

DFØ-notat 2023:1

Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land

Kunnskapsstatus



Innhold

1 Innledning	2
1.1 Bakgrunn.....	2
1.2 Problemstillinger og datagrunnlag.....	2
2 Initiativ som kan relateres til tillitsreform.....	5
2.1 Reforminitiativ i Danmark	5
2.2 Reforminitiativ i Sverige	8
2.3 Reforminitiativ i Norge	11
3 Hovedtrekk og lærdommer.....	16
3.1 Hovedtrekk	16
3.2 Lærdommer	17
3.3 Veien videre.....	21
4 Dokument- og referanseliste.....	22

1 Innledning

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk høsten 2022 fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) et tredelt oppdrag knyttet til regjeringens arbeid med tillitsreform. I dette notatet besvarer vi del 2 av oppdraget. Det går ut på å lage en kunnskapsstatus som oppsummerer lærdommer fra arbeid med tillitsreform i Danmark, Sverige og Norge. Kunnskapsstatusen er basert på foreliggende studier.

1.1 Bakgrunn

Tillitsreformen er et av regjeringens viktigste prosjekter, og målet med reformen er å gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne. Dette skal regjeringen få til ved å øke tilliten internt i offentlig sektor. Det handler blant annet om å gi mer faglig frihet til førstelinjen og større handlingsrom for kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Men tillitsreformen handler også om medbestemmelse, involvering av de ansatte og deres organisasjoner, forbedret styring, organisering og samordning – og om tillitsbasert ledelse (Prop. 110 S (2021-2022)).

I KDDs budsjettproposisjon for 2023 heter det bl.a. at «... *Ein viktig del av tillitsreforma er derfor at tillitsbasert leiing, der myndigheit blir delegert og handlingsrommet til den enkelte medarbeidar blir auka, blir brukt meir gjennomgåande i staten. Slik skal medarbeidaren kunne skape betre resultat gjennom å utnytte kompetansen sin betre, ta større ansvar og nytte det auka handlingsrommet til beste for brukaren.*» (Prop. 1 S (2022-2023)).

Det vises også til KDDs inspirasjonsnotat om tillitsreformen, november 2022.

1.2 Problemstillinger og datagrunnlag

For å lage en kunnskapsstatus har vi kartlagt initiativer knyttet til tillitsreform i Danmark, Sverige og Norge. I kartleggingen har vi søkt å dekke følgende problemstillinger:

1. Hva kjennetegner igangsatte reforminitiativer?
2. Hvilke erfaringer og lærdommer viser datagrunnlaget?

Problemstilling 1 handler blant annet om å kartlegge reformaktiviteter og ulike kjennetegn ved disse. Vi har blant annet belyst hvilke *formål* reforminitiativene angir. Er økt tillit oppgitt som et formål i seg selv? Eller er økt tillit oppfattet som et middel til andre formål, slik som effektivitet og bedre tjenester til brukerne? Det er særlig interessant å se på om de vektlegger kostnadseffektivitet eller formåls effektivitet, ev. om begge formål er angitt.

Vi har også sett på hvilke *sektorer* reforminitiativene primært er rettet mot: Er det f.eks. velferdstjenester, forvaltning av infrastruktur, utøvelse av tilsynsfunksjoner eller annen myndighetsutøvelse?

I tillegg har vi søkt å belyse hvilke *tillitsrelasjoner* reforminitiativene berører. I samråd med KDD har vi primært sett på følgende tillitsrelasjoner:

- *Departement – direktorat*-relasjonen handler om etatsstyring av underliggende virksomheter.
- *Etatsleder – førstelinje* dreier seg om etatsens ledelse sin relasjon til førstelinjen i etaten. Førstelinje er ytre etat som har kontakt ut mot innbyggerne som for eksempel i politiet og Tolletaten.
- *Leder – medarbeider*-relasjonen finnes i alle deler av forvaltningen og handler blant annet om ledelse og medarbeiderinvolvering.
- *Stat – kommune*-relasjonen omfatter blant annet statlig styring av kommunesektoren og samhandling mellom forvaltningsnivåene.

Under **problemstilling 1** har vi også sett på hvilke *tilnærminger og metoder* som er brukt. Her kan vi først skille ut en kategori der det forutsettes endrede rammebetingelser. Et reform-initiativ kan ha behov for fritak fra bestemte lovregler, altså de juridiske rammebetingelsene. Et annet initiativ kan ha behov for fullmakt til å fravike budsjettreglene. Dette vil normalt forutsette at statlige myndigheter må involveres for at initiativet kan gjennomføres.

Initiativ som forutsetter endrede rammebetingelser kan vi kalle *forsøk*, jf. Lov om forsøk i offentlig forvaltning, som gir forvaltningen mulighet til å prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne.

Initiativ som også har karakter av forsøk, men som ikke krever endrede rammebetingelser, kan vi kalle *piloter*. For øvrig kategoriserer vi tilnærminger ut fra hvilken type virkemidler som initiativet tar i bruk, typisk pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske. I de organisatoriske virkemidlene inngår også spørsmål om sentral og/eller lokal styring av initiativet.

Samlet sett har vi under problemstilling 1 belyst hovedtrekkene i reforminitiativene i Danmark, Sverige og Norge.

Under **problemstilling 2** har vi sammenstilt erfaringer fra de ulike landene, herunder også lærdommer som kan ha relevans for hvordan det kan arbeides videre med reformen i Norge. I tillegg har vi sett på om reforminitiativene har oppnådd resultater.

Avgrensning og metode

For å belyse problemstillingene har vi gjennomført en dokumentanalyse. For å få oversikt over tilgjengelig dokumentasjon har vi først og fremst søkt etter kunnskapsoppsummeringer og evalueringer, men også artikler og faglitteratur som belyser erfaringer med tillitsreform. For å få ytterligere dokumentasjon har vi henvendt oss til KDD, KS, enkelte forskningsmiljøer og Statskontoret i Sverige.

Internasjonalt har vi sett hen til erfaringer fra arbeid med tillitsreform i Danmark og Sverige knyttet til fagområdene styring, organisering og ledelse. Danmark og Sverige har kommet lengre enn Norge med å gi tillitsreform i offentlig forvaltning et mer konkret innhold. Det er

også i disse landene det foreligger mest dokumentasjon. Derfor har vi valgt å samle erfaringer fra disse to landene.

I Norge har vi samlet erfaringer fra blant annet Oslo Kommune, Bergen kommune og det såkalte modellkommuneforsøket som handler om lokalt trepartssamarbeid og medarbeiderinitiert omstilling. Fra Danmark har vi innhentet erfaringer fra to runder med frikommuneforsøk og fra den nåværende *Nærhedsreformen*. Fra Sverige har vi innhentet erfaringer fra prosjekter i stat og kommune om tillitsbasert styring og ledelse.

En viktig avgrensning for kartleggingen er at dokumentanalysen er basert på foreliggende dokumentasjon. Det innebærer at *pågående* reforminitiativer ikke fanges opp i denne kartleggingen og at enkelte gjennomførte initiativer heller ikke fanges opp. Et eksempel på sistnevnte er forsøk i København kommune som er lite dokumentert. Tilsvarende finnes det lite dokumentasjon om hva som skjer på statlig nivå i Norge.

Vi har gjennomgått et utvalg evalueringer og kunnskapsoppsummeringer for hvert av de tre landene. Dokumentasjonen varierer noe med hensyn til tematikk, bredde og detaljingsnivå. Det innebærer at vi i varierende grad har belyst de ulike problemstillingene i kartleggingen. Det har for eksempel vært vanskelig å knytte lærdommer til ulike tillitsrelasjoner.

Reforminitiativ er i dette notatet en samlebetegnelse for frikommuneforsøk, idé- og utviklingsprosjekter og pilotvirksomhet. Disse begrepene brukes på ulike initiativer i Danmark, Sverige og Norge. Det er videre et skille mellom frikommuneforsøk på den ene siden, som i hovedsak innebærer fritak fra juridiske rammebetingelser, og idé- og utviklingsprosjekter og piloter på den andre siden, som er utviklingsprosjekter innenfor eksisterende rammebetingelser.

Nedenfor, i kapittel 2, gir vi en omtale av reforminitiativ og -prosesser i Danmark, Sverige og Norge, og hva som er oppnådd av resultater. I kapittel 3 sammenlikner vi hovedtrekkene i reforminitiativene i de tre landene, og presenterer og tematiserer noen utvalgte lærdommer.

2 Initiativ som kan relateres til tillitsreform

I dette kapittelet presenterer vi kjennetegn ved reforminitiativ i Danmark, Sverige og Norge. Det første kjennetegnet er formålet med initiativene. Deretter viser vi hvilke tillitsrelasjoner som initiativene berører og hvilke sektorer de retter seg mot. Vi beskriver også hvilke tilnærminger og metoder som er brukt, og til slutt presenterer vi resultater fra initiativene.

2.1 Reforminitiativ i Danmark

Danmark har gjennomført flere runder med frikommuneforsøk. Frikommuneforsøk er den danske regjeringens samarbeid med kommuner om avbyråkratisering, effektivisering og bedre styring (Indenrigs- og boligministeriet, u.å.-a). Frikommuneforsøk ble først omtalt i avtalen om finanslov for 2011, og den første runden ble gjennomført mellom 2012 og 2015 (frikommuneforsøk 1). Frikommuneforsøk 1 ble fremlagt som et nytt og vidtgående initiativ for å sette utvalgte kommuner fri for mye statlig regulering. Dette skulle bidra til å tenke nytt om statlig regulering og kommunal oppgaveløsning (Rambøll mfl., 2014, s. 2).

Det ble igangsatt en ny runde med frikommuneforsøk i perioden 2016-2020 (frikommuneforsøk 2) (KKR Nordjylland, 2020, s. 6). Kommunene i Danmark ble invitert til å danne frikommunenettverk, hvor hvert nettverk utarbeidet og søkte departementene om å iverksette forsøk innenfor et samlet tema (Ballegaard mfl., 2021, s. 12).

Som en del av den danske regjeringens *Nærhedsreform* har regjeringen inngått velferdsavtaler med syv kommuner på tre utvalgte områder: Barnehageområdet, grunnskoleområdet og eldreområdet (Hjelmar mfl., 2022, s. 3). Avtalene innebærer at kommunene fritas fra stort sett all lovgivning innenfor det valgte velferdsområdet.

Samtidig hadde flere kommuner søkt en tidligere regjering om deltakelse i frikommuneforsøk 3. Det ble bestemt at søknadene til frikommuneforsøk 3 skulle bli behandlet under «den udvidede udfordringsret» (Indenrigs- og boligministeriet, u.å.-b). Udfordringsretten gir offentlig ansatte og private leverandører mulighet til å komme med endringsforslag til uhensiktsmessige statlige og lokale regler, samt søke om fravikelige regler for å vise at arbeidet kan innrettes på en smartere måte (Indenrigs- og boligministeriet, u.å.-c).

Hva er formålet med initiativene?

De overordnede formålene med frikommuneforsøk 1 var:

1. Ta et oppgjør med byråkrati i kommunal sektor. Dette skulle frigjøre ressurser for å sikre bedre tjenester til innbyggerne, øke kvaliteten og gi bedre ressursutnyttelse i kommunene.

2. Større tillit og faglig ansvar til offentlig ansatte. Dette skulle føre til arbeidsglede og nytenkning og utvikling av tjenestene til innbyggerne.
3. Økt handlingsrom og innflytelse til kommunale politikere og ledere. Dette skulle understøtte lokalt selvstyre, tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold, og i høyere grad orienteres mot resultater og i mindre grad mot prosesskrav (Rambøll mfl., 2014).

I tillegg til de overordnede formålene med frikommuneforsøk 1, hadde forsøkene i tillegg egne formål. Dette var formål som å forenkle det daglige arbeidet, tilrettelegge arbeidet med innbyggere på en mer hensiktsmessig måte, prøve nye ideer og skape innovasjon, og økte kvaliteten i tjenestene (Rambøll mfl., 2014, s. 6).

Formålet med frikommuneforsøk 2 var å gi kommunene mulighet til å gjennomføre forsøk som kan bidra til en bedre oppgaveløsning for innbyggerne gjennom effektiviseringer, regelforenklinger og bedre styring av kommunene. Forsøkene skal bidra til ny kunnskap og praktiske erfaringer som kan komme alle landets kommuner til gode (Olsen, 2021, s. 13). Mange av de enkelte forsøkene eller frikommunenettverkene gjennomførte forsøk som hadde spesifikke formål for å bedre tjenestene til innbyggere og brukergrupper, slik som forbedring av søvn til beboere på pleiehjem ved å bruke søvnforberedende velferdsteknologier (Esbjerg kommune, Randers kommune & Aarhus kommune, 2020, s. 6).

Formålet med *Nærhedsreformen* var å skru ned detaljstyringen og støtte opp under faglighet og ledelse ute i institusjonene (Frederiksen, 2019). Velferdsavtalene er som tidligere nevnt en del av *Nærhedsreformen*, og de overordnede formålene er å løfte kvaliteten på velferden og de resultatene som innbyggerne opplever når de er i kontakt med offentlig sektor. Slik kan det oppnås kunnskap til bruk i den fremtidige velferdssektoren. De sentrale elementene i velferdsavtalene er: 1) kommunale institusjoner eller tilbud fritas fra regler, 2) innsatser kan tenkes fra start, 3) innsatser forankres i lokale løsninger og ansattes faglighet, og 4) det skapes større nærvær i velferdstilbudene (Hjelmar mfl., 2022, s. 7).

Hvilke tillitsrelasjoner er mest aktuelle?

I Danmark berører tillitsarbeidet hovedsakelig relasjonen mellom stat og kommune. Under begge runder med frikommuneforsøk og nåværende runde med velferdsavtaler kan kommunene søke om fritak fra lovgivning for å gjennomføre forsøk i kommunen. Dette betyr at kommunene får et større handlingsrom enn de ellers ville ha ifølge lovgivningen.

Ettersom mange av formålene til de enkelte frikommuneforsøkene handler om bedre kvalitet i tjenestene til brukergrupper, berøres tillitsrelasjonen mellom førstelinje og innbygger.

Hvilke sektorer er berørt?

Under den første runden med frikommuneforsøk i Danmark har kommunene fokusert på sektorområder med høy grad av prosessregulering, slik som arbeid og inkludering, næringsliv, klima og miljø, og kunnskap og barnehage (Rambøll mfl., 2016, s. 15). Under den andre runden med frikommuneforsøk i Danmark har sektorene helse og omsorg, arbeid og

inkludering, barn og familie, kunnskap og barnehage, og kommunal og distriktpolitikk vært berørt.

Under den nåværende *Nærhedsreformen* i Danmark har regjeringen inngått velferdsavtaler med kommuner på barnehage-, grunnskole- og eldreområdet (Hjelmar mfl., 2022, s. 3). Dette betyr at velferdsavtalene berører sektorene utdanning og helse/omsorg.

Hvilke tilnærming og metoder er brukt?

Reforminitiativene i Danmark har hovedsakelig vært initiert fra statlig nivå ved at de har åpnet for at kommunene kan søke om frikommuneforsøk og velferdsavtaler. Samtidig har kommunene i søknadsrundene til frikommuneforsøkene hatt mulighet til å søke om prosjekter de selv ønsker å gjennomføre i sin kommune. For velferdsavtalene har tilnærmingen vært noe annerledes da utvalgte kommuner kunne søke om velferdsavtale innenfor barnehage-, grunnskole eller eldreområdet. Det området kommunen inngår velferdsavtale med regjeringen på, får de fritak fra stort sett all lovgivning. Dette betyr at kommunen står ganske fritt til å bestemme innenfor området velferdsavtalen gjelder.

Frikommuneforsøkene i Danmark har i stor grad vært basert på endrede juridiske rammebetingelser. Kommunene har søkt om fritak fra prosedyreregler på ulike områder for å få handlefrihet til å tilpasse seg bedre til lokale behov. Under den første runden med frikommuneforsøk har kommunene hovedsakelig søkt om fritak fra enkeltbestemmelser fremfor mer omfattende forsøk på tvers av lovgivning (Rambøll mfl., 2016, s. 8). Velferdsavtalene er også basert på endrede juridiske rammebetingelser ettersom kommunen får fritak fra en stor del av lovgivningen innenfor et spesifikt område.

Hva er oppnådde resultater?

Sluttevalueringen av frikommuneforsøk 1 viser at frikommuneforsøkene overordnet har ført til økte frihetsgrader for ledere og medarbeidere, men i mindre grad til færre regler. Det fremheves at det er viktig med bedre regler, ikke nødvendigvis færre. Medarbeidere opplever mer tillit og økt handlingsrom for sitt faglige skjønn og styrket faglighet på grunn av hvilke krav det stilles til deres kompetanse. Frikommuneforsøk 1 har også økt handlingsrommet for kommunale ledere og til en viss grad for kommunale politikere. Videre har frikommuneforsøkene bidratt til bedre ressursutnyttelse og effektivitet i kommunene, og gevinstene går til å forbedre kvaliteten i tjenestene (Rambøll mfl., 2016).

De enkelte frikommuneforsøkene innenfor frikommuneforsøk 1 har ikke forholdt seg til de overordnede formålene, men har elementer av avbyråkratisering, økt handlingsrom, økt tillit og effektivisering. Kommunene har satt i gang forsøk om forenkling av kommunal organisering og prosesser samt utvikling og innovasjon av innbyggerrettede tjenester.

De enkelte forsøkene har en relativt høy grad av måloppnåelse. Resultatene fra frikommuneforsøk 1 viser at innovative og omfangsrrike forsøk har en tendens til å oppnå bedre resultater. Det er også en sammenheng mellom gode forutsetninger for å gjennomføre forsøk og grad av resultatoppnåelse. Videre har relevant tidsmessige og realistisk økonomisk ramme for gjennomføring en betydning for resultatoppnåelse (Rambøll mfl., 2016).

Høy resultatoppnåelse betinges også av nærmeste leders oppmerksomhet på forsøket, samt understøttende politisk, strategisk og operativ ledelse. Dessuten er det en sammenheng mellom forsøk med forenkling av kommunenes generelle administrasjon, ledelse og organisering og høy grad av måloppnåelse (Rambøll mfl., 2016).

De evaluerte forsøkene fra frikommuneforsøk 1 viser at de i høy grad har overføringsverdi for landets øvrige kommuner. Frikommuneforsøkene har i noen tilfeller gitt inspirasjon til delelementer i ny generell lovgivning, men forsøkene har ikke vært hoveddrivkraften (Rambøll mfl., 2016).

Resultatene fra frikommuneforsøk 2 viser at fritak fra prosesskrav kan føre til frigjøring av tid som kan omsettes til nye arbeidsformer (Ikast-Brande Kommune, 2020; Hestbæk mfl., 2021). Resultatene viser også at kommunene kan oppnå resultater og løse kjerneoppgavene med mindre administrasjon og byråkrati ved fritak fra statlige regler og krav. Medarbeidere opplever større faglig handlingsrom (KKR Nordjylland, 2020; Hestbæk mfl., 2021). Noen andre resultater ved frikommuneforsøk 2 er sterkere samarbeid på tvers av ulike aktører og større arbeids glede for medarbeiderne (se for eksempel Hestbæk mfl., 2021).

Erfaringer fra frikommuneforsøkene i Danmark har vist at det raskt kan skapes nye måter å arbeide på. De nye arbeidsmåtene kan innebære økonomiske og administrative investeringer (Hestbæk mfl., 2021). De nye arbeidsformene har skapt fleksibilitet i oppgaveløsningen (Ikast-Brande Kommune, 2020, s. 14). Flexibiliteten når det kommer til prosesskrav i lovgivning, hadde ikke vært mulig uten fritak fra lov. Det er fritak fra lov som har muliggjort tverrgående arbeid og gitt en opplevelse av fleksibilitet og tempo (Holm-Petersen mfl., 2021).

2.2 Reforminitiativ i Sverige

Tillitsreformen er initiert av regjeringen som 16. juli 2016 vedtok å opprette en tillitsdelegasjon med oppgave å videreutvikle, innenfor rammen av eksisterende regelverk, en tillitvekkende ledelse av kommunal og statlig virksomhet (Dir. 2017:119). Tillitsdelegasjonen var aktiv fra 2016 til 2020.

Delegasjonens formål har vært å oppnå en mer tillitsbasert styring hos myndighetene og å skape en mer samordnet offentlig virksomhet.

Oppdraget har også omfattet organisering og drift av nettverk der grupper av statlige myndigheter praktisk søker og tester konkrete endringer i styring ut fra et tillitsperspektiv. I tillegg har Tillitsdelegasjonen gjennomført konferanser under navnet *Forum Tillit*. Forskere og ledere og ansatte har møttes i forumet for å diskutere temaer som er relevante for Tillitsdelegasjonen.

Høsten 2016 ble alle Sveriges kommuner og fylkeskommuner invitert til å melde sin interesse for å delta i pilotvirksomhet i regi av Tillitsdelegasjonen. På samme måte ble også Sveriges universiteter og høyskoler invitert. Tillitsdelegasjonen valgte ut pilotvirksomheter basert på noen kriterier; God spredning mellom kommuner og fylkeskommuner med ulike

forutsetninger, ulike deler av Sverige, ulike typer virksomheter (hälso- och sjukvård, skola och omsorg) og mellom ulike typer utviklingsinitiativ (SOU 2018: 47).

Tillitsdelegasjonen har også gjennomført pilotvirksomhet under navnet *Tillitsverkstaden*. I *Tillitsverkstaden* har seks statlige virksomheter fokusert på å løse en definert utfordring, og pilotene ble drevet av virksomhetene selv med støtte i Tillitsdelegasjonen. Generelt handlet det om å øke innslaget av tillitsbasert styring og ledelse gjennom en annen måte å arbeide på (SOU 2019: 43).

I Sverige har tillitsbasert styring av offentlig sektor blitt utredet og kartlagt siden 2015. Det har resultert i en lang rekke offentlige utredninger. Statskontoret har blant annet kartlagt at 56 prosent av statlige myndigheter i 2018, de siste to årene, hadde startet eller gjennomført prosjekter rettet mot å utvikle tillitsbasert styring. Det omfatter 245 statlige prosjekter som skal fremme idé- og virksomhetsutvikling som kan bidra til å utvikle tillitsbasert styring (Statskontoret, 2018, s. 15).

For å supplere undersøkelsen for staten ble det høsten 2021 gjennomført en tilsvarende kartlegging i kommunal sektor som viste at et flertall av kommunene, 59 prosent, jobbet med tillitsbasert styring og ledelse på tidspunktet for undersøkelsen (Siverbo, 2022, s. 17).

Hva er formålet med initiativene?

Idé – og utviklingsprosjekter i staten

I staten er prosjektenes overordnede formål og effektivisere virksomheten og utnytte ansattes kompetanse. 86 prosent av prosjektene har som mål å effektivisere driften. Statskontorets kartlegging viser at prosjektene ofte har flere formål, og 77 prosent av prosjektene har også mål om å bedre legge til rette for å ta vare på og utnytte medarbeidernes kompetanse og erfaring (Statskontoret, 2018, s. 23-24).

Andre viktige formål for mange prosjekter er å minske unødig administrasjon og bidra til økt tillit mellom ledere og medarbeidere. En mindre del av prosjektene har til hensikt å redusere detaljstyringen, øke medarbeidernes handlingsrom og øke medarbeidernes medvirkning i å utforme kontrollfunksjoner (Statskontoret, 2018, s. 23-24).

Prosjekter i kommunal sektor

I kommunal sektor handlet prosjektene først og fremst om innføring av tillitsbasert styring og ledelse og å øke ansattes motivasjon og handlingsrom til å ta faglige beslutninger. Men det handlet også om å skape muligheter til å finne innovative løsninger og å styrke samarbeidet med innbyggerne. I visse tilfeller handlet det også om å redusere tid brukt på styring og kontroll for mer effektiv problemløsning (Siverbo, 2022, s. 19).

Hvilke tillitsrelasjoner er mest aktuelle?

Idé- og utviklingsprosjekter i statlige virksomheter i Sverige handler først om relasjonen mellom ledere og ansatte. I kommunesektoren er særlig tre relasjoner vektlagt; mellom ledere og ansatte i virksomhetene, mellom politikere og ledere i forvaltningen og mellom ledere i kommuneforvaltningen og virksomhetene. Tillitsrelasjonene førstelinje – innbygger og stat- kommune berøres også i noe grad.

Tillitsbasert styring og ledelse er hovedsakelig aktualisert i den hierarkiske styringskjeden som begynner med det politiske nivået og slutter med ansatte på operativt nivå (Siverbo, 2022, s. 18).

Samlet sett tyder kartleggingen på at tillitsarbeidet i Sverige i stor grad handler om relasjonen mellom leder og medarbeider.

Hvilke sektorer er berørt?

Det svenske tillitsarbeidet i statlig sektor omfatter prosjekter i alle deler av forvaltningen, men spesielt i underliggende virksomheter, universiteter og høyskoler. Domstolene peker seg også ut ved at de har igangsatt prosjekter. Dokumentasjonen viser at det er minst vanlig med prosjekter innen forsvarssektoren. På kommunenivået var det ingen variasjoner mellom sektorene med hensyn til om tillit ble satt på dagsorden.

Hvilke tilnærming og metoder er brukt?

I Sverige ble reformarbeidet, som nevnt over, initiert fra statlig nivå med etablering av Tillitsdelegasjonen. Reforminitiativer i stat og kommune er gjennomført innenfor eksisterende regelverk og rammer.

De svenske ide- og utviklingsprosjektene i staten har brukt ulike metoder og tilnærminger. Eksempelvis har flere prosjekter sett på elementer i den overordnede styringen og ryddet opp i regler og retningslinjer. Det er utviklet veiledning og metodisk støtte for ulike prosesser i stedet for å for eksempel revidere detaljerte regler i saksbehandlingen. I andre prosjekter er det utviklet arbeidsmetoder for å legge til rette for mer helhetlig saksbehandling. Ved å kartlegge ulike prosesser sammen med ansatte er det utviklet et helhetlig syn på virksomheten gjennom metoder som Lean eller kontinuerlige forbedringer.

Å effektivisere og avklare oppgaver og roller har også vært tema i flere prosjekter. Hensikten har vært å sikre at ansatte vier seg til kjernevirksomheten og at ledere har bedre forutsetninger for å være en tilstedeværende støtte. Prosjektene har kunnet identifisere en mer hensiktsmessig arbeidsfordeling ved å kartlegge arbeidsprosesser og arbeidsmåter.

Flere prosjekter har utviklet teambaserte arbeidsmetoder, som for eksempel å la flere saksbehandlere dele ansvaret for enkeltsaker, for å utnytte den kollektive kompetansen til de ansatte i større grad og redusere detaljstyringen av de ansatte.

Prosjekter for å utvikle arbeidsprosessene har tatt utgangspunkt i de ansattes syn på virksomheten og hva de synes fungerer godt og mindre bra. Arbeidsmetodene innebærer også at ledere har vært støttende og ikke detaljstyrende (Statskontoret, 2018, s. 43, s. 44.) Svenske ide- og utviklingsprosjekter i staten og prosjekter i kommunesektoren gjør først og fremst bruk av pedagogiske virkemidler. Eksempler er å utvikle veiledning og metodisk støtte for ulike prosesser med ansvarliggjøring av medarbeidere og medarbeiderinvolvering. I tillegg bruker de organisatoriske virkemidler som handler om å endre arbeidsmetoder.

Hva er oppnådde resultater?

Når det gjelder resultater i statlige ide- og utviklingsprosjekter, vurderer virksomhetene i en spørreundersøkelse at prosjektene bidrar til å utvikle prosesser og resultater (Statskontoret, 2018, s. 25). Mer konkret handler dette om at:

- prosjektene er positive for virksomhetenes utvikling.
- prosjektene bidrar til å forbedre interne arbeidsmåter, for eksempel ved å skape tydeligere prosesser og ansvar.
- prosjektene har resultert i at arbeidet er utført mer sømløst og fleksibelt.
- prosjektene bidrar til å forbedre virksomhetens resultater, som for eksempel å øke effektiviteten og redusere saksbehandlingstiden.

Prosjektene har sjelden blitt dokumentert eller evaluert, og det er ikke gjennomført en samlet vurdering av om prosjektene har nådd målene sine. En grunn til at mange prosjekter ikke er evaluert er at de ennå ikke er ferdigstilt (Statskontoret, 2018, s. 20). En pilotstudie av seks statlige prosjekter viser imidlertid at disse har brukt ulike metoder og tilnærminger som alle har bidratt til å utvikle tillitsbasert ledelse i myndighetene (Statskontoret, 2018, s. 43.)

En spørreundersøkelse som ble gjennomført i kommunesektoren høsten 2021 viser at tillitsbasert styring bidrar til å effektivisere svenske kommuner. Det pekes imidlertid på at det mangler kunnskap om hvordan tillitsbasert styring og ledelse er utformet i praksis og brukes i kommuner og regioner (Siverbo, 2022, s. 36), og at det også kan være på tide med en ny studie i staten (Siverbo, 2022, s. 21).

Et annet resultat fra Sverige er at det er flere prosjekter i store virksomheter som har kjennskap til tillitsreformen. I disse virksomhetene er prosjektene relatert til tillitsbasert løpende virksomhetsutvikling, der involvering av medarbeidere er sentralt (Statskontoret, 2018, s. 8; s. 37).

2.3 Reforminitiativ i Norge

I Norge har det i løpet av de siste 20-30 årene vært gjennomført flere forsøk og programmer som har fellestrekk med elementene som nå inngår i regjeringens tillitsreform. Her vil vi særlig nevne *Modellkommuneforsøket* (tre kommuner) rundt 2000-tallet, *Kvalitetskommune-programmet* (nær 200 kommuner) i 2008-2009 og utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune* (110 kommuner) i perioden 2011-2015. Alle de tre satsingene har hatt en nedentil og opp-tilnærming og partssamarbeid som en sentral arbeidsform (Skålnes mfl., 2002; Hovik mfl., 2010; Oslo Economics, 2016).

I Oslo vektla nytt byråd høsten 2015 tillit som en sentral verdi som skulle ligge til grunn for styringen av Oslo kommune. På bakgrunn av dette ble det igangsatt et pilotprosjekt i hjemmetjenesten i bydelene Gamle Oslo, Grorud, Østensjø og Ullern, kalt *Tillitsmodellen i hjemmetjenestene*. Prosjektet skulle prøve ut nye modeller for definering av tjenestebehov som et alternativ til bestiller-utførermodellen og tidligere organisering av hjemmetjenester og eldreomsorg. Etter hvert er ulike varianter av tillitsmodellen innført i hjemmetjenesten i

alle bydeler, før arbeidet med piloteringen var gjennomført (Oslo kommune, 2018, s. 4; Eide mfl., 2018, s. 11).

Bergen bystyre vedtok i 2017 å innføre en *Tillits- og faglighetsreform* i hjemmetjenesten. Forsøket HELTOM – Helsetjenesteteteam og omsorgsteam, som ble gjennomført i perioden 2019 til 2021, var et svar på dette (Øygarden mfl., 2020, s. 5).

Når det gjelder ytterligere initiativer i kommunesektoren, er vi kjent med at det er et *pågående* forskningsprosjekt som studerer forsøk på å fremme tillitsbasert styring i danske og norske kommuner. Prosjektet ledes av Nordlandsforskning med et bredt sammensatt team fra ulike forskningsinstitusjoner på oppdrag fra Forskningsrådet. I og med at det ikke foreligger dokumentasjon fra prosjektet, har vi begrenset med informasjon, men vi vet at det er gjennomført en kartlegging av initiativer for å fremme tillitsbasert styring i Danmark og Norge. Foreløpige funn fra arbeidet viser at om lag 20 norske kommuner jobber med en tillitsreform. Tre av fire kommuner opplyser i kartleggingen at de jobber med tillit knyttet til avgrensede temaer, eksempelvis, kultur, involvering, delegasjon og redusert kontroll (Winsvold, 2022).

Hva er formålet med initiativene?

De sentrale målene med *Modellkommuneforsøket* var økt ressurseffektivitet og bedre kvalitet i tjenestene (Skålnes mfl., 2002, s. 8). *Kvalitetskommuneprogrammet* hadde mål om bedre kvalitet og effektivitet i kommunale tjenester og å redusere sykefraværet i kommunal sektor (Hovik mfl., 2010, s. 25). *Sammen om en bedre kommune* hadde som mål å ta tak i noen av de viktigste utfordringene i kommunal sektor knyttet til sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid-deltid og omdømme (Oslo Economics, 2016, s. 5).

Innføring av tillitsmodellen i hjemmetjenesten i Oslo kommune var basert på et ønske om å utvikle gode, fleksible og personorienterte tjenester tilpasset den enkeltes behov, samtidig som det var et tiltak for å møte økningen av antall eldre i Oslo på en best mulig måte (Eide mfl., 2018, s. 11). Målet med innføring av tillitsmodellen var bedre samhandling mellom ledelse og ansatte, bedre utnyttelse av de ansattes kompetanse, mer brukerdeltagelse, bedre tjenester og en mer effektiv bruk av kommunens ressurser (Eide mfl., 2018, s. 15).

Prinsippene som lå til grunn for tillit og faglighetsreformen i Bergen kommune var (Bergen kommune, 2021, s. 26):

- 1) Ansatte skulle få tillit og ansvar,
- 2) Åpenhet, klare mål og dialog skulle være utgangspunkt for oppgaveløsningen,
- 3) Tjenestene skulle bygge opp under brukernes egne ressurser og involvere pårørende,
- 4) Ledelse og styring skal fokusere på mål og resultater,
- 5) Utvikling og handlingsrom skulle være kunnskapsbasert,
- 6) Utøvelse av tjenester skulle bygge på kunnskap som virker,
- 7) Ledelse og engasjerte medarbeidere skulle fremme innovasjon.

Prosjektet HELTOM har hatt som mål å gi gode tjenester til brukerne, begrense antallet ansatte brukerne må forholde seg til, mer målrettet bruk av ansattes fagkompetanse (Bergen kommune, 2021, s. 2). Dette skjedde parallelt med økt ansvarliggjøring, involvering og risikotaking (Øygarden mfl., 2020, s. 7).

Hvilke tillitsrelasjoner er mest aktuelle?

Tillitsarbeidet i Oslo og Bergen kommuner gjelder hovedsakelig relasjonen mellom leder og medarbeider ved at medarbeiderne fikk større ansvar og myndighet. Indirekte er også relasjonen mellom førstelinje og innbygger berørt ved at brukerperspektivet inngår som en sentral dimensjon i både Oslo og Bergen.

Hvilke sektorer er berørt?

I det norske tillitsarbeidet hadde *Kvalitetskommuneprogrammet* hovedvekt på pleie og omsorg og oppvekstsektoren (Hovik mfl., 2010, s. 15), mens *Modellkommuneforsøket* og *Sammen om en bedre kommune* favnet en større bredde av virksomheter og tjenester i kommunene (Skålnes mfl., 2002; Oslo Economics, 2016). I prosjektene som ble igangsatt i Oslo og Bergen kommuner, var helse- og omsorgssektoren med hjemmetjenester sentral for prosjektene.

Hvilke tilnærming og metoder er brukt?

I norske reforminitiativ er det i all hovedsak tatt i bruk pedagogiske virkemidler. I tillegg er det i noen grad benyttet økonomiske virkemidler.

I *Modellkommuneforsøket* ble det vektlagt at utviklingsarbeidet skulle gjennomføres med basis i deltagerkommunenes egne ressurser og med de kommunalt ansatte som den viktigste ressursen (Skålnes mfl., 2002, s. 128). En ekstern stiftelse ivaretok ansvar for faglig veiledning i de tre modellkommunene (Skålnes mfl., 2022, s. 30). I *Sammen om en bedre kommune* var faglig veiledning, erfaringsutveksling og nettverkssamlinger sentrale virkemidler, og kommunene fikk dekket utgifter til deltagelse på samlinger. Hver deltakerkommune fikk i tillegg 300 000 kroner i støtte per år (Oslo Economics, 2016, s. 12). Deltakerkommunene i *Kvalitetskommuneprogrammet* har tatt i bruk et bredt spekter av virkemidler (Hovik mfl., 2010, s. 216).

Prosjektet i Oslo kommune hadde en økonomisk ramme på 6,75 millioner kroner. De er brukt til å finansiere lønn til overordnet prosjektleder, gjennomføring av følgeforskning/evaluering, konsulentbistand ved gjennomføring av workshops, samt veiledning av teamene. I tillegg har bydelene fått midler til frikjøp av medarbeidere til workshops og opplæring. Bydelene har også bidratt med egne ressurser ved gjennomføring av prosjektet (Oslo kommune, 2018, s. 11).

I Bergen kommune ble det lagt vekt på at utviklingen av tjenestene skal være kunnskapsbasert og at utøvelsen av tjenestene skal bygge på kunnskap om hva som virker (Bergen kommune, 2021, s. 2).

Hva er oppnådde resultater?

Evalueringen av *Modellkommuneforsøket* viser varierende grad av måloppnåelse i de tre deltagerkommunene. Forsøket har vært et lite treffsikkert virkemiddel for å øke effektiviteten. Samtidig viser evalueringen at forsøkene og arbeidsformen som er benyttet, har bidratt til å oppfylle målsettingen om kvalitativt bedre tjenesteyting gjennom kompetanseheving, økt trivsel, bruk av utviklingsveiledere og endring av arbeidsform (Skålnes mfl., 2002, s. 132). Metodikken i *Modellkommuneforsøket* er et virkemiddel som vil fremme tiltak der virksomheten øker tjenesteproduksjonen uten å øke ressursbruken (produktivitetstiltak) (Skålnes mfl., 2002, s. 126). Evalueringen peker på mer styring og kontroll som en forutsetning for at forsøket i større grad skulle fremme effektivitet (Skålnes mfl., 2002, s. 119).

Evalueringen av *Kvalitetskommuneprogrammet* tyder på at kvalitetskommunene i mange tilfeller har lyktes i å bedre tjenestekvaliteten i møtet mellom bruker og tjenesteyter (Hovik mfl., 2010, s. 15). Programmetodikken vurderes å være vellykket fordi man har lyktes i å få til et godt lokalt samarbeid, involvering av medarbeidere i førstelinjen, og at det er oppnådd mest med hensyn til bedre kvalitet (Hovik mfl., 2010, s. 71). Det klare brukerfokuset i gjennomføring av tiltak har vært med på å bidra til kvalitetsforbedring i tjenestene (Hovik mfl., 2010, s. 169). Deltagerkommunene har også hatt en gunstigere utvikling i sykefravær enn andre kommuner (Hovik mfl., 2010, s. 177).

Evaluering av utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune* viste at programmet syntes å ha nådd målet om å redusere sykefraværet. Det var større usikkerhet om målet om heltidskultur er nådd, og hvordan omdømmet er påvirket. Kommunens evne til å jobbe med kompetanse og rekruttering ble vurdert å være styrket gjennom programmet. Det ble konkludert med at programmet hadde bidratt positivt til aktivitet i kommunene og forbedret kvalitet i tjenesteproduksjonen, men at effekten på tjenestekvalitet er usikker. De økonomiske besparelsene ble beregnet til 5,1 millioner kroner i året per kommune, spesielt grunnet redusert sykefravær (Oslo Economics, 2016, s. 6-7).

Evalueringen av Tillitsmodellen i Oslo kommune viser at avvikling av bestiller-utfører-modellen og etablering av geografiske tverrfaglige team, har gitt bedre samhandling og samarbeid på tvers av tjenester og faggrupper og mer tillit mellom saksbehandling, vedtaksmyndighet og tjenesteutøvelse i hjemmetjenesten (Agenda Kaupang, 2022, s. 10). Samtidig er det få tegn til at omfanget av mål- og resultatstyring har blitt vesentlig endret i perioden 2016-2021 (Agenda Kaupang, 2022, s. 6).

Både ledere og ansatte i Oslo kommune synes balansen mellom styring og tillit er krevende, og evalueringen konkluderer med at balansen ikke er fullt ut avklart verken på et overordnet nivå eller ute i tjenestene (Agenda Kaupang, 2022, s. 6). Medarbeiderne opplever at det i praksis har skjedd liten endring, og at de ikke har fått vesentlig mer autonomi eller selvbestemmelse i arbeidet, samtidig som medarbeiderundersøkelser viser en positiv utvikling i retning av mer tillit i perioden (Agenda Kaupang, 2022, s. 8). I lys av at ledere og ansatte i bydelene vurderer brukermedvirkningen mer positivt enn brukerne selv,

konkluderer evalueringen med at det er behov for å styrke brukermedvirkningen ytterligere (Agenda Kaupang, 2022, s. 9).

Evalueringen fra Bergen kommune viser at ansatte opplever økt ansvar, faglighet og tillit når de jobber i team, at de jobber mer målrettet, og at faglige vurderinger i større grad enn tidligere ligger til grunn når oppgaver skal løses. Samtidig har det vært en økning på 7,7 prosent i kostnadene for å utføre tjenesteproduksjonen, en økning som er antatt å bortfalle når piloten kommer i ordinær drift (Bergen kommune, 2021, s. 2).

Prosjektgruppen har hatt stor betydning for drift og utvikling av piloten og har bidratt til å sikre god ledelsesforankring, bygge en forutsigbar struktur, sikre felles forståelse av informasjon som skal ut i organisasjonen, og at en er omforent om oppgavene som skulle bidra til en vellykket gjennomføring. Områder som det ble jobbet med, var kompetanseheving, tverrfaglighet, samhandling mellom teamene, rolleavklaring/-rollestruktur med tilpassede stillingsbeskrivelser til HELTOM for alle roller i piloten, evaluering av avdelingslederrollen, størrelse på teamene, mål for team og fast møtестruktur (Bergen kommune, 2021, s. 10-11).

3 Hovedtrekk og lærdommer

Med utgangspunkt i kapittel 2, oppsummerer vi i dette kapitlet hovedtrekkene ved reforminitiativene i Danmark, Sverige og Norge, både fellestrekk og ulikheter. Videre presenterer vi noen sentrale lærdommer fra de tre landene.

3.1 Hovedtrekk

Reforminitiativene i Danmark, Sverige og Norge foregår hovedsakelig på kommunalt nivå. Mange av initiativene på kommunalt nivå er initiert fra statlig nivå, men det er også en del initiativer som er initiert av kommunene selv. Sverige skiller seg ut ved at de også har gjennomført reforminitiativ på statlig nivå.

Et første kjennetegn ved reforminitiativene er hvilket *formål* de er ment å tjene. Felles for mange av reforminitiativene er formål om bedre ressursutnyttelse og effektivisering av virksomheten. Reforminitiativene har også formål om å øke tillit til ansatte, samt legge til rette for at ansatte bruker sin faglige kompetanse. Felles for arbeidet i Danmark og Sverige er målet om å avbyråkratisere, mens felles for arbeidet i Sverige og Norge er formål om innovative løsninger. Reforminitiativene i Danmark og Norge har felles formål om å bedre kvaliteten i tjenestene som tilbys brukerne. Formålet med *Nærhedsreformen* og velferdsavtalene i Danmark er blant annet å redusere detaljstyring, mens dette i liten grad er et mål i det statlige tillitsarbeidet i Sverige.

Et annet kjennetegn ved reforminitiativene er hvilke *tillitsrelasjoner* de berører. Initiativene i Danmark berører tillitsrelasjonen mellom stat og kommune. Den berøres også i noe grad i initiativene i Sverige. I tillegg handler arbeidet i Sverige og Norge først og fremst om relasjonen mellom leder og medarbeider. En tillitsrelasjon som også berøres i målene for initiativene i Norge og Danmark er forholdet mellom førstelinjen og innbygger. Denne berøres også i noe grad reforminitiativene i Sverige.

Videre er et kjennetegn hvilke *sektorer* reforminitiativene retter seg mot. Reforminitiativene i de tre landene har i stor grad foregått innenfor velferdssektoren helse og omsorg. De svenske initiativene og *Modellkommuneforsøket* og *Kvalitetskommuneprogrammet* i Norge har imidlertid berørt en bredde av sektorer. Reforminitiativene i Danmark har i stor grad også rettet seg mot sektorene arbeid og inkludering, kunnskap og barnehage.

Når det gjelder *tilnærming og metoder*, har frikommuneforsøkene i Danmark i stor grad vært basert på endrede juridiske rammebetingelser. Kommunene har søkt om fritak fra prosedyreregler for å få handlefrihet til å tilpasse seg bedre til lokale behov. I de svenske reforminitiativene er det hovedsakelig brukt pedagogiske virkemidler fordi kommuner og statlig virksomheter har blitt oppmuntret til å endre styring og ledelse i en retning som er mer tillitsbasert. Videre har initiativene i Sverige endret arbeidsmåter, noe som tyder på bruk av organisatoriske virkemidler. Norske reforminitiativ bruker hovedsakelig pedagogiske virkemidler, men også noen økonomiske virkemidler.

Tabell 3.1 Oppsummering av hovedtrekk ved Danmark, Sverige og Norge

	Danmark	Sverige	Norge
Formål	Bedre ressursutnyttelse, effektivisere virksomheten, bedre kvalitet i tjenestene, økt tillit og faglig handlingsrom til medarbeidere, avbyråkratisering, og redusere detaljstyring	Bedre ressursutnyttelse, effektivisere virksomheten, økt tillit og faglig handlingsrom til medarbeidere, avbyråkratisering, og innovative løsninger	Bedre ressursutnyttelse, effektivisere virksomheten, bedre kvalitet i tjenestene, økt tillit og faglig handlingsrom til medarbeidere, og innovative løsninger
Tillitsrelasjon	Stat – kommune, Førstelinje - innbygger	Leder – medarbeider, stat – kommune og Førstelinje – innbygger	Leder – medarbeider, Førstelinje – innbygger
Sektor	Helse- og omsorg, arbeid og inkludering, kunnskap og barnehage	Bredde av sektorer, særlig helse og omsorg	Bredde av sektorer, særlig helse- og omsorg
Tilnærming og metoder	Endrede juridiske rammebetingelser	Pedagogiske virkemidler, organisatoriske virkemidler	Pedagogiske virkemidler, økonomiske virkemidler

3.2 Lærdommer

I dette delkapittelet presenterer vi de mest sentrale lærdommene fra de tre landene. Lærdommene er basert på erfaringer fra reforminitiativ og gir innsikt i hva som kan være de gode grepene, men også utfordringene, i arbeidet med tillitsreform i norsk offentlig sektor.

Forutsetninger for implementering av reforminitiativ

For å sikre god implementering av forsøkene bør det være klare mål og suksesskriterier for forsøket, en realistisk tidsplan, en klar rolle- og ansvarsfordeling, nødvendig tid og ressurser, eierskap til forsøket blant de ansatte, relevante prosedyrer og beskrivelse av arbeidsmetoder, ansatte som er forberedte på forsøket, og løpende oppfølging av fremdrift og utfordringer (Rambøll mfl., 2016, s. 23). Dette støttes av svenske erfaringer fra utviklingsprosjekter i staten, som i tillegg peker på at det er viktig at det foreligger et tydelig mandat fra virksomhetsledelsen (Statskontoret, 2018, s. 46).

Tillitsbegrepet trenger avklaring

Erfaringene viser at det er behov for å klargjøre begrepet tillit og andre relaterte begreper. I de svenske statlige ide- og utviklingsprosjektene er det en utfordring at virksomheter har ulike oppfatninger av hva reformen innebærer, og det pekes på behov for mer kunnskap om reformen (Statskontoret, 2018, s. 9). Svenske kommuner har også vanskeligheter med å spesifisere hvordan det skal jobbes med tillit og hvordan begrepet skal defineres, noe som er en utfordring for implementering (Siverbo, 2022, s. 21).

I Norge trekkes det frem at begrepene tillitsreform, tillitsbasert styring og ledelse og tillitsmodell er begreper som glir over i hverandre og som brukes om hverandre. Tillitsbasert styring og ledelse er det begrepet flest er fortrolig med, og i Oslo anbefales det derfor å avvikle begrepet tillitsmodell (Agenda Kaupang, 2022, s. 10).

Reforminitiativer forutsetter kompetanseutvikling

Erfaringer fra Norge og Danmark viser at gjennomføring av tillitsreformer forutsetter ny og endret kompetanse. Innføring av Tillitsmodellen i Oslo kommune har vist et behov for økt kompetanse for medarbeidere og team. Kompetanseområdene var tillitsbasert styring og ledelse, jobbe selvstyrt, hverdagsmestring, dokumentasjon og oppfølging av elektronisk pasientjournal (Oslo kommune, 2018, s. 13). Evalueringer av frikommuneforsøk i Danmark viser at det kan være viktig med rådgivning og veiledning for medarbeidere når de blir utfordret til å jobbe på nye måter (Olsen, 2021, s. 9). Videre ser det ut til at kompetanseutvikling er positivt for implementering av frikommuneforsøk (Hestbæk mfl., 2021, s. 85).

Reforminitiativ krever ressurser

Erfaringer fra Danmark, Sverige og Norge viser at tilgang til ressurser kan påvirke reforminitiativ. Norske erfaringer viser at fristilling av ressurser til prosjektledelse for å ivareta samarbeid på tvers av bydelene er en fordel for Tillitsmodellen (Oslo kommune, 2018, s. 33). Erfaringer fra frikommuneforsøk 1 i Danmark viser at det kan være negativt med fravær av statlig finansiering for frikommuneforsøkene (Rambøll mfl., 2014, s. 56). Kommunene i Sverige opplevde det som utfordrende at andre prioriteringer ble satt foran arbeidet med tillitsbasert styring og ledelse (Siverbo, 2022, s. 21).

Samtidig viser erfaringer fra Sverige at det er mer vanlig at store og mellomstore statlige virksomheter gjennomfører prosjekter som skal bidra til tillitsbasert styring sammenliknet med små virksomheter (Statskontoret, 2018, s. 21).

Nødvendig med involvering av både ledere og medarbeidere

Danske erfaringer viser at det er gunstig for implementeringen av forsøk når hele organisasjonen involveres (Hestbæk mfl., 2021, s. 84-85). Erfaringer fra Sverige viser at både ledere og medarbeidere må ta et felles ansvar i reforminitiativene. Erfaringene viser også at alle ansatte bør jobbe mot virksomhetens samfunnsoppdrag for å lykkes. Det kan også være viktig å ha et felles verdigrunnlag. Dette kan bygges gjennom kontinuerlig samtale og prioriteringer (SOU 2018: 38, s. 430). Det vil også være viktig for medarbeiderne at det er tydelig hva de skal gjøre, og til hvilken tid (Olsen, 2021, s. 9).

Et langsiktig perspektiv er nødvendig

Erfaringer fra alle landene viser at reforminitiativ krever kulturendring og er tidkrevende. Evaluering av Tillitsmodellen i Oslo kommune viser at modellen krever endret tankesett hos ledere og medarbeidere (Oslo kommune, 2018, s. 33). Videre tar det tid å endre kultur, arbeidsmåter, holdninger og å samle faglig trygghet i rollen når medarbeidere får økt ansvar (Oslo kommune, 2018, s. 30).

Det er gjort lignende erfaringer i Danmark hvor kultur har spilt en avgjørende og selvstendig rolle i forandringsprosessen i et frikommuneforsøk. Kulturendringer tar tid og krever derfor et langsiktig perspektiv (Hestbæk mfl., 2021). Kulturendring forutsetter også nye roller for ledere, medarbeidere og innbyggere. Det er nytt for medarbeiderne å jobbe med innbyggerinvolvering og på koordinerende måter (Holm-Petersen mfl., 2021, s. 95). Også erfaringer fra reforminitiativ i Sverige har vist at tillitsskapende arbeid tar tid (SOU 2018: 38, s. 430).

Tillit kan være både et virkemiddel og et mål i seg selv

Svenske erfaringer viser at statlige prosjekter både har selvstendige mål om økt tillit mellom ledere og medarbeidere og bruker tillit som virkemiddel for å eksempelvis effektivisere virksomheten (Statskontoret, 2018, s. 23-24). I eksemplene som er gjennomgått fra Norge er i all hovedsak tillit et virkemiddel som skal legge til rette for å oppnå mål knyttet til bedre tjenestekvalitet og mer effektiv ressursutnyttelse.

Positivt med samarbeid og erfaringsoverføring mellom kommuner

Frikommuneforsøkene i Danmark viser at det er positivt for kommunene å kunne samarbeide med hverandre om frikommuneforsøk. Samarbeid kan føre til en høyere grad av innovasjon (Rambøll mfl., 2014, s. 8). Samarbeid kan også gi større tyngde i søknadene, fordele ressursansvaret mellom kommunene og sikre større kvalitet i ideene og søknadene, samt føre til større fremgang i forsøkene (KKR Nordjylland, 2020, s. 14).

En annen erfaring er at det er positivt for kommunene å kunne kopiere forsøk fra andre. Dette kan imidlertid føre til at kommunene gjennomfører forsøk de ikke har et reelt eierskap til (Rambøll mfl., 2014, s. 8).

Behov for færre og tydelige mål

Basert på svenske erfaringer pekes det på at et grunnleggende element i det tillitsskapende arbeidet er begrensnings av antall mål, regler og krav til rapportering og sørge for at de som finnes, er hensiktsmessige og om mulig utformet i dialog med de ansatte det gjelder (SOU 2018: 38, s. 430). Erfaringer fra Oslo kommune er at det er få tegn på at omfanget av mål- og resultatstyring har blitt vesentlig redusert (Agenda Kaupang, 2022, s. 6). Agenda Kaupang anbefaler derfor å foreta en gjennomgang på overordnet nivå i helse- og omsorgssektoren i kommunen med sikte på å etablere få og tydelige mål, samt indikatorer som er nødvendige for å sikre tilstrekkelig styring (Agenda Kaupang, 2022, s. 10).

Vanskelig balansegang mellom tillit og kontroll

Norske og svenske erfaringer viser at det er vanskelig å finne balansen mellom styring og kontroll på den ene siden og tillit på den andre (Siverbo, 2022, s. 21). Erfaringer fra Oslo kommune er at det store variasjoner når det gjelder hva som oppfattes å være tilstrekkelig styring, for samtidig å legge til rette for tillit (Agenda Kaupang, 2022, s. 6). Hva som er riktig balansegang mellom tillit og kontroll er et stort forskningsspørsmål. Den danske forskeren Tina Bentzen tar til orde for at det ene ikke nødvendigvis undergraver det andre, og at det

må være en viss kontroll for å opprettholde innbyggernes tillit til det offentlige, men også innad mellom nivåene i forvaltningen (Bentzen, 2022).

Klargjør evalueringsbehov

Når det gjelder gjennomføring av evalueringer, er erfaringene fra Danmark at det bør være tydelig hva slags dokumentasjon departementet har behov for i evalueringer av forsøk. Det har vært vanskelig for kommunene med en kombinasjon av mange forsøk og høye evalueringskrav (Rambøll mfl., 2014). Erfaringer fra Tillitsmodellen viser at det er behov for en nullpunkts-måling for å identifisere endringer som følge av tiltak (Oslo kommune, 2018, s. 33).

Unngå tidspress for kommunene i søknadsprosessen

Erfaringer fra frikommuneforsøkene i Danmark berører tillitsrelasjonen mellom stat og kommune og handler om forberedelse av forsøk. Erfaringen viser at flere søknadsrunder om frikommuneforsøk kan skape tidspress for kommunene (Rambøll mfl., 2014, s. 8; KKR Nordjylland, 2020, s. 14). I tillegg kan flere runder gi mindre tid til innovasjon og inkludering, og det kan bli flere avslag på søknader (Rambøll mfl., 2014, s. 8).

Forsøk og prosjekter bør tilpasses kommunale prosesser

Erfaringene viser at frikommuneforsøkene bør tilpasses kommunale prosesser, herunder budsjettprosesser. Det kan ikke forventes at kommunene iverksetter forsøk dersom det ikke er rom i budsjettet til det (Frikommunenettverk om flere billige boliger mv., 2020, s. 12).

Behov for tydeligere kommunikasjon mellom forvaltningsnivåer

En annen erfaring er at det var vanskelig for kommunene å forstå om søknader om å delta i frikommuneforsøk ble godkjent eller ikke (Frikommunenettverk om flere billige boliger mv., 2020). Uklare begrunnelser og betingelser for søknadene har blitt trukket frem som negativt for frikommuneforsøkene (Rambøll mfl., 2014, s. 7). Men en klar kommunal organisering av forsøkene kan styrke samspillet mellom kommune og departement og gjøre det lettere med dialog, besvare spørsmål og drøfte utfordringer (Rambøll mfl., 2014, s. 11).

I frikommunesøknader som er tverrsektorielle bør alle relevante departementer og virksomheter involveres i søknadsprosessen for å avklare hvilke frikommuneforsøk som kan gjennomføres (Frikommunenettverk om flere billige boliger mv., 2020).

En mer læringsbasert arbeidsform

En anbefaling, basert på svenske utviklingsprosjekter er at en mer læringsbasert arbeidsform bør vektlegges i forbedringsarbeid og veiledning som et supplement til tradisjonelle metoder. Å innrette praktiseringen av virkemidler som tilsyn, inspeksjon, revisjon og evaluering mer mot læring og forbedring kan bidra til å utvikle virksomheten. Det kan gis mer plass til kollegial kvalitetssikring lokalt som innebærer å vise tillit til fagkunnskap ute i virksomheten. Det kan bety at det er mindre behov for eksternt tilsyn for å få et nøyaktig bilde av virksomheten (SOU 2018: 38, s. 435).

3.3 Veien videre

I dette notatet har vi sammenstilt erfaringer fra reforminitiativer i Danmark, Sverige og Norge og oppsummert lærdommer. Lærdommene vil være et utgangspunkt for å vurdere og problematisere hvordan det videre arbeidet med tillitsreformen i Norge kan innrettes på en god måte.

4 Dokument- og referanseliste

Agenda Kaupang. (2022). *Evaluering av tillitsmodellen i hjemmetjenestene.*

Ballegaard, S. A., Ruge, M. & Lohse, C. (2021). *Teknologi i plejen af borgere med demens eller kognitivt handicap – Evaluering af syv frikommuners forsøg med teknologiske hjælpemidler og særlige døråbnere til borgere, der ikke kan give samtykke.* VIVE – Det Nationale Forsknings- Analysecenter for Velfærd.

Bentzen, T. Ø. (2022). *Tillidsreform – Erfaringer og råd fra Danmark*

[Lysarkpresentasjon]. Tine Øllgaard Bentzen.

Bergen kommune. (2021). *Sluttrappport HELTOM. Helsetjenestetteam og omsorgsteam.*

Bergen kommune.

Eide, T., Gullslett, M., Nilsen, E., Dugstad, J. & Eide, H. (2018). *Tillitsmodellen –*

hovedpiloting i Oslo kommune 2017-18. Universitet i Sørøst-Norge.

Esbjerg kommune, Randers kommune & Aarhus kommune. (2020). *Evaluering af*

frikommuneforsøget Søvnforberedende velfærdsreknologier.

Dir. 2017:199. *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03).*

<https://www.regeringen.se/4aec20/contentassets/6dff47b05b074db3af6c680c735f5631/tillaggsdirektiv-till-tillitsdelegationen-dir.-2017119.pdf>

Frederiksen, M. (2019). *Statsministerens tale ved Folketingets åbning den 1. oktober*

2019. Statsministeriet.

<https://www.stm.dk/statsministeren/taler/statsministerens-tale-ved-folketingets-aabning-den-1-oktober-2019/>.

Frederiksen, M. (2020). *Statsminister Mette Frederiksens tale ved Folketingets åbning*

den 6. oktober 2020. Statsministeriet.

<https://www.stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-mette-frederiksens-tale-ved-folketingets-aabning-den-6-oktober-2020/>.

Frikommunenetværk om flere billige boliger og fleksible boligløsninger. (2020).

Evaluering af frikommunenetværk om flere billige boliger og fleksible boligløsninger.

Hestbæk, A.-D., Strandby, M. W. & Jensen, H. L. S. (2021). *Fra dokumentation til*

dialog i børnesager – Slutevaluering af frikommuneforsøg på børneområdet i Gladsaxe, Guldborgsund og Ikast-Brande Kommuner. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Hjelmar, U., Bech, A., Nicolajsen, J. S., Foged, S. K. & Lindeberg, N. H. (2022).

Evaluering af velfærdsaftaleri syv kommuner – Notat med resultater fra førmåling blandt medarbejdere og ledere. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Holm-Petersen, C., Schmidt, A., Povlsen, R. E., Jonsen, E. H. & Jakobsen, M. L.

(2021). *Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren – Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020).* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Hovik, S., Stigen, I. M., Blekesaune, M. & Opedal, S. (2010). *Evaluering av*

kvalitetsprogrammet: Sluttrapport [Samarbeidsrapport NIBR/NOVA/IRIS 2010]. Norsk institutt for by- og regionforskning.

Indenrigs- og boligministeriet. (u.å.-a). *Frikommuneforsøg.* Indenrigs og

boligministeriet. <https://im.dk/arbejdsomraader/frikommuneforsog>

Indenrigs- og boligministeriet. (u.å.-b). *Frikommuneforsøg III (2019).* Indenrigs og

Boligministeriet.

<https://im.dk/arbejdsomraader/frikommuneforsog/frikommuneforsog-iii-2019>

Indenrigs- og boligministeriet. (u.å.-c). *Udvidet udfordringsret (2017-2021).* Indenrigs-

og boligministeriet. <https://im.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/udfordringsret>

KKR Nordjylland. (2020). *En mere fleksibel beskæftigelsesindsats – herunder også*

nytænkning af integrationsområdet – Evaluering, anbefalinger og erfaringer fra det nordjyske frikommunenetværk på beskæftigelses- og integrationsområdet.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Supplerende tildelingsbrev til DFØ vedr.*

1) Oppdrag knyttet til tillitsreform og 2) midler til innhenting av data fra SSB.

Olsen, L. (2021). *Flytning, når borgeren ikke selv kan give samtykke – Evaluering af*

seks frikommuners forsøg med at gennemføre flytninger uden ansøgning til Familieretshuset, jf. serviceloven § 129. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Oslo Economics. (2016). *Evaluering av utviklingsprogrammet «Sammen om en bedre*

kommune» (2016-8). Oslo Economics.

Oslo kommune. (2018). *Tillitsmodellen – sluttrapport for Prosjekt Tillitsmodellen.*

Prop. 1 S (2022-2023). *For budsjettåret 2023.* Kommunal- og distriktsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931755/>

Prop. 110 S (2021-2022). *Kommuneproposisjonen 2023.* Kommunal- og

distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-110-s-20212022/id2912498/>

Rambøll Management Consulting & BDO Consulting. (2014). *Midtvejsrapport –*

Evaluering af frikommuneordningen.

Rambøll Management Consulting & BDO Consulting. (2016). *Hovedrapport –*

Slutevaluering af frikommuneordningen.

Siverbo, S. (2022). *Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning (KFi-rapport nr.*

178). KFi – Kommunforskning i Västsverige.

Skålnes, S., Askim, J., Dønnum, H. & Fløtre, A. (2002). *Evaluering av*

Modellkommuneforsøket: Hovedrapport (NIBR-rapport 2002:24). Norsk institutt for by- og regionforskning.

SOU 2018: 38. (2018) *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik.*

Forskningsantologi från Tillitsdelegationen.

SOU 2018: 47. (2018). *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och*

ledning av välfärdssektorn. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.

Statskontoret. (2018). *Projekt som bidrar till utvecklingen av en tillitsbaserad styrning i*

staten (2018:12). Statskontoret.

Winsvold, M. S. (2022). *Tillitsreform – erfaringer fra norske kommuner* [Lysarkpresentasjon].

Marte Slagsvold Winsvold.

Øygarden, O., Gressgård, L. J. & Berge, A. K. (2020). *Helsetjenesteteam og*

omsorgsteam: Resultater fra følgeforskning (NORCE rapport 27/2020). NORCE
Samfunn.

