



Fagfellevurdert vitenskapelig artikkel

Nordiske tillitsreformer

Tina Øllgaard Bentzen* og Marte Winsvold**

Sammendrag

Høye tillitsnivåer har lenge vært en grunnpilar i de nordiske velferdsstatene, men som i de senere tiår har blitt utfordret av kontroll- og rapporteringsorienterte styringsmodeller. Som et svar på denne utfordringen, har Danmark, Sverige og Norge har utviklet tillitsreformer som søker å styrke profesjonell autonomi, redusere byråkrati og forbedre kvaliteten i offentlige tjenester. I denne artikkelen diskuterer vi reformene i lys av tre styringsparadigmer – tradisjonell offentlig administrasjon, ny offentlig styring og ny offentlig samstyring – og illustrerer hvordan tillit både kan utfordre og kombineres med etablerte modeller. Sammenlikningen mellom de tre landene viser pragmatiske og gjentatte reformbølger i Danmark, en forskningsbasert, men svakt implementert satsing i Sverige, og en norsk variant forankret i trepartssamarbeid og lokale piloter. Kommunesektoren fremstår som en nøkkelarena, der «myke» tiltak som verdiforankring og ledelsesutvikling dominerer, mens «harde» strukturelle endringer er mer begrenset.

Nøkkelord: iverksetting, magisk konsept, styringsmodeller

***Tina Øllgaard Bentzen**, PhD, er Lektor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde School of Governance, Roskilde Universitet. Epost: tinaob@ruc.dk

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4181-7442>

****Marte Winsvold**, PhD, er Forsker I ved Institutt for samfunnsforskning. Epost:

m.s.winsvold@samfunnsforskning.no

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6096-0594>

Innledning

Tillit er en samlende verdi i de nordiske velferdssamfunnene og fungerer som et sosialt og institusjonelt lim som letter samhandling og fremmer stabile samfunnsstrukturer.

Sammenlignet med andre deler av verden, er tillitsnivåene blant borgere og mellom borgere og offentlige institusjoner i Norden høye, noe som har gitt opphav til betegnelsen «det nordiske gullet» (Edelman Inc., 2022; Svendsen & Svendsen, 2016). Fordi tillit som verdi gjennomsyrrer samfunnsstrukturen og letter interaksjonen på alle samfunnsområder, omtales tillit ofte som «det nordiske gullet» (Andreasson, 2017; Svendsen & Svendsen, 2015). De siste tiårene har dette tillitslandskapet vært under press fra samfunnsendringer og styringsmodeller basert på kontroll og detaljstyring. Som en respons på dette har de tre nordiske landene Danmark, Sverige og Norge innført tillitsreformer i offentlig sektor, der målet har vært å redusere kontroll og styrke autonomien og handlingsrommet for ansatte i førstelinjen. Kort fortalt innebærer disse reformene at ansatte i offentlig sektor i større grad enn før vises tillit til å gjennomføre oppgaver på måter de anser for hensiktsmessige, og at dokumentasjonskrav og detaljstyring reduseres.

Det er avgjørende å undersøke de nordiske tillitsreformene for å forstå hvordan tillitsbasert styring kan bidra til en mer fleksibel og responsiv offentlig sektor. Disse reformene utfordrer etablerte styringsprinsipper som preges av kontroll og dokumentasjonskrav, og søker å gjenreise tillit som en bærebjelke i offentlig sektor. Innsikt i hvordan disse reformene fungerer, kan bidra til å utvikle vår teoretiske forståelse av tillitsbasert ledelse og styring, samtidig som det kan informere beslutningstakere og praktiserende ledere om effektive tiltak for å øke ansattes trivsel, autonomi og kvaliteten på offentlige tjenester.

I denne artikkelen utforsker vi hvordan tillitsreformer i Danmark, Sverige og Norge har blitt utviklet og implementert, og hvilke muligheter og utfordringer som er knyttet til bruk av tillit som styringsprinsipp i offentlig sektor. Vi diskuterer også hvordan disse reformene kan forstås som en respons på tidligere styringsparadigmer, og hvilken betydning har de for fremtidige styringsmodeller.

For å utforske dette fenomenet, anvender vi en kombinasjon av teorier knyttet til styringsparadigmer og tillitsbasert ledelse. Vi trekker på rammeverkene til tradisjonell offentlig administrasjon (TOA), ny offentlig styring (NOS/NPM) og ny offentlig samstyring (OSS) for å kontekstualisere reformenes historiske og ideologiske bakgrunn. I tillegg benytter vi teorier om sosial kapital og relasjonell ledelse for å analysere hvordan tillit kan fungere som en styrende mekanisme i komplekse organisatoriske systemer. Dette teoretiske utgangspunktet gir en struktur for å forstå både kontinuitet og endring i styringsprinsipper over tid.

For å sammenlikne nordiske tillitsreformers utvikling og implementering, trekker vi på sentrale offentlige dokumenter fra de ulike landene, i tillegg til de få tidligere enkeltstudier og sammenliknende studier, som finnes av reformene. Artikkelen er strukturert som følger: I neste seksjon gir vi en oversikt over utviklingen av tillitsreformene i Danmark, Sverige og Norge, med fokus på deres politiske og organisatoriske kontekst. Deretter analyserer vi reformenes innhold og implementeringsstrategier, inkludert deres avstand fra og tilknytning til tidligere styringsmodeller. Den påfølgende seksjonen diskuterer sentrale utfordringer og muligheter knyttet til tillitsbasert styring, med særlig vekt på betydningen for ansattes autonomi og kvaliteten på offentlige tjenester. Avslutningsvis reflekterer vi over reformenes implikasjoner for forståelse, forskning og praksis, samt deres potensiale som modell for andre land og sektorer.

Hvorfor tillitsreformer i en høy-tillits del av verden?

De høye nivåene av tillit i de nordiske landene har vært forklart med at landene over lengre tid har hatt stabile, demokratiske styresett (Bergh & Bjørnskov, 2011). Selv om de nordiske landene i dag forbindes med stabilitet og fred, har regionen en lang og voldelig historie. Stein Ringen (2023, 2024) argumenterer for at freden og stabiliteten vi nyter godt av i dag, er en konsekvens av erfaringer med vold og ufred. Fra folkevandringstiden og vikingtoktene, via middelalderens erobringer og slavehandel, til de mange krigene mellom Danmark, Norge, Sverige, Russland og Tyskland fra 1600-tallet og frem til andre verdenskrig, har Norden vært preget av omfattende konflikter. Historien med vold og uroligheter over tid har lagt grunnlaget for de stabile og fredelige samfunnene vi ser i dag – men dette er et relativt nytt fenomen, først fremtredende fra mellomkrigstiden.

Sammenliknet med andre land har imidlertid de nordiske landene i dag et fredelig, demokratisk styresett og en høy grad av økonomisk likhet (Bergh & Bjørnskov, 2011). Den økonomiske likheten er nært knyttet til det nordiske velferdssystemet, kjent for omfattende offentlige tjenester og høye skattenivåer (Knudsen & Rothstein, 1994). Nordiske borgere nyter godt av gratis helsetjenester, utdanning, sosial støtte og andre fordeler, som i stor grad er avhengig av en generell tillit som sikrer skattevilje. Selv om bildet ikke er entydig, og tilliten er høyere i noen grupper enn i andre, har innbyggerne i de nordiske landene jevnt over tillit til at andre vil dem vel, at deres medborgere følger lover og regler, herunder betaler skatt, og at institusjonene deres sørger for rettferdig styring (Rothstein & Holmberg 2022; Torfing & Bentzen, 2022; Winsvold mfl. 2024;). Høye nivåer av tillit opprettholdes også gjennom tradisjoner for politisk samarbeid på tvers av partier og medvirkning i offentlig

politikk, der ulike samfunnsaktører inkluderes i beslutningsprosessene (Torfing et al., 2019; Winsvold & Bentzen, 2020).

Den nordiske arbeidskulturen kjennetegnes av omfattende delegasjon, lav maktdistanse og uformelle relasjoner mellom ledere og ansatte. Tillit på arbeidsplassen kan delvis tilskrives en sterk samarbeidskultur, der ledere og ansatte arbeider tett sammen, ofte i samarbeid med fagforeninger (Byrkjeflot, 2024; Skirbekk & Grimen, 2012). Lederpraksisene reflekterer demokratiske verdier og tradisjoner for aktiv deltakelse, med fokus på en mykere og mer inkluderende tilnærming til makt, snarere enn autoritær styring (Frost & Moussavi, 2011).

Likevel finnes det indikasjoner på at tilliten i den nordiske offentlige sektoren har blitt utfordret av økende samfunnsendringer, demografiske skifter og kontrollorienterte reformer. Særlig har NPM-reformene fra 1980-tallet fått kritikk for å undergrave de tradisjonelt høye nivåene av tillit, spesielt mellom ledere i offentlig sektor og deres ansatte (Bentzen, 2019a; Torfing & Bentzen, 2022; Vallentin & Thygesen, 2017). I tiltakende grad har det siden tidlig på 2000-tallet vært en debatt rundt skadevirkningene av NPM-reformer. Fagforeninger har uttrykt bekymring for at offentlig ansatte blir overstyrt, og at de må bruke uforholdsmessig mye tid på dokumentasjonskrav. Selv om debatten rundt overdreven kontroll og rapportering har vært knyttet til innføringen av NPM-reformer, er dette egentlig også en kritikk rettet mot tradisjonell offentlig styring (TOA) (Johnsen & Svare, 2024; Johnsen & Vatn, 2024). Mye av de styringspraksisene som assosieres med NPM har det vært gjengs forvaltningspolitikk siden før NPM kom på banen (Dunleavy & Hood, 1994; Hood, 1995). Langvarig og økende misnøye knyttet til utstrakt kontroll av hvordan ansatte har utført oppgavene sine, har opplevdes som et uttrykk for manglende tillit til de ansatte (LO & OAO, 2012). Kritikken har resultert i politiske og administrative motreaksjoner mot NPM, tydeligst gjennom de såkalte tillitsreformene, som har hatt som mål å redusere dysfunksjonell kontroll, desentralisere beslutningstaking og styrke tilliten til ansatte i førstelinjetjenesten ved å gi dem større autonomi og dermed større rom for å utøve faglig skjønn (Vallentin & Thygesen, 2017; Siverbo et al., 2024; Bentzen & Bringselius, 2023).

Reformtiltak har blitt innført i Danmark, Sverige og Norge for å fremme tillit som en sentral verdi i offentlig sektor på nasjonalt nivå (Johnsen & Svare, 2024; Johnsen, 2025), og «tillit» har også blitt et viktig organisatorisk prinsipp i mange skandinaviske kommuner (Siverbo et al., 2024). Mens reformer for å gjenopprette borgernes tillit til politiske ledere og institusjoner er vanlige i europeiske reforminitiativer (Van de Walle, 2013; OECD, 2017), skiller de nordiske tillitsreformene seg ut ved sitt unike fokus på å styrke tilliten til ansatte i frontlinjen i offentlig sektor. Selv om tillitsbasert styring også har vært diskutert i Finland (Ministry of Finance, Finland, 2019), er vektleggingen og spredningen av disse tillitsreformene på nasjonalt og kommunalt nivå mest fremtredende i Danmark, Sverige og

Norge (Siverbo et al., 2024). På Island har tillitsfokuserte reformer primært konsentrert seg om å gjenopprette borgernes tillit til politiske institusjoner (Sigurgeirsdóttir & Johnsen, 2018). Reformene reflekterer derfor også en viss grad av indre variasjon blant de nordiske landene.

Ettersom sviktende tillit er en utbredt utfordring i mange vestlige demokratier, har enkelte forskere argumentert for at reformer basert på tillitsstyring, slik som de nordiske tillitsreformene, kan bidra til å gjøre offentlig sektor mer attraktiv som arbeidsplass (Krogh & Triantafillou, 2024; Nyhan, 2000; Torfing, 2023). De nordiske tillitsreformene kan dermed fungere som verdifulle eksempler og tilby innsikter til andre land som sliter med å beholde kompetente ansatte, noe som er en viktig forutsetning for en robust offentlig sektor.

Tillitsreformene i de skandinaviske landene er motivert av kritikk av tidligere styringsidealer og praksiser (Torfing et al., 2020; Torfing & Bentzen, 2022). Tre sentrale paradigmer har hatt stor innflytelse på utviklingen av offentlig sektor i regionen over tid.

Det første paradigmet, kjent som *tradisjonell offentlig administrasjon* (TOA), oppsto på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet (Weber, 2004; Hood, 1991). Dette styringsidealet la vekt på hierarki og regler, samtidig som det fremhevet likhet og åpenhet som sentrale verdier i offentlige tjenester. Senere, fra 1980-tallet, vokste *ny offentlig styring* (NOS)/*new public management* (NPM) frem som en dominerende retning (Hood, 1995). NPM introduserte markedsmekanismer, konkurranse og et sterkt fokus på effektivitet og prestasjoner i offentlig sektor. På begynnelsen av 2000-tallet fikk et nytt paradigme, *ny offentlig samstyring* (OSS), gjennomslag (Osborne, 2006). Dette idealet vektlegger samarbeid og nettverksbygging mellom ulike samfunnssektorer, samt samskaping av politikk i samarbeid med borgere og andre samfunnsaktører for å møte samfunnsutfordringer på innovative måter. Disse tre paradigmer har på ulike måter formet hvordan offentlig sektor i Skandinavia har utviklet seg og tilpasset seg skiftende samfunnsbehov og forventninger.

Tillitsreformer innebærer ofte en kritikk av de rigide reglene og de tidkrevende, hierarkiske beslutningsprosessene fra TOA, som blir sett på som hindringer for fleksibilitet og innovativ problemløsning for offentlige ansatte. Enda mer fremtredende er kritikken av NPM, som introduserte markedsorientert tenkning og prestasjonsbasert ledelse (Hood, 1991; Torfing & Bentzen, 2022). En særlig utbredt bekymring med NPM-reformene er at de har ført til økt bruk av kontrolltiltak, betydelige transaksjonskostnader og stor frustrasjon blant profesjonelle ansatte i frontlinjen (Van De Walle, 2013). Selv om NPM-reformer i Norden generelt har blitt gjennomført i mindre omfang enn i andre vesteuropeiske land, har nyliberale styringsprinsipper fått kritikk for å svekke tilliten til ansatte og begrense deres faglige handlingsrom (Almqvist et al., 2013; Greve & Ejersbo, 2003; Klausen, 1998). Som et motsvar legger nyere tillitsreformer vekt på ledelses- og styringsformer som fremmer

deltakelse, reduserer maktforskjeller og gir større beslutningsmyndighet til ansatte (Johnsen et al., 2022; Siverbo et al., 2024).

Fokuset på tillit i disse reformene samsvarer med idealene fra OSS, som vektlegger konsepter som sosial kapital, samskaping, interaktiv styring og samarbeidende nettverk. Disse prinsippene fremhever betydningen av relasjonsbygging og partnerskap (Six & Sorge, 2008; Svendsen & Svendsen, 2016; Torfing et al., 2019; Vallentin & Thygesen, 2017). De nordiske tillitsreformene har derfor hovedsakelig som mål å styrke eller gjenopprette tilliten til ansatte i offentlig sektor (Krogh & Triantafillou, 2024). Samtidig hevder enkelte forskere at reformene også er tett knyttet til OSS-idealer som handler om å involvere og mobilisere borgere og sivilsamfunnsaktører (Bentzen, 2018b, 2021b; Van De Walle, 2013). Det har også blitt argumentert for at de nordiske tillitsreformene i praksis ikke nødvendigvis handler om å erstatte eksisterende paradigmer, men snarere om å pragmatisk omforme og kombinere dem til nye hybride styringsmodeller (Torfing & Bentzen, 2022; Johnsen & Svare, 2024).

Utviklingen av nasjonale nordiske tillitsreformer

Den første nasjonale tillitsreformen ble introdusert i Danmark i 2013. Den ble fulgt av tilsvarende initiativer i Sverige og senere i Norge. Den danske tillitsreformen hadde en relativt kort levetid før den ble erstattet av nye tiltak under en ny regjering. Selv om «tillit» forsvant som politisk slagord, forble det et sentralt politisk konsept og mål for alle påfølgende danske regjeringer. Derfor refererer vi samlet til disse tiltakene som de danske tillitsreformene. De første tillitsreformene startet imidlertid både i Danmark og Norge lokalt, og de nordiske tillitsreformene er derfor delvis utviklet nedenifra: I Danmark ble den sentrale tillitsreformen testet ut i København, og i Norge innførte Oslo og Bergen tillitsreformer flere år før det nasjonale initiativet kom.

De danske tillitsreformene

Kritikk av de problematiske bieffektene av NPM formet debatten om synkende tillitsnivåer i den danske offentlige sektoren helt fra tidlig på 2000-tallet (Gjørup et al., 2007), men den første formelle omtalen av den danske tillitsreformen dukket ikke opp før i 2011. Reformen ble da skissert i grunnlagsdokumentet til den nyvalgte regjeringen bestående av Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. I dokumentet het det blant annet at: «Regjeringen har som mål å lansere en reform sentrert rundt tillit, lederskap, profesjonalitet og avbyråkratisering» (Regjeringen, 2011).

I dette dokumentet fremhevet regjeringen at det var behov for å avbyråkratisere offentlig sektor, etter år med akkumulert byråkrati, regler og kontroll. Ambisjonen var at kontroll som ikke direkte bidro til med noe av verdi eller økt velferd, skulle fjernes, slik at tilliten kunne vokse. Nødvendigheten av en «tillitsreform» ble omfattende debattert i mediene, og det tok det nesten to år før reformen formelt ble introdusert gjennom et politisk dokument som skisserte «syv prinsipper for modernisering av offentlig sektor». Blant prinsippene var ambisiøse mål om at ledelse og styring i offentlig sektor skulle baseres på tillit og åpenhet, kombinert med ansvarlighet, klare mål og resultater.

Dette korte politiske dokumentet ble utviklet i samarbeid med fagforeninger, Kommunernes Landsforening og de danske regionene og kan leses som et uttrykk for Danmarks samarbeidstradisjon. I stedet for å fastsette detaljerte tiltak, skisserte dokumentet grunnleggende prinsipper og overlot til de offentlige organisasjonene selv å diskutere og iverksette reformens innhold. Som et resultat ble det lansert svært få konkrete politiske tiltak under den første danske tillitsreformen, men det ble opprettet noen styringslaboratorier og etablert et nytt innovasjonssenter. Det var imidlertid uklart hvordan disse tiltakene direkte støttet opp om reformens mål (Bentzen & Bringselius, 2023).

Danske fagforeninger ga sin aktive støtte til tillitsreformene, og de utarbeidet omfattende retningslinjer og anbefalinger for hvordan tillitsprinsipper kunne innpasses i alle offentlige organisasjoner. Til tross for sterk støtte fra både fagforeninger og kommuner, møtte reformen økende kritikk fra allmennheten, som reagerte på at reformen var vag og manglet finansiering. Folk påpekte også mangel på konkrete resultater (Allentoft, 2014).

I 2015 ble den første tillitsreformen avsluttet med valget av en ny regjeringskoalisjon bestående av Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti (Torfing & Bentzen, 2022). Selv om den første danske tillitsreformen offisielt ble avsluttet etter bare noen få år, ble målene om å arbeide for mer tillit i offentlig sektor, videreført i en ny *Sammenhengsreform* lansert av den nye regjeringen. Denne reformen understreket behovet for å redusere meningsløse regler og kontroll og gjenoppbygge tilliten i offentlig sektor: «Vi har som mål å eliminere meningsløse regler, skjemaer og rigid kontroll. New Public Management har blitt overdreven. Å levere velferd krever tillit til offentlige ansatte» (Finansministeriet, 2017).

Den nye sammenhengsreformen introduserte flere konkrete programmer som tydeliggjorde ambisjonene og tiltakene med reformen (Finansministeriet, 2017). Blant annet ble lovverket som regulerer danske jobbsentre forenklet, og det ble lansert en rekke «frikommune-eksperimenter» på institusjons- og kommunalt nivå. Evalueringer viste generelt at disse eksperimentene hadde en positiv innvirkning både kvaliteten på oppgavene og på ansattes motivasjon (Hjelmar et al., 2023). I 2019 ble sammenhengsreformen erstattet av en

Nærhetsreform under en ny sosialdemokratisk regjering ledet av statsminister Mette Frederiksen. Denne reformen prioriterte tillit og introduserte omfattende «frigjøringseksperimenter» på kommunale områder som barnehager, eldreomsorg og skoler. Evalueringer av reformene i 2022 viste positive resultater, inkludert forbedrede løsninger for sårbare borgere, redusert responstid i barnevernssaker og økt brukertilfredshet (Hjelmar et al., 2023). I oktober 2022 ble en ny bred koalisjonsregjering dannet, og reformarbeidet fortsatte under overskriften *Frisettelsesreformen*. Tillit forble en kjerneambisjon, sammen med fokus på samarbeid med sivilsamfunnet og privat sektor (Regeringen, 2022). Frisettelsesreformen innebar blant annet en betydelig deregulering av skoler og nye modeller for samarbeid i eldreomsorgen, med mål om å redusere administrative byrder og øke autonomien til offentlige ansatte og innbyggere.

Under Frisettelsesreformen ble det fortsatt lagt vekt på tillit som en nøkkel i omformingen av offentlig sektor. Ambisjonene om å redusere byråkratiseringen rettet seg imidlertid ikke bare mot å frigjøre offentlige ansatte, men også mot å gi borgerne større frihet (Regeringen, 2022). Samtidig som regjeringen tok avstand fra NPM, integrerte den klassiske nyliberale ideer som borgernes «frie valg» og privatisering. Interessant nok ble disse nyliberale ideene kombinert med styringsprinsipper som vektla tettere samarbeid med sivilsamfunnet, enkeltpersoner og privat sektor (Regeringen, 2024).

Blant tiltakene var programmer for å redusere administrative byrder og innføre en forenklet, mer samarbeidsorientert tilsynsmodell i eldreomsorgen, som en løsning på de mange ukoordinerte tilsynene fra ulike myndigheter. Inspirert av tidligere suksessfulle «velferdsavtaler» ble det i 2024 gjennomført en omfattende deregulering av skolesektoren. Dette førte til en betydelig forenkling av læreplanen, som tidligere inneholdt over 4000 obligatoriske og veiledende mål. I denne prosessen ble ytterligere 866 mål fjernet for å gi lærerne større frihet i utformingen av undervisningen.

Oppsummert var den opprinnelige danske tillitsreformen relativt vag og kortvarig, men har blitt fulgt opp av en rekke andre reformer der tillit står sentralt som styringsverdi. Tillit har blitt adoptert av alle de store politiske partiene i Danmark og fremstår som en nesten apolitisk kjerneverdi i reformarbeidet for offentlig sektor. Som vi skal se, sprer ideen om å bruke tillit som en ledestjerne i reformer av offentlig sektor seg også over grensen til Sverige.

Den svenske tillitsreformen

Også i Sverige vokste tillitsreformen frem i en tid preget av kritiske debatter om utfordringene knyttet til NPM-orientert styring. Delvis inspirert av den danske tillitsreformen, startet den svenske sosialdemokratiske regjeringen allerede under valgkampen i 2014 diskusjoner om tillit som et sentralt styringsmål. I 2016 kunngjorde Ardalan Shekarabi,

minister for offentlig administrasjon, offisielt den svenske tillitsreformen. Han uttalte: «Det er nødvendig å utvikle tillitsbasert styring av velferdstjenester, basert på gjensidig tillit mellom aktørene. Dette gjelder både statlig styring av kommuner og regioner, samt deres ledelse av institusjoner» (Regeringen, 2016).

Et viktig element i den svenske tillitsreformen var etableringen av *Delegationen för tillitsbaserad styrning*, en tillitskommisjon med sterk akademisk forankring. Fra 2016 til 2019 utarbeidet kommisjonen teoretiske rammeverk, eksempler på tillitsbasert ledelse og konkrete anbefalinger. Disse ble formidlet gjennom seminarer, konferanser og workshops (Bringselius, 2017). Mens de svenske fagforeningene spilte en begrenset rolle i disse initiativene, var akademisk forskning en sentral drivkraft, med omfattende ressurser og forskningsprosjekter rettet mot tillitsbasert ledelse og styrking av de ansatte (Bentzen & Bringselius, 2023). Den svenske tillitskommisjonen utviklet også syv prinsipper, utformet for å inspirere og veilede lokal implementering av tillitsbasert ledelse (se f.eks. SOU 2019:43). Alle statlige etater ble oppfordret til å ta i bruk denne nye styringsfilosofien og innføre nye introduksjonsprogrammer for statlige ansatte som en del av tillitsreformen.

Tillitskommisjonens mål var å utvikle tiltak for et mer tillitsbasert styringssystem i statlige etater og samtidig bidra til en mer koordinert offentlig sektor. For å teste initiativer knyttet til tillitsbasert styring ble det lansert flere pilotprosjekter som involverte kommuner, regioner og universiteter. Kommisjonen organiserte også nettverk og fora hvor forskere, ledere og ansatte kunne diskutere relevante problemstillinger. Blant pilotene var "Tillitsverkstaden," som ga seks statlige etater muligheten til å håndtere spesifikke utfordringer ved å implementere tillitsbasert ledelse (Bentzen & Bringselius, 2023). I tillegg hadde kommisjonen som mandat å foreslå metoder for å dele erfaringer og beste praksis på tvers av statlige etater, både konseptuelt og organisatorisk, for å sikre at arbeidet deres skulle ha varig effekt etter at kommisjonen var avsluttet.

Til tross for omfattende forskningsrapporter og rikelig dokumentasjon, ble den svenske tillitsreformen kritisert for å være for vag når det gjaldt praktisk implementering på ulike nivåer i offentlig sektor (Nosrati et al., 2022). Reformens foreslåtte tiltak ble også kritisert for i hovedsak å justere eksisterende politikk, uten å introdusere radikale innovasjoner (Nyhlén & Sundström, 2018; Nagell, 2021). I tillegg fikk reformen kritikk for å fokusere hovedsakelig på ledelsesendringer, samtidig som den neglisjerte viktige aspekter som offentlig styring, regulering og kontroll (Siverbo et al., 2024; Nyhlén & Sundström, 2018).

Oppsummert kan den svenske tillitsreformen beskrives som en grundig, forskningsbasert satsning som resulterte i et omfattende materiale av dokumentasjon, rapporter og anbefalinger. Likevel er graden av praktisk implementering omdiskutert. Etter 2019 har det ikke blitt lansert nye initiativer fra den svenske regjeringen, og i 2020 ble tillitskommisjonen

offisielt avvirket. Mens noen ser dette som et klart tegn på en dalende interesse for svensk tillitsreform (Aspøy, 2023; Siverbo et al., 2024), mener andre at bekymringene rundt tillitsreform fortsatt er til stede. Svenske politikere synes generelt å opprettholde en lojalitet til prinsippene for tillitsbasert ledelse (Bringselius, 2023).

Den norske tillitsreformen

Som i Danmark og Sverige ble tillitsreformene i Norge drevet frem av en økende frustrasjon over NPM. Fra 2013 og utover avdekket diskusjoner i norske medier en bekymring for overdreven og unødvendig streng kontroll i offentlig sektor, som hadde sitt utspring i nyliberale styringsmodeller. Debatten tiltok i styrke i 2015, og ideen om en tillitsreform begynte gradvis å ta form.

Venstresiden, med Arbeiderpartiet i spissen, utnyttet den økende misnøyen med NPM-tilnærminger og løftet konseptet om en tillitsbasert reform. I forkant av valgkampen i 2021 inkluderte Arbeiderpartiet "tillitsreform i offentlig sektor" i partiprogrammet sitt og gjorde det til en av sine hovedsaker. Etter valgseieren, i samarbeid med Senterpartiet, ble gjennomføringen av en nasjonal tillitsreform en hjørnestein i deres felles politiske plattform. Regjeringen uttalte: «Tillitsreformen i offentlig sektor skal gi tilliten, tiden og makten tilbake til de som utgjør førstelinja og ryggraden i velferdsstaten, som for eksempel lærerne, sykepleierne, politibetjentene og fastlegene» (Hurdalsplattformen, 2021).

Den politiske plattformen skisserte overordnede prinsipper for reformen, med fokus på å styrke den profesjonelle autonomien til offentlige ansatte, øke medarbeiderinvolvering og redusere mål- og kontrollregimet fra myndighetene. Reformen skulle utvikles «i samarbeid med de berørte» (Regjeringen, 2021). Kommunal- og distriktsdepartementet fikk ansvaret for å koordinere arbeidet, og sammen med Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) organiserte de en rekke konferanser for å starte diskusjoner om rammeverk og mulig innhold. Regjeringsdepartementer og underliggende etater ble instruert om å utrede, utvikle og implementere tiltak i tråd med reformens ideologiske grunnlag. Samtidig ble det gjort forsøk på å samle erfaringer og kunnskap fra andre skandinaviske tillitsreformer for å støtte prosessen (DFØ, 2023).

I likhet med i Danmark deltok norske fagforeninger aktivt i diskusjonene om reformen og bidro til å forme dens innhold (Nagell, 2021; Holm & Aasland, 2015). Fagforeningenes betydelige innflytelse kom tydelig frem i anbefalinger om at reformen burde baseres på den norske arbeidslivsmodellen, der fagforeningenes medvirkning og samtykke står sentralt i større offentlige politiske reformer. Selv om tillitsreformen fikk bred støtte fra både fagforeninger og andre aktører i offentlig sektor, ble den kritisert for å mangle fokus og en konkret handlingsplan (Aspøy, 2023). De ulike tolkningene og forventningene knyttet til det

noe abstrakte konseptet om tillit skapte utfordringer. Enkelte debatter fremhevet også dilemmaer ved tillitskonseptet, der noen stilte spørsmål ved om økt handlingsrom for ansatte kunne føre til økt ulikhet (Bentzen, 2022; Nosrati et al., 2022).

Høsten 2023 inviterte regjeringen norske kommuner og fylkeskommuner til å søke om deltakelse i pilotprogrammer for tillitsreformen. Dette initiativet ga utvalgte kommuner muligheten til å teste ut innovative metoder for oppgavestyring ved å gi dem unntak fra eksisterende regelverk, inspirert av Danmarks frikommuneforsøk. Kommuner og fylker ble oppfordret til å foreslå eksperimenter innen alle offentlige sektorer, med særlig fokus på områder som integrering av sosiale tjenester, helse- og utdanningstjenester, samt klimatilpasning og arealbruk, inkludert etterlevelse av plan- og bygningsloven. Nærmere 90 kommuner, tilsvarende omtrent en femtedel av alle norske kommuner, meldte interesse for å delta i prøveprogrammene, som er planlagt å starte i 2025.

Den norske tillitsreformen, som de danske og svenske, oppsto fra utbredt frustrasjon over NPM. Offentlige diskusjoner fra 2013 og utover avdekket bekymringer for overdreven kontroll og rigiditet knyttet til nyliberale styringsmodeller i offentlig sektor. Arbeiderpartiet utnyttet denne misnøyen ved å inkludere tillitsreformen som en sentral sak i 2021-valgkampen. Etter valgseieren gjorde de det til en topp-prioritet i samarbeid med Senterpartiet. Reformens mål var å styrke offentlig ansattes profesjonelle autonomi, øke medarbeiderinvolvering og redusere byråkratisk kontroll. Til tross for bred støtte har det vært debatt om reformens fokus og potensielle risikoer knyttet til økt medarbeiderautonomi.

Tillitsarbeid i kommunene i Sverige, Norge og Danmark

Arbeid med tillit i kommunal sektor i de nordiske landene har løpt foran, parallelt med og delvis vært uavhengig av de nasjonale tillitsreformene. En undersøkelse fra 2021 blant kommunale administrasjonssjefer i Danmark, Sverige og Norge viste at tre fjerdedeler av kommunene (litt flere i Danmark enn i Sveige og Norge) har inkludert tillit i sine organisasjonsplaner, og at det jobbes bredt med tillit på tvers av alle tjenestesektorer, særlig innen eldreomsorg og utdanning (se Siverbo et al. 2024 for detaljert oversikt). Undersøkelsen viste videre at «myke» reformtiltak som hadde til hensikt å fremme en tillitskultur, var dominerende. Disse inkluderte utforming av visjoner og verdier basert på tillit, forbedring av tillitsbasert ledelse gjennom opplæring og arbeid for en tillitsbasert organisasjonskultur. Tettere samarbeid med tillitsvalgte eller ansattrepresentanter var også et utbredt verktøy, spesielt i Norge. «Hardere» tiltak som fokuserte på tillitsbyggende strukturer var også til stede, men i noe mindre omfang. Likevel rapporterte rundt halvparten av administrasjonssjefene at de delegerte beslutningsmyndighet til mellomledere, og at de i sammenheng med tillitsarbeidet hadde gitt ansatte større faglig handlingsrom. Bare én av

fem oppga at de hadde redusert regelverk, prosesser eller dokumentasjonskrav, men nesten 40 % oppga at de involverte ansatte i utformingen av kontrollverktøy, som et tiltak for å styrke tillit.

På tvers av de nordiske tillitsreformene: Likheter og variasjoner

Den kronologiske utviklingen av nordiske tillitsreformer reiser interessante spørsmål om politisk læring på tvers av reformer og land. Det er liten tvil om at svenske beslutningstakere hentet inspirasjon fra den danske tillitsreformen og aktivt søkte kunnskap om reforminitiativer og resultater derfra (Aspøy, 2016). Norske beslutningstakere viste enda større interesse for å bygge videre på erfaringer fra tidligere nordiske tillitsreformer. De samlet systematisk informasjon om både nasjonale og kommunale reformer i Danmark og Sverige (DFØ, 2023; Nagell, 2021). Flere norske delegasjoner besøkte svenske og danske kommuner og forskningsmiljøer for å hente innsikt til utformingen av sin egen tillitsreform.

En interessant parallell, som muligens reflekterer inspirasjon mellom landene, er utviklingen av syv prinsipper for tillitsreformer i både Danmark og Sverige. Selv om den norske regjeringen ikke adopterte prinsippene direkte, med sitt fokus på lokal tilpasning, valgte Norges nest største by, Bergen, å innføre en versjon av disse prinsippene i sine egne lokale tillitsreformer (bergen.kommune.no, 2024). Som vi skal diskutere senere, har tillitsreformer blitt formet og tilpasset med en forståelse av både felles trekk og nasjonale forskjeller mellom de skandinaviske landene. Dette har resultert i reformer som kombinerer en viss grad av nordisk eksepsjonalisme med lokal variasjon i tilnærmingene.

I et bredere perspektiv ser vi at tillitsbaserte reformer har spredt seg og vedvart som et sentralt prinsipp i offentlig sektorreformer i Norden gjennom mer enn et tiår. Reformene deler flere fellestrekk, blant annet desentralisering av myndighet og beslutningsprosesser til lokale nivåer, styrking av ansatte i frontlinjen, og reduksjon av administrative byrder for å skape større fleksibilitet i offentlig tjenesteyting og beslutningstaking. På denne måten framstår de som unike eller "eksepsjonelle" sammenlignet med reformtiltak i offentlig sektor andre steder i verden.

Det er imidlertid også betydelig variasjon mellom de nordiske tillitsreformene, spesielt når det gjelder politisk støtte. I Sverige og Norge har tillitsreformene vært tett knyttet til klassisk sosialdemokratisk politikk, mens danske tillitsreformer har utviklet seg som en nærmest apolitisk aktivitet. Danmark skiller seg ut ved sin brede tverrpolitiske aksept av tillitsreformer, der hver påfølgende regjering – uavhengig av politisk farge – har gjenintrodusert reformer i noe modifiserte former (Bentzen & Bringselius, 2023; Bentzen, 2020). Dette står i kontrast til Sverige og Norge, hvor reformene på nasjonalt nivå har vært mer partipolitiske. På lokalt nivå

oppfattes imidlertid tillitsreformene som politisk nøytrale i alle de nordiske landene (Siverbo et al., 2024).

Også reforminnsatsen har i hvert land utviklet seg på distinkte måter. Danmark var tidlig ute og regnes som opphavet til konseptet med tillitsreformer (Bentzen, 2015; Torfing & Bentzen, 2022). Selv om tillit som tema har forblitt på agendaen under skiftende regjeringer, er Danmark også preget av relativt kortvarige reformforsøk som har blitt erstattet med nye politiske overskrifter ved regjeringsskifter. Til tross for at innholdet stort sett har vært konsekvent, med fokus på å styrke tilliten til ansatte i frontlinjen, har danske tillitsreformer blitt kontinuerlig erstattet og «pakket inn» i nye rammer. Denne praksisen har blitt kritisert som overfladisk og utilstrekkelig, da den hindrer langsiktig modning og endring på nasjonalt nivå. Samtidig har tillit som agenda og organisatorisk praksis fått sterkt fotfeste i danske kommuner (Aspøy, 2023; Bentzen, 2022; Bentzen, 2021a, 2021b; Johnsen et al., 2022; Siverbo et al., 2024). Sverige, derimot, innførte en tillitsreform som fra starten var godt forsket på og nøye argumentert for som en sammenhengende pakke. Likevel ble reformen verken formelt implementert eller videreført som et løpende regjeringsinitiativ. Når det gjelder den norske tillitsreformen, er det fortsatt for tidlig å trekke konklusjoner om dens utvikling eller langsiktige innvirkning på offentlig politikk.

Som tidligere nevnt har de nordiske tillitsreformene ofte definert seg som en motpol til nyliberale idealer og praksiser, slik som de som finnes i NPM. Kritikk av overdreven kontroll og dokumentasjonskrav er et gjennomgående tema i alle tillitsbyggende initiativer i Norden (Siverbo et al., 2024). Samtidig finnes det viktige forskjeller mellom de nasjonale tilnærmingene til NPM.

I Norge har tillitsreformen aktivt tatt avstand fra privatisering og konkurranseutsetting i offentlig sektor. I Danmark er derimot disse elementene fra NPM behandlet mer pragmatisk, og reformene reflekterer ikke samme tydelige avstand (Aspøy, 2023; Bentzen, 2022). Et tydelig eksempel på dette er den nylige *Frisættelsesreformen*, lansert av den danske koalisjonsregjeringen. Reformen kombinerer NPM-temaer som borgernes frie valg og privatisering med tiltak for å styrke tilliten til offentlige ansatte og redusere kontrollen over dem (Regjeringen, 2023). En mulig forklaring på disse ulike tilnærmingene kan være de økonomiske forskjellene mellom de to landene. Danmark har gjennom de siste tre tiårene opplevd betydelig økonomisk press, noe som har tvunget beslutningstakere til å kutte kostnader, optimalisere prosesser og eksperimentere med markedsdynamikk i offentlig sektor (Bentzen et al., 2019; Svendsen & Svendsen, 2015). Norge, med sine store oljereserver, har derimot stått overfor mindre økonomisk press og har hatt færre insentiver til å utforske markedsbaserte løsninger for budsjettkutt. Likevel antyder nylige studier av tillitsbasert ledelse i Oslo kommune at noen norske tillitsreformer i praksis er mindre «rene»

enn de politiske erklæringene kan gi inntrykk av. Selv om reformene ofte lover store endringer i dagens system, handler de i praksis ofte om justeringer og utvidelser av eksisterende styringsformer snarere enn radikale utskiftninger (Johnsen & Svare, 2024).

Mens det er viktig å forstå hva tillitsreformene søker å bevege seg bort fra, er det like sentralt å undersøke hva de faktisk beveger seg mot. Selv om økt tillit, autonomi og innflytelse for ansatte er et felles mål i de nordiske landene, varierer tilnærmingene mellom Norge, Danmark og Sverige. I Norge har initiativet gjentatte ganger understreket betydningen av å bygge reformen på styrket samarbeid mellom partene, ivaretagelse av ansattes rettigheter og styrking av ledernes faglige kompetanse. Lederne forventes nå å utøve en mer demokratisk lederstil. På mange måter søker den norske tillitsreformen å vende tilbake til en offentlig sektor før NPM – det som kan beskrives som «profesjonell styring» (Torfing et al., 2020). Danmark prioriterer også større profesjonell frihet og samarbeid med fagforeningene, men de danske reformene legger i tillegg stor vekt på tillit til og samarbeid med sivilsamfunnet og borgerne. Den nåværende danske tillitsreformen fremmer mobilisering av ressurser blant borgere, brukere og andre sivilsamfunnsaktører, og legger opp til en mer samarbeidsorientert politikkutvikling og velferdsproduksjon. Dette krever ikke bare ny kompetanse i offentlig sektor, men også ansatte som kan arbeide på tvers av fagområder og tilrettelegge løsninger i tett samarbeid med brukere, pårørende og andre relevante interessegrupper (Sørensen & Bentzen, 2019; Torfing et al., 2020). Slike tilnærminger, inspirert av ny offentlig samstyring (OSS), preger i økende grad den danske tillitsreformen, men har vært mindre dominerende i Norge og Sverige. En mulig forklaring på denne forskjellen kan ligge i de strukturelle forskjellene mellom kommunene. Etter sammenslåingsreformen i Danmark i 2007 er danske kommuner betydelig større enn sine norske og svenske motstykker. Dette kan gjøre det mer utfordrende å skape relasjoner og dialog med innbyggerne i Danmark, noe som øker behovet for nye styringsformer (Bentzen et al., 2019; Houlberg & Ejersbo, 2020).

De nordiske tillitsreformene: Problemer og utsikter?

De nasjonale tillitsreformene viser en økende fascinasjon for tillit som en styringsagenda, som har spredt seg fra Danmark til Sverige og Norge. Samtidig avslører casestudier betydelig aktivitet knyttet til kommunale tillitsreformer i både Danmark (Bentzen, 2019a, 2022; Bentzen et al., 2024; Vallentin & Thygesen, 2017), Sverige (Elmersjö & Sundin, 2021; Håkansson, 2022) og Norge (Bentzen et al., 2025; Johnson & Svare, 2024). Dette støttes av nyere data på tvers av land som antyder at tillit som et reformkonsept har spredt seg imponerende på tvers av alle kommunale tjenestesektorer i Skandinavia (Siverbo et al.,

2024). Med tanke på historien til tillitsreformer i Sverige, Danmark og Norge, er det kanskje ikke så overraskende at tillit har blitt et sentralt konsept i nordiske reformer av offentlig sektor.

Virkingen og verdien av tillitsreformer har også vært gjenstand for debatt. Kritikere har fremhevet utfordringer som vaghet, utilstrekkelig finansiering og manglende konkrete tiltak som barrierer for å oppnå reformenes mål om økt tillit (Aspøy, 2023; Bentzen & Bringselius, 2023). Det er utfordrende å vurdere de nasjonale tillitsreformenes langsiktige utsikter, da ambisjonene og målene ofte uttrykkes i relativt abstrakte termer.

Noen forskere hevder at selve begrepet «tillit» bidrar til denne tvetydigheten, ettersom det har karakteristika som såkalte magiske konsepter (Bentzen et al., 2025; Carey et al., 2018; Pollitt & Hupe, 2011). Som andre organisatoriske ideer følger slike konsepter gjerne en klokkeformet livssyklus der de først adopteres, deretter omfavnes bredt, for så å miste relevans og til slutt forkastes (Abrahamson & Fairchild, 1999; Boxenbaum & Jonsson, 2008). Organisatoriske konsepter forventes derfor typisk å miste popularitet og innflytelse over tid.

Magiske konsepter, på grunn av sin umiddelbare anvendelighet, tiltrekningskraft, brede aksept og enkle promotering, har større sannsynlighet for å bli værende på den organisatoriske agendaen over lengre tid (Boswell, 2023). *Tillit* har alle kjennetegnene til et magisk konsept, noe som både gir det klare styrker og tydelige svakheter (Bentzen, 2019b). Mangelen på spesifikke ideologier eller interessegrupper som eksklusivt støtter konseptet, gir det en bred appell og mulighet til å dekke et vidt spekter av områder, ofte med flere, tvetydige og til tider motstridende definisjoner (Pollitt & Hupe, 2011).

Den retoriske verdien og tiltrekningskraften til magiske konsepter gjør dem spesielt attraktive for offentlige beslutningstakere og ledere. Disse konseptene brukes ofte for å promotere, validere og sikre støtte til bestemte saker eller agendaer (Boswell, 2023). Magiske konsepter fungerer godt for å skape engasjement, mobilisere støtte og sette nye retninger. Samtidig er de uklare, vanskelige å konkretisere, og har en tendens til å undertrykke konflikt ved å fremstå som udelt positive eller gode.

Disse egenskapene ved tillit som et magisk konsept gir rom for mangfold i tolkning, men gjør konkret implementering utfordrende. Selv om *tillit* er lett å «selge» på grunn av sin positive klang, er det langt mer krevende å omsette konseptet i praksis. Dette skyldes at det motsetter seg konkretisering og tydelige definisjoner (Bentzen et al., 2025).

Samtidig kan de «magiske» egenskapene til *tillit* være en forklaring på hvorfor de nordiske tillitsreformene, til tross for vedvarende kritikk, fortsetter å spre seg og holde seg på agendaen både nasjonalt og lokalt (Siverbo et al., 2024). Pollitt og Hupe (2011) advarte mot den forførende kraften til magiske konsepter i reformer av offentlig sektor, som de fryktet

kunne føre til sløsing med offentlige ressurser uten å gi betydelige resultater. Denne bekymringen deles av forskere som ser populære organisatoriske konsepter som overfladiske trender som i hovedsak fører til symbolske endringer, ressursbruk og unødvendig kompleksitet (Abrahamson & Fairchild, 1999; Boxenbaum & Jonsson, 2008). På den annen side fremhever annen litteratur at metaforiske konsepter kan fungere som katalysatorer for nye perspektiver og organisatorisk innovasjon. For eksempel argumenterer Boswell (2023) for at organisatoriske aktører kan bruke magiske konsepter som et verktøy for å stimulere nødvendige diskusjoner og endringer, og dermed gi både prosessuell og substansiell verdi. Selv om *tillit* som reformkonsept kanskje ikke alltid fører direkte til økt tillit, kan det bidra til å utfordre og justere eksisterende organisatoriske praksiser (Bentzen et al., 2024).

Konklusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt nasjonale tillitsreformer i de tre nordiske landene Danmark, Sverige og Norge, en reformtype som fremhever tillit som et sentralt konsept i offentlig sektor. De nordiske tillitsreformene deler et felles mål om å styrke autonomien til ansatte i offentlig sektor ved å redusere kontroll og byråkrati, men har blitt utformet og gjennomført på ulike måter i de tre landene. Danmark har hatt en serie kortvarige, men tilbakevendende tillitsreformer med bred politisk aksept, Sverige har satset på en forskningsbasert, men vanskelig implementerbar tilnærming, mens Norge har vektlagt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og forsøker å finne en pragmatisk vei mellom tidligere styringsmodeller. De nordiske tillitsreformene skiller seg ut internasjonalt ved å rette seg mot ansatte i offentlig sektor, snarere enn å gjenopprette borgernes tillit til politiske institusjoner. Dette aspektet har vært lite studert tidligere.

Studien bidrar også med innsikt i hvordan de nordiske tillitsreformene kan forstås som en respons på tidligere styringsparadigmer, særlig NPM. Med utgangspunkt i høye nivåer av samfunnstillit søker reformene å motvirke de vedvarende negative effektene av NPM-praksiser gjennom desentralisering av beslutningstaking, styrking av ansatte i frontlinjen og utvikling av en mer fleksibel og mindre byråkratisk offentlig sektor. Samtidig kombinerer tillitsreformer ofte elementer fra klassisk byråkrati, nyliberale styringspraksiser og samstyrings-tilnærminger (Johnsen & Svare, 2024).

Generelt representerer tillitsreformer et skifte mot mer demokratiske og deltakende styringsmodeller, med fokus på profesjonell autonomi og reduksjon av unødvendig kontroll og dokumentasjonskrav (Bentzen, 2022; Bringselius, 2017). Til tross for disse ambisiøse målene har tillitsreformene møtt betydelig debatt og kritikk (Allentoft, 2014; Aspøy, 2023; Johnsen et al., 2022). Begrepet tillit, med sin brede appell og uklare definisjoner, beskrives ofte som et magisk konsept. Dette gjør det både engasjerende og utfordrende: Det kan

inspirere til deltakelse og innovasjon, men samtidig gjøre konkret implementering vanskelig. Slike konsepter risikerer å føre til overfladiske endringer og sløsing med ressurser, samtidig som de har potensial til å stimulere nye perspektiver og organisatorisk innovasjon (Bentzen, 2019b; Boswell, 2023).

Den danske erfaringen, preget av hyppige endringer i reformoverskrifter og en pragmatisk tilnærming til tillit og markedsdynamikk, skiller seg ut fra de mer ideologisk konsistente, men mindre proaktive tilnærmingene i Sverige og Norge. Disse forskjellene reflekterer hvordan økonomiske rammebetingelser og politiske kontekster har påvirket utviklingen og implementeringen av tillitsreformer. De fremhever også spenningene mellom fellestrekk og særtrekk i dagens nordiske offentlig politikk. På lang sikt ser tillitsreformer ut til å ha potensial til å redusere administrative byrder, øke ansattes tilfredshet og forbedre tjenestekvaliteten (Bentzen, 2022; Hjelmar et al., 2023; Johnsen & Svare, 2024). Deres suksess avhenger imidlertid av å overvinne kritikk knyttet til vaghet og overfladiskhet.

Til tross for intern variasjon representerer de nordiske tillitsreformene en unik form for offentlig sektor-reformer. De har hatt stor betydning for velferdsorganisasjoner i en region preget av høy tillit. Ettersom mange land står overfor utfordringer som å tiltrekke seg kvalifisert personell og redusere administrative byrder, kan de nordiske erfaringene med tillitsreformer tilby verdifulle lærdommer. Disse erfaringene viser hvordan tillit kan bygges innenfra, med ansatte i frontlinjen som drivkraft. De nordiske landenes erfaringer med tillitsreformer kan være relevante for andre land som ønsker å balansere styring, kontroll og profesjonell autonomi i offentlig sektor.

Foreløpig vet vi for lite om implementeringen av tillitsreformene i de nordiske landene til å fastslå i hvilken grad de har materialisert seg i konkret handling. Reformene bygger i stor grad på to hovedelementer: delegering av myndighet og større faglig autonomi og forenkling og reduksjon av regelverk og kontrollrutiner. Det er lite som tyder på at tillitsreformen har ført til en betydelig overføring av myndighet fra staten til kommunene i Norge eller Sverige. I Danmark har enkelte kommuner gjennom frikommuneforsøket fått utvidede fullmakter til å organisere tjenester etter eget skjønn, noe som potensielt kan peke i retning av en desentralisering. Et lignende forsøk er iverksatt i Norge, men det er for tidlig å si noe om resultatene fra dette forsøket. På kommunalt nivå ser vi tegn til økt faglig handlingsrom og autonomi for ansatte. Det er imidlertid uklart i hvilken grad dette har ført til varige strukturelle endringer i organiseringen av tjenestene. Når det gjelder reduksjon av unødvendige regler og prosedyrer, er det lite som tyder på at reformen har ført til en betydelig endring. I Norge ser vi snarere en motsatt trend, der regelstyring fortsatt er en dominerende del av styringssystemet, noe også NOU 2023:9 peker på. Kommunene selv har heller ikke vist stor vilje til å redusere kontrollrutiner eller fjerne detaljerte rapporteringskrav.

Et sentralt spørsmål er hvorvidt tillitsreformen faktisk har ført til strukturelle endringer eller om den i stor grad forblir en retorisk reform. I kommunene, som vi vet mest om, tyder så langt mye på at myke tiltak som verdiforankring, kulturendring og ledelsesopplæring har dominert reformarbeidet. Hardere tiltak, som å redusere regelverk og delegere reell beslutningsmyndighet, har i mindre grad blitt gjennomført. Dette reiser spørsmål om reformenes faktiske gjennomslag: Vil de føre til en endring i maktforholdene mellom forvaltningsnivåer og innad i organisasjoner, eller forblir de reformer preget av gode intensjoner, men få strukturelle endringer? Fremover blir det viktig å følge med på hvordan reformenes ambisjoner omsettes i håndfast praksis.

Litteratur

- Abrahamson, E., & Fairchild, G. (1999). Management fashion: Lifecycles, triggers, and collective learning processes. *Administrative Science Quarterly*, 44(4), 708–740. <https://doi.org/10.2307/2667053>
- Allentoft, N. (2014.06.18). Tillidsreform i tomgang: Stigende frustrasjoner over offentlig modernisering. *Denoffentlige.dk*.
- Almqvist, R., Catasús, B., & Wällstedt, N. (2013.11.27). New Public Management har skapat rädda organisationer. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/debatt/new-public-management-har-skapat-radda-organisationer/>
- Andreasson, U. (2017). *Trust - the Nordic gold*. Nordic Council of Ministers. <https://doi.org/10.6027/ANP2017-737>
- Aspøy, A. (2016). Tillitsreform i Skandinavia. *Stat & Styring*, 26(3), 14–16. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2016-03-05>
- Aspøy, A. (2023.04.10). Hvor mye tillit kan vi ha til at regjeringen virkelig tar tillitsreformen seriøst? *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/15xQ2l/hvor-mye-tillit-kan-vi-ha-til-at-regjeringen-virkelig-tar-tillitsreformen-serioest>
- Bentzen, T. Ø. (2015). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer - I springet fra ambition til praksis*. Roskilde University.
- Bentzen, T. Ø. (2019a). The birdcage is open but will the bird fly? The interplay between institutional and interactional trust in public organizations. *Journal of Trust Research*, 9(2), 185–202. <https://doi.org/10.1080/21515581.2019.1633337>
- Bentzen, T. Ø. (2019b). The translational diamond: Robust translation of magic concepts in public organizations. *International Journal of Public Leadership*, 15(2), 94–112. <https://doi.org/10.1108/IJPL-11-2018-0056>

- Bentzen, T. Ø. (2022). Veje og vildveje set fra et dansk perspektiv. *Stat & Styring*, 32(2), 26–29. <https://doi.org/10.18261/stat.32.2.8>
- Bentzen, T. Ø., & Bringselius, L. (2023). Translating trust as a magic concept in public sector reforms: A comparative study of the Danish and Swedish trust reform. *International Public Management Journal*, 26(5), 764–784. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2223198>
- Bentzen, T. Ø., Lo, C., & Winsvold, M. (2019). Strengthening local political leadership through institutional design: How and why. *Local Government Studies*, 46(3), 483–504. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690994>
- 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>
- Bergh, A., & Bjørnskov, C. (2011). Historical trust levels predict the current size of the welfare state. *Kyklos*, 64(1), 1–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2010.00492.x>
- Boswell, J. (2023). *Magical thinking in public policy: Why naive ideals about better policymaking persist in cynical times*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848789.001.0001>
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, diffusion and decoupling. I R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, K. Sahlin, E. Boxenbaum, & S. Jonsson (Red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 78–98). Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n3>
- Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning—Ett ramverk* (Samtal om tillit i styrning, Tillitsdelegationen, s. 28). Lund universitet. [https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/35941881/Rapport Tillitsdelegationen 2017 2 upplaga 2.pdf](https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/35941881/Rapport_Tillitsdelegationen_2017_2_upplaga_2.pdf)
- Bringselius, L. (2023). Trust-based public management: Conceptualization and lessons from the Swedish trust reform. In C. Greve & T. Ysa (Eds.), *Handbook on Strategic Public Management*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781789907193.00026>
- Byrkjeflot, H. (2024). A Nordic model of associative governance? I A. Brink-Lund, H. Byrkjeflot, & S. Christensen (Red.), *Associative Governance in Scandinavia* (1. utg., s. 23–56). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003382775-3>
- Carey, G., Malbon, E., Carey, N., & Newman, E. (2018). Strange magic: What can the emergence of “magic concepts” tell us about policy implementation? *Policy Design and Practice*, 1(3), 169–182. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1499414>

- DFØ. (2023). *Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land* (DFØ-notat 2023:1). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
<https://dfo.no/sites/default/files/2023-01/DFO-notat-2023-1-Laerdommer-fra-arbeid-med%20tillitsreform-i-skandinaviske-land.pdf>
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9–16.
<https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Edelman inc. (2022). *Edelman Trust Barometer 2022*. <https://doi.org/10.69645/FDNT9134>
- Elmersjö, M., & Sundin, E. (2021). Intra-organisational trust and home care services: A study of the process of implementing trust-based practices in municipal eldercare in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(2), 3–21.
<https://doi.org/10.58235/sjpa.v25i2.7108>
- Finansministeriet. (2017). *Sammenhængsreformen. Borgeren først – en mere sammenhængende offentlig sektor*. Finansministeriet.
https://regeringen.dk/media/y1gdpdyf/sammenhaengsreform_borgeren-foerst-en-mere-sammenhaengende-offentlig-sektor.pdf
- Frost, M., & Moussavi, F. (2011). *Trust in the Scandinavian workplace*. Sage Publications.
- Gjørup, J., Hjortdal, H., Jensen, T., & Lerborg, L. (2007.03.29). Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde. *Politiken*. https://www.cbs.dk/files/cbs.dk/tilgiv_os_-_vi_vidste_ikke_hvad_vi_gjorde.pdf
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2003). When public-private partnerships fail: The extreme case of the NPM-inspired local government of Farum in Denmark. *Droit Public et Moderniser l'État*, 3(6).
- Håkansson, H. (2022). Contradictions of ordered trust: Trust-based work and conflicting logics in municipal care. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 12(3), 1–20.
<https://doi.org/10.18291/njwls.130174>
- Hjelmar, U., Lindeberg, N. H., Foged, S. K., Nicholaisen, J. S., Schoop, S. R., & Bech, A. (2023). Forsøg med frisættelse i syv kommuner på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-22. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
<https://www.vive.dk/en/publications/midtvejsevaluering-af-velfaerdsaftaler-0xg63gzk/>
- Holm, T & Aasland, S.G. (2015). Tillit og styring (Perspektivnotat, s. 21). Tankesmien Agenda.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109.
[https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A Government That Worked Better and Cost Less?* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199687022.001.0001>
- Houlberg, K., & Ejersbo, N. (2020). Municipalities and Regions - Approaching the Limit of Decentralization? In P. M. Christiansen, J. Elklit, & P. Nedergaard (Eds.), *The Oxford Handbook of Danish Politics* (pp. 141–159). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198833598.013.10>
- Johnsen, Å. (2025). Trust reforms in Scandinavia: Assessments of adoption and impacts of trust-based management in public sector organizations. I E. Pekkola, J.-E. Johanson, M. Mikkonen, J. Stenvall, & E. Siirtola (Red.), *Future Public Governance and Global Crises* (s. 72–87). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035318674.00014>
- Johnsen, Å., & Svare, H. (Red.). (2024). *Tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse*. Fagbokforlaget. <https://fagbokforlaget.no/produkt/9788245049060-tillitsreformer-og-tillitsbasert-styring-og-ledelse>
- Johnsen, Å., & Vatn, G. (2024). Problemforståelser, oversettelser og politikk: Tillitsreformen i Oslo kommune 2015–2017. I Å. Johnsen & H. Svare (Red.), *Tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse* (s. 71–103). Fagbokforlaget.
- 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>
- Klausen, K. K. (1998). Indikatorer på NPM's gradvise men begrensede gjennomslag i Danmark. In K. K. Klausen & K. Ståhlberg (Eds.), *New Public Management i Norden* (pp. 32–49). Odense Universitetsforlag.
- Knudsen, T., & Rothstein, B. (1994). State building in Scandinavia. *Comparative Politics*, 26(2), 203–220. <https://doi.org/10.2307/422268>
- Krogh, A. H., & Triantafillou, P. (2024). Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040–3056.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>
- LO og OAO. (2012). *Undersøgelse blandt offentlige ansatte i LO-forbund*. København.

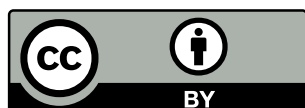
- Ministry of Finance (Finland). (2019). *The role of public governance in strengthening trust* (Policy Brief 4/2019). Public Governance Department.
https://vm.fi/documents/10623/12914468/Policy_Brief_4_2019.pdf
- Nagell, H. W. (2021). *Tillitsreform på norsk* (No. 1/2021; Agendanotat, s. 1–43). Tankesmien Agenda. <https://www.tankesmienagenda.no/notater/tillitsreform-pa-norsk>
- 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 No. 2021:10; s. 22). Fafo.
<https://www.fafo.no/images/pub/2022/10372.pdf>
- NOU 2023:9. (2023). *Generalistkommunesystemet: Likt ansvar – ulike forutsetninger* (Norges offentlige utredninger, s. 300). Kommunal- og distriktsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- Nyhan, R. C. (2000). Changing the paradigm: Trust and its role in public sector organizations. *The American Review of Public Administration*, 30(1), 87–109.
<https://doi.org/10.1177/02750740022064560>
- OECD. (2017). *Trust in government: Evidence, issues, and action*. OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking about governance: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641–658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>
- Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, Kommunernes Landsforening, & OAO. (2013). *Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering*.
- Regeringen. (2011). *Et Danmark, der står sammen*. Statsministeriet.
<https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/et-danmark-der-staar-sammen/>
- Regeringen. (2016). *Tillit i styrningen Dir. 2016:51 (Kommittédirektiv)*. Finansdepartementet.
<https://www.regeringen.se/contentassets/ef675538ed2b4a21afec87a45c6fa3c0/tillit-i-styrningen-dir.-201651>
- Regeringen. (2018). *Sammenhængsreformen: Mere frihed, tillid og tryghed*. Finansministeriet. https://regeringen.dk/media/xevf3fvs/sammenhaengsreformen-mere-frihed-tillid-og-tryghed_web.pdf

- Regeringen. (2022.12.14). *Ansvar for Danmark: Det politiske grundlag for Danmarks regering*. Statsministeriet.
<https://stm.dk/statsministeriet/publikationer/regeringsgrundlag-2022/>
- Regeringen. (2023). *DK2030 Danmark rustet til fremtiden*. Finansministeriet.
https://regeringen.dk/media/kc4fdtol/dk2030-danmark-rustet-til-fremtiden_web.pdf
- Regeringen. (2024). *Regeringens ældrereform – Du bliver aldrig for gammel til at have det godt*. Social-, Bolig- og Ældreministeriet. <https://regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/regeringens-aeldredudspil-du-bliver-aldrig-for-gammel-til-at-have-det-godt/>
- Ringen, S. (2023). *The story of Scandinavia: From the Vikings to social democracy*. Weidenfeld & Nicolson.
- Ringen, S. (2024). *Fortellingen om Skandinavia*. Gyldendal.
- Rothstein, B., & Holmberg, S. (2022). *Social tillit i höglitarlandet Sverige*. Göteborgs universitet. <https://www.gu.se/sites/default/files/2022-12/Social%20tillit%20i%20höglitarlandet%20Sverige.pdf>
- Sigurgeirsdóttir, S., & Johnsen, G. (2018). Public trust in Institutions in pre- and post-crisis Iceland (II): Institutionalised mistrust. I T. O. Sigurjonsson, D. L. Schwarzkopf, & M. Bryant (Red.), *The Return of Trust? Institutions and the Public after the Icelandic Financial Crisis* (s. 151–170). Emerald Publishing. <https://doi.org/10.1108/978-1-78743-347-220181012>
- Sigurgeirsdóttir, S., & Johnsen, G. (2018). Public trust in institutions in pre-and post-crisis Iceland (II): Institutionalised mistrust. In *The Return of Trust? Institutions and the Public after the Icelandic Financial Crisis* (pp. 151-170). Emerald Publishing Limited.
- 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>
- Six, F., & Sorge, A. (2008). Creating a high-trust organization: An exploration into organizational policies that stimulate interpersonal trust building. *Journal of Management Studies*, 45(5), 857–884. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00763.x>
- Skirbekk, H., & Grimen, H. (2012). *Tillit i Norge*. Res Publica.

- SOU 2019:43. (2019). *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten* (Statens offentliga utredningar).
<https://www.regeringen.se/contentassets/792a8511629447d8abf5aa2520161631/med-tillit-foljer-battre-resultat--tillitsbaserad-styrning-och-ledning-i-staten-sou-201943.pdf>
- Svendsen, G. L. H., & Svendsen, G. T. (2015). The puzzle of the Scandinavian welfare state and social trust. *Issues in Social Science*, 3(2), 90–99. <https://doi.org/10.5296/iss.v3i2.8597>
- Svendsen, G. T., & Svendsen, G. L. H. (2016). *Trust, social capital, and the Scandinavian welfare state*. Edward Elgar. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/trust-social-capital-and-the-scandinavian-welfare-state-9781848440647.html>
- Torring, J. (2023). *Rethinking Public Governance*. Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781789909777>
- Torring, J., & Bentzen, T. Ø. (2020). Does stewardship theory provide a viable alternative to control-fixated performance management? *Administrative Sciences*, 10(4), 86.
<https://doi.org/10.3390/admsci10040086>
- Torring, J., & Bentzen, T. Ø. (2022). The Danish control–trust balance in public governance. I A. Hagedorn Krogh, A. Agger, & P. Triantafillou (Red.), *Public Governance in Denmark* (s. 111–129). Emerald Publishing. <https://doi.org/10.1108/978-1-80043-712-820221007>
- Torring, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Edward Elgar.
- Torring, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Edward Elgar.
<https://www.elgaronline.com/monobook/9781788971218/9781788971218.xml>
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Vallentin, S., & Thygesen, N. T. (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>
- Van De Walle, S. (2013). The role of trust in public services and public sector reform. In: Madureira, C. & Asensio, M. (Eds), *Handbook de Administração Pública* (pp. 145–158).
- Weber, M. (2004). Bureaucracy. In J. M. Shafritz, A. C. Hyde, & S. J. Parkes (Eds.), *Classics of Public Administration* (Fifth edition, pp. 50–55). Thomson Wadsworth.

Winsvold, M., & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset: Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. I A. Røiseland & S. Varbo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (pp. 34–61). Cappelen Damm. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch2>

Winsvold, M., Haugsgjerd, A., Saglie, J., & Segard, S. B. (2024). What makes people trust or distrust politicians? Insights from open-ended survey questions. *West European Politics*, 47(4), 759-783. <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2268459>



© 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.