



Fagfellevurdert vitenskapelig artikkel

Styring og ledelse i handlingsrommet mellom tillit og kontroll

Rannveig Røste* og Thea Dahlquist**

Sammendrag

Nordiske tillitsreformer er rettet mot å styrke medbestemmelse og faglig frihet i offentlige virksomheter. Verdien er allerede til stede, men utøvelse av tillit er vanskelig når eksisterende styringssystemer er forankret i kontroll. Samtidig hevder denne artikkelen at balansen mellom tillit og kontroll nettopp skaper et handlingsrom for tillitsbasert handling. Resultatene er basert på en studie av kommunale direktørers erfaringer med ledelse mellom tillit og kontroll, og avdekker at kommunale ledere utøver tillit i praksis ved bruk av en rekke tillitsbaserte ledelsesstiler i balansen mellom å ha kontroll og ha tillit til. De er også opptatt av å skjerme ansatte slik at de kan drive kollegialt fornyelses- og omstillingsarbeid. Artikkelen viser hvordan en slik tillitsbasert ledelsesstil fordrer institusjonell tillit, forankret i tillitsbaserte styringssystemer i virksomheten og dens omgivelser.

Nøkkelord: Tillitsbasert styring og ledelse, tillit, kontroll, handlingsrom, institusjonell tillit.

***Rannveig Røste** (ansvarlig forfatter), Førsteamanuensis, Institutt for industriell økonomi, strategi og statsvitenskap, Universitetet i Sørøst-Norge. E-post: rannveig.roste@usn.no
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0385-850X>

****Thea Dahlquist**, Avdelingsleder avdeling omsorg, Barneverntjenesten, Fredrikstad kommune.

Denne artikkelen er basert på resultater i en masteroppgave av Thea Dahlquist. Arbeidet er videreutviklet i denne artikkelen av Rannveig Røste. Røste fulgte Dahlquist i arbeidet som veileder. Vi vil takke studenter på etter- og videreutdanning i ledelse for inspirasjon til videreutvikling av artikkelen, og kollegaene Susann Gjerde og Kristin Woll for innsiktsfulle kommentarer til utkast.

Innledning

I 2021 introduserte den sittende regjering i Norge *Tillitsreformen*. Formålet med reformen er å forbedre styring og samordning av offentlige virksomheter gjennom tillitsbasert ledelse. Parolene er styrket medbestemmelse, faglig frihet i førstelinjen og redusert unødvendig rapportering. Hvordan reformen iverksettes er overlatt til den enkelte virksomhet (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2023).

En endring mot mer tillitsbasert styring og ledelse fremstår som en stor omveltning for offentlig sektor og i kontrast til eksisterende hierarkiske og markedsbaserte styringssystemer. I den vitenskapelige debatten har imidlertid forvaltningsforskere i de nordiske landene påpekt at tillit ikke er nytt, men at det er likevel vanskelig å definere hva som legges i begrepet og at tillit som reform krever styring og ledelse for at det skal kunne resultere i ønskede endringer i den enkelte offentlige virksomhet (Bentzen et al., 2025; Bringselius, 2018; Johnsen & Svare, 2024; Siverbo et al., 2024).

Denne artikkelen argumenterer for at det også er behov for en bedre forståelse av hvordan tillit utøves i praksis i offentlige virksomheter for å bidra til en styrket erfaringsbasert kunnskap om hvordan tillit kan fremmes ytterligere gjennom styring og ledelse. Ledere i offentlige virksomheter står i et kontinuerlig krysspress av politikk, administrasjon og faglige styringskrav, men har samtidig et handlingsrom i det de foretar beslutninger. Hvordan ledere griper handlingsrommet mellom eksisterende styringsmekanismer og tillit fremstår som særlig viktig å utvikle kunnskap om for å kunne styrke medbestemmelse og faglig frihet i innovasjons- og utviklingsarbeidet knyttet til store samfunnsutfordringer som klima, demografi og digitalisering (Baldersheim et al., 2021; Bentzen, 2023; Håkansson, 2022; Johnsen et al., 2022; Svare et al., 2023).

Den bredere ledelsesforskningen har beskrevet tillitsbasert ledelse som en form for transformasjonsledelse som tillegger ledere enkelte personlighetstrekk, men hvor forutsetningene for vellykket ledelse er langt mer komplekst og kontekstuelet sammensatt enn personlig lederstil (Gjerde, 2022; Hetland & Sandal, 2003). En vesentlig forutsetning ligger i at tillit er fundert i en relasjonell forventning til en annen persons atferd. Forventningen til atferd forstås som å utløse engasjement, prestasjon og ansvarlighet hos den enkelte ansatte (Das & Teng, 2004; Karp, 2019; Moxnes, 2019).

Forvaltningsforskningen har vært opptatt av denne relasjonelle forutsetningen, og hvordan forutsetningen møter særskilte utfordringer i en kontekst med utstrakt kontroll (Bentzen, 2023; Bouckaert, 2012; Edelenbos & Eshuis, 2012; Vallentin & Thygesen, 2017). I den nordiske tilnærmingen til feltet har Tina Øllgaard Bentzen sin forskning på tillitsreformen i

Danmark vært fremtredende. Bentzen (2018) har kartlagt fire handlingsmåter for å håndtere balansen mellom kontroll og tillit, i fjerning, forandring, fastholdelse og forankring av kontroll. Bentzen har også påpekt betingelser for å fremme tillitsbasert ledelse gjennom selvledelse som en distribuert prosess, styrkede relasjoner og tillitvekkende lederstil. Vår studie, presentert i denne artikkelen, er inspirert av Bentzens betydelige bidrag, og er særlig ansporet av hva som skjer i møtet mellom de fire handlingsmåtene for tillitsbasert styring og de tre betingelsene for tillitsbasert ledelse.

Denne artikkelen inntar en utforskende tilnærming til forskningsfeltet gjennom problemsstillingen: *Hvordan balanserer kommunale ledere mellom tillit og kontroll for å fremme fornyelses- og omstillingsarbeid? Opplever ledere motsetninger mellom tillit og kontroll, eller er kontroll en forutsetning for å skape et handlingsrom for tillitsbasert handling?*

Studien tilnærmer seg problemstillingen gjennom kommunale direktørers erfaringer med styring og ledelse mellom tillit og kontroll. Kommunale direktører ble utvalgt fordi de har et særskilt ansvar for både politisk iverksetting og utvikling av tjenester til kommunens innbyggere. Kommunale direktører står dessuten i en rekke forhold som krever fornyelse- og omstillingsarbeid relatert til store samfunnsutfordringer. Direktørene er også tillagt et særlig ansvar for iverksetting av regjeringens *Tillitsreform*. Kommunale direktører kan slik betraktes som å stå midt i den krevende balansen av kontroll og tillit, og kan slik representere en ekstrem-case (Pettigrew, 1990) som kan bidra til å synliggjøre utfordringene og mulighetene og slik gjøre det lettere å få øye på lignende tilfeller som andre ledere står overfor i offentlig sektor. Kommunale direktørers erfaringer ble innhentet med bruk av kvalitative intervjuer i tre mellomstore bykommuner i Norge.

I neste del av artikkelen går vi videre inn i den vitenskapelige debatten om tillitsbasert styring og ledelse, for å bidra til en dypere forståelse av hvordan ledere opplever at tillit og kontroll fremmer og hemmer tillitsbasert handling. Deretter gjennomgår de metodiske valgene og dataanalysen. Resultatene er presentert i fire hovedfunn for hvordan kommunale direktører erfarer balansen mellom tillit og kontroll: forankre og distribuere tillit, fastholde kontroll, fjerne uhensiktsmessig kontroll og forandre til tillitsbaserte styringssystemer. Diskusjonen viser hvordan resultatene kan bidra til å utvide den vitenskapelige debatten og fremme forståelsen av tillitsbasert ledelse i praksis. Avslutningsvis konkluderes funn og linjer for videre forskning.

Balansen mellom tillit og kontroll

Både forvaltnings- og ledelsesforskningen betrakter tillitsbasert styring og ledelse som positivt når man lykkes. Tillit anses som å utløse engasjement, prestasjon og ansvarlighet hos den enkelte ansatte (Bentzen et al., 2025; Das & Teng, 2004; Johnsen & Svare, 2024; Karp, 2019). Tillit kan slik drive frem innovasjon, forankret i virksomhetens aktiviteter og utfordringer, og gjennom gradvise utviklinger, justeringer og tilpasninger i tett interaksjon med virksomheten kunne resultere i vellykkede endringer (Håkansson, 2022; Moxnes, 2019; Svare et al., 2023).

Tillit - handling i kontekst

Tillit hviler imidlertid på en rekke forutsetninger for at en skal kunne lykkes. Ledelsesforskere påpeker at det først er etter at arbeidet er utført du vil vite om beslutningen om å gi tillit var rett, om ansvaret du har gitt den ansatte er ivaretatt på rett måte. Leder må gi slipp på kontroll uten å være naiv (Karp, 2019; Moxnes, 2019). Hvorvidt du lykkes avhenger ikke bare av personlig lederstil, men også av de ansattes oppfatninger av lederen og arbeidet som utføres, *forankret i den sosiale konteksten på arbeidsplassen* (Das & Teng, 2004; Gjerde, 2022; Hetland & Sandal, 2003).

Det er tre dimensjoner som kan være nyttige for å forstå hvordan den sosiale konteksten på arbeidsplassen bidrar til hvorvidt en lykkes med å gi tillit (Das & Teng, 2004). Den første dimensjonen handler om hvordan den enkeltes *oppfatninger* av tillit formes av den sosiale konteksten. Den andre handler om hvordan oppfatningene former den enkeltes *handlinger*. Den tredje dimensjonen handler om den enkeltes *erkjennelser* av handlingene. De tre dimensjonene er knyttet til hverandre gjennom refleksjoner av erkjennelsen, i oppfatninger av hvordan arbeidet utføres, og hvor den enkelte spiller seg i andres handlinger. Refleksjonene er slik avgjørende for hvordan den enkelte handler selv.

De tre dimensjonene viser også at tillit er handlinger i en sosial kontekst hvor en leder alene ikke kan iverksette enkle tiltak som medfører at ansatte opplever umiddelbare endringer (Edelenbos & Eshuis, 2012; Gjerde, 2022; Vallentin & Thygesen, 2017). Arbeidslivet i Norden har riktignok blitt beskrevet av både forvaltnings- og ledelsesforskere som å inneha enkelte kontekstuelle fortrinn for tillitsbasert styring og ledelse. En rekke sosiale forutsetninger er nedfelt, i utstrakt grad av delegert myndighet og autonomi, og i verdier om aktivt medarbeiderskap (Moxnes, 2019; Røiseland & Vabo, 2016; Velten et al., 2016). Offentlige organisasjoner er også tuftet på verdier om demokrati og legitimitet, som rettferdighet, pålitelighet og faglighet (Byrkjeflot et al., 2022; Knutsen, 2017). Samtidig har den enkelte organisasjon ikke selv myndighet over styringskravene som settes i politiske målsetninger, budsjetter og reformer (Røiseland & Vabo, 2016; Johnsen & Svare 2024).

Forventningene til styring og ledelse i offentlig sektor har imidlertid endret seg over tid, i et skifte i styringsparadigmer fra tradisjonell offentlig administrasjon (TOA), *new public management*, NPM (kjent som ny offentlig styring på norsk) og *new public governance*, NPG (kjent som ny offentlig samstyring på norsk) (Baldersheim et al., 2021; Byrkjeflot et al., 2022). Styringsparadigmet tradisjonell offentlig administrasjon dominerte i etterkrigstida og er kjennetegnet av Webers byråkratiske modell for iverksetting av politiske beslutninger etter funksjonelle og hierarkiske styringsprinsipper. Fra slutten av 1970-tallet gjorde NPM sitt inntog med en utpreget desentralisert og delegert ansvarliggjøring til den enkelte virksomhet. Endringene var tuftet på ideer om markedsdynamikk, og hvor konkurranse ble stimulert gjennom rapporteringssystemer for mål- og resultatstyring. NPG vokste frem som et alternativt styringsparadigme fra midten av 1990-tallet. Endringene var rettet mot samstyring som styringside fremfor konkurranse, i et tettere samarbeid mellom politikere, ansatte, borgere og brukere av offentlige tjenester, samt med private bedrifter, frivillig sektor og andre samarbeidspartnere. Selv om de tre styringsparadigmene er knyttet til tre historiske perioder eksisterer de side om side som styringsideologier.

Kontroll - styring av marked og samarbeid

I forskningen på tillitsbasert styring og ledelse har det vært diskutert hvordan endringer i styringsideologi har medført mer kontroll for å sikre at demokratiske beslutninger ikke smuldrer vekk i NPMs delegering og NPGs samarbeidsorientering (Baldersheim et al., 2021; Bentzen, 2018; Johnsen & Svare 2024). I den tradisjonelle styringsideologien er kontroll innbakt i selve styringsmekanismen, i hierarkiske kommandolinjer, og hvor ansatte i offentlig sektor er lojale utføre av arbeidet. Med NPM kom et endret menneskesyn forankret i nyttemaksimering som markedsmekanisme, og kontroll ble nødvendig for å sikre, men også for å fremme resultatbasert motivasjon og produksjon. Med NPG kom en endring til samstyring som styringsmekanisme og hvor ansatte er motivert av å finne gode løsninger i samarbeid med en rekke aktører. Samtidig er oppfatningene til hva som er gode løsninger svært sammensatte. Kontroll kan bidra med å gi retning for samstyringen, samt styre fornyelses- og omstillingsarbeid.

Kontroll forekommer i ulike former i offentlig sektor. I forhold til tillit er to klassiske typer fremtredende: *etterlevelseskontroll* og *resultatkontroll* (Høyer et al., 2016; Johnsen & Svare, 2024). Etterlevelseskontroll er kontroll av at lover og regler følges. En slik type kontroll utføres av en rekke offentlige organer, som for eksempel Riksrevisjonen og Sivilombudet, og hvor kontroll oppleves som legitimt i dens konstitusjonelle forankring og i historiske røtter. Resultatkontroll er kontroll av oppnåelse av gitte styringssignaler, og som benyttes for å

rapportere oppover i systemet og for å synliggjøre tjenester overfor borgere og brukere. Resultatkontroll har et mer frynsete rykte enn etterlevelseskontroll.

Motforestillingene til resultatkontroll er imidlertid ikke til kontroll av resultater, men til hvordan kontrollen utføres og hvor rapportering har en tendens til å få en egen rolle med dertil farer for målforskyvning (Høyer et al., 2016; Johnsen & Svare, 2024). Entydige indikatorer for å måle resultatoppnåelse er vanskelige å fastsette. Ansatte utvikler også ofte tunnelsyn når de er innrettet mot kontrollerbare mål, noe som medfører at andre ikke målbare oppgaver nedprioriteres. Resultatkontroll kan slik føre til ytterligere silotenkning, fremfor innovasjon og utvikling. Kontroll kan også påvirke ansattes motivasjon for arbeidet som en følge av at resultatene defineres eksternt.

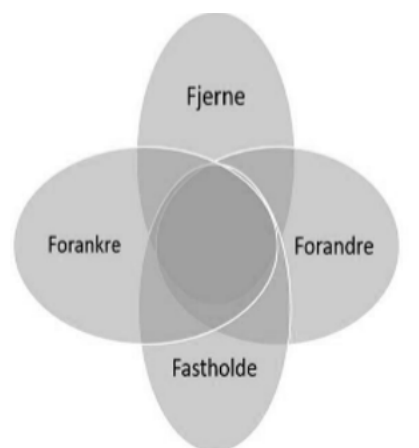
Selv om resultatkontroll kan være problematisk anses likevel ikke tillit som en automatisk erstatning som fremmer innovasjon og utvikling. Snarere betraktes forholdet mellom tillit og kontroll som både substituerende og komplementerende (Bentzen, 2018; Bijlsma & Koopman, 2004). I det substituerende perspektivet er det en *motsetning* mellom de to fenomenene, og hvor tillit reduseres når kontrollen økes. En konsekvens av økt kontroll er for eksempel at de ansatte opplever en innskrenkning av deres faglige autonomi. I det komplementære perspektivet, på den annen side, er tillit og kontroll *gjensidig forsterkende*. Når kontrollen vurderes som legitim kan det føre til økt tillit i arbeidsutførelsen.

Handlingsrom mellom tillit og kontroll

Som nevnt innledningsvis har Bentzen (2018) utviklet fire handlingsmåter for tillitsbasert styring som viser hvordan styring kan balanseres mellom kontroll og tillit, illustrert i figur 1.

Figur 1

Fire handlingsmåter for tillitsbasert styring

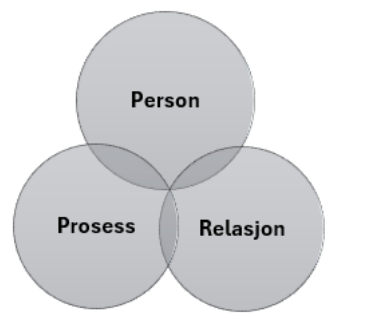


Kilde: Bentzen, 2018, s. 66.

Den første handlingsmåten er å *forankre* styring med kontroll, i tydeliggjøring av hvordan styring bidrar inn i organisasjonen. Den andre handlingsmåten er å *fjerne* uhensiktsmessige styringsformer hvor kontroll har tatt overhånd over innholdet i arbeidet. Den tredje er å *fastholde* styringssystemer som fungerer. Den fjerde handlingsmåten er å *forandre* styringssystemer fremfor å fjerne totalt.

De fire handlingsmåtene bidrar til å identifisere hvordan styring kan balanseres mellom tillit og kontroll. De fire handlingsmåtene kan slik oppfattes som å definere *handlingsrom* for tillitsbasert styring. Begrepet handlingsrom er adoptert fra Baldersheim og kollegaer (2021), som viser til at ledere i kommuner står i et kontinuerlig krysspress av motstridende politiske føringer, pålagte administrative oppgaver, faglige kunnskaper og borgernes forventninger. Innbakt i krysspresset ligger også et handlingsrom for personlig lederstil, innovasjon og utvikling. Forventningene til et slikt handlingsrom beskrives som å ha vokst frem i offentlige organisasjoner med styringsideologiene NPM og NPG, og til slik også å inneha ulike og til dels motsetningsfylte forventninger til hvordan den enkelte leder skal «handle i handlingsrommet». Fra et ideologisk formål om å fremme tillitsbasert styring og ledelse er opplevelsen av et handlingsrom avgjørende for å motivere og engasjere medarbeidere til involvering og medbestemmelse. I det stadig pågående fornyings- og omstillingsarbeidet i kommunal sektor fremheves også handlingsrom som å stimulere til samarbeid og medarbeiderskap (Røiseland & Vabo, 2016; Velten et al., 2016).

Handlingsrom for samarbeid og medarbeiderskap kan også oppfattes som et grunnleggende moment i begreper om tillitsbasert ledelse. Bentzen (2018) utdyper hvordan perspektiv på ledelse har utviklet seg over tid, fra å handle om personlige egenskaper, via situasjonell ledelse og til transformasjonsledelse. For tillitsbasert ledelse har Bentzen påpekt hvordan de tre perspektivene sameksisterer, illustrert i figur 2. Ledelse som transformasjon knyttes til NPG og forventningene i ideologien om *distribuerte prosesser*, i leders myndiggjøring av selvledelse. Situasjonell ledelse knyttes til NPM og forventningene i ideologien om ledelse gjennom *relasjoner*, hvor tilstedeværelse og dialog fremheves for å fremme eksisterende og fremtidige resultater. Ledelse som *person* er knyttet til en Weberiansk leder i det ideelle byråkratiet, som fremmer en tillitvekkende lederstil, i en autentisk, pålitelig og ydmyk fremfor maktdominert lederstil.

Figur 2*Tre perspektiver på tillitsbasert ledelse*

Kilde: Bentzen, 2018, s. 66.

I den praktiske utøvelsen av tillitsbasert styring og ledelse er naturlig nok de fire handlingsmåtene for tillitsbasert styring og de tre perspektivene på tillitsbasert ledelse komplekst koblet sammen. Begrepet *institusjonell tillit* (Bentzen, 2023; Bouckaert, 2012) kan bidra til å forstå helheten i disse koblingene, i hvordan tillit er forankret i organisasjonen og i forventningene i foreliggende ideologier til styring og ledelse. Tillit betraktes slik til å forme oppfatningene i virksomheten av hva som er tillitsbasert handling, samt erkjennelser av hva som er vellykket tillitsbasert styring og ledelse innen den gitte sosial kontekst. Den gjeldende sosiale konteksten er slik også avgjørende for mulighetene til å lykkes med tillitsbasert styring og ledelse. Begrepet handlingsrom kan bidra til å forstå denne kompleksiteten, i hvordan leder «handler i handlingsrommet» av mulige handlingsmåter og betingelser for tillitsbasert styring og ledelse.

Metode

Forskningen som presenteres i denne artikkelen har et fenomenologisk design, innrettet mot å oppnå en forståelse av tillitsbasert styring og ledelse som fenomen, ved å teste og utvide eksisterende kunnskap gjennom erfaring (Postholm, 2005). Fenomenologien setter menneskers subjektive opplevelser i sentrum for å forstå handlinger. Formålet er å fremskaffe en dypere forståelse av beveggrunner for handling, og som i denne studien handler om å forstå hvordan kommunale ledere opplever handlingsrommet for tillitsbasert styring og ledelse. Studien plasserer seg slik innenfor en fortolkende og kritisk tilnærming til ledelsesmoter og myter, og søker å bidra til en forståelse av hvordan ledelse utøves i praksis, og som går bak de magiske formlene for god lederstil (se f.eks. Alvesson, 2022; Gjerde, 2022; Moxnes, 2019; Røvik, 2009).

For å kunne bidra til en praksisbasert forståelse av hvordan tillit og kontroll balanseres i utøvelse av ledelse ble intervju valgt som metode for datainnsamling. Kvalitative forskningsintervju beskrives av Kvale og Brinkman (2015) som en metode for å få en forståelse av ulike sider ved intervjupersonens dagligliv, fra vedkommende eget perspektiv. Ved å gjennomføre semistrukturerte dybdeintervju, er erfaringer med balansen av tillit og kontroll i offentlig sektor innhentet.

Kommunale direktører ble valgt som en ekstrem-case (Pettigrew, 1990) som kan bidra til å synliggjøre utfordringene og mulighetene for tillitsbasert styring og ledelse fordi de har unike erfaringer fra sitt arbeid med samtidig politisk iverksetting og utvikling av tjenester til kommunens innbyggere. De kommunale direktørene er også tillagt ansvar for å iverksette tillitsreformen. De er det øverste ledelsesnivået i lokal forvaltning i Norge, og kan på mange måter sees som bindeleddet mellom kommunens politiske og operative ledelse. Direktørene har ansvaret for å opprettholde ulike rapporteringssystemer og ledelsesverktøy for virksomhetsledere, ansatte og brukere. Direktørene har slik informasjon om hvilke systemer og verktøy som benyttes i kommunene, hva kravene er, og erfaringer med hva som fungerer i praksis. Kommunale direktører har noe ulike titler som kommunens lederteam og kommunalsjef. I denne artikkelen brukes kommunale direktører gjennomgående.

Direktørene i utvalget er fra ulike kommunale sektorer: opplæring, teknisk, helse- og omsorg. En representasjon av ulike kommunale sektorer var ønskelig for å innhente erfaringer med ledelse på tvers av tjenesteområder. Det var også ønskelig å innhente erfaringer fra flere kommuner for å unngå overvekt av spesifikke utfordringer i den enkelte kommune. I utgangspunktet var planen å intervju direktører fra de tre sektorene i to kommuner. På grunn av rekrutteringsutfordringer foretok vi en beslutning om å utvide antallet kommuner til tre i stedet for to. Mot avslutningen av datainnsamlingen fikk vi tilsagn på en utsendt intervjuforespørsel, men så meddelte denne direktøren at det likevel ikke var mulig å finne tid til intervju. Vi endte slik opp med ett utvalg med en direktør fra teknisk område, mens de andre fem intervjuene fordelte seg på områdene opplæring, helse- og omsorg.

Utvalget har slik elementer av selvseleksjon ved at forespørsel om deltakelse ble sendt til samtlige direktører i tre kommunene, men enkelte stilte ikke til intervju. Gitt formålet om å fange opp erfaringer med styring og ledelse mellom kontroll og tillit ses det ikke som et problem at enkelte direktører kan ha valgt å delta eller ikke delta basert på egen interesse for tematikken. Samtidig kan vi ikke garantere at direktørenes egne erfaringer og motiver kan ha påvirket svarene.

På intervjutidspunktet var det ikke igangsatt konkretiseringer eller tiltak for å iverksette tillitsreformen i utvalgte kommuner. Intervjuene viser likevel at direktørene oppfatter tillit

som noe de har holdt på med lenge. Utsagnene fra direktørene kan slik bidra med innsiktsfulle erfaringer om hvordan de oppfatter balansen mellom tillit og kontroll, og slik bidra til en styrket erfaringsbasert kunnskap om hvilke lederstiler og verktøy som fungerer, og ikke fungerer, i praksis.

Intervjuene ble gjennomført i oktober til desember 2022. Intervjuene varte i halvannen time. En intervjuguide ble utviklet basert på foreliggende forskning om tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse. Fremtredende temaer var: styringskrav, rapportering, tillit, kontroll og balansen mellom tillit og kontroll. Intervjuguiden ble testet ut på en direktør i en annen kommune, hvor det ble gjort erfaringer og justeringer i spørsmålene. Intervjuene ble tatt opp på lydopptak for å gjøre det enklere å følge opp samtalen underveis i intervjusituasjonen og for å transkribere til tekstmateriale for benyttelse i analysearbeidet. Prosjektet er registrert hos SIKT og oppbevaring og behandling av data er gjort forskriftsmessig.

Analysen ble gjort med tematisk metode (Braun & Clarke, 2006). Intervjuguiden setter temaene, og kan forstås som en prekoding som avgrenser analysen. Utsagnene som ble gitt i intervjuene ble videre kodet i underordnede kategorier, som for eksempel: rapportering på tall, unødvendig rapportering, tiltro, myndiggjorte medarbeidere, kontroll gjennom dialog, osv. De underordnede kategoriene ble vurdert ut fra hvordan de kunne bidra med nye innsikter om de prekodete temaene i spørreskjemaet. Foreløpige funn førte til nye fortolkninger av foreliggende forskningslitteratur og til nye litteratursøk for innhenting av ytterligere innsikter i analysearbeidet. Ved å bevege oss inn og ut av teori og data fant vi at Bentzens (2018) fire handlingsmåter for tillitsbasert ledelse og tre betingelser for tillitsbasert ledelse kunne bidra til å strukturere datamaterialet i teoretiske dimensjoner som bidro til å skape mening i uttalelsene. For å forstå hva som skjer i møtet mellom handlingsmåtene for tillitsbasert styring og betingelsene for tillitsbasert ledelse, fremstod begrepet handlingsrom (Baldersheim et al., 2021) som egnet for å forstå de institusjonelle mekanismene som utløser tillitsbasert handling på individnivå. Vi vil vise hvordan i presentasjonen av resultatene.

Kommunale direktørers erfaring med tillit og kontroll

Resultatene presenteres i form av fire hovedfunn om kommunale direktørers erfaringer med å forankre og distribuere tillit, fastholde kontroll, fjerne uhensiktsmessig kontroll og forandre til tillitsbaserte styringssystemer.

Forankre og distribuert tillit

Direktørene er opptatt av hvordan tillit er forankret i organisasjonen, på en lignende måte som Bentzen (2018) beskriver i den første handlingsmåten for tillitsbasert styring.

Forankringen er imidlertid ikke tydeliggjort i styringssystem, men kan snare beskrives som en distribuert prosess for myndiggjøring og selvledelse, slik Bentzen (2018) beskriver det i den prosessbaserte dimensjonen for tillitsbasert ledelse.

De kommunale direktørene beskrives tillit som et moderne begrep og som er på den politiske agendaen. Samtidig ser de ikke på tillit som noe nytt, men noe de har jobbet med over flere år: «Tillit er en pussig ting, det er ingenting du plutselig kan bestemme deg for å ha, det er noe som utvikles og videreutvikles i en interaksjon.»

Når de skal forklare hva tillit er bruker de begrepsapparatet *tiltro til*. De understreker at tiltro er en enten-eller-handling. Du kan ikke ha *litt* tillit, du må ha *full* tillit. De er gjennomgående opptatt av at du må tørre å *gi tillit*: «Noen ganger slipper du opp for mye, andre ganger slipper du opp for lite, det vet du sjeldent på forhånd. Men jeg tenker at tillitsbasert ledelse er nettopp å la folk få lov til å finne egne løsninger.»

Direktørene understreker at som leder er det viktig å være bevisst på at tillit påvirkes av hvordan det interageres. Dersom du strammer inn i enkelte situasjoner vil det kunne virke inn på forutsetningen for et velfungerende tillitsforhold. Denne relasjonelle dimensjonen gjør tillit til et skjørt fenomen. Dette ikke minst fordi det ligger mye tid og engasjement i å opparbeide tillit, mens det *raskt kan bli revet ned*: «Om du har samtale med lederen din og du får så øra flagrer når du har gjort noe feil så bygger ikke det akkurat tillit.»

Tillit kan også brytes ned gjennom *grums på sidelinja*, som det billedlig beskrives av en av informantene. Negative hendelser er ødeleggende for den uavbrutte tiltroen som tillit krever. For å forhindre at grums oppstår uttrykker de kommunale direktørene i intervjuene viktigheten av å forankre tillit i virksomheten. Tillit er ikke bare et forhold mellom en leder og en enkelt ansatt, men et forhold mellom medarbeiderne i en gruppe, team eller avdeling: «Det blir vanskeligere å fyre ut i en eller annen retning når vi bygger et sterkt kollegium som er enig i retning og form. Det å være en del av et felleskap, kollegium – har betydning.»

Direktørene er særlig opptatt av forankringen av tillit i virksomheten for å kunne bedrive fornyings- og omstillingsarbeid. Dersom ledelsen kjører på uten å involvere er det stor fare for at ansatte føler seg overkjørt og bygger opp motstand til innovasjons- og utviklingsprosesser. Når motstand først har oppstått vil den danne en barriere mot å jobbe frem felles mål. Motstand innebærer også en fare for at ulike virkelighetsoppfatninger vokser frem. Ved å legge til rette for åpen kommunikasjon vil en kunne oppnå *ro i rekkene* som en direktør kaller det. Med det henvises det ikke til at man er kuet til stillhet, men at det

snarere tvert imot tilrettelegges for involvering av ansatte for å unngå motstand eller grums på sidelinja. Direktørene setter slik ord på en rekke distribuerte prosesser for hvordan tillit er forankret, og som utløses i handlingsrommet mellom kontroll og tillit.

Fastholde kontroll

Selv om de kommunale direktørene er opptatt av tillit, så er de også tydelige på at tillit ikke fungerer uten kontroll. På lignende måte som Bentzen (2018) beskriver det i det andre handlingsmønsteret snakker de om å fastholde kontroll der det fungerer: «Det å lede mellom tillit og kontroll er en balanse-greie. Du må ha kontrollsystemer. Du kan ikke være naiv, men balansen mellom tillit og kontroll er hårfin. Som leder må du være bevisst hvordan du utfører kontroll.»

Balansen mellom tillit og kontroll beskrives som avgjørende, men samtidig gir direktørene uttrykk for at det er krevende å finne det rette balansepunktet mellom tillit og kontroll. De ser på ledelse uten kontroll som utopisk, men at det er problematisk dersom ansatte opplever at de blir *sett for mye i korta*. Det å være kontrollerende beskrives som negativt, mens å *ha kontroll* beskrives som positivt:

Tillit og kontroll må fungere sammen. Jeg hadde ikke klart å gjøre denne jobben om jeg ikke hadde hatt troen på at tillit og kontroll fungerer sammen. Jeg tenker at kontroll har en positiv betydning av at du faktisk har kontroll, men negativ når den brukes til å kontrollere andre. For meg spiller dette sammen og på lag, men det kan være tidspunkt hvor dette kan være vanskelig. (kommunal direktør)

De uttrykker også usikkerhet til hva kontroll innebærer i praksis, og at kontroll er særlig vanskelig i forhold til utvikling og innovasjon:

I daglig tale kan man si «hei – har du kontroll?». Jeg har egentlig lyst til å si «nei» - for jeg har jo ikke det. Det er en motsetning der som jeg mener er viktig. Dersom du har full kontroll på noe, så er det det samme som ikke å utvikle noe. Da må du gjøre akkurat det du er sikkert på blir riktig – hele tiden. Så fort du tar et steg utenfor den bobla, så mister du litt kontroll. Det å prøve noe nytt er da vanskelig. For meg er det stikk i strid med utviklings- og innovasjonsbegrepet. Hvordan i all verden skal du ha kontroll på ting du ikke har gjort før? Det er ikke mulig det! Så for meg går det ikke an å ha full kontroll og ha full trøkk på utvikling og innovasjon. (kommunal direktør)

Direktørene reflekterer over hvordan balansen mellom tillit og kontroll er kontrastfylt, da kontroll nettopp handler om å forhindre det motsatte av tillit, nemlig *mistillit*. Mistillit blir riktignok ikke brukt som begrep av informantene, men fremstår som en del av betraktningene:

I våre lederavtaler, er ansatte gitt tillit, ansvar og frihet. Det har jeg grunnleggende tro på for at tjenestemottakerne våre skal få så gode resultater som mulig. Ingen grunn til å tenke annerledes, fordi det er den beste måten å gjøre det på – men så klarer jeg ikke helt å ha 100 prosent tillit uten å ha noen kontrollpunkter. Det er kanskje noe motsetningsfylt å si det. Kanskje man ikke hadde trengt noe kontroll om man hadde hatt fullstendig tillit. (kommunal direktør)

Den uttalte usikkerheten til kontroll knyttes gjentakende ganger til utfordringer med rapportering, og til hvordan de opplever at rapportering virker inn på balansen mellom kontroll og tillit. Direktørenes erkjennelser om balansen synes slik å være utløst av handlinger knyttet til rapportering som uhensiktsmessig kontroll.

Fjerne uhensiktsmessig kontroll

De kommunale direktørene forteller om en arbeidshverdag som handler om utbredt *rapportering*. Vektleggingen er ikke overraskende gitt at rapportering er en del av arbeidet for å gi innsikt i de kommunale tjenestene de er ansvarlig for. De ser på rapportering som *legitimt* for å dokumentere overfor politikere og innbyggere hvordan ressursene benyttes i kommunen. Demokratiske verdier som rettferdighet, pålitelighet og faglighet blir nevnt i flere intervjuer:

Å jobbe i kommunen er ingen fri lek. Vi har økonomiske forpliktelser fordi vi bruker av samfunnets og innbyggernes kroner og ører. Vi har kvalitetsstandarder, vi har lovverk, vi har regelverk for å benytte ansattes kompetanse og arbeidstid og vi har dette med internkontroll. Vi har noen rammer og vi må ha noen rammer. Så må vi finne en god balanse og vi må bli tryggere på hva vi faktisk skal følge med på. (kommunal direktør)

Rapportering *angir retning* for ledelse i kommunen. Samtidig forteller de at rapportering tidvis kan oppleves som altoverskyggende og på bekostning av andre arbeidsoppgaver. De fleste rapporteringene kommer som *krav ovenfra og utenfra*, fra eget kommunestyre, nasjonalpolitisk, rettslig og internasjonalt hold. Informantene uttrykker at de har liten myndighet over hva som skal rapporteres:

Jeg tror ikke vi er god nok på dette med rapportering og i å følge grundig med på noe og samtidig ha god forståelse for det. Jeg blir småstressa hver gang det kommer skolebidragsindikatorer, kommunebarometer, osv. Vi bruker mye tid på å forstå tallene og forsvare oss for at vi gikk opp eller ned. (kommunal direktør)

Rapportering beskrives som tidkrevende arbeid i seg selv, samt at det går mye tid til fortolkning av hva som skal rapporteres. Det brukes også mye tid på å forstå resultatene, uavhengig av om indikatorene antyder suksess eller tilbakegang. Informantene uttrykker at ressursbruken kan oppleves som frustrerende vurdert opp mot hvor *anvendelig og pålitelig rapporteringen* oppleves:

Vi skal ha mål om trafikksikkerhet: er det da antall meter med belyst vei? Er det antall kilometer med asfalt? Hva skal måles? Hva er rett indikator? Å måle god samhandling, hva innebærer det? For eksempel at det gjennomføres fire tillitsvalgte møter i året? At vi kan krangle? (kommunal direktør)

Bentzen (2018) har beskrevet fjerning av kontroll som en tredje handlingsmåte for å fremme tillitsbasert styring. De kommunale direktørene i vår studie er gjennomgående opptatt av at rapportering skal være hensiktsmessig for å unngå at rapportering kun er for rapportens egen skyld:

Jeg synes det er viktig at vi rapporterer på tall, og at vi har en bevissthet på hvordan vi bruker ressurser og hva vi får ut av det. Men jeg tenker at vi er nødt til å bli flinkere til å velge ut de rette indikatorene, slik at vi får fokus på de rette tingene. (kommunal direktør)

Direktørene ser det som særlig uheldig at rapportering kan bidra til å angi feil fokus og retning for kommunens mellomledere og ansatte. For å bli bedre til å rapportere på de *rette indikatorene* uttrykker direktørene behov for å forandre indikatorer, men de snakker også om mer omfattende endringer for å kunne utføre mer hensiktsmessig kontroll.

Forandre til tillitsbaserte styringssystemer

De kommunale direktørene gir uttrykk for behov for mer tillitsbaserte styringssystemer, og de er gjennomgående opptatt av hvordan de utøver ledelse i relasjon til andre. Bentzen (2018) har identifisert forandring av styringssystem som et fjerde handlingsmønster, og relasjon som en betingelse for tillitsbasert ledelse som her fremstår som relevant.

De kommunale direktørene uttrykker bekymring for at kontroll gjennom rapportering får for mye oppmerksomhet og at det *innskrenker handlingsrommet* til de ansatte:

Jeg tenker at jeg driver med kontroll gjennom rapportering. Jeg vet at jeg driver med kontroll, men jeg håper ikke at de opplever at jeg driver med kontroll, at det perspektivet blir for fremtredende ... Jeg må vise at jeg er interessert i arbeidet, ikke kontrollen i seg selv. Økonomi er kontroll, men jeg må bli bedre på å diskutere mer i forhold til hva handler tallene om, hvilke handlingsrom de har, slik at den ansatte kan vokse i sin rolle. (kommunal direktør)

For å fremme tillit og forebygge negative utviklinger er direktørene opptatt av å bli kjent med hvordan arbeidet faktisk blir utført av de ansatte, i *hva som rører seg der ute*, som det beskrives. Noen av direktørene forteller at de inviterer seg på møter lenger ned i hierarkiet: «Jeg må være der de ansatte er, snakke med dem, lytte. Det er kanskje ikke direktører og virksomhetsledere som er de viktigste. Alt risles nedover».

Direktørene uttrykker også viktigheten av å være en leder som *skaper engasjement* hos sine ansatte. De ansatte må trives for å fremme en positiv utvikling av arbeidet. De påpeker at engasjement *må komme innenfra* for å være troverdig: «Jeg er ikke opptatt av å skinne selv. Jeg er opptatt av at andre skal skinne. Det er de ansatte som er nærmere innbyggeren og praksisfeltet som bør få mulighet til å vise frem det flotte arbeidet. Ikke jeg.»

Direktørene forteller at de er opptatt av å tilrettelegge for involvering fremfor korrigering. De ser *dialog* som avgjørende for å fremme en felles forståelse av eksisterende styringssystemer, samt for å endre til mer tillitsbaserte styringssystemer. For at dialog skal bidra til å fremme tillit understreker de viktigheten av at det er en opplevelse av en *trygghet for å snakke om vanskelig forhold*:

Det her med tillit til å tørre å ta opp ting, at det er åpenhet, at det er lov å stille spørsmål, at det er lov til å prøve og feile, at man er myndiggjort som medarbeider er viktig og grunnleggende i en gruppe. (kommunal direktør)

Direktørene er opptatt av hvordan et tillitsbasert arbeidsmiljø virker *beskyttende og forebyggende for negativ utviklinger*. Dersom ansatte er trygge på hverandre og sine ledere vil avvik og problemer lettere bli satt på agendaen før det utvikler seg til uoverkommelige kriser. De beskriver hvordan innsikt i avvik vil kunne stimulere til læring og styrket kvalitet i kommunale tjenester. Rapporterte avvik kan slik signalisere verdifull informasjon, men det er viktig med dialog for å tydeliggjøre hensikten med avvikssystemer og for å utvikle tillitsbaserte systemer for innhenting av data med hensiktsmessige indikatorer og velutviklet dialog for å lære av avvik: «Informasjon og fakta er viktig. Når informasjon blir aggregert og kan brukes som et beslutningsgrunnlag er det en gullgrube blant annet for videre samhandling om de videre tiltakene.»

Diskusjon

Ved å analysere erfaringene til de kommunale direktørene langs Bentzens (2018) fire handlingsmåter for tillitsbasert styring og tre perspektiver for tillitsbasert ledelse har vi forsøkt å forstå hvordan kommunale direktører «handler i handlingsrommet», i hvordan kommunale ledere opplever motsetninger og forutsetninger mellom tillit og kontroll for å

kunne styrke medbestemmelse og faglig frihet i innovasjons- og utviklingsarbeidet knyttet til store samfunnsutfordringer.

De kommunale direktørene beskriver tillit som grunnleggende for ledelse, forankret i en fundamental *tiltro til* at arbeidet blir utført. De understreker at detaljert kontroll ikke er mulig å utøve i praksis, og at det heller ikke er ønskelig. De kommunale direktørene støtter slik de positive sidene ved å *gi tillit* som beskrives i foreliggende forskning. Ved å gi tillit utløses ansvarlighet, engasjement og prestasjon (Bentzen et al., 2025; Johnsen & Svare, 2024; Karp, 2019; Moxnes, 2019).

Direktørene uttrykker imidlertid at det er krevende å *gi full tillit*. Tillit er også et *skjørt fenomen* som raskt går i stykker og er vanskelig å reparere. Forskningslitteraturen beskriver denne grunnleggende utfordringen ved å gi tillit som å handle om en relasjonell forventning til en annen persons atferd (Edelbos & Eshuis, 2012; Gjerde, 2022; Vallentin & Thygesen, 2017). De kommunale direktørenes opplevelser bidrar til å vise hvordan relasjonelle forventninger fungerer godt i vedvarende relasjoner av familiaritet, vennskapelighet og gjensidighet, mens arbeidslivet er en krevende kontekst for en slik gjensidighet.

Das og Teng (2004) har beskrevet tre dimensjoner ved tillit som kan bidra til å utdype utfordringene. For det første er *oppfatninger* grunnleggende for tillitsforholdet. Dersom en oppfatter relasjonene på arbeidsplassen som preget av manglende tillit, vil det kunne føre til at en ikke tar ansvar og medvirker til gode resultater. Slike mangler vil igjen kunne føre til at *handlinger* utføres uten at en har tillit, noe som igjen vil resultere i ytterligere svekkelse av tillit. Den enkelte *speiler seg i andres atferd*. Dersom den enkelte ser manglende tillit, eller mistillit, kreves det utstrakt innsats for at ens *erkjennelse* skal kunne endres og resultere i endrede handlingsmønstre.

I intervjuene viser de kommunale direktørene til at kritikk kan bryte ned tillit. Det betyr ikke at kritikk ikke skal gis konstruktivt, men at «om en får så øra flagrer» kan det være ødeleggende for interaksjonen. En kan tilsvarende forestille seg det motsatte, at positiv erkjennelse i form av *oppmuntringer* kan styrke tillit. Direktørene fremhever også nødvendigheten av å forankre og distribuere tillitsbaserte systemer for å *forhindre misnøye og motstand* å vokse frem, i dannelsen av grums på sidelinjen som det billedlig uttrykkes. Ikke minst fremgår det av intervjuene at det er helt avgjørende å jobbe for å forhindre at misnøye og motstand blir til barrierer i fornyings- og omstillingsarbeid. Direktørene fremhever betydningen av et sterkt *kollegium*. I et sterkt kollegium ligger ledelsesverktøy som *erkjennelser av ansattes faglige kompetanser* og *anerkjennelser* av den enkeltes bidrag i arbeidet.

De kommunale direktørene er imidlertid tydelige på at *tillit ikke kan fungere uten kontroll*, og er på en lignende måte som Bentzen (2018) opptatt av *balansen* mellom tillit og kontroll. Direktørenes oppfatninger kan slik også bidra til å utdype utfordringene som ligger denne i balansen. Slik de ser det er kontroll uheldig dersom den ansatte opplever at de blir *sett for mye i korta*. Direktørene understreker at de ikke ønsker være kontrollerende, men *ha kontroll*. Direktørene viser her til en viktig nyanse som forskningslitteraturen har vært inne på. Kontroll er ikke et onde i seg selv, men i forvaltnings- og ledelsesforskningen blir kontroll ofte tilskrevet noe negativt (Bringselius, 2018; Edelenbos & Ehuis, 2012; Vallentin & Thygesen, 2017). Forvaltningsforskningen har imidlertid påpekt at utfordringen ligger i hvordan kontrollen gjennomføres, fremfor i kontrollen i seg selv (Bentzen, 2018; Høyer et al., 2016; Johnsen & Svare, 2024). Direktørenes uttalelser kan bidra til å utdype utfordringene som ligger i dette handlingsrommet.

Direktørene forteller om en utbredt bruk av *rapportering* i arbeidshverdagen. *Styringskrav* er utformet av nasjonale myndigheter, og ligger slik utenfor den enkeltes kommunes kontroll. Direktørene omtaler rapportering på styringskrav som nødvendig for å *synliggjøre* for innbyggerne hva de mottar av velferdstjenester og at nivået er til en *tilfredsstillende kvalitet*. Samtidig uttrykker direktørene at rapporteringen er overveldende og til et for høyt ressursbruk. Enkelte rapporteringer fremstår som unødvendige, mens andre er vanskelig å utføre. I intervjuene forteller de om høy usikkerhet knyttet til fortolkninger av hva som skal rapporteres, hvilke indikatorer som er de korrekte, hvordan det skal telles, og hva resultatene innebærer.

I forvaltningsforskningen er *etterlevelsesk kontroll* beskrevet som viktig for å sikre rettsikkerhet og transparens, mens *resultatkontroll* beskrives som lite forenlig med tillit (Bentzen, 2018; Høyer et al., 2016; Johnsen & Svare, 2024). Tunnelsyn, feilprioriteringer, silotenkning og fragmenterte tjenester er velkjente problemer med målbaserte rapporteringssystemer. Entydige indikatorer er dessuten vanskelige å fastsette og faren for målforskyvning er stor. Kontroll kan også påvirke den enkeltes motivasjon (Bentzen, 2018; Johnsen & Svare, 2024).

I intervjuene med direktørene fremkommer det at kontroll er særlig problematisk dersom den ansatte opplever en *dobbeltkommunikasjon*, hvor en på den ene siden *gis frihet* samtidig som en blir fulgt med på og *overvåket*. For å motvirke slike kontraster må tillit og kontroll *spille på samme lag* som kommunaldirektørene uttrykker det. Direktørene er imidlertid også inne på en annen grunnleggende utfordring, i hvorvidt en evner å stole fullt og helt på andre. Dersom vi hadde stolt fullt og helt på andre, ville kontrollsystemer vært overflødige. Som forskningslitteraturen har vært inne på er det særskilte utfordringer med å stole på andre i et system med ustrakte kontrollsystemer. Utfordringen er imidlertid ikke

bare relasjonelle, men ligger også i en *institusjonell forventning om å bli kontrollert*, nedfelt av byråkratiske og markedsbaserte styringsideologier (Baldersheim et al., 2021; Bentzen, 2023; Bouckaert, 2012; Johnsen & Svare 2024).

Samtidig er også offentlig sektor og nordisk arbeidsliv beskrevet i forskningslitteraturen som å være tuftet på involvering og medarbeiderskap (Byrkjeflot et al., 2022; Knutsen, 2017; Velten et al., 2016; Røiseland & Vabo, 2016). Ifølge utsagnene til de kommunale direktørene synes imidlertid *medvirkning* i liten grad å gjelde for hvilke indikatorer som benyttes til rapportering eller i eventuelle videreutviklinger av disse. Denne manglende *involveringen* synes som et brudd på den sosiale forutsetningen for tillit. På den annen side beskrives den utbredte rapporteringen som å bidra med viktig informasjon om hvor ressurser benyttes. For å kunne bidra til et bedre beslutningsgrunnlag ser direktørene behov for å styrke rapportering gjennom mer utbredt dialog. Direktørene påpeker viktigheten av at medarbeiderne involveres i utviklingen av indikatorene, med sine *erfaringsbaserte kunnskaper*.

Direktørene påpeker at det er viktig å være opptatt av *kvaliteter ved arbeidet* fremfor kontroll av utførelse. Direktørene forteller at de er opptatt av å bli kjent med utfordringer som de ansatte står overfor. De forteller om viktigheten av å være der de ansatte er. *Tilstedeværelse* beskrives som viktig for å fremme egen innsikt om arbeidet som gjøres og gjennom en mer velutviklet dialog. Direktørene fremhever ledelsesverktøy rettet mot å fremme en *åpen dialog* hvor de ansatte kan føle *trygghet* til å ta opp det de måtte ønske. Dialogen må være der både når det går bra og når det går dårlig. En opplevelse av en leder som ikke er trygg vil kunne føre til svekket tiltro til lederen, og til erkennelser om manglende rettferdighet hos leder. Trygge relasjoner fremstår som uløselig koblet til tillit.

I intervjuene viser direktørene til at tilbakemeldinger på feil krever særlig *klokskap*. Dersom en blir møtt med skjennepreken kan det resultere i en opplevelse av at feil ikke godtas, og at vedkommende neste gang unnlater å rapportere om feil. Dersom feil forties av frykt for å få skjenn vil det kunne føre til at feil ikke oppdages og at flere lignende feil blir begått. Fortielse kan slik føre til at en ikke får mulighet til å lære av feil. Organisasjonen kan slik gå glipp av viktige kilder til læring fra avvik og motgang. I omstillings- og fornyingsarbeid er også *prøving og feiling* ansett viktige kilder til innovasjon og utvikling (Baldersheim et al., 2016; Røiseland & Vabo, 2016; Svare et al., 2024).

Konklusjon

Tillit beskrives i forvaltnings- og ledelsesforskningen som noe som allerede er tilstede i offentlig sektor, men som noe som er vanskelig å definere (Bentzen et al., 2025; Bringselius,

2018; Johnsen & Svare, 2024). Vanskeligheten er beskrevet i en *relasjonell forventning* til handling, hvor forventningen ses som å utløse engasjement, prestasjon og ansvarlighet hos den enkelte. Lederen må tørre å stole på at de ansatte gjør det de skal uten å være naiv (Karp, 2019; Moxnes, 2019). Det er slik knyttet risiko til å gi tillit til en ansatt, da du som leder ikke vil kunne være sikker på om de ansatte ivaretar ansvaret på rett måte før i etterkant, etter at arbeidet er utført. Forskningslitteraturen har dessuten påpekt at det er mer utfordrende å gi tillit i organisasjoner med utbredte kontrollsystemer (Bentzen, 2018; Gjerde, 2022; Siverbo et al., 2024).

De kommunale direktørene i denne studien setter ord på hvorfor denne relasjonelle forventningen er krevende i utøvelse av kommunal ledelse, og hvordan de forsøker å overkomme utfordringer med tillitsbasert handling. De understreker at tillit er et enten-eller-fenomen hvor du enten har, eller ikke har, *tiltro til* de ansatte. Tillit er en gjensidig relasjon, som *utvikles og videreutvikles i interaksjon* med de ansatte som enkeltpersoner og gruppe. Selv om tillit er opparbeidet på et tidspunkt kan det raskt rives ned. Tillit er en *skjør sosial prosess* som krever at leder er oppmerksom til enhver tid på sin ledelsesgjerning for å skape og vedlikeholde *trygg og åpen* dialog.

For at å *gi tiltro til* skal fungere i praksis uttaler direktørene at å *ha kontroll* er avgjørende, mens det å være kontrollerende er uheldig. Full kontroll vil kunne resultere i sementering av arbeidet, og i manglende utvikling og innovasjon. De ser slik på balansen mellom tillit og kontroll som avgjørende for handlingsrommet. De uttrykker bekymring for hvordan deres kontrollutøvelse blir oppfattet i praksis. De opplever *etterlevelseskontroll* som nødvendig, for å etterleve demokratiske verdier om transparens, pålitelighet og faglighet. For at kontrollen ikke skal fremstå som *mistillit* ser de det imidlertid som avgjørende at en blir flinkere til å velge ut de rette indikatorene, og at *uhensiktsmessig kontroll fjernes*.

De ser behov for å forandre til mer tillitsbaserte kontrollsystemer, og at ytterligere tilstedeværelse og en styrket dialog er ønskelig for å bli kjent med egen organisasjon, ansatte og deres arbeidsoppgaver. Direktørene ser det som nødvendig å være der ute der det skjer og *lytte til de ansattes erfaringer*. De understreker viktigheten av å skape *trygge relasjoner*, slik at ansatte opplever rom for å snakke om problemer og feil. Dersom de ansatte opplever at det kun kan snakkes om suksesser vil det være en stor fare for gjentakelse av feil ved at det ikke *læres av feil*. Dialog fremstår slik som avgjørende for å skape handlingsrom og forandre til tillitsbaserte styringssystemer, i reell *involvering* i omstillings- og fornyingsarbeidet.

Resultatene i denne studien er basert på et lite antall intervjuer. Vi ser for oss at det vil være interessant å teste og utvide kunnskap om ledelse i handlingsrommet mellom tillit og kontroll på et annet utvalgt, i andre deler av forvaltningen eller i lignende kontekstuelle

forhold i nordiske land. Her ser vi for oss både kartleggings- og komparative studier for å fremme kunnskap om ledelse i praksis i ulike sektorer og kommunale kontekster (eks. størrelse, geografi og demografi). Det vil også være interessant med etnografiske studier av hvordan tillitsbasert styring og ledelse utøves i praksis, for eksempel i hvordan ledere trykker sine ansatte gjennom et kollektivt arbeidsmiljø. Ikke minst ser vi det som interessant å bruke aksjonsforskningens metodikker til å utforske hvordan tillit kan utvikles i dialog med ledere og ansatte i forvaltningen. Med bakgrunn i et økende ledelsesfokus i forvaltningen ser vi det også som interessant å studere sammenfallende og ulike mekanismer i utøvelse av tillitsbasert styring og ledelse i forvaltningen, privat næringsliv og frivillig sektor.

Referanser

- Alvesson, M. & Spicer, A. (2016). *The stupidity paradox – the power and pitfalls of functional stupidity at work*. Profile Books.
- Baldersheim, H., Haug, A. V., & Øgård, M. (2021). *Den kommunale mellomlederen – Selvstendig lagspiller*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bentzen, T. Ø. (2018). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer*. København: Jurist-og Økonomforbundets Forlag. <https://www.djoef-forlag.dk/book-info/tillidsbaseret-styring-og-ledelse-i-offentlige-organisationer>
- Bentzen, T. Ø. (2023). The tripod of trust: A multilevel approach to trust-based leadership in public organizations. *Public Management Review*, 25(12), 2255–2277. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2132279>
- Bentzen, T. Ø., Siverbo, S., & Winsvold, M. (2025). Keeping the magic alive: The multiple functions of magic concepts. *Public Administration Review*, 85(2), 280–295. <https://doi.org/10.1111/puar.13814>
- Bijlsma, K. & Koopman, P. (2003). Introduction: Trust within organizations. *Personnel Review*, 32(5), 543-555. <https://doi.org/10.1108/00483480310488324>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bringselius, L. (2018). *Tillit - En ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor*. Helsingborg: KomLitt. <https://www.komlitt.se/tillit-ledningsfilosofi-tiltsbaserad-styrning-louise-bringselius>
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91–115.

- Byrkjeflot, H., Mjøset, L., Mordhorst, M., & Petersen, K. (2022). *The making and circulation of Nordic models, ideas and images*. New York: Taylor & Francis.
<https://doi.org/10.4324/9781003156925>
- Das, T., & Teng, B. (2004). The risk-based view of trust: A conceptual framework. *Journal of Business and Psychology*, 19(1), 85–116.
<https://doi.org/10.1023/B:JOB.0000040274.23551.1b>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). *Tillitsreformen*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124/>
- Gjerde, S. (2022). *Ledere og ledelse i utvikling. Refleksjon for problemløsning, innsikt og nytenkning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Edelenbos, J., & Eshuis, J. (2012). The interplay between trust and control in governance processes: A conceptual and empirical investigation. *Administration & Society*, 44(6), 647-674. <https://doi.org/10.1177/0095399711413876>
- Hetland, H., & Sandal, G. (2003). Transformational leadership in Norway: Outcomes and personality correlates. *European Journal of work and organizational Psychology*, 12(2), 147-170. <https://doi.org/10.1080/13594320344000057>
- Høyer, H. C., Kasa, S., & Tranøy, B. S. (2016). Introduksjon og innledning. I H. C., Høyer, S. Kasa, & B. S. Tranøy (red): *Tillit, styring, kontroll*, s. 11-26. Oslo: Universitetsforlaget.
- Håkansson, H. (2022). Contradictions of ordered trust: Trust-based work and conflicting logics in municipal care. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 12(3), 3–22.
<https://doi.org.10.18291/njwls.130174>
- Karp, T. (2019). *God nok ledelse. Hva ledere gjør i praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative intervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johnsen, Å., Svare, H., & Wittrock, C. (2022). Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye hørt, men lite sett? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 99(1), 1–28.
<https://doi.org/10.7577/nat.4876>
- Johnsen, Å., & Svare, H. (Eds.). (2024). Innledning: styring, ledelse, kontroll og tillit. I Å. Johnsen & H. Svare (red): *Tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse*, s. 15-42. Bergen: Fagbokforlaget.
- Knutsen, O. (Ed.). (2017). *The Nordic models in political science: Challenged, but still viable?* Bergen: Fagbokforlaget.

- Moxnes, P. (2019). *Samspill og ledelse. Erfaringer med lederutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Pettigrew, A. M. (1990). Longitudinal field research on change: Theory and practice. *Organization science*, 1(3), 267-292. <https://www.jstor.org/stable/2635006>
- Postholm, M. B. (2005). *Kvalitativ metode. En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, K. A. (2009). *Den syke stat – myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Siverbo, S., Johansson-Berg, T., Øllgaard Bentzen, T., & Winsvold, M. (2024). On the diffusion and implementation of trust-based management in Scandinavia: Cross-country survey evidence. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 1–19. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2023-0020>.
- Svare, H., Johnsen, Å., & Wittrock, C. (2023). Does trust-based management reform enhance employee-driven innovation? Evidence from a Scandinavian capital. *Nordic Journal of Innovation in the Public Sector*, 2(1), 43-58. <https://www.scup.com/doi/10.18261/njips.2.1.4>
- Vallentin, S., & Thygesen, N. (2017). Trust and control in public sector reform: Complementarity and beyond. *Journal of Trust Research*, 7(2), 150–169. <https://doi.org/10.1080/21515581.2017.1354766>
- Velten, J., Tengblad, S. & Heggen, R. (2016). *Medarbeiderskap – hva som får folk til å ta ansvar og vise initiativ*. Oslo: Universitetsforlaget.



© Forfatter(ne). Dette er en Open Access-artikkel utgitt i henhold til vilkårene i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Lisensen tillater tredjeparter å kopiere og videreformidle materialet i alle medier og formater, remikse, transformere og bygge på materialet til ethvert formål, også for kommersielle, forutsatt at originalverket er korrekt sitert, at det er angitt om det er gjort noen endringer og at denne lisensen er angitt og lenket til.