes kunnskap om partssamarbeid. Arbeidet med å revidere Arbeidsgiverstrategien for staten og Lederplakaten i 2023 vil vektlegge ledelsens ansvar for medbestemmelse og partssamarbeid og vurdere hvordan partssamarbeid og medvirkning kan gjøres til et integrert tema ved rekruttering og resultatoppfølging av statlige topp- og mellomledere.

Analysere utviklingstrekk i forvaltningen

DFØ har en viktig rolle i å analysere trender og utviklingstrekk i forvaltningen. Kunnskapsutvikling om styring, organisering og ledelse i forvaltningen bidrar til å belyse områder som er relevant for det videre arbeidet med tillitsreformen. Noen konkrete eksempler på slike analyser er Innbyggerundersøkelsen og Statsansattundersøkelsen. Innbyggerundersøkelsen belyser innbyggeres tillit til forvaltningen, og den gir mulighet for å analysere drivere bak innbyggeres tillit. Statsansattundersøkelsen kartlegger blant annet statsansattes opplevelse av autonomi, tillit til egen og andres virksomheter og i hvor stor grad de får brukt egen kompetanse.

Med utgangspunkt i dokument – og referanseliste, se kap 6, er følgende kunnskapsgrunnlag særlig relevante for videre arbeid med Tillitsreformen:

- [Innbyggerundersøkelsen 2021 | DFØ \(dfo.no\)](#)
- [Statsansattundersøkelsen 2021 | DFØ \(dfo.no\)](#)
- [Drivers of Trust in Public Institutions in Norway | en | OECD](#)
- [DFO-rapport-2020-11-Nar-stovet-har-lagt-seg.-Erfaringer-fra-statlige-reformer.pdf](#)
- Bentzen, T.Ø. (2018): *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisasjoner*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bjurstrøm, K. H. (2021): Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger? *Nordisk Administrativt Tidsskrift Vol 98(2)*. <https://doi.org/10.7577/nat.4563>

6 Dokument- og referanseliste

- Aspøy, A. (2022, 8. desember): Små endringer med tillitsreformen. *Stat & Styring*.
<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Fwn2hwJLJwJ:https://www.statogstyring.no/sma-endringer-med-tillitsreform/&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no>
- BCG (2020, februar) *Områdegjennomgang av styringen av politi og lensmannsetaten*.
- Bentzen, T.Ø. (2018): *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisationer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bringselius, L. (2018). *Tillit – En ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor*. Helsingborg: KomLitt.
- Bjurstrøm, K. H. (2021): Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger? *Nordisk Administrativt Tidsskrift Vol 98(2)*.
<https://doi.org/10.7577/nat.4563>
- Dahl, E. M. (2022): *Ett år med pandemi – slitasje på arbeidslivsrelasjonene?* (AFI-notat 2022: 02). Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet.
<https://hdl.handle.net/11250/3001477>
- DFØ (2018): *Status for utvikling av og innholdet i statlige virksomheters årsrapport til departementene* (DFØ-rapport 2018/1).
- DFØ (2020): *Når støvet har lagt seg. Erfaringer fra statlige reformer* (DFØ-rapport 2020: 11).
- DFØ (2021-a): *Tillit*. DFØ. <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/tillit>
- DFØ (2021-b): *Statsansatteundersøkelsen 2021*.
https://dfo.no/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2021#anchorTOC_Hvordan_brukes_resultatene%3F_5
- DFØ (2023-a): *Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land* (DFØ-notat 2023: 1).
- DFØ (2023-b): *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater* (DFØ-rapport 2023: 1).
- Difi (2014): *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi-rapport 2014: 7).
- Difi (2016-a): *Nøkklene til handlingsrommet – Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* (Difi-rapport 2016: 6).
- Difi (2016-b): *Ikke bare pådriver. Om utøvelsen av KMDs samordningsroller* (Difi-rapport 2016: 8).
- Eilertsen, R. & Bjerke, P. (2021-a): *Tillitsreform – mer enn ord* (Rapport 2: 2021). De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte.

- Eilertsen, R. & Bjerke, P. (2021-b): *Tillit og medbestemmelse i Staten* (Rapport 6: 2021). De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte.
- Johnsen, Å. & Svare, H. & Wittrock, C. (2022) *Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye hørt, men lite sett?* Nordisk Administrativt Tidsskrift.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): *Om tillitsreformen – Spørsmål og svar om tillitsreformen*. Inspirasjonsnotat.
- Nosrati, E., Strand, A. H., Lien, L. & Seifert, L. C. (2022): *Tillitsreformen i offentlig sektor – Rommet mellom offentlig ansattes skjønnsutøvelse og brukernes behov for likeverdige tjenester* (Fafo-notat 2022: 10).
- Oslo Economics (2016): *Evaluering av utviklingsprogrammet «Sammen om en bedre kommune»* (2016-8).
- Oxford Research (2020): *Evaluering og utredning av forsøksloven*.
- Prop. 1 S (2022-2023). *For budsjettåret 2023*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931755/>
- Prop. 110 S (2021-2022). *Kommuneproposisjonen 2023*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-110-s-20212022/id2912498/>
- PWC (2021): *Etatsstyring i Praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*.
- Rambøll Management Consulting & BDO Consulting (2014): *Midtvejsrapport – Evaluering af frikommuneordningen*.
- Rambøll Management Consulting & BDO Consulting (2016): *Hovedrapport – Slutevaluering af frikommuneordningen*.
- Regjeringen (2023, 22. februar): *Toppmøte om tillitsreforma*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/toppmote-om-tillitsreforma/id2964153/>
- STAMI (2023): *Referansetall fra medarbeiderundersøkelsen i staten – MUST*. Statens Arbeidsmiljøinstitutt (STAMI).
- Velten, J., Tengblad, S. & Heggen, R. (2016): *Medarbeiderskap – Hva som får folk til å ta ansvar og vise initiativ* (2. utgave). Universitetsforlaget.
- Winsvold, M. S. (2022): *Tillitsreform – erfaringer fra norske kommuner* [Lysarkpresentasjon].

