

Dickson Agano Anam

# Oversettelse og implementering av tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune

Mellomlederens spesielle rolle

Masteroppgave i Master of Public Administration (MPA)

Veileder: Geir Hyrve

Mai 2021



Dickson Agano Anam

# **Oversettelse og implementering av tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune**

Mellomlederens spesielle rolle

Masteroppgave i Master of Public Administration (MPA)  
Veileder: Geir Hyrve  
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden



## Sammendrag

I 2017 vedtok et nylig myntet rød-grønne byråd en tillitsreform som partiene hadde varslet om i tiltredelseserklæringen høsten 2015. Vedtaket var et signal internt så vel som eksternt om et taktskifte i styring og ledelse i kommunen, tillit skulle derav være det bærende prinsippet i kommunens organisering og arbeidsform. Vedtaket medførte en ny måte å organisere tjenesteproduksjon og oppnå mål for kommunens medarbeidere. Mellomledernes særdeles rolle i implementeringen som bindeledd mellom administrative og det operative ytterpunktene danne grunnlag for studiet.

Utgangspunktet for studiet er kjennetegner ved vellykket oversettelse og implementering i virksomhetene. Inngangsporten er institusjonell og ny-institusjonell teoriens orientering til overføring av organisasjonsideer. For å besvare på problemstilling har jeg benyttet en kvalitativt flere-casestudie med utgangspunkt i intervjuer med mellomlederne i ulike sektorer spredt på to bydeler og en etat i tillegg til administrative toppledere i Oslo kommune. Sekundær kilde er også tatt i bruk med utgangspunkt i interne dokumenter og pressedekning.

Funnene viser at selv om mønsteret i holdning til endringene er tydelig er det likevel ikke slik at fortolkninger er entydig. For det først er reform-begrepet noe som var bare et utgangspunkt og at tillitsbasert styring og ledelse innebærer ikke et paradigmeskift som sådan. Mellomledernes holdning til endringen er like fullt svært positivt og tillit som strategi og arbeidsform er i tråd med deres verdier. Jeg stiller meg undrende om vedtaket er en form for identitetsutvikling. Jeg konkluderer jeg med at kommunen er i en brytningsfaser hvor reformoptimistiske grep utfordrer den tradisjonelle organisering og styring.

## Abstract

In 2017, a newly minted coalition comprising of the Labour party, Socialist left party and the Environmental green party in the Oslo city council adopted a trust-based reform that the coalition had earlier on promised in aftermath of their election victory in the 2015 local elections. The decision was a signal within the organization as well as to the society at large about a change in the management and leadership approach. Trust would thereafter be the guiding principle in the management of municipality affairs, organization, and goal orientation. The decision meant a new approach to production objectives and service delivery for the municipality's workforce. The middle managers special role in implementation as a go between the administrative and the operational extremes form the basis for this study.

What are the characteristics a successful translation and implementation, that's the objective of the study. I begin by examining the implementation the trust reform from the top management at the City Hall and into the agencies and districts. My starting point is institutional and neo-institutional theories orientation to the travel of organizational ideas. In order to achieve my objective, I have applied a qualitative multi-case study based on interviews with middle managers in different sectors spread across two districts and one agency. That's in addition to top administrative managers at the city hall. My secondary sources are based on internal documents and press coverage.

My findings show that although the pattern in relation to the changes is clear, it is still not the case that interpretations are unambiguous. First, the concept of reform is something that was only a starting point and that trust-based management and leadership does not imply a paradigm shift in the sense of the word. The middle managers' attitude to the changes are nevertheless very positive and trust as a strategy and approach to service delivery is in line with their convictions. I wonder whether the reasons behind the reform an exercise in branding was based on the municipality's reputation as a showcase for national politics. Consequently, I conclude that the municipality is in a breakthrough phase where reform-optimism is challenging the traditional organization and management forms.

## Forord

Tiden tilbake på skolen og påfølgende skriveprosessen har vært både lærerik og spennende. En slik oppgave er umulig uten hjelp fra andre. Jeg vil rette en stor takk til alle informanter i Oslo kommune som frivillig stilte opp til intervju, uten dere hadde det ikke blitt noe oppgave å skrive om.

Takk til Geir Hyrve, min veileder som har vist forståelse når skrivingen sviktet og jeg måtte utsette veiledningsmøter, kommet med gode tilbakemeldinger og underveis gjort at mye har blitt klarere i skriveprosessen.

Stor takk til arbeidsgiveren, Oslo kommune. Spesielt takk til Nina, Odd Runar og Hanne uten deres støtte og godkjenning er det langt ifra sikkert det hadde blitt en masterutdanning.

Jeg vil også rette stor takk til kollegaene for forståelse i innspurten, spesielt i en krevende tid som denne.

Gode venner er uvurderlige, stor takk til Ravn Freddy Stiansen, Marit Torbjørg Hjelløkken for faglig input, korrekturlesing og oppmuntrende ord i perioder når jeg var fortvilet av egen usikkerhet.

Tusen, tusen takk til venner og familie for oppmuntring og tålmodighet.

Dickson A. Anam

Oslo, 27.05.2021

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	v
Abstract.....	vi
Forord.....	vii
1. Innledning og problemstilling .....	1
1.2. Ideer på reise .....	1
1.3. Tillitsbasert styring og ledelse.....	2
1.4. Problemstilling .....	4
1.5. Presentasjon av Oslo kommune .....	6
1.5.1 Ledelse og nivåer .....	8
1.5.2. Gjennomfører og reformator.....	8
1.6. Videre struktur .....	9
2. Teori .....	10
2.1. Innledning og begrunnelse for valg av teori .....	10
2.2. Tillit og kontroll .....	11
2.2.1. Organisatorisk tillit.....	11
2.2.2. Kontroll ute av kontroll .....	12
2.3. Tillitsbasert styring og ledelse.....	13
2.3.1. Styringsparadigmer NPM og NPG .....	14
2.3.1. Tillitsbasert styring.....	16
2.3.2. Samskaping og brukermedvirkning.....	17
2.3.3. Tillitsbasert ledelse .....	18
2.3.4. Selvledelse.....	19
2.4. Den norske samarbeidsmodellen .....	19
2.5. Perspektiver .....	20
2.5.1. Institusjonelt perspektiv .....	20
2.5.2. Verdier.....	22
2.5.3. Ny-institusjonelt perspektiv.....	23
2.6. Implementering sett fra institusjonelt og ny-institusjonelle teoriperspektiver .....	25
2.6.1. Translasjonsteori.....	26
2.6.2. Oversettelseskompetanse .....	27
2.6.3. Innskrivningsregler .....	27
3. Metodisk tilnærming.....	29
3.1. Vitenskapsteoretisk tilnærming.....	29
3.2. Forskningsdesign.....	30
3.3. Metode.....	30



3.3.1. Valg av metode .....	31
3.3.2. Utvalg av informanter .....	32
3.3.3. Dybdeintervjuguide og design .....	33
3.3.4. Praktisk gjennomføring .....	34
3.3.5. Transkribering .....	35
3.4. Analysemetode .....	35
3.5. Metodiske refleksjoner .....	37
3.5.1. Å studere egen organisasjon.....	38
3.5.2. Reliabilitet og validitet .....	38
4. Empiri, analyse og diskusjon .....	40
4.1. Tillitsreformens inntog i Oslo kommune .....	40
4.1.1. Tillit er i for seg ikke noe nytt, dette har vi drevet med før: «gammel vin på nye flasker?» .....	43
4.1.2. Tillitsreform eller tillitsbasert styring og ledelse - Whats in a name? .....	44
4.2. Hvordan forstår mellomledere tillitsbasert styring og ledelse .....	45
4.2.1. Tillitsbasert styring .....	46
4.2.2. Tillitsbasert ledelse .....	48
4.2.3. Selvledelse.....	49
4.2.4. Tillitskultur .....	50
4.2.5. Kompetanseutvikling .....	51
4.2.6. Utviklingsarenaer .....	52
4.2.7. Brukermedvirkning.....	53
4.3. Gjennomgående verdier som resultat av tillitsbasert styring og ledelse .....	55
4.3.1. Språksetting .....	56
4.3.2. Kommunikasjon .....	57
4.4. Problemstillinger med implementering .....	58
4.5. Diskusjon og delkonklusjoner .....	61
5. Perspektivering .....	65
6. Litteraturliste .....	67
Vedlegg 1 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring .....	72
Vedlegg 2 - Intervjuguide .....	74
Vedlegg 3 - Intervjuguide .....	76
Vedlegg 4 – Godkjenning NSD .....	78

# 1. Innledning og problemstilling

Aslak Bonde skriver i tidsskriftet *Stat & Styring* 2020 at valgåret 2021 kan bety at tillitsreform blir det nyeste i offentlig forvaltning. Partiene på stortinget har jobbet med programutkastene sine for de neste fire årene, og han utdyper dette med at Aps programutkast nevner tillitsreform som en av de viktigste reformene for en Ap-ledet regjering, Senterpartiet har behov for å redusere detaljstyring og rapportering i offentlig forvaltning og lover et tillitsløft i partiets programutkast. SV vil ha mer tillit i velferden, og er det partiet som har jobbet lengst for en tillitsreform i Norge (Bonde, 2020).

Tillit har alltid vært en fundamental verdi og bærende prinsipp i det norske samfunnet. Som sådan er tillit i forvaltningen ikke noe nytt, oppmerksomheten som tillit har blitt til del de siste par årene skyldes de endringene som har skjedd i samfunnet generelt. Teknologiske endringer, globalisering i tillegg til en stadig høyere utdannet befolkning har forvandlet offentlige virksomheter til kunnskapsorganisasjoner (T. Holm & Aasland, 2015). Produktivitetskomisjonen (2015, s. 289) skriver, «*Medarbeidernes engasjement først og fremst påvirkes av jobbinnhold, kultur, kompetanseutvikling, samspill og medvirkning [...] Dette er typisk ved kunnskapsintensiv produksjon*». Likeledes kan det pekes på uintenderte konsekvenser som New Public Managements markedsinspirerte elementer har hatt på forvaltningen, blant disse er økt rapporteringskrav i offentlig forvaltning, fragmentert forvaltning, mangelen på tydelig ansvars plassering og økt behov for detalj- og kontrollstyring (Bentzen, 2016). Resultatet har gitt tillit en renessanse i offentlig forvaltning. I Skandinavia løftes tillit fram som et ideal for styring og ledelse av offentlige institusjoner. Oppmerksomheten rettes mot tillit og det sprer seg fort. Det har gitt oss det nye begrepet *tillitsbasert styring og ledelse*.

## 1.2. Ideer på reise

I Oslo kommune ble tillitsbasert styring og ledelse vedtatt av kommuneledelsen i 2017 etter at de rød-grønne politiske partiene vant valget. Organisasjonsideen baseres på et positivt menneskesyn, om å gjøre en god jobb og bidra til fellesskapet (G. Johansen, 2016). Tanken i tillitsbasert styring og ledelse er et tegn på et skifte i styringsmekanismer, fra en markedsinspirert styrings- og ledelsesform til en mykere menneskeorientert styrings- og ledelsespraksis som kler offentlig forvaltning. Tillitsreform er hverken frislipp av kontroll eller

en enhetlig modell som kan vedtas innført. Reformen er et sett med prinsipper som flytter makt og kontroll, hvorav noen er konkrete og felles mens andre må tilpasses den enkelte enhet.

Vår tid preges av en stor tilgang på ideer som organisasjoner må forholde seg til, noen av disse, skriver Røvik og Pettersen (2014), skiller seg ut som særlig kraftfulle og formative organisasjonsideer, disse får varig effekt og blir institusjonalisert. Mens andre bærer preg av forbigående «moter» *the production and consumption of temporarily intensive management discourse* (Benders & Van Veen, 2001, s. 40).

Arbeidet med tillitsbasert styring i Oslo kommune har pågått de siste fire årene, og en mental forestilling av prosessen etter Czarniawska og Joerges (1996) modell begynner med ideens reise fra København kommune og entret Oslo kommune hvor organisasjonsideen har vært på intern vandring i kommunens virksomheter og utviklet seg videre gjennom en tolkning og en forståelsesprosess. Prosessen har vært styrt etter en mål-middel-rasjonalitet. Implikasjonen av denne modellen er at tillitsbasert styring og ledelse har blitt gjenstand for ulike fortolkninger hver gang ideen har entret de ulike kommunale virksomheter. Denne oversettelsesprosessen har i sin tur ført til handling som igjen danner grunnlag til omvandling av ideen. Dersom ideen oppfattes som nyttig og vellykket vil ideen etter hvert tas opp som en naturlig del av organisasjonen og institusjonaliseres. Det motsatte gjelder hvis ideen ikke fester seg og blir institusjonalisert, ideen vil da forsvinne etter en tid og vil dermed sammenlignes med en mote som hadde en forbigående effekt.

Det er i grunn vanskelig å fastsette hvilken fase noe såpass flyktig og immaterielt som en organisasjonside befinner seg i basert på en modell, men det er likevel et nyttig verktøy for å forstå og forklare en oversettelse og implementering av en organisasjonsoppskrift (Czarniawska & Joerges, 1996).

### 1.3. Tillitsbasert styring og ledelse

Byrådet vedtok i byrådssak 1055/17 at «tillit skal være bærende prinsipp for styring og ledelse» i kommunens møte med innbyggerne. Vedtaket kom i mai 2017 etter at de rød-grønne politiske partiene vant valget. Tillit som strategi og arbeidsform skal mobilisere og stimulere kommunens kompetanse og ressurser for å skape best mulig tjenester til byens innbyggere, brukere, næringsliv og besøkende (Oslo kommune, 2017).

Norge er bygget på tillit både generelt i samfunnet og i arbeidslivet og det samme gjelder for Oslo kommune på alle områder. Tillitsbasert styring er en stadfesting av dette i kommunens

styring og ledelsesrolle. Vedtaket erstatter ikke andre styringsdokumenter, men supplerer eksisterende styringsdokumenter. Begrepet tillitsreform som ble brukt i Byrådserklæringen skapte kritikk og frustrasjon fordi det ble oppfattet som mistillit til det eksisterende. Vedtaket om tillitsbasert styring er derimot en stadfesting av allerede eksisterende tillitskultur i kommunen. I oppgaven skal begrepet tillitsreform og tillitsbasert styring brukes om hverandre.

Ifølge byrådssaken skal tillitsreformen fungere innenfor eksisterende struktur og styringssystemer. Forventningene med tillitsreformen er at detaljstyring skal reduseres. Med dette menes det ikke at mål- og resultatstyring skal forsvinne, men at tillitsreformen skal brukes innenfor rammen av mål- og resultatstyring (Ottedal, 2018). Tillitsreformen betyr ikke fravær av kontroll, men å finne den rette balansen mellom styring og ledelse, kontroll og oppfølging (Oslo kommune, 2017).

Tillitsreformen innebærer også en endring i føringene i styringsdokumentene samt i styringsdialogen med virksomhetene. For kommunalt ansatte skal tillit være en positiv innvirkning i deres hverdag. Kontroll og oppfølging må framstå som meningsfull.

Tillit skal fremme produktivitet i oppgaveløsning og bidra til å løfte engasjement og tilfredshet blant medarbeiderne. Ved mer tillitsbasert styring og ledelse, må ledere og medarbeidere utnytte det handlingsrommet de har. Utnytte kompetanse i organisasjonen bedre og få til bedre involvering av innbyggerne. Innbyggerne forventes å være delaktige og oppfordres til å delta.

I vedtaket kommer det fram at implementering av reformen krever tilpasning i hver enkelt virksomhet og toppledere forventes å ta hovedansvaret for iverksetting i egen sektor (Oslo kommune, 2017). Arbeidet med utvikling av tillitsbasert styring skal skje i hver enkelt sektor og virksomhet etter behov og tjeneste.

Inspirasjon for reformideen er hentet fra akademia, fagforeningene, samt reformarbeidene i Sverige og Danmark (Ottedal, 2018, s. 67).

Ifølge byrådssaken (1055/17) skal tillitsbasert styring i kommunen kjennetegnes av følgende:

- Få og tydelige mål
- Redusert detaljstyring
- Gode beslutningsgrunnlag
- Bred deltagelse fra innbyggere

- Åpenhet og god kommunikasjon
- God samhandling mellom ledelse og medarbeidere og deres organisasjoner
- God utnyttelse av medarbeideres kompetanse og kreativitet
- God samhandling og samordning på tvers
- Innbyggerorientering i digitale tjenester

#### 1.4. Problemstilling

Oppgavens intensjon er å utforske nærmere hvordan innføring av tillitsreformen har bidratt til å forme den daglige praksis på et mellomledernivå i Oslo kommune, gjennom å innhente og analysere empiriske data fra to bydeler og en etat. Med dette utgangspunktet har jeg formulert problemstillingen med tilhørende forskningsspørsmål som angitt under.

*Hvilke forutsetninger ligger til grunn for en vellykket oversettelse og implementering av tillitsreformen i Oslo kommune?*

For å operasjonalisere problemstillingen skal jeg forsøke å svare på følgende forskningsspørsmål:

- a. Hvordan forstår mellomledere vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse?
- b. Hvilke gjennomgående verdier har oppstått som resultat av byrådssaken?
- c. Hvilke problemer oppleves i implementeringen av tillitsreformen?

Begrepet mellomleder lar seg ikke entydig definere, dessuten varierer begrepet avhengig av organisasjonens størrelse (Jacobsen, 2019). Utfra rollen kan det utledes at de fleste større organisasjoner har behov for et bindeledd mellom toppen og bunnen i hierarkiet, en som kan spille en medierende rolle. Det går sjelden en rett linje fra når reform vedtas til implementering, målene må bearbeides og tilpasses, oftest av en mellomstående aktør som står imellom ulike aktører uten tilgang til hverandre (Paulsen, 2016). Mellomledere i kraft av å være mellom det operative nivået og det strategiske nivået har den rollen å formidle informasjonen mellom de ulike nivåer i organisasjonen (Jacobsen, 2019). Mellomledere befinner seg i et krysspress der de skal formidle vedtak og iverksette det ut i livet på laveste nivå samt bearbeide, fortolke og formidle synspunkter tilbake til toppnivået (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness & Røvik, 2015). Det er mellomledere (Røvik, 2007) refererer til «som aktørene som formidler

*organisasjonsideer mellom ulike kontekster»* (s. 256). Det kan utledes fire roller en mellomstående aktør, i studiets sammenheng mellomledere, utfyller utfra Paulsen (2016, s. 65) dikotomi av skolesjefens medierende rolle;

*Koordinator* – mellomstående aktører har et informasjonsfortrinn overfor de strategiske og operative nivåene, det betyr at de får velge hvilken informasjon som skal behandles og utsiling av saker som er unødvendige.

*Gatekeepere* – som mellomstående aktører påvirker mellomledere informasjon som tilflyter andre medlemmer i den samme gruppen.

*Advokat* – mellomledere representerer de ulike aktørene overfor hverandre i det samme organisasjonshierarkiet.

*Liasjon* – mellomledere i kraft av å være imellom aktører uten naturlig tilgang til hverandre har en tillitsposisjon fra begge sider av bordet.

Omsettingen av Byrådssak 1055/17 fra «prateplanet» til realiteten er dermed avhengig av mellomledere for å omsette vedtaket til praksis. Dette fremheves ytterligere i sitatet gjengitt under. I et intervju med Akademikerbladet på spørsmål om implementering av tillitsreform i København, fremhevet Ayhan Can, leder for kultur i Ydre Nørrebro (en bydel i København) mellomledernes forståelse av tillitsbasert styring og ledelse som nøkkelen i sitatet under.

*Den store utfordring er mellemederniveaue, for de menige medarbejdere refererer jo ikke til direktøren, men til en daglig leder, som stadigvæk skal levere varen. Så opgaverne er de samme, men det er ikke sikkert, at mellemederen har den samme opfattelse af, hvad tillidsbaseret ledelse indebærer, og hvordan man skal arbejde med tillid i praksis. Det er jo et lidt abstrakt begreb, så udover, at der er rig mulighed for fortolkning, er der samtidig en risiko for, at begrebet bliver udvandet (Bøttcher, 2014).*

Studien av mellomledere vil trolig bidra til dypere innsikt i hvordan omsetting av tillitsbasert styring og ledelse foregår i praksis.

## 1.5. Presentasjon av Oslo kommune

Oslo kommune (heretter kalt kommunen) er organisert etter et parlamentarisk styringssystem med etater, kommunale foretak og bydeler som sammen utgjør 52 virksomheter. Det parlamentariske styringssystem som ble innført i 1986 er utviklet med den statlige parlamentariske ordningen som modell. Byrådsreglementet er kommunens egen regulering av styringssystemet.

Parallelt med utviklingen og innføringen av det parlamentariske styringssystemet, ble det i 1988 innført bydelsutvalgsordning i kombinasjon med den parlamentariske styringen. Selv om kommuneråd og kommunedelsutvalg i kommuneloven er sideordnede organer, er den parlamentariske ordningen kommunens overordnede styringssystem.

I kommunen er byrådet den øverste ledelsen for kommunens samlede administrasjon og byrådet har den øverste innstillingsrett til bystyret, bystyret er kommunens øverste organ. Byrådet er gitt avgjørelsesmyndighet i en rekke saker og har også videredelegert myndighet til underliggende virksomheter i stort omfang. Hver enkelt byråd er den øverste leder av en byrådsavdeling, per i dag har kommunen ni byrådsavdelinger. Byrådsavdelingene kan best sammenlignes med departementer, og ledes administrativt av en kommunaldirektør.

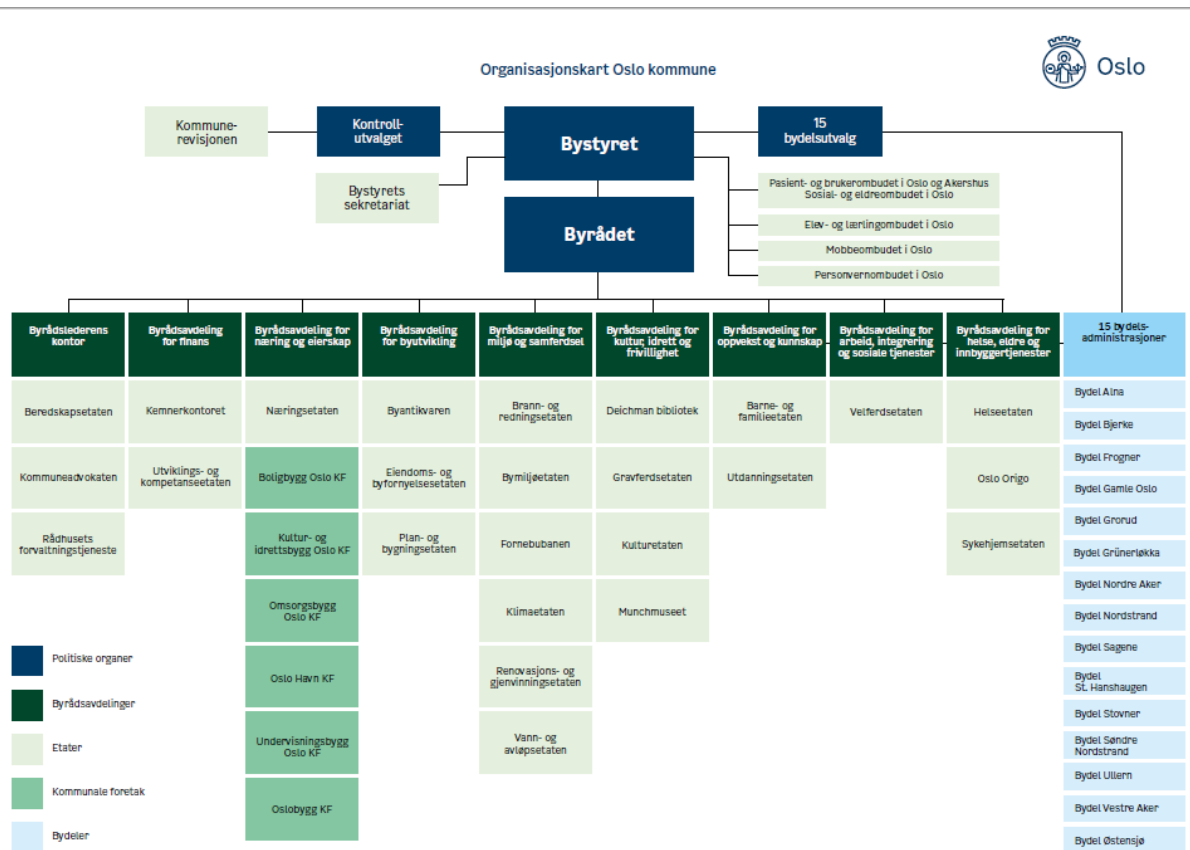


Fig. 1 Organisasjonskart for Oslo kommune med underliggende virksomheter samt de 15 bydeler (2021).

Etater, bydeler og kommunale foretak er alle en del av kommunen som juridisk person. Det innebærer at kommunen hefter direkte og ubegrenset ansvar for virksomheten. Etatene i kommunen er plassert i styringslinje under en byråd, og byråden har instruksjonsrett overfor etaten gjennom en kommunaldirektør.

Bydelsutvalget er bydelens folkevalgte og består av 15 medlemmer med varamedlemmer. De blir valgt hver for fire år av gangen. Bydelsutvalget har ansvar for de desentraliserte kommunale oppgavene, og skal føre tilsyn og kontroll med bydelsadministrasjonen og tjenestene som utføres der. Hver bydel har også en bydelsadministrasjon som ledes av en bydelsdirektør tilsatt av byrådet. Bydelene har ansvar innenfor helse- og sosialtjenester, barnevernstjenester, psykisk helsevern og barnehager. Bydelsdirektøren er på sett og vis på lik linje med kommunes øvrige etatsledere underlagt byrådets instruksjonsmyndighet på de områdene bydelen er delegert beslutningsmyndighet. Dette innebærer at en bydelsdirektør rapporterer til to instruksjonslinjer, byrådet som har administrativt ansvar overfor bydelsdirektørene og til bydelsutvalget som er politisk ansvarlig overfor bystyret.



### 1.5.1 Ledelse og nivåer

Ledelse kan skje på ulike nivåer i organisasjonen, Christensen et al. (2015, s. 134) skiller mellom ledelse på tre nivåer som er av særlig interesse; *Institusjonelt ledelsesnivå* anses av Christensen et al. (2015) å gjelde offentlige politiske og administrative topproller. Ledelsens utfordringer på dette nivå er komplekse, likeledes er mulighetene til å prege organisasjonens ramme og omgivelsene. I Oslo kommune gjelder kategorien blant annet byrådet og kommunale direktører. Neste kategori, ledelse på mellomnivå refereres som *administrativ*. Ledelse på dette nivå innebærer å formidle toppledelsens vedtak, og overvåke implementeringen på det laveste nivået i organisasjonen. Mellomledere har dessuten også ansvar for bearbeidelse og formidling av synspunkter, normer og verdier nedefra og tilbake til toppen av hierarkiet. Mellomledere står derfor under et krysspress både ovenfra og nedefra i organisasjonen. Det tredje nivået i James Thompsons kartlegging gjengitt i Christensen et al. er det *operative nivået*. Ledelsesrollen kjennetegnes av få frihetsgrader og en spesialisering i oppgaveutførelse. Rolleinnhaver kan eksempelvis lede en mindre enhet, sånn sett har lederrollen mindre formell makt. Når det nevnes mellomledernivå som å være oppgavens fokus menes de administrative og operative lederrollene i hierarkiske organisasjoner med vertikal samordning.

### 1.5.2. Gjennomfører og reformator

Jamfør drøftingen overfor av ledelse presenteres det her en mental fremstilling av ledelsesrollen. For å forenkle modellen skilles rollene langs to akser med en reformator og gjennomfører. En «*reformator*» er ledere som står for ideen og visjonen (Brunsson (1990) gjengitt i Vatn (2018)). Den andre rollen, mellomledere er som «*gjennomfører*», altså ledere som er ansvarlig for å omsette ideen til praksis (Røvik, 2007).

Illustrasjonen under av *reformator* og *gjennomfører* gir en forenklet modell av en hierarkisk-rasjonell oversettelseskjede (Vatn, 2018). Den politiske ledelse og sentraladministrasjon (reformatorer jf ledelse og nivå) er separert med en stiplet linje fra virksomhetsledere og bydelsdirektører som er gjennomfører. Ledelsesrollen oppgaven framstiller, er hovedsakelig gjennomførerrollen, lederne i virksomhetene og bydelene. Likeledes bør det poengteres at gjennomfører ikke er en ensartet gruppe, det finnes ildsjeler blant ledere i virksomheter og bydeler, ikke minst befinner ledere fra sentraladministrasjonen seg i en mellomposisjon som både reformator og gjennomfører (Vatn, 2018, s. 29).

Reformator	Reformator (sektor)	Gjennomfører	Gjennomførings-enhet	Ny praksis
Byrådet →	Skolebyråden →	Utdanningsetaten →	Skole a	Tiltak x Tiltak y Tiltak z
	Eldrebyråden →	Den lille bydelen →	Distrikt a	
		Den mellomstore bydelen →	Distrikt b	
		Den store bydelen →	Distrikt c	
Byrådsleder →	Sentral-administrasjonen →	Oslo kommune		

Fig. 2 Reformator og gjennomfører (Vatn, 2018:29)

## 1.6. Videre struktur

Innledningsvis ble temaet introdusert samt vesentlige fakta om tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune. Studiets forskningsspørsmål som er veiledende for forskningen framstilles også i innledningen. Studiets videre struktur fordeles i fire kapitler. I neste kapittel presenteres teori som er relevant for oversettelse og implementering av tillitsbasert styring og ledelse. Kjernebegrepene som har vært relevant for forankring av vedtaket i virksomhetene herunder samskapning og samarbeidsmodellen redegjøres for i kapittel 2. Kapittel 3 drøfter så metodiske valg foretatt i forskningsprosessen. Kapittel 4 er et analysekapittel som er delt i tre underkapitler, til sammen danner underkapitlene besvarelsene på studiens problemstillinger drøftet opp mot empiri og teori. Kapittel 5 og siste kapittel angår en overordnet oppsummering av selve avhandlingen samt en perspektivering, deretter inspirasjon til videre forskning.

## 2. Teori

### 2.1. Innledning og begrunnelse for valg av teori

Jeg skal i første rekke begynne med å avgrense studiets forståelse av organisasjoner til å være institusjoner drevet fram av kulturer, ritualer og symboler (Bolman & Deal, 2018). Offentlig sektors produksjonsvirksomhet derimot lar seg ikke omsettes på tradisjonelle markeder, der klienter velger eller vraker bort. Med dette utgangspunkt utledes det at offentlig virksomhet ikke kan nøye seg med å henvise til samfunnsoppdraget sitt, organisasjonen må samtidig dyrke fram en identitet som skal legitimere oppdraget sitt overfor omgivelsene (Kvåle & Wæraas, 2017; Aasbrenn, 2016). Studiet henter inspirasjon fra (Busch & Ramstad, 2004) innsikt om dekobling i struktur og atferd i møte med endringer. Det er i denne sammenheng studiet betrakter vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse, som en konsekvens av gapet mellom eksisterende organisasjonsidentitet og en mulig ideal identitet.

Oppgavens teoretiske utgangspunkt er et vekselspill av institusjonelle (kultur) og ny-institusjonelle tilnærminger (myter) (Christensen et al., 2015). Målet er å vise at en offentlig organisasjon som Oslo kommune ikke kan entydig endres og omstilles på en enkel og uproblematisk måte med et sett universelle forutsetninger fordi organisasjoner ikke er éndimensjonale. Det foregår et komplekst samspill av ulike interesser, kryssende logikker og identiteter som på hver sin måte påvirker en vellykket oversettelse og implementering av en reformidé (Christensen et al., 2015, s. 26). Innsikten om begrenset rasjonalitet understøtter studiets teoretiske grunnlag, tankeretningen bemerker at beslutningstakere i organisasjoner sjelden har fullstendig oversikt eller kunnskapsmessig kapasitet overfor konsekvensene av mulige handlingsalternativer (Christensen et al., 2015, s. 28-30,37). Som et resultat er beslutningstakere nødt til å handle utfra forenklete modeller av virkeligheten. Meyer og Rowan<sup>1</sup> (1977) understreker at kunnskapsgrunnlaget beslutningstakere gjør sine valg ut i fra er i grunn myter som har oppstått i samfunnet.

---

<sup>1</sup> Meyer and Rowan (1977:345) After all, the building blocks for organizations come to be littered around the societal landscape; it takes only a little entrepreneurial energy to assemble them into a structure. And because these building blocks are considered proper, adequate, rational, and necessary, organizations must incorporate them to avoid illegitimacy.

## 2.2. Tillit og kontroll

Rousseau, Sitkin, Burt og Camerer (1998) definerer tillit som en psykologisk tilstand hvor en aktør gjør seg sårbar overfor en annen uten noen form for garantier om at motparten lever opp til tilliten. Tillit kan være en mental tilstand preget av tiltro til andre, skriver Julsrud. At andre skal handle i tråd med ønsker og forventinger en selv har i situasjoner der man har vanskelig for å overskue andres faktiske handlinger (Julsrud, 2018). Felles for disse oppfatninger er usikkerhet, herunder en menneskelig innsikt om at fremtidige forventninger ikke skal skuffe når beslutningen tas i nåtiden (Bakken, 2016, s. 31). Det er først senere at man kan avgjøre om tilliten ble oppfylt eller brutt. Tillit har betydning når hendelsen skal finne sted i fremtiden, Luhmann (1999) fremstiller tillit som å ta forskudd på fremtiden. Likeledes er tillit fravær av reaksjon etter at tillitsmottaker har handlet på en måte som rettfærdiggjør mistenksomhet (Kjekshus, 2020, s. 3).

### 2.2.1. Organisatorisk tillit

Organisasjoner i dag anses som kunnskapsbaserte, delvis fordi moderne økonomi har blitt kunnskapsbasert. Offentlig sektors konsumenter og arbeidsstyrken har i tillegg fått høyere kompetanse, ikke minst fordi utvikling av nye produkter og tjenester har blitt kunnskapsintensive. Detaljstyring og kontroll har dermed blitt vanskelig å gjennomføre og i høyere grad anses tillit i forvaltningen som nøkkelen (Julsrud, 2018; Kjekshus, 2020). Kjekshus (2020, s. 3) skriver at tillit anses å være både moralsk riktig og positivt velkomment uten at tillitens mørke sider grundig settes i perspektivet.

For at tillit skal oppstå, nevner (Bentzen, 2018; Rousseau et al., 1998) risiko som en forutsetning. Risiko er den opplevde usikkerhet for å muligens bli utsatt for tap i forbindelse med beslutningstaking. Tillit og risiko går hånd i hånd og forsterker hverandre, tillit gjør det mulig å ta risiko og uten risiko har man ikke bruk for tillit (Bentzen, 2018).

En annen forutsetning for tillit er gjensidig avhengighet i hierarkiske organisasjonsstrukturer. Tillit misforstås oftest for å være enveis fra ledere til medarbeidere, men tilliten medarbeideren har til ledelsen er like fundamental for å skape gode prestasjoner. Tillit skjer i en gjensidig prosess, skriver (Bentzen, 2018, s. 32), hvor begge parter velger å stole på hverandre. For når man opplever tillit ønsker man å yte mer tilbake og på denne måten styrke tillitsforholdet (G. Johansen, 2016).

Vertikale strukturer kjennetegnes av formelle hierarkiske forhold hvor én aktør har mer makt enn andre. Tillit gjør det vanskelig å overskue andres faktiske handlinger, samtidig som tillit

ikke kan fremtvinges. Implisitt i et slikt forhold er behov for vedlikehold fra begge parter avgjørende ettersom muligheten for svikt eller utnyttelse i slike avhengighetsforhold er iboende asymmetrisk (Barbalet, 2009).

Tillit involverer også en beslutning om å gi fra seg makt til en annen aktør. Essensen i maktelementet er at den som gir tillit gir fra seg makt, mens tillitsmottakeren får makt til å bruke tilliten. Herunder ligger risikoelementet. Å gi fra seg makt er å gjøre seg sårbar ved å miste kontrollen. I hvilken omstendighet tillit gis er like viktig (Bentzen, 2018, s. 29). En medarbeider kan være tillitsverdig med én oppgave, men ikke med en annen oppgave dersom vedkommende sin nåværende situasjon har endret seg, hvilket gjør det vanskelig å leve opp til tilliten. Relevansen kan betraktes i forbindelse med selvledelse, å være tillitsverdig er å få makt. Risiko bilde har betydning for beslutningen om å vise tillit. Selv om tillit har mange fordeler når den er oppbygget, er tillit derimot ikke alltid det riktige svaret i enhver kontekst (ibid).

Forskningen er entydig på tillitens verdi for organisasjonens bunnlinje. Tillit betraktes som et konkurransefortrinn (Aasland, 2016). I ledelsesrelasjoner viser det seg at ledere som viser tillit får resultater, med andre ord har høy tillit påvirkning på medarbeidernes prestasjoner og produktivitet. Dessuten fjerner tillit behov for å overvåke og kontrollere hverandre; dette er en reduksjon i transaksjonskostnader i form av tid og krefter. Tillit til leder fremmer engasjement, lojalitet og motivasjon som er grobunn for innovasjon. Busch (2012, s. 36) anser en tillitsbasert relasjon for å være en psykologisk kontrakt som gir medarbeiderne større frihet til å utøve atferden de finner mest hensiktsmessig, og det skaper ansvarlighet.

### 2.2.2. Kontroll ute av kontroll

Offentlig sektors virksomhet skal være åpen for innsyn av innbyggerne. Åpenhet er fundamentalt for et demokrati. Tillit til forvaltningen hviler på et rasjonelt-legalt og moralsk grunnlag, det offentlige etos av rettssikkerhet og likebehandling. En form for kontroll med at bruken av midler er i tråd med intensjonene som er vedtatt, kontroll med at målene nås, kontroll med at aktiviteter er utført i henhold til planer (Høyer, Kasa & Tranøy, 2016, s. 14).

Kontroll er en intensjonal påvirkning av atferd, de anstrengelser autoritetene gjør for at innbyggere og virksomheter skal oppføre seg på en bestemt måte (Høyer et al., 2016, s. 1). Det går et skille mellom etterlevelseskontroll og resultatkontroll. Etterlevelseskontroll følger av lovverk og regler, mens resultatkontroll er kontroll med at de oppnådde resultatene er i overensstemmelse med mål, prioriteringer og styring på spesifikke områder (Bakli, Sundby &

Botheim, 2012, s. 4). Kontroll kan enten være en tilstand, hvor den som har kontroll har makt som brukes til å undersøke om tilstanden svarer til oppsatte mål. Kontroll som prosess er overvåkning underveis i prosesser (Høyer et al., 2016, s. 14).

Tillit bør ikke romantiseres, tillit uten en kritisk distanse er også kostbart (Bentzen, 2018). På samme måte bør utøvelse av kontroll understøtte kjerneoppgavene. Schnedler og Vadovic (2011) sin studie «legitimacy of control» avdekket at kontroll har både negative og positive konsekvenser på adferd, altså mottakerens opplevelse av kontroll. I tilfeller hvor kontroll oppleves som legitimt oppnås den tiltenkte adferdspåvirkning. Når kontroll derimot oppleves som illegitimt anses kontroll som en mistillitserklæring. Resultatene fra deres studie fremhever det faktum at atferdsmessige konsekvenser av kontroll er spesifikke for i hvilken kontekst kontroll brukes (Schnedler & Vadovic, 2011).

### 2.3. Tillitsbasert styring og ledelse

I det neste underkapitlet skal jeg forsøke å koble styring og ledelse med tillit fra det forrige underkapitlet, og på denne måten avgrense studiets forståelse av tillitsbasert styring og ledelse. Utgangspunkt er New Public Managements (heretter kalt NPM) styringsparadigme og New Public Governances (heretter kalt NPG) innvirkning på tillit. I første omgang innledes underkapitlet med å skille styring fra ledelse i offentlig forvaltning.

Styring og ledelse brukes ofte om hverandre i og med at begge betegnelser forstås som virkemidler for å nå bestemte mål i organisasjonen i tråd med et formålsrasjonelt perspektiv. Et viktig prinsipielt skille mellom styring og ledelse er at ledelse utspiller seg i det daglige som interaksjon mellom leder og medarbeider. Sånn sett er ledelse «hands on», direkte og gjerne dialogbasert påvirkning som utøves i relasjonen mellom lederen og medarbeiderne (Bentzen, 2018), mens styring virker fra avstand og «hands off» (Bentzen, 2018). Styring utfolder seg i konkrete tiltak gjennom et indirekte system for å treffe og iverksette kollektive beslutninger ved formelle styringsverktøy som enten fremmer eller forhindrer en bestemt atferd i realiseringen av organisasjonsmål (Bentzen, 2018; Christensen et al., 2015).

Styring er som regel forbundet med politisk og administrativ ledelse på toppen av hierarkiet (Christensen et al., 2015). Siktemålet med styring er å motivere til en atferd som er forenlig med politikernes og øvrig administrativ ledelses interesse, i tillegg til organisasjonens overordnede mål (Fallan & Pettersen, 2010). De sterkeste formelle styringsverktøy for politisk iverksettelse av tiltak og innvirkning på formelle rammer som bidrar til atferdsregulering er

regler (blant annet organisasjonens verdier, normer og retningslinjer), økonomiske ressurser (budsjett) og informasjonskrav (rapporteringer) (Bentzen, 2016, s. 72).

Lederskapet kan også påvirke i etterkant gjennom innføringen av ulike kontrollmekanismer (ibid, s. 125). Skiftende idestrømmer kan ifølge Bentzen (2018) speile styring, med hensyn til hvordan offentlig sektor bør drives, eksempelvis gjennom økt vektlegging av tillitsbasert styring og et større styringsmønster (jf. overgangen fra NPM til NPG). De skiftende idestrømmene involverer likeledes ulike syn på ledelse og setter rammen for ledelseshandlingsrommet.

Legitim autoritet beskriver når organisasjonsmedarbeiderne lar seg påvirke av og erkjenner en leders autoritet, ut fra person eller de formelle strukturer. Ledelse knyttes her til det instrumentelle og institusjonelle perspektiv. Formell autoritet underbygges i større grad av de formelle strukturer som omgir lederen. Den strukturelle og kulturelle konteksten som omgir en leder, danner grunnlag for handling, og gir klare føringer som begrenser skjønnsutøvelse i ledelse (Christensen et al., 2015; Ladegård & Vabo, 2011).

Ledelsesutøvelse kan være avgjørende for hvordan styring implementeres, mens styring i seg selv er med på å sette rammer for lederens handlingsrom. Skillet mellom styring og ledelse betones av påvirkningsgraden skriver (Ladegård & Vabo, 2011), der et system (styring) og bruk av verktøy forutsetter stabilitet og forutsigbarhet, uavhengig av personer, tid og rom, mens ledelsespåvirkning betinges av person mer uavhengig av formell autoritet og skjønn.

### 2.3.1. Styringsparadigmer NPM og NPG

Røvik (2014) tegner et bilde av offentlig toppbyråkrater og politikere som reformoptimistiske, med et utømmelig behov for å fornye forvaltningen. Styringsparadigmer NPM og NPG representerer idebærere om god styring og ledelseslogikker i offentlig sektor. Det interessante med styringsparadigmer er at de forteller oss om hvilke moter som speiler konkrete styring og ledelses reformtrender i offentlig sektor (Bentzen, 2018). Jeg vil her begynne med å drøfte NPM-styringslogikk før jeg til slutt fremhever forskjellene mellom NPM og NPG styringsparadigmer.

Klausens (2013, s. 55) dikotomi for NPM skiller mellom to hovedargumenter, og deres assosierte anbefalinger, hvorav begge springer ut fra det private; et økonomisk-rasjonelt argument og et argument som i større grad retter seg mot organisering og utøvelse av ledelse:

1) Et økonomisk argument innen NPM utledet fra neo-økonomisk markedsorientering og et preg av et økonomisk tankesett og neo-økonomisk teori (public choice, principal agent teori). En slik tilnærming benytter bl.a. følgende organiserings- og styringsverktøy i offentlig sektor for å sikre effektiv utnyttelse av finansielle ressurser: privatisering, åpen konkurranse og kontraktledelse, kunde- eller brukervalg, målorientert ledelse, lønnsinsentiver med mer.

Den første tilnærming er basert på en logikk om markeds kontroll, der aktører tilpasser seg i tråd med egeninteresse, samt et marked med konkurranse og valgmuligheter.

2) Et ledelsesargument sett i forhold til ledelsesaspektet innen NPM, henger på sin side sammen med organisasjon og administrasjon. Målet er effektiv bruk av menneskelige ressurser og overføring av utprøvde prinsipper fra privat sektor til offentlig sektor. Nærmere bestemt integrerende ledelse og grupper av administrative ledere, strategisk ledelse m.m. Øvrige prinsipper er: mål- og resultatstyring, prestasjonsstyring, serviceledelse, økonomistyring, rammeledelse, regnskap og budsjettssystemer med mer.

Den andre tilnærming er basert på den rangordning som følger av en hierarkisk forankret organisatorisk struktur. Kontroll og kontraktregulerte forhold.

Målet er å komme til enighet, og så langt mulig sikre sammenfallende behov, så oppdragsgiver (principal) kan ha tillit til at offentlig leder eller tjenestemann (agent), alternativt ekstern tjenesteleverandør, opptrer i tråd med oppdragivers interesser og behov. Kontrasten mellom NPM og NPG-reformer i senere år, beror noe forenklet fremstilt på det klassiske skillet mellom politisk og administrativ kontroll og institusjonell autonomi, ved at sistnevnte kjennetegnes av modeller og metoder for å møte tidligere mangler samt sikre koordinering.

Ifølge Busch må det "tas hensyn til en virkelighet med tvetydighet, målkonflikter, makt og politisk aktivitet, hvor den instrumentelle rasjonaliteten stadig blir utfordret av andre rasjonalitetsnormer som har like stor eller større legitimitet hos viktige interessenter". Ut fra en slik forståelse er det viktig at omfanget av endringer på grunn av NPM-reformer ikke overvurderes. Busch, (2012, s. 49) henviser til Melander (1997) som understreker at "ledelse og styring i offentlige virksomheter krever innsikt i mange dimensjoner, det er behov for et begrepsapparat som inkluderer den politiske og kulturelle virkeligheten vel så mye som den rent bedriftsøkonomiske". En argumentasjon i tråd med bl.a. New Public Governance (NPG). En kritikk av NPM og Post-NPM med basis i et nettverksperspektiv trekker igjen veksler på en transformativ tilnærming og transaksjonsledelse som motargumentasjon.



Nettverkskonseptet er relevant for å forstå kompleks interaksjon, i studiets tilfelle for forståelsen av hva som ligger til grunn for politikktutforming, hvordan ny politikk implementeres og brukermedvirkning. Fokuset innen NPG-styringsparadigme rettes tydeligere mot invitasjon til delaktighet, tillit, verdibasert lederskapsutøvelse, felles forpliktelser for å løse samfunnsmandatet (Øyum, Nilssen, Andersen & Ravn, 2020) til forskjell fra økonomisk teori, der motivasjon avhenger av at oppgaver og ansvar oppleves som meningsfullt, samt tillitsbaserte arbeidsforhold og reguleringssystemer. Like fullt konkluderer Guri Vatn (2018, s. 51), som har undersøkt Tillitsreformen og tillit som styringsmekanisme i Oslo kommune, med at reformen både er og ikke er et oppgjør med NPM. For som hun sier, det er ennå for tidlig å svare på om den pågående reformen blir et slagkraftig alternativ til ensrettet målstyring og resultatbasert ledelse.

### 2.3.1. Tillitsbasert styring

Tillitsbasert styring kan herved forstås innenfor NPG-tankeretning og innebærer en nedbygging av den strukturelle dimensjon nevnt innledningsvis i kapitlet (Bentzen, 2018). Utfra dette kan det utledes at endemålet med tillitsbasert styring er å skape betingelser for strukturell autonomi ved å øke det lokale handlingsrom og tilrettelegge for selvstyring i forhold til konteksten (Bentzen, 2018). Konteksten er en viktig bærebjelke så vel som tilpassningsdyktighet for god styring og organisering (NOU 2015:14, s.31). Tillit uten kontroll er retningsløs, derimot skal kontroll gi mening og understøtte måloppnåelse (Bentzen, 2018). Begrepet styring og tillit er drøftet ovenfor, følgelig skal jeg her avklare studiets forståelse av tillitsbasert styring. Tillitsbasert styring er kontekststøttet, her går det et skille mellom myndighetsoppgaver og serviceoppgaver, Bentzen (2020) påpeker at myndighetsoppgaver er som regel risikobetont, oppgavene innebærer myndighetens makt til å tildele sanksjoner til innbyggere. Utfra risikobilde kan det tenkes at graden av styringsinstrumenter er utbredt i en slik kontekst.

Tillitsbasert styring i motsetning til NPM-inspirert prinsippal-agentteoriens mistillitsbaserte premiss forutsetter tettere styringsrelasjon mellom sentral administrasjon og den styrte. Tillitsbasert styring betrakter ikke offentlig ansatte som nyttemaksimerende, men som iboende moralske og styringsrelasjonen skal ikke betinges av gode kontroll- og incentivordninger (Høyser et al., 2016). Styring karakteriseres herved av mindre avstand mellom overordnede og underordnede, uformelle kontaktflater og uformell kommunikasjon (Bentzen, 2018).

Styring skal være helhetsorientert (Bentzen (2020, s. 95), poenget her er at styringsutfordringer oppstår når forskjellige deler av sentral forvaltning produserer ukoordinert styring uten tilstrekkelig forståelse eller ansvar for hvordan den styring som produseres spiller inn i en sammenheng av styring lenger ute i virksomhetene. Dette poengtere Bentzen (2020) er utfallet når det er mangel på samskaping og dialog fra sentral administrasjon. Tillitsbasert styring forutsetter også involvering, dette skal ses i sammenheng med uformelle kontaktflater og dialog allerede nevnt. Resultatet er deltakelsesarenaer for å reflektere, diskutere og få innflytelse på hvordan styring innrettes (ibid, 97). Sørensen og Thomsen (2018) hevder at “måling av resultater er viktig for legitimitet: når det skal tas politiske beslutninger om fordeling av ressurser, må avveining skje i forhold til hva offentlige virksomheter får ut av ressursene” (s.101). Like fullt er da samspillet mellom mål- og resultatstyring for å oppnå gode resultater og god styring (Sørensen & Thomsen, 2018).

### 2.3.2. Samskaping og brukervedvirkning

Tillitsbasert styring er utfra forrige avsnitt fundert på samskaping som en elementær del. I fortsettelsen skal samskaping her knyttes til medarbeidernes involvering og innbyggerne som medskapere i tjenesteproduksjonen. Samskaping knyttes av Bentzen (2020) til behov for å avbyråkratisere styring, Hagelund (2014) i sin drøfting av IA-avtalen poengterer til depolitisering av politisk beslutning som endemålet. Fellesnevneren for dette utgangspunkt om samskaping er brede i oppfatelsen om hvilke aktører som kan dras inn for å definere og løse utfordringer offentlig sektor står overfor som alle enes om er «wicked problems» (Bentzen, 2020; Røiseland & Vabo, 2016). Samskaping innebærer at nye aktører som tidligere ikke har vært involvert i beslutningene involveres med tillit som den eneste reguleringsmekanisme (Busch, 2011b). Samskaping er ikke noe nytt fenomenen, men har fått en renessanse trigget fram av NPMs forespeilede løfte som har ført til fragmentering av offentlig sektor med reduserte muligheter for en helhetlig tankeretning. Paradoksalt har tankeretningen opphav i privat sektor (Røiseland & Lo, 2019).

Samskaping er et tillegg til tillitsbasert styring, det tilfører en ny dimensjon ved at nye aktører involveres i styringen. Brukervedvirkning forstås i forbindelse med tiltakene som noe som hjelper individer å nå sine mål, nesten alle offentlige etater har en formålsparagraf om tjenesteytelse til individuelle brukere (Aasbrenn, 2016, s. 104). Av spesiell interesse for studiet er omdreiningen fra individualisme, brukere som suverene kunder som vraker, vurderer og korrigerer (Busch, 2011a) til en modell av aktivt medborgerskap der rettigheter hviler på deltakelse og ansvarlighet (Hagelund, 2014). IA-avtalen er et godt eksempel på samkapte

tjenester, hvorpå arbeidsgiver, arbeidslivsorganisasjonene og innbyggeren i et nettverkssamarbeid (Hagelund, 2014) er partnere med målet om lavere sykefravær (s. 37).

Avbyråkratisering er ifølge Bentzen (Bentzen, 2018) forbundet med behov for å fjerne styring, med hensikt å øke lokale handlingsrom. Derimot argumenterer Bentzen (2020) for en nyansert tilnærming til avbyråkratisering. Samskaping innebærer altså involvering av aktører som tidligere har ikke vært involvert i beslutningsprosesser (Nagell, 2020). Tradisjonelt har styring vært forbeholdt den sentrale administrasjonen, altså prinsipalen i NPM-begrepshierarkiet. I det nye NPG styringsparadigmet, anses ikke medarbeidernes interesser som motstridende, men heller overlappende (Bentzen, 2020). Beslutninger om styringens utforming forbeholdes ikke alene sentraladministrasjonen, men både medarbeidere, ledere, tillitsvalgte og politikere involveres (Bentzen, 2018).

### 2.3.3. Tillitsbasert ledelse

I første instans bør det merkes at styring og ledelse er gjensidig avhengige, dermed er forsøk på å skille styring fra ledelse i beste fall et idealiseringsprosjekt (Sørhaug, 2010) og i verste fall ender man opp med å devaluere den ene til fordel for den andre (ibid.). Hensikten med avsnittet er dermed ikke å skille styring fra ledelse, men heller å forbinde ledelsesteori med tillit som strategi og arbeidsform. Utgangspunktet for betraktningen av tillitsbasert ledelse er i konteksten av offentlig organisering med dens formelle makt, hierarkisk struktur og det offentlige etos. Konteksten understøtter antakelsen at ledelse er situasjonsbetinget (Bentzen, 2018).

Videre nevnes det av (Sørhaug, 2010, s. 79) at kjernen i ledelsesfunksjonen er personlig ansvar for organisasjonens orden og retning. I motsetning til styring hvor rollen har forrang, forbindes ledelse med det personlige, da kan det tenkes at lederens personlighetstrekk er betydningsfullt for tillitsbasert ledelse (Bentzen, 2018, s. 74). Med framveksten av NPG-inspirert tenkning har ledelsesbegrepet fått ny mening. Ledelsesbegrepet har omfavnet deltakelse, en forsterkning av deliberative trekk i ledelse, det uformelle og lagt mer vekt på verdier. Ledelse utfra dette betraktes som prosess (Bentzen, 2018; Busch, 2012). Det prosessuelle/distribuerte perspektivet på ledelse har relevans for verdibasert ledelse og selvledelse som i grunn påvirker tillitsbasert ledelse. Ifølge Christensen et al. (2015, s. 126) er Selznicks forståelse av ledelse verdibasert. En leder er en budbærer av verdier og normer. Om ledelse på det operative nivå, som er utgangspunktet for oppgaven, poengterer Ladegård og Vabo (2011) at verdibasert ledelse handler om å være en rollemodell og mentor.

### 2.3.4. Selvledelse

Utfra synet på tillitsbasert ledelse som et distribuert samspill, handler tillitsbasert ledelse spesielt om å skape betingelse for selvledelse (Bentzen, 2018). Betingelse for selvledelse oppstår under forutsetning at ledelsesprosessen er distribuert med delegert beslutningskompetanse og handlingsrom til utøvelse av faglig kompetanse. Delegering og involvering av medarbeidere er avhengig av relasjonen mellom leder og medarbeider, det handler om å danne et felles bilde av kjerneoppgaver, det handler om nærhet og oppfølging fra lederen og ikke minst handler det om grensesetting og klargjøring av rammer for medarbeideren. Med større autonomi og handlingsrom tillegges det en forventning fra medarbeidere.

*Evne* referer til kognitiv komponent i form av kunnskapsgrunnlaget og ferdighet i form av kapabilitet til å utføre oppgaven i praksis. Behov for kontinuerlig læring på bakgrunn av nye oppgaver, nye brukergrupper eller ny teknologi (Busch, 2012, s. 132-135).

*Villighet* beskriver motivasjon, mestringsevne og engasjement. Dette kan knyttes til medarbeideres verdigrunnlag og intrinsisk motivasjon. Public service motivasjon, offentlig ansatte motiveres av å gjøre en god jobb med altruistiske motiver (Bentzen, 2018; Christensen et al., 2015). Selvledelse innebærer at medarbeideren er villig til først å orientere seg om virksomhetens mål, dernest indre drivkraft til å ønske å utøve selvledelse (Busch, 2012, s. 132-135).

## 2.4. Den norske samarbeidsmodellen

Tillit anses som «gullet» i nordisk arbeidsliv, (Andreasson, 2017) – Partssamarbeidet har ligget til grunn for dette, og tilrettelagt for høy grad av styring og medbestemmelse (Kjekshus, 2020). Medbestemmelsesbarometeret som måler opplevelsen av medbestemmelse og medvirkning viser at mange i nyere tid opplever at arbeidslivet beveger seg i en retning hvor ansatte over lang tid har hatt mindre innflytelse over egen arbeidssituasjon. Tillitsvalgte og verneombud opplever at de i liten grad blir lyttet til og har dermed hatt mindre innflytelse. Tilliten mellom arbeidsgivere og arbeidstakere er i ferd med å forvitne (Falkum, 2019; Falkum, Ingelsrud & Nordrik, 2016). Det er lenge blitt hevdet at de importerte styringsmekanismene som NPM er inkompatible med den norske modellen, dette forklarer den reduserte innflytelse (Falkum et al., 2016). Standardisering og kontroll i følge Falkum (2019) er den styrings- og ledelsesform som har vært i sterkest frammarsj og den utfordrer tillitsrelasjonene som har ligget til grunn for den norske partssamarbeidet.

Tradisjonelt har norsk arbeidsliv blitt beskrevet som en samarbeidsmodell tuftet på tillit (Engelstad & Hagelund, 2015) mellom arbeidsgivere, tillitsvalgte og arbeidstakere. Tillitsrelasjonen det omtales om mellom partene i arbeidslivet har ikke alltid vært til stede. Perioden før Hovedavtalen fastsatte grunnregler for norsk arbeidsliv, bar preg av mistillitsforhold, konflikt og lite medbestemmelse (Falkum, 2015; Kjekshus, 2020). Hovedavtalen la grunnlaget for trepartssamarbeidet hvor partene i arbeidslivet ble enige om å avgi medbestemmelse, kontroll og myndighet til hverandre basert på en tillit om effektivitet, godt arbeidsmiljø og produktivitet (Kjekshus, 2020). Trepertssamarbeidet forbeholdes vanligvis regjeringnivå. På lokalt nivå og virksomhetsnivå skisserer Hovedavtalen et partssamarbeid med kommunen som arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner med rollen som partene. Samarbeidsmodellen i arbeidslivet har vært grunnlaget for tillit, medbestemmelse og medvirkning i offentlig sektor.

Fagorganisasjonene som Fagforbundet og Norsk Tjenestemannslag samt Tankesmien Agenda har vært viktige pådrivere av tillitsreform-retorikken i Oslo. Politisk venstreside har historisk sett vært tett tilknyttet fagbevegelsen som de anser å sitte med fasiten for en tillitsreform (Larsen, 2015). Tillitsvalgte reiste sammen med kommunens politiske ledelse og administrative ledere til København for å tilegne seg erfaringer gjort av København kommune i forbindelse med iverksetting av Tillitsdagsorden (København kommunes versjon av tillitsreform), dette ifølge Benjamin Larsen, SV-politiker med på studiereisen (Larsen, 2015).

## 2.5. Perspektiver

Teoretisk perspektiv er i denne studiens sammenheng et bestemt fortolkningsbriller for å anskueliggjøre og forankre studiet utfra en bestemt fagtradisjon. I oppgaven benyttes det institusjonell og ny-institusjonell teoritradisjon.

### 2.5.1. Institusjonelt perspektiv

Institusjonelt perspektiv fokuserer på hvordan medlemmer i en organisasjon utvikler organiske, felles mønstre av meninger og holdninger som preger hvordan de handler. Dette skjer gjennom en evolusjonær, langsom og stegvis prosess hvor organisasjoner utvikler seg til å bli institusjoner etterhvert som uformelle normer og verdier formes (Selznick, 2011). Institusjonalisering har funnet sted når medlemmene i en organisasjon tar visse ting for gitt uten å være klar over det. I motsetning til det instrumentelle teoriperspektivet som er preget av formålsrasjonalitet og formell struktur er et institusjonelt perspektiv preget av uskrevne regler og rutiner. De uformelle verdiene varierer fra tydelige manifestasjoner som vi kan se, høre eller

ta på som for eksempel symboler eller artefakter, til usynlige manifestasjoner som grunnleggende antakelser som sitter dypt i hodet til organisasjonsmedlemmene, antakelser som de selv ikke er klar over at de bærer preg av (Christensen et al., 2015; Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Teoritradisjonen benekter ikke at en organisasjon skal ha en hierarkisk struktur og rutiner, ifølge Moren (2011) benekter institusjonelt perspektiv at faktisk atferd er et resultat av det. Faktisk atferds drivkrefter finnes i den enkeltes deltagelse, mål og behov (Moren, 2011, s. 44). Organisasjonens ansatte har ulike behov som overskrider deres rolle og funksjoner i organisasjonen. Organisasjoner som instrumenter og en hierarkisk fordeling av maktforholdet avvises av det institusjonelle teoriperspektivet. Organisasjoner er dermed verdiladede, tilpasningsdyktige organismer som etterligner det større samfunnet, ikke et manipulerbart maskineri.

Grunnleggende for kulturperspektivet er logikken om passende atferd, dette berører handlinger i organisasjonen (Christensen et al., 2015). Beslutninger skjer etter historisk erfaring av hva som har fungert godt tidligere, altså hva som er en rimelig og akseptabel handling (logisk passende). Resultatet er at eksisterende praksis fastholdes, ikke fordi praksisen er nyttig, men fordi praksisen anses å være sosialt passende, gjenkjennelig og i tråd med identitet (Christensen et al., 2015; Moren, 2011). Konsekvensen av logikken er at institusjonaliserte organisasjoner blir rigide og mindre tilpasningsdyktige overfor nye krav.

Det som er logisk passende adferd er heller ikke fast, det endrer seg stadig etter hvert som organisasjonen tilpasser seg ytre press fra omgivelsene og indre press fra nye medlemmers ulike erfaringer (Jacobsen & Thorsvik, 2019). I dette ligger et dilemma, at hvis det blir for stor avstand mellom reformideen og organisatorisk identitet, kan det tenkes at implementeringen mislykkes da ideen anses å være lite relevant for organisasjonen. Det motsatte gjelder hvis det er et stort samsvar mellom reformideen og organisatorisk identitet. Resultatet er en selvbekreftelse på at det man holder på med er bra og endring trengs ikke (Moren, 2011).

Tendens til rigiditet i møte med endring er også tema i litteraturen om kulturperspektiv. Stiavhengighet kan oppsummeres til å bety at dagsaktuelle hendelser er ikke uavhengig av fortidas hendelser. Det vi gjør i dag er påvirket av hva vi gjorde i går, som influerer det vi vil gjøre i morgen (Karlsen & Isaksen, 2008, s. 1). En organisasjon bærer preg av dens formative år og de kulturelle kontekster som kjennetegner tidsperioden. Dermed vil en organisasjon med et fødselsmerke fra en tidsperiode preget av sterkt regelorientert hierarkisk styring ha en

tendens til å forbli preget av det samme til tross for endringsforsøk. Resonnementet om å fortsette i samme spor til tross for reformens mulige positive innvirkning er en rasjonell kalkulasjon om at de transaksjonsomkostninger oppbruddet i eksisterende rutiner vil kreve, ikke er verdt investeringen. Normer og verdier utviklet i de formative årene er bestemmende og etter hvert begrensende i spenningsfeltet mellom kontinuitet og endring.

### 2.5.2. Verdier

Verdier representerer uformelle trekk ved organisasjonen som har gradvis vokst fram og blitt institusjonalisert og på denne måten blitt til normativ logikk og ramme for moralsk handling (Busch, 2011a; Christensen et al., 2015). Verdier forteller dermed hva som er passende holdning og handling i offentlig forvaltning. Utfra dette kan det også utledes at individets holdning har en verdimessig dimensjon (Busch & Wennes, 2012). Holdning har påvirkning på hvordan informasjon om endringen mottas og oversettes som fører til at informasjon som støtter egne verdier huskes bedre enn informasjon som motsetter egne holdninger. I drøfting av verdier skal det noteres at en av kritikkene mot NPM har vært at styringsparadigmet har lagt for lite vekt på verdier og hensynet til det kollektive offentlig etos til fordel for et sterkt individualistisk hensyn i offentlig forvaltning (Busch, 2011b; Christensen et al., 2015; Ladegård & Vabo, 2011).

I studiets sammenheng er Hofstedes (1993) inndeling av verdier på det *kollektive nivå*, altså verdier som deles av folk i samme gruppen og verdier på det *individuelle nivå*, verdier unikt til individet spesielt interessant. Inndelingen er nyttig i å betrakte kommunen utfra et verdibasert ledelsesperspektiv og symbolsk perspektiv. Det kulturelle er at organisasjonskulturen representeres både i grupper og i individuelle verdier. Ledernes verdier kommer til uttrykk i praksis med lederens personlighet, handlemåte, prosesser og løsninger den enkelte lederen foretrekker (Ladegård & Vabo, 2011). Utfra et symbolsk myteperspektiv har bestemte grupper medlemmer; herunder administrative toppledere og politisk ledelse; vært opptatt av verdier med en symbolsk karakter som premiss for legitimitet og et godt omdømme. For å få legitimitet fra omgivelsene har verdier en symbolsk funksjon når blant annet verdiene publiseres på nettet. Verdiene er et signal til omgivelsene om konformitet med forventning at institusjonenes handlinger samsvarer med omgivelsenes verdier (Kvåle & Wæraas, 2017; Røvik, 1998). Antakelsen er at verdier nedfeller seg ulikt avhengig av hvilke organisatoriske nivåer en befinner seg på, på det institusjonelle ledelsesnivå kan politiske ledere prioritere et sett med verdier som er ulikt det på de operative nivåene (Ladegård & Vabo, 2011). Dette er spesielt

interessant når en betrakter organisasjonens identitet som en sammensetning av multiple identiteter (Busch & Wennes, 2012).

### 2.5.3. Ny-institusjonelt perspektiv

Organisasjoner befinner seg i omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet, skriver Røvik (1998, s. 36). Organisasjoner forstår denne virkeligheten, at det ikke holder med produksjonseffektivitet, kostnadseffektivitet eller formåls effektivitet. I tillegg til effektiv tjenesteproduksjon bør organisasjonen få legitimitet fra omgivelsene for å framstå som moderne og tidsriktig. I forsøk på å få legitimitet inkorporerer organisasjoner sosialt skapte ideer/oppskrifter; strukturer, prosedyrer og regler (Meyer & Rowan, 1977) som ikke nødvendigvis er til nytte for organisasjonen, men gir legitimitet. Organisasjonen vil etterstrebe å reflektere oppskriftene/ideene utad og på denne måten blir organisasjoner like på overflaten (Christensen et al., 2015, s. 77).

Myter er sosialt skapte normer fra institusjonens omgivelser for hvordan den tidsriktige organisasjon bør være utformet, ved at organisasjonens mål, formelle struktur og verdier reflekteres av verdier i omgivelsene. Myter kan være brede i betydningen rettet inn mot mange ulike typer organisasjoner, eller smalere og mer presist rettet mot en avgrenset gruppe virksomheter (Christensen et al., 2015, s. 76).

Nyinstitutionelle grunnresonnementer for hvorfor organisasjonsoppskrifter produseres og spres like raskt som de gjør, og motivet for at offentlige organisasjoner er nødt til å adoptere dem, begrunnes med behovet organisasjoner har for å få legitimitet fra ulike aktørsegmenter i omgivelsene. Organisasjoner må derfor forholde seg til mange inkonsistente og skiftende sosialt-skapte myter for legitime organisatoriske strukturer og prosedyrer. Ideene fra omgivelsene kommer til uttrykk i et bredt omfang av generelle og spesifikke oppskrifter for hvordan moderne, tidsriktige og legitime organisasjoner bør se ut, henholdsvis strukturelt, i prosedyrer og rutiner. Oppskriftene fremstår som symboler på fremskritt og rasjonalitet og tas for gitt som riktige og effektive måter å organisere og lede på (Christensen et al., 2015; Røvik, 2007).

Antakelsen med det ny-institusjonelle teoretiske perspektivet er at mytene som skaper mening og gir organisasjonen legitimitet, ikke alltid samsvarer med kravene til styring og organisering som forventes av den tekniske kjernen (Meyer & Rowan, 1977). Det oppstår dermed en konflikt mellom den tekniske kjernen og de sosialt skapte normene (myter). Dette skyldes at



adopterte institusjonelle myter forventes å skape legitimitet i omgivelsene, samtidig som de er lite egnet som verktøy for effektiv tjenesteproduksjon i organisasjonen. Resultatet er at organisasjonen inkorporer mytene, men lar være å iverksette dem på praksisfeltet (Røvik, 2007:26). De adopterte mytene kommer dermed kun til uttrykk i organisasjonens formelle struktur og den språklige presentasjonen, men forblir som et ytre fenniss og et signal om rasjonalitet til omgivelsene (Brunsson, 2002; Meyer & Rowan, 1977).

Dekoblingsresonnementet er et resultat av at offentlige ledere holder myter frikoblet fra det operative nivået samtidig som de snakker om reformer på en måte som er overbevisende. Dette har en svakhet ved seg fordi det oppstår doble strukturer innad i organisasjonen. Manglende samsvar mellom det man sier, og hva man gjør, refereres til av Brunsson (2002) som organisatorisk hykleri.

Rasjonelle myter er gjerne tydelige oppskrifter for hvordan deler av organisasjonen, eksempelvis organisasjonsstruktur, personalforvaltning og styringsprosesser, bør være utformet (Christensen et al., 2015, s. 78). Populære organisasjonsoppskrifter anses å være rasjonelle når de framstilles som verktøy, instrumentelt som verktøy for effektivisering, institusjonelt som verktøy for modernisering.

Ut fra en instrumentell rasjonalitet framstår populære oppskrifter som godt utprøvde redskaper til offentlige lederes disposisjon i det kontinuerlige arbeidet med å effektivisere tjenesteproduksjon. Instrumentell antakelse er at oppskrifter blir til som resultat av praktiske grep i en eller flere organisasjoner. Dermed vil de mest populære og utbredte oppskrifter oppfattes å ha fått sin utbredelse som resultat av å være særlig gode effektiviseringsverktøy i mange ulike organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 95-96). Institusjonelt framstår populære organisasjonsoppskrifter som rasjonaliserte meningsbærende symboler. Det legges til grunn et resonnement om at populære organisasjonsoppskrifter har fått sin legitimitet og spredningskraft ved å ha blitt symboler på grunnleggende rasjonalistiske verdier i det moderne samfunnet og blir kontinuerlig assosiert med modernitet.

Det går altså et skille mellom instrumentell og institusjonell fortolkning om adoptering av oppskrifter. Instrumentelt skjer adoptering av en oppskrift på bakgrunn av en problembetinget søking, det vil si at organisasjonen erfarer et problem og motiveres som sådan på å finne en løsning. Ved symbolsk institusjonell fortolkning skjer derimot det motsatte. Først begeistres lederne i organisasjonen for en populær oppskrift, deretter oppdager man et problem i organisasjonen som praktisk kan løses med oppskriften allerede oppdaget (Christensen et al.,

2015, s. 91). Innsikten fra March og Olsens «garbage can»-teori illustrerer dette. Løsning søker stadig problemer og ikke omvendt (ibid, s. 76).

## 2.6. Implementering sett fra institusjonelt og ny-institusjonelle teoriperspektiver

Videre rettes søkelyset på møtet mellom rasjonaliserte myter og organisasjoner, omsetting av organisasjonsoppskrifter til praksis. Forskningen har lenge vært opptatt av hvorfor organisasjoner begeistres for å inkorporere populære oppskrifter og hva som skjer når de forsøkes tatt inn i organisasjonen og tas i bruk. Hvorfor populære oppskrifter forsøkes tatt inn og tas i bruk belyses først. DiMaggio og Powell (1983) i Christensen et al. (2015) skisserer tre underliggende grunner som forårsaker dette. Det første er *tvangsadoptering*, det vil si når en organisasjon gjennom lov eller forskrift påtvinges å ta i bruk bestemte oppskrifter. I dette tilfelle har ledelsen ingen valg. Eksempler her kan være blant annet innføring av ulike former for internkontroll i offentlige organisasjoner. Den andre er *normativt basert adoptering*. Her er det snakk om faggrupper/profesjonsbasert spredning av organisasjonsoppskrifter. Det tredje er *mimetisk adoptering*, når en organisasjon prøver å etterligne en annen organisasjon man oppfatter har greid å oppnå suksess og anseelse. Imitasjon er i noen tilfeller et resultat av bevisst planlagt strategi.

Tillitsbasert styring og ledelse er utfra DiMaggio og Powells inndeling av reformoppskrifter en normativ basert adoptering. Fagorganisasjoner som nevnt tidligere, har vært viktig pådrivere for en omdreining bort fra NPM-inspirert resultatorientering på bekostning av arbeidstakernes innflytelse på styring og organisering (Falkum et al., 2016). Implementering av organisasjonsoppskrifter er likevel ikke ensbetydende med suksess, det er ikke gitt at adoptering av en reformidé resulterer i at ideen blir omsatt til praksis. Tre utfall kan forventes når en reformidé forsøkes implementert. Utfra en institusjonell og ny-institusjonelt perspektiv kan det forventes enten at reformideen frastøtes eller frikoples i virksomhetens struktur.

**Frastøting:** utledes fra et kulturperspektiv. Med dette menes det at organisasjoner forstås som komplekse, verdibærende og generelt motstandsdyktige mot plutselige endringer. Tanken er at endringer skal skje sakte over lang tid. Populære oppskrifter anses å være for enkle i forhold til organisasjonsprosesser, verdier og logikker. Ansatte i organisasjonen vet hva som er viktig i deres profesjoner og besitter kunnskap som toppledelsen mangler. Avgjørende for utfallet kan

være graden av involvering av ansatte i organisasjonen (Christensen et al., 2015; Nygård & Røvik, 2014).

**Frikopling:** moderne organisasjoner opplever press fra institusjonelle omgivelser der det finnes sosialt skapte og legitimerede normer for hvordan tidsriktige organisasjoner bør opptre og være utformet. Moderne organisasjoner befinner seg i et dilemma der effektivitet tilskrives å holde fast ved godt etablerte erfaringsbaserte løsninger og på den andre siden hensynet til å ta opp oppskrifter som til enhver tid oppfattes som moderne og ikke minst kan gi organisasjonen ekstern legitimitet. For å få til dette kreves det frikopling. Her adopterer organisasjonen reformideer i toppen av organisasjonen, samtidig sørger ledelsen for at reformideene i liten grad får betydning for organisasjonens kjernevirksomhet. På denne måten blir reformideen noe som ligger på overflaten i organisasjonen og aldri blir implementert.

### 2.6.1. Translasjonsteori

Translasjonsteorien anvendes metaforisk i følge Røvik (2007) som en analytisk fortolkningsramme for å forstå en organisasjonsoppskrifts reise mellom organisasjoner. Grunnleggende ved translasjonsteorien er at det som overføres er abstrakte representasjoner av ideer, ikke fysiske gjenstander. Overføringen er med andre ord en translasjon, ikke transport. Hvorav det som er overført blir *tolket, tydeliggjort, refortolket* og *materialisert* når kunnskapen skal føres inn i nye kontekster (Nygård & Røvik, 2014, s. 316). Premisset for spredning av organisasjonsoppskrifter er i utgangspunktet en verdensomspennende systemlikhet; «*a startling homogeneity of organizational forms and practices*» (DiMaggio & Powell, 1983, s. 148) Organisasjoner karakteriseres i bunn og grunn som rasjonelle og kjennetegnes av målorientering og preges primært av intelligente handlinger. Disse kommer frem i ledelsens visjoner og strategi materialisert som prosedyrer, rutiner og struktur (Røvik, 2007, s. 72). Ifølge det modernistiske paradigmet er denne rasjonelle karakterisering felles for alle organisasjoner (Røvik, 2007). Dermed kan oppskrifter som for eksempel beste praksis lett være *identifiserbare, uttakbare* og *overførbare* mellom organisasjoner ettersom de er like og rasjonelle (Røvik, 2007, s. 248).

I forlengelsen anses organisasjonsledere som rasjonelle individer som evner å kritisk vurdere hva organisasjonen har bruk for. Som sådan vurderes nye oppskrifter grundig i forhold til hvorvidt oppskriftene kan bidra til utvikling, fornyelse og innovasjon i tjenesteproduksjon.

Oppskriftene som har fungert godt gjennom en rasjonell kalkyle inkorporeres i organisasjonen med forventning om at ideen skal gi tilnærmedesvis de samme effektene (Røvik, 2007, s. 248).

Oversettelsesteori består av to hoveddeler, dekontekstualisering og kontekstualisering. Et skille basert på at ulike aktører gjennomfører prosesser, ofte ukoordinert i tid og rom (Røvik, 2007; 2014).

Dekontekstualisering betegner tilfeller der ny kunnskap eller ideer identifiseres i bestemte organisasjoner eller i praksisfelt, forsøkes tatt ut av denne sammenhengen og omformes med det formål å bli overført til andre organisasjoner (Røvik, 2007, s. 260). Reformideen i fokus er allerede identifisert og tatt i bruk, dermed er dekontekstualisering utenfor oppgavens fokus.

Kontekstualisering betegner en prosess hvor ideer forsøkes introdusert i en ny organisatorisk kontekst bestående av formelle strukturer, rutiner og prosedyrer, samt usynlige kulturelle grenser (Røvik, 2007 s. 293). I den konteksten ideen innføres finnes strukturer, folk med egne identiteter og kunnskap, implisitte verdier og normer, interessekonflikter og konfliktilinjer. Med disse forutsetninger utleder Røvik (2007, s. 293) en hierarkisk oversettelseskjede for å forklare hva som kjennetegner arenaer og aktørene, basert på en rasjonalistisk tilnærming til å forklare implementering gjennom fem argumenter som kan belyse mulige problemstillinger.

### 2.6.2. Oversettelseskompetanse

Tilgangen til et mangfold av organisasjonsideer med lovnader om universell anvendelse og politikernes reformoptimistiske tilnærming til problemløsning (Røvik, 2014) forutsetter god oversettelseskompetanse. Universell anvendelse overlater større ansvar til lokale oversettere å «pakke ut» og «ferdigstille» ideene lokalt. I følge Røvik har reformideer stadig en halvfabrikata status på det tidspunktet ideene adopteres i organisasjonen (Røvik, 2007, s. 325). I studiets sammenheng er mellomledere ute i virksomhetene oversettere av reformideer, de aktivt bearbeider ideer på grunnlag av deres erfaring og kompetanse. Vellykket implementering av reformideer hviler på deres oversettelseskompetanse av organisatorisk kontekst, kulturen i organisasjonen og deres verdigrunnlag.

### 2.6.3. Innskrivningsregler

Organisasjonsideer er ofte uten kontekst på det tidspunktet de adopteres i organisasjonen, med innskriving mener Røvik (2007) at organisasjonsoppskriften gjennom sosiale fortolknings- og meningsdannelsesprosesser utstyres med «markører» som gjør ideen gjenkjennelig over tid i lokal kontekst. Det nevnes to innskrivningsregler, *lokalisering* som innebærer at oppskriften

forankres i en lokal problembetinget søking, med oppskriften som løsningen. Den andre innskrivningsreglen er *tidsmarkering* som forankrer organisasjonsoppskriften til en lokal fortelling med bestemte lokale hendelser som gjør at ideen fremstår som en normativ rasjonell handling. «Omdøping» av ideen skjer ved blant annet å tilskrive organisasjonsoppskriften en språklig merkelapp slik at det abstrakte og utenforliggende med oppskriften nedtones til fordel for den lokale forankringen (Røvik, 2007). I Oslo kommune har for eksempel stoppeklokketyranniet vært et betent tema i omsorgssektoren, eksemplifisert da et nytt byråd tok til orde i Byrådserklæringen (2015-2019) med et tydelig budskap om at «*stoppeklokkene skal fjernes og erstattes av en tillitsreform*» (Oslo kommune, 2015a, s. 45). Tillitsreform ble på denne måten en figurlig erstatning for stoppeklokketyranniet.

### 3. Metodisk tilnærming

Jeg vil i dette kapitlet redegjøre for oppgavens metodiske tilnærming. I første rekke skal det presenteres og drøftes metodiske valg, utvalg og rekruttering av informanter samt analysemetoder, dernest refleksjoner både før og underveis i forskningen.

#### 3.1. Vitenskapsteoretisk tilnærming

Vitenskapsteori eller vitenskapsfilosofi er et uttrykk for “refleksjon over vitenskapelig aktivitet” (Ringdal, 2018, s. 37), basert på en grunnleggende forståelse av hvordan kunnskap blir til “i et samspill mellom teori og empiriske eller erfaringsbaserte observasjoner av virkeligheten” (ibid). Ifølge Ringdal (2018, s. 109) kan “valget mellom en kvalitativ og en kvantitativ forskningsstrategi ses som et pragmatisk valg eller som et valg av vitenskapsfilosofisk standpunkt”.

Utgangspunktet til denne forskningsstudie er en helhetlig tilnærming, som på bakgrunn av et fortolkende vitenskapssyn vil trekke veksler på ulike vitenskapelige fagdisipliner/områder (sosiologi, statsvitenskap og/eller psykologi) for å best mulig belyse og dokumentere ulike årsaksforhold (interaksjonisme) i bearbeidingen av det innsamlede datamateriale. Moses og Knutsen (2019) skiller mer overordnet mellom positivisme og konstruktivisme innen sosial og politisk forskningstradisjon. Denne forskning hører hjemme i sistnevnte tradisjon. Fundert i en pragmatisk kvalitativ tilnærming (Seale, Gobo, Gubrium & Silverman, 2007) stilles det spørsmål ved hva samfunnsmedlemmer tar for gitt, for eksempel store konseptuelle systemer, fra kultur til struktur, så vel som folks innerste tanker og følelser.

I tråd med Tjora (2017) skal det i større eller mindre grad trekkes veksler på sosiologiske perspektiver som blant annet symbolsk interaksjonisme i studiet av rollen til mellommenneskelig interaksjon som bidragsyter innen samfunnsdannelse og etnometodologi. Dette fordi involvering og samskaping med andre betyr at hverdagserfaringer/kunnskap anses å være en forutsetning for samfunnsdannelse, inklusive formingen av og betydningen av sosiale normer. En fenomenologi med bakgrunn i at datainnsamlingens fokus er intervjuobjektens opplevelse og virkelighetsforståelse på bakgrunn av mellommenneskelig interaksjon og grunnleggende meningsskappingsprosesser (som konstituerer felles virkelighet). Samt sosialkonstruktivisme, ideen om at virkeligheten er samfunnsskapt. At det parallelt eksisterer ulike virkelighetsoppfatninger, og den rolle sosiale faktorer, prosesser og fenomener har i sosiale sammenhenger, især i utviklingen av institusjonelle trekk.

I det etterfølgende går jeg nærmere inn på hva som ligger til grunn for metodevalg og forskningsstudienes gjennomføring, samt deler metodiske refleksjoner.

### 3.2. Forskningsdesign

Hensikten med prosjektet er å belyse forutsetninger for en vellykket oversettelse og implementering av tillitsreformen, spesifikt Byrådssak 1055/17. Forskningsdesign utgjør rammen for innsamling og analyse av data, dessuten er forskningsdesignet avgjørende for studiets formål. Ifølge (Jacobsen, 2016; Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2011) kan forskningsdesign grovt skisseres som enten beskrivende eller forklarende. For å besvare problemstillingen skal studien ta utgangspunkt i en kvalitativ undersøkelse design hvor dataene hentes ved å intervju mellomledere i kommunen. Fordelen med denne metodiske tilnærming er *«metodeopplegget er preget av fleksibilitet ved at opplegget kan endres i løpet av undersøkelsen»* (Thagaard, 2015, s. 18). Kvalitative studier gir rom for tilpasning av både nye erfaringer og utfordringer underveis (Thagaard, 2015).

Casestudier kjennetegnes ved å studere mye informasjon om få enheter, hvor hver enhet representere én case eller flere empiriske avgrensede enheter (Thagaard, 2015). I lys av Oslo kommunens mange etater og bydeler er det spesielt av interesse at studiet av tillitsreformens translasjonsprosess er nyttig og resultater fra studiet har gyldighet i ulike sammenhenger og overførbarhet til andre kommunale virksomheter (Malterud, 2002). Gjennom en fler-casestudie fokuseres det på to bydeler og en etat i Oslo kommune. Virksomheten til en bydel er relativt sammenlignbar med en kommunes virksomhet, hvilket muliggjør overførbarhet av empiriske funn og kunnskap. Aspirasjonen er å empirisk utforske, dokumentere og basert på funn konkludere, samt bidra til mer kunnskap om oversettelse og implementering av tillitsbasert styring og ledelse så fremt hensiktsmessig.

### 3.3. Metode

Oppgavens analyser og funn er i all hovedsak basert på gjennomføring av intervjuer med utvalgte ledere i organisasjonen, og i utvelgelsen av intervjuobjekter legges blant annet kriterier for maksimal variasjon til grunn. Videre etterstrebes en strukturert gjennomgang av det empiriske datamaterialet, systematisk koding og kodegruppering, for å sikre kvalitet. Det ble brukt tidligere forskning og teorier i den analytiske bearbeidelse og tolkning av data for å på den måten underbygge generaliserbarhet og gyldighet.

### 3.3.1. Valg av metode

Den kvalitative metode søker å gå i dybden og søke forståelse av sosiale fenomener ved å bygge nær relasjon til deltakere i felten og vektlegger betydning framfor utbredelse og antall. Følgelig bygger kvalitative studier på meningsdanningsprosess som kan tolkes i lys av konteksten med relativt få enheter.

Ifølge Tjora (2017, s. 32-33) forbindes kvalitative studier med en induktiv forskningsstrategi der man utleder teori basert på det empiriske grunnlaget. I en deduktiv tilnærming, er analysen av data preget av et teoretisk fundament (Thagaard, 2015). En tredje tilnærming er en hybrid av disse to metodene, abduksjon. En abduktiv forskningsstrategi kombinerer deduktiv og induktiv tilnærming gjennom å veksle mellom et teoretisk fundament og de empiriske data, i forkant eller underveis i forskningsprosessen. En abduktiv tilnærming gir rom for en «systematisk og reflektiv kunnskapsutvikling» (Malterud, 2002, s. 2468) hvorav forhåndsviten om studiets tema samt forståelsen av teori danner grunnlag for å analysere forskningen. Jeg har tatt utgangspunkt i teorier og tillitsbasert styring og ledelse, kultur og verdier i datainnhenting fra feltet samt dannet ny forståelse av tillit som strategi og arbeidsform utfra empirien hentet fra feltet. I tråd med Malterud (2017) tas det utgangspunkt i en Systematisk Tekstkondensering (STC) metode kjennetegnet av et skrittvis fram og tilbake bevegelse i analysen.

Deltakende observasjon som gir kunnskap om sosial interaksjon og sosiale prosesser (Repstad, 1993) ville ha styrket forskningen, men lot seg i liten grad praktisk gjennomføre. Det ble også vurdert om oppgaven skulle gjøre bruk av flere ulike forskningsdata, et multimetode-design (Moses & Knutsen, 2019), flermetodedesign (Ringdal, 2018) bestående av kvantitativ og kvalitativ metode, som kombinerer en omfattende datatilgang gjennom spørreskjema med fokus på empiriske regulariteter og mønster, samt case-studier for å avdekke empiriske mønster og bakenforliggende “kausale mekanismer som kan forklare politiske utfall av interesse” (Moses & Knutsen, 2019, s. 134). Metodetriangulering ville vært svært spennende og tidkrevende, men er ikke et realistisk og reelt alternativ gitt tiden jeg har til rådighet.

Beslutningen falt derfor til slutt på å prioritere og rendyrke en kvalitativ tilnærming til datainnsamling, sammen med dokument- og litteraturstudier, som er godt egnet til å belyse problemstillingen og sikre et relevant datamateriale for forskningen det gjelder.



Når det gjelder fremgangsmåte (design) falt valget på dybdeintervjuer, fokuserte og semi-strukturerte (Kvale, 1996) med en halvfast struktur (Tjora, 2017). Temaene som dekkes er i all hovedsak fastsatt på forhånd. Intervjuene gjennomføres med et utvalg av sentrale aktører som har vært involvert i prosessen relatert til tillitsreformen. En slik tilnærming er fundert på en genuin interesse og nysgjerrighet og åpner opp for å utforske heller enn å forklare funn. Dermed kan man forske mer inngående på for eksempel hvordan en sosial orden (mekanismer og prosesser) oppstår. Intervjunotater underveis benyttes også når datamaterialet fra dybdeintervjuene analyseres i lys av relevante teoretiske perspektiver, og i kombinasjon med løpende bruk av arkiv-/dokumentstudier som sekundærdata, med utgangspunkt i interne dokumenter og pressedekning i de tilfeller som var relevant.

### 3.3.2. Utvalg av informanter

Utgangspunktet var å tilrettelegge for intervjuer med nøkkelinformanter med inngående kunnskap og som er reflekterte i forhold til forskningsstudiets tema og ledere som var til stede før tillitsreformen ble vedtatt. Dette for å få en dyptgående innsikt i hvordan styring og ledelse ble praktisert før tillitsreformen, og den organisasjonsendring man ønsket å få til i Oslo kommune. Det ble utført to innledende samtaler som del av en preliminær undersøkelse med representanter fra byrådsavdelingene.

Valg av intervjupersoner pågikk etter ulike utvalgsmetoder, respondentene ble kontaktet per e-post, og for at studien skulle fremstå som mest mulig seriøs og for å øke sannsynligheten for deltakelse blant de foretrukne respondentene, ble navn til kontaktene i byrådsavdelingene brukt, fremgangsmåte betegnes som tilgjengelighets-utvalg (Thagaard 2013, s. 16). Intervjuspørsmål og informasjonsskriv var lagt ved forsendelsen. Videre ble det i utvalgsprosessen benyttet «snøballsmetode» (Jacobsen 2016:183) som ga videre tips om informanter som kunne være aktuelle.

Følgende kriterier ble lagt til grunn i utvelgelsen av intervjuobjekter, for å sikre maksimal variasjon (Patton, 1980) i tråd med krav til en utvalgstest (Tjora, 2018):

- Representanter for Byrådsavdelingenes ledelse, toppledernivå (2 respondenter)
- Representant for Bydelsledelsen, bydelsdirektør eller lignende (4 informanter)
- Representanter for mellomledelsen, virksomhet (2 informanter)

Øvrige kriterier vil være:

- Minimalt 1 ½ års ansiennitet i Oslo kommune
- Lengre ansiennitet (5 – 10 år i Oslo kommune)
- Frivillig deltakelse
- Ingen kjønnsespesifikke krav

I drøftingen utover kan et prinsipielt skille gjøres i de ulike intervjuobjekt-kategorier etter Jacobsen (2016, s. 178) avgrensning av begrepene informant og respondent innen kvalitativ forskning. Betegnelsen *respondent* kjennetegner gruppen som har direkte kjennskap til fenomenet som undersøkes og representerer i studiet mellomledelse i etaten eller bydel, de utgjør gruppen som undersøkes. På den andre siden reserveres betegnelsen *informanter* i drøftingen for byrådsavdelingenes ledere som har vært med i studiet. De har bidratt med supplerende informasjon basert på deres kunnskap om implementering av tillitsreformen fra toppledelsen på Oslo rådhus og utover i virksomhetene, men de utgjør ikke direkte gruppen som undersøkes.

### 3.3.3. Dybdeintervjuguide og design

Intervjuguiden ble utarbeidet med tanke på å belyse hvilke forutsetninger som skal ligge til grunn for en vellykket oversettelse og implementering av tillitsreformen på bakgrunn av forskningsspørsmålene: Hva er kjernen i intensjonen med byrådssaken om tillitsbasert styring og ledelse, hvordan omsettes tillitsbasert styring og ledelse i praksis, hvilke problemstillinger oppleves i implementeringen av tillitsreformen. Intervjuguiden var i tillegg basert på egenformulerte spørsmål, og empiri som foreligger fra tidligere studier av tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune. Intervjuguide benyttet i to tidligere studier av fenomenet tillitsbasert ledelse (Vatne, 2018; Kristoff & Kristoff, 2019) som inspirasjon i utarbeidelsen av egen intervjuguide. Intervjuer med sentrale nøkkelpersoner og representanter fra byrådsavdelingene som en innledende forstudie, bidro til å kvalitetssikre og utdype egen intervjuguide.

En dybdeintervjuguide kan være “mer omfattende enn andre intervjuguiden (men ikke nødvendigvis)” (Tjora, 2018, s. 155). Den er ofte relativt detaljert og basert på overordnede tema som gir rammer, samtidig som det er rom for at informanten med stor frihet kan besvare spørsmålene og dele informasjon. Det vanlige er at man varierer mellom enkle spørsmål, og spørsmål som oppfordrer til refleksjon, som i regelen fordrer oppfølging fra intervjueren(e).

Valget falt på et semi-strukturert design fordi det gir frihet og åpner opp for at informantene i større grad kan dele relevant informasjon og ikke minst få frem sine oppfatninger og erfaringer. Intervjuguiden var delt i tre deler: innledning, hoveddel og avslutning. Innledning bygget på enkle generelle spørsmål blant annet om respondentens fagbakgrunn og tiden i kommunens tjeneste, hoveddelen hadde et hovedelement og underelementer. Spørsmålene dreide seg blant annet om omsetting til praksis av reformen, ledernes generelle erfaring med styring og ledelse etter reformen ble vedtatt, dernest utfordringer knyttet til implementering. Avslutningsvis var det mulig for respondenten å komme med generelle kommentarer eller tilleggsinformasjon (Tjora, 2017, s. 158).

Ifølge Tjora (2017, s. 158) er det vanlig at man som intervjuer “*modnes*” og får intervjuguiden “*under huden*” og frigjør seg mer etter hvert. Det forventes i tråd med det at intervjuer lenger ut i prosessen vil flyte mer naturlig, og i mindre grad preges av formalitet. Dette kan innvirke positivt i forhold til hvilken informasjon som deles, på bakgrunn av spørsmålene direkte og de etterfølgende refleksjoner som deles. Når det er sagt, vil det uansett etterstrebes å være forberedt på å tilpasse form til intervjupersonens forventninger (preferanser) i valget av en stram eller mer uformell form underveis.

### 3.3.4. Praktisk gjennomføring

Det ble gjort en rekke vurderinger rundt rammene for hvordan intervjusituasjonen skulle foregå, dessuten var det nødvendig å skape rammer preget av fortrolighet og tilrettelegge for en mest mulig naturlig atmosfære hvor respondentene kunne føle seg komfortable (Jacobsen, 2016, s. 143). Grunnet den pågående smittesituasjon i forbindelse med korona-pandemien, måtte imidlertid intervjuene gjennomføres elektronisk via tekniske løsninger, Microsoft Teams. Intervjuene foregikk fint på teams og gjennomføring foregikk uforstyrret. Respondentene så avslappet ut og de smilte og lo underveis og det var rom for digresjoner og løsprat. Intervjuene foregikk på frivillig basis og antall intervjuede var til sammen 8 stk. Det ble gjort opptak av intervjuene i tillegg til notattaking. Hvert intervju pågikk ca. 1 time, dog med en viss fleksibilitet. De første intervjuene inngikk i en forstudie som ga mulighet til å tilegne seg sentrale forkunnskaper om relevant informasjon knyttet til oversettelse og implementering av tillitsreformen. Hensikten var å danne seg en forståelse av hvordan ledelsen ved Byrådslederens kontor i praksis har drevet implementeringsarbeidet, og de føringer det innebærer for bydelsdirektører samt mellomledere.

### 3.3.5. Transkribering

Jeg transkriberte alle opptak fra de gjennomførte forskningsintervjuene kort tid etter gjennomføringen, nærmere bestemt ved at innhold fra lydopptak var overført til skriftlig tekst. Det ble benyttet verbatim transkripsjon der all informasjon ble overført til tekst, også ikke-verbal kommunikasjonslyd, latter osv. Lydopptakene gav cirka 90 sider med skriftstørrelse på 12 og 1,5 linjeavstand av skriftlig materiale. Det ble ikke benyttet auto-transkribering da lydopptak som omgjøres til tekst ved hjelp av et dataprogram kan ha feilkilder, og ikke nødvendigvis er forenlig med høy kvalitet. Teksten fra transkripsjon er derimot ikke selve virkeligheten, i følge Malterud (2002, s. 2470) er den virkelige rådata den faktiske hendelsen slik den fant sted mellom intervjuer og respondent/informanter.

### 3.4. Analysemetode

For å analysere det empiriske fundamentet i forskningsprosessen ble det anvendt en analysemetode som betegnes som Systematisk Tekstkondensering (STC) (Malterud, 2012). Analyseprosessen baseres på Giorgis fenomenologiske analyse, dog med modifikasjoner og egner seg for utvikling av beskrivelser. Det er fire steg i STC analysetrinn og disse bygger på hverandre.

- Helhetsinntrykk
- Meningsdannende enheter
- Kondensering
- Sammenfatning

#### **Helhetsinntrykk**

Den første delen handler om å bli kjent med materialet, herved foregår den intuitive organisering av de innsamlede dataene, det er avgjørende å få et fugleperspektiv over transkripsjonen og høre etter respondentenes stemmer.

“We shall encounter data with an open mind, with a sharp awareness of the participants mind [...] to take up a bird’s-eye view” (Malterud, 2012, s. 796).

Etter noen år med forelesninger innenfor ulike temaer rundt organisasjon og ledelse, i tillegg til at jeg hadde lest meg opp på tillitsbasert styring og ledelse i forkant av intervjuene, hadde jeg som forsker en form for subjektiv virkelighetsforståelse (Johannesen et al., 2016, s. 158). Dette sammen med grundig gjennomlesning av rådataene utgjorde grunnlaget for å fortløpende

notere de innledende forslag til temaene som fremsto som sentrale intuitivt. Temaene fikk et midlertidig navn som gjorde det mulig å se den røde tråden.

### **Meningsbærende enheter**

I den andre delen ble de transskriberte dataene gjennomgått enda engang og tekstbiter i tråd med temaene fra første del tatt ut, spisset og delt inn i underkategorier. Disse elementer ble identifisert og notert som avgjørende for en vellykket oversettelse og implementering; *Omorganisering, ledelsestilnærming, styringstilnærming og kompetanseutvikling, kommunikasjon*. Denne delen av prosessen kan betegnes som dekontekstualisering, hvorav dataene tas ut av sin opprinnelige sammenheng og sammenlignes med beslektede tekstelementer (Malterud, 2012, s. 787). Gjennom prosessen ble oppgavens problemstilling og teoridelen gjennomgått et par ganger for å skille ut fremmedelementer og meningsbærende enheter kategorisert. Det skal nevnes at taus kunnskap om temaet spiller en stor rolle i utvelging av meningsbærende enheter som skal bearbeides videre (Malterud, 2012, s. 798). Det er derfor viktig at denne horisonten er bearbeidet slik at forskeren forholder seg kritisk til egne forestillinger (Vabø, 2007).

Det ble tydelig at noen av kodene hadde overlappende temaer. Disse ble klippet ut og klassifisert under flere koder. Bearbeidelsen foregikk manuelt ved notering, fargekoding, klipping og liming. Ved å fokusere på tydelighet og registrere hvordan mønstrene utviklet seg har det vært enklere å kunne se tilbake og begrunne hvorfor kodene ble valgt som det ble gjort. Tilnærmingen har også gjort det enklere å flytte seg fram og tilbake og eksaminere kodene på nytt med tilstrekkelig klarhet.

### **Kondensering - fra kode til mening**

Tredje trinnet innebærer abstrahering av innholdet i de foreliggende kodegruppene (Malterud, 2012, s. 799). Kondensering som det heter innebærer sortering av de meningsbærende kodene til en begrenset mengde data (kondensat) med subgrupper som avsnitt, videre omskrives sitatene i jeg-form for å representere deltakernes synspunkter. Fremgangsmåten er ikke lineær, og subgruppene danner det nye analysegrunnlaget (ibid).

Her ble kondensatene nedtegnet for hver av subgruppene og disse dannet grunnlaget for resultatpresentasjonen i neste kapittel.

## Sammenfatning – fra kondensering til beskrivelser og begreper

I analysens fjerde trinn skal data rekontekstualiseres ved å sette delene tilbake igjen i form av gjenfortellinger av informasjon fra intervjuene som danner utgangspunkt for nye beskrivelser og begreper, *fortolkende synteser*. Ny kunnskap som er relevant for oppgavens problemstilling utvikles samt sørger for at de syntetiserte resultatene fortsatt gjenspeiler gyldighet og helhet av den opprinnelige kontekst (Malterud, 2012, s. 800).

Herunder ble kategoriene som skulle tas med i det videre arbeidet kartlagt og analysetekst bearbeidet for hver kodegruppe.

### 3.5. Metodiske refleksjoner

Innenfor subjektiv forskningstradisjon er det vanlig å benytte gyldighet eller overførbarhet om validitet, og pålitelighet om reliabilitet som et alternativ til konvensjonelle evalueringskriterier for å vurdere dataenes kvalitet, jf. Intern og ekstern validitet eller generaliserbarhet, reliabilitet og objektivitet (Jacobsen, 2016).

Andre teoretikere, deriblant Lincoln og Guba (1985, s. 290) tar på sin side utgangspunkt i fire spørsmål, som oppgaven inspireres av. Disse fokuserer på en vurdering av resultatenes sannhetsverdi, allmenn gyldighet, som er et uttrykk for konsistens og nøytralitet. Sannhetsverdien anses nærmere bestemt å være avhengig av 1) troverdigheten til intervjupersonene, omstendigheter og konteksten intervjudata er innsamlet under, 2) allmenn gyldighet; betinget av i hvilken grad resultatene er overførbare til andre situasjoner og/eller tilsvarende grupper, 3) konsistens angir i hvilken grad man kan forvente repliserbare resultater, med de samme intervjupersoner i en tilsvarende situasjon, og 4) nøytralitet beskriver hvorvidt den situasjon og/eller kontekst dataene er innhentet i er av avgjørende innvirkning på undersøkelsens konklusjoner, da veiet opp mot forskerens utgangspunkt (perspektiv), interesser og preferanser. Sagt på en annen måte, Lincoln og Guba (1985) mente at kredibilitet, overførbarhet og nytte, pålitelighet og stadfestelse/bekreftelse representerer fire vurderingskriterier som bidrar til å styrke troverdigheten til de grunnleggende forutsetninger for kvalitativ forskning.

### 3.5.1. Å studere egen organisasjon

Jeg er ansatt i Oslo kommune ved Byrådslederens kontor (BLK) siden 2012. En relasjon til organisasjonen det forskes på kan være fordelaktig da det til en viss grad innebærer forkunnskaper om eventuelt delte oppfatninger av felles idealer og mål, kultur, identitet og språk, og struktur i betydningen hvordan arbeidsoppgaver og ansvar delegeres internt. Dette gjør at jeg er i stand til å få tilgang til informasjon ved at jeg kjenner personer, visste hvor jeg skulle gå og har generelt blitt mottatt med åpenhet og tillit (Jacobsen, 2016, s. 56).

Det kreves samtidig ekstra bevissthet og anses som utfordrende å forske på egen organisasjon (Nilsen, 2004). En fallgrube kan være vansker med å holde kritisk avstand ettersom en insider kan ha utviklet «blinde flekker». Statusen som masterstudent medfører at jeg kunne stille uavhengige og kritiske spørsmål i kontinuerlig dialog og i møter, uten å bli oppfattet som en trussel. Likeledes anses Oslo kommunes betydelige størrelse og organisering slik at den enkelte virksomhet/bydel fungerer relativt uavhengig av byrådsavdelingene i sitt daglige virke.

Det har også vært en fordel å kunne dra nytte av og forstå mine respondenters historier, beskrivelse og opplevelser. Jeg har grunn til å tro at mine innspill og refleksjoner vil bli seriøst mottatt.

### 3.5.2. Reliabilitet og validitet

Benyttes for å beskrive det som innen kvantitativ forskning heter pålitelighet, og fokuserer på om selve undersøkelsen kunne ha påvirket resultatene. For å sikre etterlevelse bør fremgangsmåte i forskningsstudien og tilnærming til datainnsamling beskrives så utførlig som mulig, og dokumenteres, så mulige feilkilder som eksisterer i studiens ulike faser tydelig fremkommer. Som et ledd i dette dokumenteres i detalj forskerens rolle og tilnærming til datainnsamlingen. Sentralt i studiets troverdighet er om undersøkelsen kan gjentas av andre med samme resultater.

Jacobsen (2016) mener derimot at det er lite sannsynlig at to ulike personer kan duplisere de samme resultater i kvalitative undersøkelsesopplegg. Forskningsmetode er kontekstavhengig av dynamikken mellom intervjuer og intervjuobjekt. Intervjuguiden er derimot vedlagt (se vedlegg 2 og 3) slik at det er innsyn som muliggjør at utenforstående kritisk kan vurdere resultatenes sannhetsverdi og bedømme de subjektive aspekter (Tjora, 2017). Det er mulig at svarene fra intervjuobjektene kunne ha blitt annerledes om intervjuene ikke hadde foregått på

Microsoft Teams og man heller satt sammen ansikt til ansikt. På den annen side kan det tenkes at noen intervjuobjekter satt ved en skjerm hjemme, sånn sett var de avslappet. Jeg har i studiet forsøkt å redegjøre for valgene i datainnsamling og vært åpen om fremgangsmåten og endringene gjort underveis. Dette har vært formålet med metodekapittelet (Johannessen et al., 2011; Tjora, 2017). Det er likevel naivt å fornekte min rolle som forsker fra å ha hatt påvirkning på fortolkninger som produseres, sånn sett innbiller jeg meg at analysen som tolkes er i stort monn påvirket av mine forforståelser av studiets emne. At jeg har rådført meg med min veileder rundt temaene om datainnhenting har vært nødvendige redskap som har begrenset egne blinde flekker (Malterud, 2017).

Validitet refererer til forskningens gyldighet, hvorvidt forskerens fremgangsmåte og funn reflekterer virkeligheten og formålet med studien (Johannessen et al., 2011, s. 244). Forskningens interne validitet styrkes ved å være transparent om fortolkningen, ved å redegjøre for hvordan analysen gjenspeiles i konklusjonen (Thagaard, 2015). Transparens er i Tjora (2017) innsyn i forskningens kvalitet for leseren. Studiets problemstilling er hvilke forutsetninger som ligger til grunn for en vellykket oversettelse og implementering. Jeg opplever at studiets forskningsspørsmål er besvart utfra datagenereringsmetode i dette kapitlet og studiets teoretiske fundament i det forrige kapitlet (Tjora, 2017, s. 234). Deltakerne i studiet, mellomlederne i ulike virksomheter i kommunen og fra sentraladministrasjonen kan sies å ha førstehåndskunnskap om studieemnet, et poeng som styrker studiets validitet. Når det gjelder transparens i analyse, er sitater benyttet i drøfting av empiri for å synliggjøre hvordan forskerens egne tolkninger blir til og hvordan empirien henger sammen med teori og forskningsopplegg (Tjora, 2017).

Ekstern validitet betraktes utfra dataenes overførbarhet (Thagaard, 2015). Et sentralt spørsmål er hvorvidt resultatene i studiet kan overføres utfra utvalget studiet baserer seg på. Utvalget anses i studiet som lite for å kunne overføres til andre sammenhenger, men likevel dekkende for å kunne belyse problemstillingen. På denne måten antas det at studiet vil kunne generere ny kunnskap og forståelse innenfor «tillit» som organisasjonside og tillitsbasert styring og ledelse som strategi og arbeidsform. Studiets generaliserbarhet styrkes ved at drøfting i analysedelen er fundert på teoretisk litteratur fra ulike studier.



## 4. Empiri, analyse og diskusjon

Kapitlet inneholder sentrale funn knyttet til intervjuene med mellomledere i byrådsavdelingene, to bydeler og en virksomhet, til sammen 8 intervjuobjekter. Kapitlet disponeres etter tre forskningsspørsmål, hvorav hvert spørsmål blir et underkapittel; det begynnes med en kort innledning, så presenteres resultatene og dernest drøftes resultatene opp mot teori slik at analysen og drøftingen henger sammen. Til grunn for analysen er det tatt utgangspunkt i institusjonelle og ny-institusjonelle teorier som er gjort rede for i teorikapitlet.

Videre tar presentasjonen utgangspunkt i et teoretisk skille mellom politikere og administrative toppledere som *reformator*; dvs aktører som står for ideen samt visjonen om tillitsbasert styring og ledelse, og mellomledere som *gjennomførere* dvs. aktører som skal omsette ideen til praksis. Kategoriseringen skal betraktes kun som instruktiv i å fremstille de ulike rollene i en oversettelsesprosess. Sånn sett utgjør ikke gjennomførere en enhetlig masse, gjennomførere kan i noen tilfelle innta rollen som reformator. Empiri er hentet hovedsakelig fra gjennomførere, dvs fra administrative mellomledere og mellomledere nærmere brukerne. I første omgang skal jeg forsøke å plassere «*tillitsreform*»-bevegelsen i kommunen i et større perspektiv.

### 4.1. Tillitsreformens inntog i Oslo kommune

Oslo kommune som landets største kommune er ansett som et utstillingsvindu for den til enhver tid sittende byrådskonstellasjon (A. Holm, Myrvold & Ruud, 2018). Tillit i styring og ledelse av Oslo kommune springer ut av denne konteksten. Vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse i Byrådssak 1055/17 kom i kjølvannet av et borgerlig samarbeid i perioden fra 1997-2015. Markedsretning og fristilling begynte ikke på alvor før i 1997 etter at partiet Høyre avløste AP/SVs byrådskonstellasjon (A. Holm et al., 2018). I deres tiltredelseserklæring varslet Høyre at konkurranseutsetting skulle være en kjerneoppgave, dette fulgte byrådet opp kort tid etter tiltredelsen i Bystyremelding nr. 1/98 - *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune* (Oslo kommune, 1998);

*«Bakgrunnen for at byrådet legger frem denne bystyremeldingen er ønske om å utvide bruken av konkurranse som et av virkemidlene for å oppnå flere, bedre og billigere tjenester, til beste for brukerne og på en mest mulig kostnadseffektiv måte.» (Oslo kommune, 1998, s. 1)*

Etter en utprøvningsperiode ble omorganisering og etablering av bestiller- og utførerfunksjon startet i 1999. I løpet av de 18 årene med ulike borgerlige byrådskonstellasjoner er det to andre tiltak som bør nevnes, det første er fritt brukervalg i form av Byrådssak 212/02 «*Faglig*

*plattform for brukervalg i Oslo kommune*», vedtatt blant annet innenfor hjemmetjenester, og det andre er opprettelse av Utdanningsetaten og med det ble resultatmåling i skole satt i fokus (A. Holm et al., 2018).

Oslo kommunes politikere følger en tradisjonell høyre-venstreakse med partiene på høyresidens begeistring for markedsmekanismer i offentlig tjenesteproduksjon og fritt brukervalg. Perioden fra 1997-2015 kan oppsummeres som fristilling- og markedsretningsårene i spenningsfeltet mellom offentlig og privat med brukeren i førersetet. Venstrepartiene derimot har blant annet motsatt seg konkurranseutsetting av tjenester som omsorgs- og sykehjemstjenester og målings prinsippet om at profitt ikke skal genereres av allmenhetens midler.

Etter lokalvalget i 2015 fikk de rød-grønne partiene (AP, SV, MDG) flertallet og mandat for å danne et byrådssamarbeid. I Byrådserklæringen<sup>2</sup> (2015-2019) varsles det slutt på bestiller/utførerfunksjoner og offentlig-privat-samarbeid. Videre varslet påtroppende byråd en tillitsreform i Oslo kommune;

*«Byrådet vil gjennomføre en tillitsreform for å sikre bedre samhandling mellom ledelse og ansatte, en bedre utnyttelse av de ansattes kompetanse, mer brukerdeltagelse, bedre tjenester og en mer effektiv bruk av kommunens ressurser. De samlede rapporteringskravene i ulike sektorer skal gjennomgås, med sikte på å avbyråkratisere tjenesteproduksjonen» (Oslo kommune, 2015a, s.12).*

I sitt første reviderte budsjett samme år avsluttet de rødgrønne en rekke verbalvedtak knyttet til offentlig/privat samarbeid som varslet i Byrådserklæringen (2015-2019), og senere i 2017 vedtok byrådet Byrådssak 1055/17, tillitsbasert styring og ledelse.

Tillitsreformen nevnes for første gang i Byrådserklæringen etter valget i 2015. Derimot hadde det før dette pågått et forsøk med et annet initiativ inspirert etter Buurtzorg-modellen fra Nederland, Prosjektet Nabolagsorganisering av omsorgstjenestene. Initiativet hadde sitt opphav i Bystyremelding nr. 1/14 Seniormelding *«selvstendige, aktive og trygge eldre i Oslo»* (Oslo kommune, 2014). Nabolagsorganisering av omsorgstjenester fungerte etter et samskappingsideal i tjenesteproduksjonen (For Velferdsstaten, 2018). Høsten 2015, etter at de rødgrønne tiltrådte, endret nabolagsorganisering navn til Prosjekt *Tillitsmodellen* på linje med lovnader i Byrådserklæringen (Oslo kommune, 2015a, s. 45).

---

<sup>2</sup> <https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/byradsplattform/>

Fagforeningenes rolle ved i sin tid å motsette seg konkurranseutsetting er verdt å bemerke, ansattorganisasjonene var lite entusiastiske og mente at kommunen manglet tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre en såpass omfattende omorganisering. Likeledes argumenterte de at ansattes rettigheter ikke var godt nok ivaretatt i meldingen (A. Holm et al., 2018, s. 180). SV og AP allierte seg sammen med arbeidstakerorganisasjoner i deres motsetning til konkurranseutsetting, ikke minst i bydelene. SV er partiet som har jobbet lengst for en tillitsreform. Allerede i 2014 hadde partiet programfestet en tillitsreform som partiet anså som et alternativ til konkurranse og privatisering (Sosialistisk Venstre, 2014). Fagorganisasjonene var også i likhet med SV veldig tydelige pådrivere av en tillitsreform, blant disse LO i Oslo, FAFO og tankesmien Agenda (Vatn, 2018 s. 35). Det er dermed ikke overraskende at arbeidstakernes organisasjoner nevnes i vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse som å ha en viktig rolle i den videre utviklingen av dette arbeidet. At Byrådssaken 1055/17 legger så stor vekt på fagorganisasjoner er tuftet på det tette båndet fagorganisasjonene historisk har hatt med partiene på venstresiden.

Et viktig poeng å bemerke er at det var et AP/SV-ledet byråd som begynte med konkurranseutsetting, første gang med renovasjonstjeneste (A. Holm et al., 2018). Tilsvarende nevnes tillit til kommunen og tillit til systemet i Byrådssak<sup>3</sup> 1070/15 «*Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*» og i Seniorsmeldingen<sup>4</sup>, dette før de rødgrønne vant kommunevalget i 2015. Konkurranseutsetting og fristilling ble på midten av 90-tallet ansett som «fremtiden», hvorvidt det er en tilfeldighet at det var borgerlige byråder som implementerte reformene kan det bare lures. Meyer & Rowans (1977) tese om at organisasjoner har porøse grenser og til enhver tid etterstreber å etterligne omgivelsene for å få legitimitet, er i så tilfelle bekreftet.

---

<sup>3</sup> (Oslo kommune, 2015b, s. 3)

<sup>4</sup> (Oslo kommune, 2014, s. 35)

#### 4.1.1. Tillit er i for seg ikke noe nytt, dette har vi drevet med før: «gammel vin på nye flasker?»

Utgangspunktet i Byrådssak 1055/17 er at *Norge er preget av tillit generelt og spesielt i arbeidslivet*. I forlengelsen er Oslo kommune *kjennetegnet av tillit i personalpolitikken, i partssamarbeidet, mellom ledere og medarbeidere*. Kommunens politiske ledelse ønsker dermed at tillit også skal være et bærende prinsipp i styring og ledelse i kommunen.

Med dette utgangspunkt ble det stilt spørsmål om hvorfor tillit som strategi og arbeidsform skal vedtas hvis tillit eksisterer i alle kommunens ledd fra før av? Her er svarene sprikende. Blant annet kommer det fram at vedtak om tillit som strategi og arbeidsform er et politisk ønske, derved en politisk-ideologisk forankring. Oslo kommune som et politisk administrativt system er preget av en politisk ledelse som har et behov for å profilere seg og markere sakene sine. Forsøket på å vedta tillit som strategi og arbeidsform er med andre ord tegn på en politisk profilering. «*Mitt inntrykk er at dette springer fra venstresidens opprør mot høyresidens strenge mål- og resultatstyringsfokus*».

Det ble også trukket fram at vedtaket om tillit er fundert på den tiden vi lever i akkurat nå. Sånn sett er tillitsbasert styring og ledelse ikke noe radikalt nytt i og for seg. Det som er nytt er at «*innbyggernes behov har endret seg*», hvordan å være en leder i lys av arbeidsstyrken som er stadig mer «*kompetente og stadig får mer utdanning og kompetanse*», høyere krav fra innbyggere som fordrer «*et behov for å utnytte organisasjonen bedre i hvordan vi innretter styring og ledelse for å hente ut effekter som er til det beste for innbyggere*». Inspirasjon er kommet fra forskningsmiljøer, en av de fremtredende forskere innenfor tillitsbasert styring og ledelse, forsker ved Roskilde Universitet Tina Øllgaard Bentzen, kom opp minst tre ganger fra ulike intervjuobjekter. Tilsvarende tillitsreform i København og Sverige<sup>5</sup> har fungert som inspirasjonskilde.

I fortsettelsen ble det presentert fra en respondent som mente at tillit i seg selv kanskje ikke er nytt i Oslo kommune, men forventningene og retorikken som tillegges tillit er på sett og vis ny. At forventningene tidligere har vært påvirket av New Public Managements-prinsipper med kontroll som har ført til ulik utøvelse av ledelse. Vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse tydeliggjør dermed tillit på en annen måte som ikke har blitt gjort før, med et annerledes fokus,

---

<sup>5</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/>

eksempelvis fokus på å bygge en tillitsbasert kultur, og bevissthet på hvordan å styre overordnet. En respondent fremhevet endringen som følgende;

*At det blir fokus på det og at vi faktisk må levere nok på det. At en forventning er at vi ikke kan bare si at vi gjør det så gjør vi sånn som vi har gjort før fordi at for meg så er det littegrann noe nytt. Her har det vært en annen type regime vil jeg si, jeg mener at «tillit» tilfører noe nytt selv om mange har jobbet utifra det, at man skal bygge en sann tillitsbasert kultur da.*

Tillitsbasert styring og ledelse kan med fordel argumenteres å ha fått særlig stort renommé og utbredelse i løpet av veldig kort tid. Allikevel uttrykkes ulike fortellinger og historier for hvordan den har oppstått og fått så stor legitimitet. Det bildet som tegnes er både at tillit i forvaltningen anses som ikke noe nytt, samtidig som det i grunnen er nytt i praktisk betydning. Det er noe u håndgripelig ved det, «magisk», samtidig som det er noe selvbegrunnende ved det (Bentzen, 2018). Det normative ved de ulike fortellinger er at ideen om tillitsbasert styring og ledelse har gjennom en sosial fortolkning og meningsdannelsesforløp blitt forankret i lokal historie og tilskrives en fortid og fremtid (Røvik, 2007). Czarniawska og Joerges (1996) i «travels of ideas» betegner fortellinger som en «plot», en normativ rasjonell fortolkning av hendelses forløpet. Tillitsbasert styring og ledelse har i denne sammenheng fått en markør som gjør at ideen er gjenkjennelig i kommunens problembeskrivelse av utfordringer med NPM.

#### 4.1.2. Tillitsreform eller tillitsbasert styring og ledelse - Whats in a name?

I forberedelsene for denne oppgaven ble det tydelig at det hadde blitt gjort en omdreining i begrepsbruken fra *tillitsreform* slik det først ble omtalt av den politiske ledelsen, blant annet i media og spesifikt i byrådsplattformen 2015-2019 (Oslo kommune, 2015a), til den nøytrale begrepsbruken *tillitsbasert styring og ledelse* som det omtales i Byrådssak 1055/17 med vektlegging på tillitsdimensjonen. Begrepsbruken ble tatt opp i intervjuene og det samstemte svaret var at Byrådssak 1055/17 var ingen reform, men på det etterfølgende spørsmål om hva byrådssak 1055/17 er hvis ikke en reform var svarene forskjellige. Informanter fra byrådsavdelingene var konkrete i deres beskrivelser, og det ble nevnt variasjoner av en form for organisasjonsutvikling, eller at budskapet i byrådssak 1055/17 må ses mer som en strategi og arbeidsform, men ingen reform da reformbegrepet gir assosiasjoner til en radikal kursendring. Her gjengis sitatet fra en informant;

*Reform-begrepet ble benyttet innledningsvis. Reformbegrepet gir fort assosiasjoner til noe som er radikalt annet eller en helt annen kurs. Reformbegrepet kan således være krevende å benytte. Vært viktig å få fram at fokus på tillit må ses på som en strategi og arbeidsform i utvikling av styring og ledelse, sagt på en annen*

*måte; tillit som en strategi og arbeidsform i utvikling av styring og ledelse. Dette gir da implikasjoner for hvordan vi tenker innretning av styring og ledelse da når vi holder tillitsbegrepet og tillitsstilnærming så høyt hevet da.*

Det er klart at bruken av begrepet tillitsreform kunne oppleves som problematisk, eksempelvis opererer kommunens virksomheter ut ifra vedtektene om delegert myndighet. Dette innebærer dimensjoner av tillit i dette forholdet. Dermed kunne det oppleves som absurd å vedta en tillitsreform. Som sådan er det lett å forstå behovet for å endre begrepsbruken. Likevel kan det virke som et paradoks at den politiske ledelsen velger å benytte begrepet tillitsreform i medieomtaler (R. Johansen, 2019) omkring innføring av tillitsbasert styring og ledelse i kommunen. Dermed kan det virke som om det nøytrale begrepet *tillitsbasert styring og ledelse* er reservert intern bruk i kommunen, mens den mer forpliktende betegnelsen tillitsreform benyttes i uttalelsene rettet mot publikum.

Organisasjoner konfronteres stadig med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den tidsriktige organisasjon bør være utformet (Meyer og Rowan, 1977), mytene fremstilles som objektive og rasjonelle anbefalinger for hvordan organisasjonen bør innrettes for å oppnå en best mulig utnyttelse av sine økonomiske og menneskelige ressurser. Ny-institusjonelle teoriperspektiver utfordrer forestillingen om at det er en objektiv problembetinget søking som gjør at organisasjoner leter etter og adopterer populære organisasjonsoppskrifter. I realiteten er organisasjonsoppskrifter fra omgivelsene ofte lite egnet som løsning for styring og organiseringsutfordringer, i motsetning til det som forventes av administrasjonen. Men for å opprettholde legitimitet i omgivelsene adopteres mytene som uttrykk i språklig presentasjon, uten at de kommer til uttrykk i struktur, aktivitet og målbare resultater (Røvik, 1998, 2007).

#### 4.2. Hvordan forstår mellomledere tillitsbasert styring og ledelse

For å lykkes med implementering av Byrådssaken 1055/17 legges det til rette for lokal forankring og lokal kontekst, *«hovedprinsippet for arbeidet skal skje i den enkelte sektor og virksomhet, tilpasset deres egenart»* (Byrådssak 1055/17). Med andre ord skal oversettelse og implementering finne sted i hver enkelt bydel og kommunale etat tilpasset situasjonen i bydelen eller virksomheten. Hva skjer når en ny organisasjonsidè forsøkes tatt inn i en ny kontekst? Ifølge Røvik (2007) avhenger styringsideens skjebne av hvordan oversetterne forstår ideen, deres oversettelseskompetanse, og ikke minst konteksten, altså kultur, verdier og formelle/uformelle rutiner i virksomheten. Drøftingen i den første delen tar utgangspunkt i *oversetternes forståelse av tillitsbasert styring og ledelse*. Men hvem er oversetterne? I denne oppgaven menes det at oversetterne er mellomledere. *Hvorfor mellomledere?* Beck og

Plowman (2009) anser organisasjonsforskeres påstand at oversettelsesprosessen er primært forbeholdt administrative toppledere som en feiltagelse, de hevder at mellomledere spiller en uvurderlig rolle på bakgrunn av å formidle informasjon mellom to ulike kontekster. Påstanden bekreftes empirisk av undersøkelsen utført av (Jacobsen, 2019), «Mellomledelse – en spesiell form for ledelse». Mellomledernes forståelse av kjernen i tillitsbasert styring og ledelse drøftes i følgende underkapitler.

#### 4.2.1. Tillitsbasert styring

Mål- og resultatstyring er fremdeles grunnleggende for styring og oppfølging av byrådets overordnede mål, i henhold til kommunes «Retningslinjer for byrådsavdelingens styringsdialog med underliggende etater» (Oslo kommune, 2021). Tillit anses som strategi og arbeidsform i styring og får konsekvenser for praktiseringen av mål- og resultatstyring, deriblant ved at det skal legges mer vekt på færre og tydeligere mål. I tillegg skal det legges mindre vekt på kontroll, detaljrapportering og måling av aktiviteter, tiltak og virkemidler. Tillitsbasert styring betyr på den måten ikke fravær av kontroll, men å finne den rette balansen mellom styring og ledelse, kontroll og oppfølging Byrådssak 1055/17 (Oslo kommune, 2017 s. 2-3).

Informantenes syn på styring er i tråd med styringsdokumentet som nevnt over og forventninger fra Byrådsplattformen (2015-2019). I deres beskrivelse av sin forståelse av byrådssaken kommer det fram at styring skal skje overordnet, men skal være tydelig og gi rom for utvikling. Dette innebærer blant annet en bevissthet rundt hva slags rapportering som forventes fra virksomhetene og bydelene, og samtidig skape handlingsrom for spesifikk fagkunnskap samt kompetanse til å utvikle tjenester. Dette nevnes av en informant;

*[...] handler om at man gir rom for åpenhet rundt styringsdialogen og tenker tillit innenfor ledelse for å oppnå en felles forståelse på forventninger for hvilke nivå de skal levere tjenesten på. Også er det om å gjøre å skape et tillitsforhold slik at de gjør det innenfor de rammene de har fått til å styre.*

Det ble likevel nevnt at styring ikke opprinnelig hadde vært inkludert som del av «tillitsreformen», noe respondenter opplevde som forunderlig, styring er tross alt en grunnleggende del i hele prosessen påpekte en respondent, «Jeg er veldig glad for at styring også har kommet inn fordi i starten så snakket man bare om tillitsbasert ledelse, og da ble det litt sånn, ja, men hvem er det som setter målsettingene?».

Det fremgår av Byrådssak 1055/17 at Byrådets strategi går ut på å redusere rapporteringskravene og avbyråkratisere tjenesteproduksjonen. Tillitsbasert styring innebærer

tydelig og overordnede mål, unngå detaljstyring med krav til detaljert rapportering. Det legges vekt på at ledere og medarbeidere skal få et større handlingsrom og at man må ha tillit til at erfarne kommunetjenestemenn tar ansvar og utnytte sin handlingsrom. En informant mente at dette var et av tiltakene sentraladministrasjonen hadde satset på;

*Vi har etablert nettverk for virksomhetsstyring hvor vi har stort fokus på utvikling av styringsdialogen, også etatsstyring da av underliggende virksomheter og vi har utarbeidet nye retningslinjer for styringsdialogen mellom byrådsavdeling og underliggende virksomheter, ikke fordi det er en fasit på hvordan det skal gjøres, men fordi at det er viktig at vi har noe mer enn det vi kanskje har hatt, felles begrepsbruk og tilnærming.*

Sitatet støttes av Retningslinjer for byrådsavdelingenes styringsdialog med underliggende etater hvorav formell og uformell dialog inngår som en del av styringen (Oslo kommune, 2021).

Det er ikke klart om det har blitt færre eller tydeligere mål utfra gjennomførernes forståelse. Svarene på dette punktet varierte og bar preg av motsetninger. Mens noen pekte på en reduksjon i antall konkrete tiltak i tildelingsbrev poengterte andre mellomledere at prinsippet om mindre rapportering var uoppnåelig «*En ting er hva vi har av interne rapportering i bydel, men vi har masse rapporteringer vi skal rapportere til rådhuset fra forskjellige instanser i rådhuset*».

Kontroll og måling av resultater er nødvendig for legitimitet, spesielt når politiske beslutninger om rettferdig fordeling av ressursene må avveies i forhold til hva virksomhetene får ut av ressursene (Sørensen & Thomsen, 2018). En såvidt legitimerende styringsmekanisme for offentlige virksomheter som mål- og resultatstyring har blitt kan umulig erstattes. Like fullt skal forvaltningen levere på velferd, sosial likhet og rettferdighet, mål som er sammensveiset tvetydig og målkonflikter og med stor verdimeslig forankring (Busch, 2012). Utfordringen med slike mål er at de lar seg ikke lett måle, de er vage og ustabile.

Bentzen (2018) har foreslått en tredje vei med utgangspunkt i hvordan styring oppleves, dvs styring skal være meningsfullt for de styrte med utgangspunkt i kjerneoppgaver. Dette er en samskapingstilnærming forbundet med idealene i NPG-tankeretning. Det innebærer å involvere nye aktører i å medvirke designet av styring, herunder tillitsvalgte og medarbeidere, aktører som tidligere ikke har vært involvert i styring. Styring på denne måten tar utgangspunkt i medarbeidernes motivasjon om å gjøre en god jobb. Like fullt skapes arenaer i prosessen for medvirkning og meningsutveksling rundt styring. Gjennom etablering av et nettverk for



virksomhetsstyring og utarbeidelse av retningslinjer for dialog rundt styring, som en informant poengterte er samskapt styring på sett og hvis satt i verk i kommunen.

Det er foreløpig åpenbart at det ikke finnes gode alternativer for mål- og resultatstyring, et passelig alternativ som kommunen praktiserer akkurat per idag er en parallell bruk av ulike styringsformer. Pragmatisme ser ut til å prege denne brytningsfasen. Likeledes kan det argumenteres at kanskje utgangspunktet for styring er et «både og»-scenario fremfor en «enten/eller», med dette menes at tillit og kontroll bør betraktes som komplementerende fremfor som motsetninger (Bentzen, 2018). Like fullt kan ikke styring løsriveres fra dens kontekst, i så måte er en parallell bruk av de ulike styringsformers hensiktsmessig på enkelte bruksområder, utfordringer er således hvorvidt kommunen klarer å leve opp til innbyggernes forventninger.

#### 4.2.2. Tillitsbasert ledelse

I drøftingen av tillitsbasert ledelse legges til grunn et utgangspunkt i en institusjonell forståelse av ledelse på mellomledernivået som fordrer en instrumentell forståelse av ledelse og fremhever implisitt og eksplisitt verdimesig forankring i resultatoppnåelsen (Bush, 2012).

Respondentene fremhevet ledelse i lys av å lede gjennom andre, det vil si å legge rammebetingelser og forhold til rette for å utnytte medarbeidernes kompetanse og kunnskap. Videre fremhevet respondenter ledelse som en koordinerende og tilretteleggende aktivitet. Det ble nevnt helhetstenkende ledelse som fundamentalt, ikke minst for å spille medarbeiderne gode. Like grunnleggende var tydelighet i retning, det handler om en bevisstgjøring om hva det vil si å drive god ledelse, om å få øyet opp for et trygt psykososialt miljø hvor det er mulighet for å feile, hvor det er mulighet for å gjøre ting annerledes, hvor ledere ikke alltid trenger å ha alle svarene. I tillegg ble det påpekt motivasjonsaspektet, altså at ledere i stedet for å kommandere skal *motivere* folk til å jobbe på en annen måte. En informant mente at kjernen i byrådssaken befant seg i lederens rolle som en *veileder*. En veileder som klarer å motivere og underveis skape begeistring hos den enkelte medarbeider til å oppnå resultat på en måte som medarbeideren selv anser å være det riktige.

Slik respondentene påpeker er den formelle lederrollen fortsatt avgjørende ved en omdreining til tillitsbasert ledelse. Den formelle lederen står ansvarlig for et godt arbeidsmiljø først og fremst ved å være den stabiliserende faktor, ansvarlig for virksomhetens orden og retning (Sørhaug (2010). Implisitt i vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse er en relasjonell og personlig tilnærming til ledelse, det skal være sammenheng mellom ord og handling ettersom

ord og handling avkodes av medarbeidere som retningsgivende, (Bentzen, 2018). Selznick sin analyse om ledelse som statsmannskunst kommer i denne sammenheng til anvendelse. Ifølge (Christensen et al., 2015) er Selznick sin analyse av ledelse verdibasert, dette kommer fram i informantenes svar på lederen som veileder, motivator samt en som skal spille medarbeiderne gode. Videre nevnes ledelse gjennom andre, ledelse som prosess, utfra dette flyttes fokus fra den formelle ledelsesrollen som én person til å betrakte ledelse som en uformell felles anliggende oppgave (Bentzen, 2018). Da er behovet for et godt samarbeidsforhold mellom lederen og medarbeideren, blant annet gjennom løpende dialog som kontaktpunkt vesentlig (Bentzen, 2018). Å bygge meningsfulle tillitsforhold mellom lederen og medarbeideren trenger tid, dessuten kan ikke tillit beordres, da ligger ansvaret hos den formelle lederen å oppsøke og invitere til dialog. (Bentzen, 2018; Julsrud, 2018)

### 4.23. Selvledelse

I forrige avsnitt fremhevet respondentene ledelse som ledelse gjennom andre og behov for å utnytte medarbeidernes kunnskap og kompetanse. Underkapitlet bygger videre på utgangspunktet om ledelse som distribuert og uformell.

Kjernen i [byråds]saken ifølge en respondent handlet om en samtale om å sette ut ansvar og myndighet lengst ute i rekkene til den som er nærmest innbyggeren. Videre ble det trukket frem hensynet for lederne å være informert, altså behov for oppfølging på de ulike nivåene i hierarkiet uten å blande seg for mye inn i detaljer som respondenten påpeker.

*For lederen handler det om å forstå de ulike nivåer, hva det innebærer. Altså er du toppleder så kan du godt ta heisen ned innimellom og på en måte forstå og sette deg inn i detaljer. Men du kan ikke være nede på medarbeidernivået for lenge, da må du ta heisen opp igjen fordi du skal ha tillit til at linjen tar ansvar hver på sitt nivå og får utøvd fagligheten sin som medarbeider og man får utøvd handlingsrommet sitt som seksjonsleder eller avdelingsdirektør.*

Respondenten er her inne på medarbeidernes autonomi, like fullt skal den formelle lederen unngå en laissez-faire-ledelse ved å være involvert, riktignok i bakgrunnen. Det er gjennom delegering av beslutningskompetanse at medarbeidere får utviklet eierskap og ansvar for oppgaven (Bentzen, 2018) slik at oppfølging er meningsfullt, men ikke hindrer for autonomi. Byrådsråds årsberetning understreker ytterligere;

*Et av virkemidlene i innføring av tillitsmodellen er utøvelse av tillitsbasert ledelse. Dette betyr økt tillit til ledere og medarbeidere og dermed overføring av faglig myndighet og ansvar til medarbeiderne. Ledere skal legge vekt på oppfølging og*

*veiledning av medarbeidere og gjennom dette sikre god kvalitet i tjenesten (Oslo kommune, 2016, s. 75).*

Kjernen er akkurat det, ifølge Bentzen (2018), å gi handlingsrom til frontlinje tjenestutøvere (Lipsky, 1980, s. 161) som skal bistå mennesker med personlige og sosiale problemstillinger. I prinsippet fordrer dette et behov for å behandle hver og en innbyggers utfordringer som et særtilfelle som krever nytenkning i motsetning til å lene seg på en standard (Bentzen, 2018 s. 82), for eksempel ti minutter per beboer. Det betyr at bistanden som tilbys skal ikke oppfattes av brukeren som påtvunget, men heller som spesielt tilpasset brukernes behov. Dette krever tillit i ledelsesrelasjoner mellom administrative ledere og ansatte slik at ansatte får både økt handlingsrom til å møte innbyggere der de er, samtidig som handlingsrommet er reelt for ansatte ute i rekkene til å anvende handlingsrommet i møte med innbyggerne.

Selvledelse handler like mye om en bevissthet om et handlingsrom like fullt som utnyttelse av handlingsrommet av tillitsmottakeren, som informanten påpeker, «*Det er liksom begge deler. Du lykkes ikke ved å bare gi handlingsrom hvis ikke noen tar det eller bevissthet rundt det å utnytte de mulighetene som ligger der*». Bærebjelken for selvledelse funderes på utøvelse av selvinnflytelse og intrinsisk motivasjon om å yte sitt beste (Busch, 2012). Utgangspunktet er at den som får handlingsrommet er motivert til å ville gjøre en god jobb, således griper hun/han mulighetsrommet. Likeledes er bevissthet om handlingsrommets grenser opp til medarbeideren å lære seg å kjenne.

#### 4.2.4. Tillitskultur

Kjernen i byrådssaken ble av en respondent uttrykt som å etablerere en tillitsbasert kultur. Det kan tenkes at en tillitsbasert kultur tar tid før det fester seg som standard og er intuitiv for medlemmer av en gruppe (Christensen et al., 2015). Jeg vil også peke på topartssamarbeidet på lokalt nivå i kommunen som et institusjonalisert rammeverk for en tillitskultur (Julsrud, 2018) som har ligget fast i flere tiår. I starten etter at Byrådssaken ble vedtatt nevnte en respondent at vedkommendes underordnede ikke var vant med «*for mye selvstyring, de var vant med å bli stoppet med stoppeklokke*». Respondenten fortsetter under;

*Det overrasker meg mye spesielt når man skulle komme vekk fra disse tidslistene på hvem du skulle besøke i hjemmetjenesten. Altså hvis vi fjerner alle tider over hvem som har brukt for mye tid i dag av dine ti pasienter for eksempel, så må jeg bare si at jeg var overrasket over hvor vanskelig det var for folk, de var vant til å si syv, åtte minutter der, ikke sant. Det var lett å forholde seg til det noen andre hadde bestemt, så er nok opplæring noe av det jeg ser som viktig.*

Sitatet indikerer et institusjonalisert atferdsmønster preget av en kultur som medarbeidere i denne sektor anså som passende til tross for et bedre alternativ. En gruppes identitet, rutiner og regler som gruppen har institusjonalisert gis forrang i møte med endring, (auto default) og brukes dermed igjen, skriver Christensen et al. (2015). I dette ligger en rasjonalisering, at det krever mindre tid og ressurser å fortsette på samme måte som før (s. 55).

Organisatoriske endringer i kulturelt øyemed skal idealt i utgangspunktet betraktes utfra arbeidsoppgavens kompleksitet. Mellomlederne nevnte lange beslutningsprosesser som en ulempe, som informanten henviser til, «*noen ganger så må man bare bestemme noe og det er ikke tid til å ta lange prosesser*». For det andre er verdimeessig forankring at endringen er i samsvar med verdier i virksomheten (Kvåle & Wæraas, 2017). Gjensidig avhengighet er fundamentalt for at tillit skal oppstå, gjensidig avhengighet er i grunn operasjonalisert medvirkning og medbestemmelse som innledningsvis nevnes for å ha vært bærebjelke for samarbeid i arbeidslivet. I å betrakte en tillitsbasert kultur kan det tenkes å først og fremst bety åpenhet for dissens. Tradisjonelt har det vært en normativ antakelse at sterke, ensartede og felles kulturer er viktig for organisasjonens stabilitet og yteevne. I en tillitsbasert kultur derimot må ensartethet vike plass til fordel for mangfoldige subkulturer. Det er på bakgrunn av at tillitens essens er en tiltro til at medarbeiderne vil også ha det beste for organisasjonen, sånn sett er prinsipal/agent forhold ikke gjeldende (Bringselius, 2017; Julsrud, 2018).

#### 4.2.5. Kompetanseutvikling

I tillegg til språkbruk og kommunikasjon krever kulturell endring at alle skal rustes for det nye oppdraget, kompetanseutvikling er hovedfokus for Byrådet's andre periode i Byrådsplattformen (2019-2023). Byrådet har satt seg mål om å styrke opplæring i tillitsbasert styring samt øke tverrsektoriell veiledning for ledere i tillitsbasert styring og ledelse (Oslo kommune, 2019b, s. 9).

Gjennomførernes intuitive forståelse av kjernen i vedtaket er i tråd med Bentzens (2018) analyse om at kompetanseutvikling må til for at medlemmene i organisasjonen skal innta deres nye roller. En informant fortalte om behov for at medarbeiderne anerkjenner sin kompetanse og innhenter kunnskap der det mangler. Avlæring og relæring er viktige deler av kompetanseutvikling som kan være stiskapende. Det interessante så langt er at medarbeiderne får stadig mer utdanning og kompetanse, utfordringen er sånn sett i hvordan å innrette styring og ledelse slik at effekter av økt kompetanse kommer innbyggere til gode.

Forenkling av beslutningsmyndighet er et grep gjennomførerne påpekte som ledd i iverksetting av tillitsbasert styring og ledelse. Hensikten er slik at beslutninger skal tas på et lavere nivå og kun større prinsipielle saker skal drøftes av toppledelsen i virksomheten. Å finne den riktige balansen mellom hva som skal besluttes på et lavere nivå og hva som skal drøftes på et toppledernivå har derimot vært utfordrende. En respondent syntes ikke virksomheten hadde klart å finne den riktige balansen.

*Det som kanskje er vanskeligst er hvilke beslutninger som kan tas på et lavere nivå og hva som skal løftes til en ledergruppe og diskuteres. Sånn veldig konkret da, i min virksomhet møter jeg i ledergruppa og jeg synes ikke vi har helt funnet ut av hvilke saker vi skal behandle og hvilke saker som ikke trengs å komme til en ledergruppe. Dette henger sammen med tillitsbasert styring og ledelse mener jeg, så klarer ikke å si konkret hvordan det føles når man er der da».*

Det kan være at risikofaktoren ennå ikke er avklart i sitatet overfor. Selvledelse er ambisjonen med tillitsbasert styring og ledelse, allikevel bør autonomien ikke gis blindt eller ureflektert (Bentzen, 2018b). Det må gjøres en vurdering om «jorden er godt gjødslet», kort sagt skal en refleksjon over mulige konsekvenser ved feilfaktorer grundig vurderes. Avgjørende for en slik beslutning er at mottakeren av tillit har *evne* og er *villig* til å ta i bruk handlingsrommet. Evne er kognitiv kapabilitet til å utføre oppgaven i praksis og villighet er motivasjon, mestringsevne og engasjement (Busch, 2012).

#### 4.2.6. Utviklingsarenaer

Sentralt fra rådhuset har fokuset vært på å etablere samhandlingsarenaer hvor kommunens toppledere og deres ledergrupper i felleskap kan samarbeide om spørsmål vedrørende utvikling av en felles forståelse av tillitsbasert styring og ledelse. I tillegg ligger det en fordel i å utvikle ledernes ferdigheter på tillitsbasert ledelse gjennom slike opplæringsprogrammer. Tilbudet fra rådhuset består i hovedsak av tre elementer; temasamlinger, ledergruppeutvikling og refleksjonsgrupper. Hensikten påpeker en informant under;

*Det var veldig viktig som byrådssaken sier at altså det er den enkelte sektoren, enkelte virksomhet som må se hva dette betyr for dem og sette i gang tiltak fra deres ståsted. Men vi har også satt i gang noen tiltak på sentralt nivå for å tydeliggjøre retning, for å sette dagsorden, for å sette en marsjart [...]*

Respondenter nevnte også at de i tillegg hadde tatt de samme grepene lokalt, dvs. satt i gang interne opplæringsprogrammer/utviklingsprosesser for å få forankret vedtaket internt i virksomhetene deres. Det er konsensus om at tilbudet fra sentraladministrasjonen rundt en felles samhandlingsarena for kompetanseheving om tillit som strategi og arbeidsform har vært

gode. Hjemmetjenesten har som ledd i oversettelsen opparbeidet felles standarder med konkrete tiltak for hele sektoren.

Tillitsmodellen innenfor helse- og omsorg/pleiesektoren er et slikt eksempel hvorav alle 15 bydeler innenfor helsesektoren har besluttet å ha en felles forståelse og lik iverksetting av byrådssaken. Oslo kommune er som kjent en stor og kompleks organisasjon, sånn at iverksettingsprosessen lokalt har fordret virksomhetslederne til å oppsøke samarbeid med hverandre og inspirert til tverrfaglig samhandling på tvers av sektorer. Dette har bidratt med å «*bygge ned vegger*» sa en respondent.

Byrådssaken tilrettelegger for et lokalt implementeringsforløp «*med bakgrunn i virksomhetens/bydelens lokale kontekst*» nevnes det i byrådssaken (Oslo kommune, 2017). Dette har åpnet muligheter for utviklingsarenaer (Røvik, 2007) i første rekke lokalt, men også sentralt fra rådhuset. Det er på utviklingsarenaer som det foregår oversettelser og kontekstualisering (Røvik, 2017) når mennesker møtes og utveksler ideer. Tankegangen med utviklingsarenaer er at alle som kommer i kontakt med ideen aktivt forholder seg til ideen, bearbeider ideen og setter sine preg på reformideen (Røvik, 2014). Eksempler på utviklingsareaer samordnet sentralt i kommunen som nevnt innledningsvis er ledersamlinger, temasamlinger, ledergruppeutvikling og refleksjonsgrupper. Byrådssaken 1055/17 er i denne sammenheng en masterversjon som har formål å forankre tillit som strategi og arbeidsform i kommunens virksomheter. Likevel er byrådssaken en overordnende «halvfabrikata», det er abstrakt og åpent for ulike fortolkninger avhengig av kontekst (Røvik, 2007). På denne måten slutter oppgaven opp om Røviks (2007) resonnement om ulike versjoner av organisasjonsidéen ute i virksomhetene, avhengig av lokal kontekst.

#### 4.2.7. Brukermedvirkning

I Byrådets forslag til budsjett for 2019 vektlegges det behov for medvirkning overfor brukerne i tjenesteutøvelsen, altså at den enkelte innbyggers ressurser, egenmestring og kontroll over eget liv skal være utgangspunkt for å yte tjenester, rundt nøkkelspørsmålet «*hva er viktig for deg*» (Oslo kommune, 2019a, s. 23).

Gjennomførernes syn på brukerne var i tråd med denne forventning. Tidligere beskrivelse av tjenestemottakeren som den suverene klienten er endret til tjenestemedskaper. Resonnementet hos respondenter generelt dreide seg om medvirkningsprosesser i tjenesteutforming ved å invitere brukere og pårørende til dialog. En respondent nevnte tiltaket «*hva er viktig for deg*» som et eksempel av et paradigmeskifte, istedenfor hva den enkelte yrkesutøver tror brukeren

har behov for er holdningen nå utformet av dialog som skal engasjere den enkelte tjenestemottaker. En annen respondent påpekte,

*jeg opplever at vi har endret tankesett når det gjelder å få en bedre dialog med brukere som oppsøker oss [...] fra å tenke at det er vi som vet best til å tenke at brukerens kompetanse er like viktig som min hvis vi skal få til en god tjeneste for den det gjelder.*

Respondenten konstaterer en ny type styringskultur som gjør brukeren til egen styringsaktør og en oppfølgingskultur for byråkraten som er dialogbasert (Hagelund, 2014). Busch (2011a) registrerte endrede rammebetingelser i samfunnet som helhet på bakgrunn av NPM-tenkning, en omdreining fra det kollektive til det individuelle. Individualismen og rett til lovfestede tjenester har betydd at brukere kan kreve spesifikke velferdsgoder, serviceerklæringer sørget for at forvaltningen forpliktet seg til et bestemt kvalitetsnivå. Busch påpeker at fritt brukervalg har endret synet på innbyggere fra å være brukere av velferdstjenester til en forestilling av innbyggere som klienter som vraker, vurderer og korrigerer. (Busch, 2011a, s. 86).

I motsetning til NPM-virkelighetskonstruksjon med dens utpregede individualisering, innebærer NPG-prinsipper endret virkelighetskonstruksjon. Tiltakene som «*hva er viktig for deg*» og «*En aldersvennlig by*» omdefinerer betydningen av å være en bruker fra passiv mottaker til aktiv deltager. Røiseland og Vabo (2016) utpeker gjensidig avhengighet som fundamentalt for samskaping, gjensidig avhengighet er relasjonelt og fremhever verdier som solidaritet og integritet, en omdreining fra det individualistiske synet som preget den NPM-inspirerte tankeretning nevnt overfor. Følgelig er beslutningstaking ved samskaping fundert på dialog og forhandling, med tillit som den eneste reguleringsmekanismen. Innbyggeren er ikke lenger en passiv mottaker av tjenester, men inviteres til en samskapt tjenesteutøvelse med utgangspunkt i deres og pårørendes kunnskap og erfaring. Samskapt tjenesteutøvelse åpner for delaktighet, en omdreining tilbake til det kollektive (Busch, 2011a), med de ikke tradisjonelle beslutningstakerne (borgerne) invitert til å delta, fundert på dialog og tjenestemottakerens kompetanse og erfaring (Nagell, 2020).

Brukerorientering er likevel per definisjon å sette brukeren i sentrum (Aasbrenn, 2016) og kravet om universal tilgjengelighet og effektivitet i tjenesteleveransen er fremdeles gjeldende. I 2015 gikk de rødgrønne til valg for å avskaffe stoppeklokkene i helse- og omsorgsektoren til fordel for en tillitsreform. Det må kunne sies at NPMs trykk på fornyelse av offentlig forvaltning også har vært positiv i bl.a. å fremheve betydningen av god service overfor

brukerne. Kan tjenesteleveransen effektiviseres utfra en tillitsbasert modell? Innenfor hjemmetjenester viser det seg at en form for beregning må til (Brækhus, 2021). Det innebærer at reformatorer, dvs. administrative ledere og politiske ledere i kommunen må være tilhengere av det å holde fast ved noe mål- og resultatstyring, så fremt det som måles er noe viktig.

I tillegg til kompetanse kan det tenkes at tekniske verktøy og digitalisering har en rolle innenfor å opprettholde god service samt å være et effektivt tjenesteleveranseverktøy. I Byråds årsberetning kan det leses at «*alle tjenester som kan digitaliseres skal digitaliseres*» (Oslo kommune, 2016, s. 4). Gjensidig tilpasning av teknologi forenkler tilgangen til tjenester og er effektivt, dessuten viser studier at tillit kan opprettholdes gjennom teknologi og har virkning på oppfattet nærvær (Julsrud, 2018). I kjølvannet av koronapandemien kan det tenkes at digitale verktøy får et enda mer slagkraftig bruksområde.

### 4.3. Gjennomgående verdier som resultat av tillitsbasert styring og ledelse

Når verdier skal betraktes i delkapitlet, tas det utgangspunkt i verdier som meningsbærende signaler til omgivelsene. Institusjonaliserte verdier forbundet med det offentlige etos, selv om å ha vært i et spenningsforhold med NPM, anses som grunnleggende for hele samfunnet og er relativt stabile (Busch, 2011a; Ladegård & Vabo, 2011). Studiets anliggende er i så måte å påpeke verdienes skiftende karakter i møte med endring. Kommunens utgangspunkt som utstillingsvindu for ulike politiske konstellasjoner menes å prege de verdiene som til enhver tid presenteres til omgivelsene ved adoptering av organisasjonsoppskrifter.

Med utgangspunkt i verdienes symbolverdi var respondenter spurt om hvilke verdier de assosierte med tillitsbasert styring og ledelse. Dette påpekte en respondent om vedtaket, at tillit var et menneskesyn, en naturlig tilstand og den egentlige måten det norske samfunnet er bygget opp på, altså med mindre forskjell på ledere og medarbeidere, lærere og elever for den saks skyld. En annen respondent påpekte at det trengtes ikke et vedtak om tillitsbasert styring og ledelse, dette var innebygd i vedkommendes personlighet. Videre nevnes det forbedret samarbeid på tvers av sektorer «*vi lytter mer til hverandre*», og ikke minst en ny måte for innbyggermedvirkning i tjenesteutviklingen. En annen respondent som hadde fått en ny leder, påpekte en omdreining fra veldig sterk resultatorientering til å fokusere på atferd i hvordan resultateter oppnås. Informantenes holdning til tillitsbasert styring og ledelsesverdier ble uttrykt som generelt positive og i tråd med deres personlighet og verdibasis. (Busch & Wennes, 2012).



Verdiene gjennomførererne forbandt med tillitsbasert styring og ledelse samsvarte med de grunnleggende verdier en offentlig politisk institusjon skal stå for, som for eksempel demokrati, likeverdighet, åpenhet og rettssikkerhet. I tillegg ble det spesielt nevnt særpregede verdier som brukerorientering, samhandling og dialog, åpenhet og tillit. Reformen eller endringer fører til fremheving av noen verdier frembåret av politiske ledere, som ifølge Røvik (2007) er ment å presentere organisasjonen på en mest mulig fordelaktig måte overfor omgivelsene. Et eksempel er åpenhet, en informant nevnte åpenhet som et eksempel på en verdi som hadde fått oppmerksomhet som følge av vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse. Mer åpenhet var ifølge informanten et politisk vedtak, å offentliggjøre mere av kommunens produksjon i tjenesteutøvelsen, ikke minst offentliggjøring av brudd på arbeidsmiljøloven. I ettertiden har åpenhet i kommunen fått klare strukturelle signaturer i form av Oslo kommunes «*Vær åpen plakat*» og i «*Strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring*».

Ut fra et myteperspektiv er verdienes symbolske karakter, og kommunens selvpresentasjon overfor omgivelsene, på denne måten en premissleverandør for et godt omdømme (Røvik, 2007). Når organisasjoner tar i bruk en ny ideoppskrift tilføres ideen legitimitet og en identitet som moderne og tidsriktig (Røvik, 1998). Det første er at organisasjonsidentiteten utvikles i sammenligning med de andre eller ved å motsette seg de andre. Likevel kan det tenkes at med bakgrunn i at kommunen anses som et utstillingsvindu for den til enhver tid rådende politikk er tillitsbasert identitet en konsekvens av å fremvise en identitet assosiert med tillit snarere enn å motsette seg andre.

### 4.3.1. Språksetting

Når en organisasjon adopterer en oppskrift, er det tegn på endrede spilleregler og lojalitet fra omgivelsene, og følgelig et forsøk på å introdusere en ny virkelighetskonstruksjon for å tilegne seg legitimitet internt og utad. Språk som verktøy kan anvendes strategisk for å konstruere den nye virkeligheten (Vabø, 2007 s. 83). Da faller oppgaven til gjennomfører å tilføre reformideen begreper som er gjenkjennelig i den nye virkeligheten. Røvik, (2007) sier at fruktbarheten ligger til grunn ved at nye begreper er støttemekanismer for å få medarbeiderne til å se ting på en ny måte. I løpet av innføringen av tillitsbasert styring og ledelse nevnte en respondent, om tillitsbasert styring og ledelse, «*det var i begynnelsen sånn uforståelig og ikke en naturlig del av språket til folk.*» Videre fortsetter respondenten med at «*når du sier en ting mange nok ganger og jobber med det over tid så går det inn og da tenker folk at det er de sjøl som har kommet fram til akkurat den setningen eller den måten å tenke på mens det er noe som har vært bevisst jobbet med.*».

I sitatet ovenfor henviser respondentene til et bevisst forsøk på å konstruere et fellesspråk i forbindelse med implementeringen. Kommuniserte forestillinger som knytter forbindelse til oppbygd erfaring er den enkleste måte å objektivere en idé på. For å få medarbeiderne til å endre etablert praksis måtte en språklig konstruksjon skapes som sa noe om den endrende virkeligheten de er vant med (Czarniawska, 1993) gjengitt i (Vabø, 2007). Det er ulike måter språket konstrueres på, av relevans for oppgaven er språklige merkelapper. I oversettelsesøyemed har lederrollen i tillitsbasert styring og ledelse blitt kategorisert med en ny merkelapp, som *veileder* (Bentzen, 2018). Videre kan det med fordel nevnes i forbindelse med vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse omdreiningen fra *tillitsreform*, som forbindes med et radikalt brudd, og tillitsbasert styring og ledelse, som er mer subtilt. Dette kan tenkes representerer ulike virkelighetskonstruksjoner. Tillit er likevel et vanskelig begrep selv med innskrivingen lokalt (Røvik, 2007), begrepet tillegges ulik forståelse. Utfordringen er således å operasjonalisere begrepet i så stor grad som mulig slik at aktørene internt og eksternt har en felles sammenfallende forståelse for dens intensjon. Tillitsreform og tillitsbasert styring og ledelse som merkelapper så langt i offentlig sirkulasjon vitner om et ytre fernissaktig resonnement.

#### 4.3.2. Kommunikasjon

Hvordan budskapet i vedtaket om tillit har vært kommunisert til ansatte lengst ute i rekkene kan være et toegget sverd - I tillegg til å innebære overføring av informasjon angår kommunikasjon overføring av ideer, holdninger og følelser (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Desto viktigere er det når en «tillitsreform» skal gjennomføres praktisk. Tillit vekker gjenkjennelse blant folk, allikevel oppfattes det som abstrakt og knyttes lett til ulike meninger og forventninger, dermed kan det hende at det blir skuffelser når tillit som arbeidsform skal omsettes til praksis. Omsettingen til praksis innebærer en betydelig kommunikasjonsstrategi ved først å vite hvor høyt listen skal plasseres, deretter endre holdninger ved å bekjempe «habituelle tendenser» samt å være nøktern om risikobildet og dernest hva som menes med tillitsbasert styring og ledelse (Bentzen, 2016, s. 209).

Kommunens folkevalgte har forsøkt å vise en tydelig retning for hva de ønsker ved å invitere til åpne forum med ledere, samtaler og besøk i kommunens bydeler og virksomheter, nevnes det av informanter. Kommunikasjonsstrategien fra kommunen har handlet om i første rekke å forklare og svare på «*hvorfor vi gjør dette*». Hensynet med å informere, fremstilt av en annen informant, er for å skape en felles retorikk, synliggjøre valgene og forankre valgene som ledd i å forklare hvorfor tillitsbasert styring og ledelse bør implementeres. En informant

oppsummerte kommunikasjonsbehovet som følgende «*det er veldig forståelig, er du der ute i en virksomhet langt der ute og har en oppgave så er det liksom lett å glemme - helt naturlig å ikke tenke at du er en del av en stor kommune*».

Politisk ledelses direkte henvendelse til kommunens arbeidstokk, ved å besøke de ulike frontlinjemedarbeidere i bydelene og etatene med budskapet i vedtaket har bidratt med å få medarbeidere lengst ute i rekkene med i gjennomføringen av reformen. Gjennomføring av endringer i store organisasjoner innebærer at informasjonsstrømmen er konstant, da er det utslagsgivende at det er mange endringsagenter (Bentzen, 2016). Like viktig er benyttelse av informasjonskanaler som forsikrer at budskapet i vedtaket når frem, derimot er det ikke gitt at budskapet oppleves som vesentlig eller betydelig for arbeidsprosessen uten lokal forankring. Like fullt er informasjonens troverdighet avgjørende, da er riktig kildebruk avgjørende for å nå ulike segmenter av målgruppen. En troverdig tredjepart, mellomledere og tillitsvalgte er legitimerende aktører i å forankre organisasjonens overordnede budskap (Bentzen, 2016).

#### 4.4. Problemstillinger med implementering

Institusjonalisering har funnet sted når medlemmene i en organisasjon tar visse ting for gitt. NPM-inspirert tankeretning har satt sitt preg på offentlig forvaltning siden 1980-tallet, og mange av de NPM-inspirerte endringene er blitt institusjonaliserte og gjort til lovverk, regler og rutiner innen offentlig forvaltning (Busch, 2012). Det kan oppleves som et paradoks at implementering av tillitsbasert styring og ledelse fremstilles som en enkel endring, en endring som ikke forutsetter strukturell omstilling.

Gjennomførerne poengterte at noen eksterne partnere henger litt etter/holder litt tilbake, eksempelvis nevnes det Statsforvalterens og andre tilsynsmyndighetenes tilbakeholdenhet med å slippe noe av taket på rapporteringskrav. Iverksetting blir forhindret når det skal rapporteres både til byrådsavdelingene i tillegg til Statsforvalteren, eller både til kommunen og staten på de samme punktene. En respondent påpekte at «*vi har behov for tilsyn så det er ikke det, men måten ting blir gjort på, måten ting blir fulgt på*». Utfordringen kan ses i sammenheng med at lovverket virksomhetene skal forvalte tjenestene sine utfra heller ikke har blitt oppdatert for å reflektere kjernen i Byrådssaken 1055/17. Stortingsvalget til høsten har løftet opp tillitsreform nasjonalt. Da er det spørsmål om en lovendring som variable skal endre forutsetninger for implementering i kommune.

Tillitsbegrepet forbindes med noe positivt og godt, slik sett tillegges begrepet ulik forståelse. Dette har spilt inn i kommunens implementeringsstrategi, dvs å selge Byrådssak 1055/17 ut til

virksomhetene som noe bra med den fordel at iverksetting ikke skal forårsake større endringer. Videre nevner Røiseland og Vabo (2016) at NPG-inspirert reformtenking er i overveiende grad sett som supplement til eksisterende NPM-styringsprinsipp, og sånn sett ikke skal ta over. Resonnementet reflekteres i Byrådssaken hvor tillitbasert styring og ledelse nevnes som et supplement til mål- og resultatstyring. Disse to punktene sett i sammenheng kan tenkes å ha bidratt til å fremstille tillitsreformen som en noe enkel endring. Nils Brunsson sitert i Moren (2011, s. 25) mener at paradokset er i vektleggingen av det enkle, det oversiktlige og det forståelige i etterspørsel og implementering av reformideer uavhengig av organisatorisk kompleksitet. Endringer handler om en ideell framtidig tilstand, en som er enklere (Moren, 2011). Som konsekvens av det forenklete fremtidsbildet, har unngåelse av et radikalt oppgjør betydd at kommunens underliggende infrastruktur ikke har blitt tilpasset for en virkelighet med tillit som bærende delprinsipp. Økonomi og saksbehandlingssystemer, øvrige styringsdokumenter er ikke oppdaterte, og etablerte arbeidsrutiner og rådende tankesett i virksomhetene og bydelene er fremdeles det samme. Dessuten er mål- og resultatstyring fremdeles kommunens overordnede styringsstrategi. Røviks (1998) antakelse om at reform i offentlig sektor ligger et sted mellom behov for formålseffektivitet og behovet for å signalisere handlingskraft, kan stemme godt med virkeligheten her.

### ***Stiavhengighet***

Det ble nevnt behov for å forenkle kommunes organisasjonsstruktur som en informant beskrev som for komplisert. Informantens sektor skal forholde seg til alle bydeler i tillegg til fire etater, ikke minst andre etater knyttet til bydelens utvikling. En forenkling av organisasjonsstrukturen er dermed avgjørende for implementeringen. En forenklet organisatorisk struktur skal harmonisere det tverrsektorielle samarbeid. Samarbeidet på tvers av sektorer nevnes som en utfordring som hemmer iverksetting av tillitsbasert styring og ledelse, dette særlig overfor brukerne, som respondenten beskriver;

*Jeg får litt følelse at vi ser [...] barna som våre barn i skole tiden, også ser bydelen som sine barn i fritiden. Vi klarer ikke å se at de er det samme barna og vi har det samme ansvaret for dem hele døgnet. På dagen er de på skolen og bydelen skal in og hjelpe til, og på kvelden er de på fritidsklubben og kanskje skolen kan bidra inn der. At vi får bort de sektor interessene skal hjelpe veldig mye.*

Respondentens beskrivelse her betraktes i forhold til organisasjonens struktur som historisk har vært sektororientert. Kulturelle endringer omfavner et vidt spekter av endringer, eksempelvis er det på tide å tenke nytt om den måten tidsregistrering administreres på i kommunen, som er

tuftet på en gammeldags måte å tenke på. Ikke veldig ulikt det som har blitt kalt «stoppeklokkestyringen» i hjemmetjenesten som respondenten trekker frem her,

*Det er for så vidt ikke interessant for meg hvor mye mine ansatte jobber så lenge som de jobber innenfor Oslo kommunes regelverk. Om noen kommer kl. [...] og vil jobbe til [...]. Eller noen kommer kl. [...] og jobber til [...]. Det betyr ikke så mye, altså du må være til stede på jobben når du skal bli i forhold til de oppgaver som skal løses. Sånn sett er tidsregistrering liksom en gammeldags måte å tenke på, en form for kontroll som i utgangspunktet skulle være unødvendig.*

Pragmatisme preger valg av praktisk tilnærming til organisering og styringsmekanismer. En kompleks og hybrid tilnærming til dagens administrasjon benytter seg av kvantitative mål samtidig som nåtidige reformatoriske grep utfordrer tradisjonelle NPM-elementer. I dette ligger et dilemma, et argument for at det er rett og slett mindre kostbart og prinsipielt fordelaktig å forbli i det samme sporet enn et radikalt oppbrudd (Moren, 2011). Slik sett befinner kommunen seg i en utviklings- og brytningsfase der behovet for og utøvelsen av transformasjons- og relasjonskompetanse spiller en sentral rolle i utvikling av en identitet.

Dagens praksis vitner om at både mer tradisjonelle og nyere styringsprinsipper kjennetegnet av adaptivitet og en trinnvis tilnærming (Hansen, 2019). Utfordringen er hvordan offentlige ressurser brukes best mulig og hvordan det offentlige kan gi innbyggerne sine best mulige tjenester. Fokus på mer velferd, det som erfaringsmessig gir praktiske resultater, verdi for offentligheten, samfunnet og mottakere av velferdstjenester. I fremtiden skal oppgavene i offentlig sektor løses effektivt, av færre ressurser, med større innslag av samstyring, selvledelse og brukerinvolvering. Introduksjon og kombinasjonen av ulike styringsformer parallelt synes i mange tilfeller å være fornuftig, men trenger ikke å være det. Det betinger at organisasjonen er villig til å lære (Sørensen og Thomsen 2018, s.101).

#### 4.5. Diskusjon og delkonklusjoner

Jeg skal her konkludere ved å svare på studiets overordnede problemstilling, *hvilke forutsetninger ligger til grunn for en vellykket oversettelse og implementering av tillitsreformen*. Et entydig sett av faktorer som essensielle for en vellykket oversettelse er ikke mulig i mylderet av andre variabler som innvirker på resultatet. Likevel drøftes det her noen forhold som er betydningsfulle.

Avgjørende for vellykket oversettelse og implementering er å skape en forståelse om at endring er nødvendig. Motivet til endring i oppgavens tilfelle betraktes fra et myteperspektiv. Det er klart at institusjonelle omgivelser tilbyr ikke kun legitime løsninger på oppfattet utfordring, men også tydelige og tidsriktige problembeskrivelser (Røvik, 1998). Utgangspunktet for tillitsreform i Oslo kommune har vært en økende enighet blant arbeidslivsorganisasjoner og ansatte om økende byråkrati, kontrollkultur og voksende dokumentasjonskrav i kommunen. Denne problembeskrivelsen er i tråd med oppgavens empiri og funnene jeg har gjort. Det virker som en tillitsreform var overmoden til å bli satt ut i livet.

Det er derimot ikke tydelig hvorvidt implementering av vedtaket om en tillitsbasert styring og ledelse har så langt gjennomsyret forholdene i styring og ledelse. Som en mellomleder fortalte; *«jeg må nok innrømme å ennå bli detaljstyrt og et rapporteringsregime hvor det er vanskelig å kjøre full tillitsbasert ledelse»*. Svarene var heller ikke samstemt om nedgangen i rapportering og kontroll. Noen mellomledere mente at vedtaket hadde ført til endring mens andre informanter påpekte at tilstanden i deres sektorer var akkurat som før. Mismatchen kan delvis begrunnes med bakgrunn i ideens inspirasjonskilde. Det virker som oversettelse og implementering har nådd lenger i noen sektorer, herunder helse- og omsorgssektoren sammenlignet med andre sektorer som deltok i studiet. Dette er ikke tilfeldig. Konteksten ideen overføres fra som inspirasjonskilde er en avgjørende forutsetning for vellykket iverksetting (Røvik, 2007). Oversettelse og implementering i helse- og omsorgssektoren er inspirert av Tillidsdagsordenen i København kommune, daværende helse, omsorg og sosiale tjenester byråd reiste til København på studietur sammen med andre tillitsvalgte medlemmer innen helse- og omsorgssektoren (Liane, 2016).

Det skal også tas i betraktning at ideen om en tillitsreform ble sådd i Seniorsmeldingen før et politisk skifte. På denne måte har denne sektoren hatt rimelig med tid for å bearbeide ideen. Empirien tyder på lokale oversettelser i hjemmetjenester i tiltaket som *«hva er viktig for deg»* som handler om å sette brukeren i førersetet. Erfaringer med Tillitsmodellen i hjemmetjenester

som er forgjenger til tillitsbasert styring og ledelse har ført til en omorganisering til tverrfaglige team i hjemmetjenester. Den opprinnelige reformideen har fått en lokal identitet i språklig merkelapper og kontinuerlig gjenstand for kontekstualisering lokalt.

Tillitsbasert styring og ledelse som organisasjonside er et kontekstavhengig sosialt konsept. Pollitt og Hupe (2011) bruker betegnelsen «magic concepts» som betegner et motepreget fenomen som flest assosierer med positiv glød. Kanskje kan «tillit» som begrep legges i denne kategori? Magiske begreper er lett å selge men byr på utfordringer når de skal omsettes til praksis, mener (Bentzen, 2018). Det er ingen bevis i empirien at forståelsen om vedtakets kjerne spriker blant mellomledere som ble intervjuet. Ytterligere kan det ikke utelukkes at tillitsreformen ladet opp til en skyhøy forventning som måtte nedtones i implementeringsfasen. Reformen generelt forvandler aspirasjonsnivået blant medlemmene i organisasjon fordi reformer i sin essens handler om å etablere nye forventninger om fremtiden (Moren, 2011).

I løpet av intervjuene har det også vist seg at kommunen er i en brytningsfase hvor en kompleks og hybrid tilnærming preger styring og ledelse. Nåtidige reformistiske grep utfordrer den tradisjonelle NPM-inspirerte praksisen. De to scenarioene skissert overfor etterspør god oversettelseskompetanse, omsetting fra teori til praksis er betinget på mellomledernes forståelse av lokal kontekst, personlig erfaring, faglig utgangspunkt og hensyn og holdning til medarbeiderne. Kanskje er svaret i å forbli en lærende organisasjon med forandring som det stabile trekket uten å miste fokus på kjerneaktiviteten? (Klev & Levin, 2009, s. 37)

For det andre, forutsettes gode støttespillere, ildsjeler og en troverdig tredjepart for at oversettelse og implementering skal lykkes. En troverdig tredjepart er i denne sammenheng arbeidstakerorganisasjoner som har bidratt i å forme kommunens forståelse av tillit som reformide (Røvik, 2014). Trepertssamarbeidet danner en grunnstruktur for samskaping og tillit som strategi og arbeidsform. Topartssamarbeidet mellom kommunen og arbeidstakerorganisasjonene, ifølge en respondent «*tillit passer godt i den tre-enighet som er typisk norsk demokratisk prosess*» tillitsreform er således kompatibel med organisasjonens verdier og etablert praksis (Røvik, 2007, s. 339). Dette fører til en annen forutsetning for vellykket oversettelse, forankring i kultur og verdier. Det ble tydelig i løpet av oppgaven at vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse var mulig i kommunen hovedsakelig på bakgrunn av den sosiale konteksten et slikt vedtak var en del av (Julsrud, 2018, s. 29), at samfunnet generelt og organisasjonen spesielt er preget av tillit og dette reflekteres i at verdier og normer innad i organisasjonen har hatt en stor betydning for iverksetting. Dette reflekteres i

intervjuobjektens refleksjoner på tillit som styring og ledelsesform. Respondentene påpekte at «Tillit er noe som gjenspeiler det norske samfunnet», og ikke minst mente respondentene at tillit var den naturlige måten å lede på. Mellomledernes refleksjon rundt tillit som arbeidsform er i tråd med Ostrom (2000) sitt utgangspunkt i evolusjonspsykologi, altså at mennesker er betinget samarbeidsvillige, «vi er den vi blir sammen med andre». (Ostrom, 2000) gjengitt i Høyer et al., (2016, s. 21). Respondentenes holdning til endringen kan konstateres som svært positiv til ideen om tillitsbasert styring og ledelse til tross for at ideen var politisk initiert, i følge informanter fra byrådsavdelingene som påpekte at byrådssaken var et politisk administrativt dokument som ikke hadde vært ute på ekstern høringsrunde. Det ble ikke gjort en systematisk undersøkelse fordi byrådsplattformen (politisk dokument) slår fast hvorfor og hvordan man ønsket å få til en tillitsreform, Byrådssak 1055/17 var dermed en oppfølging av innholdet i Byrådsplattformen (Oslo kommune, 2015a).

Tillitsbasert styring og ledelse er en re-aktivering snarere enn et paradigmeskifte. Det kan ikke utelukkes at verdibasisen i offentligheten har vært i et spenningsforhold til markedsinspirerte NPM-styringsprinsipper (Ladegård & Vabo, 2011). At tillitsreform vedtas på samme tid som at delaktighet og samskaping har fått fornyet mening minner om et virus (Røvik, 2007, s. 358) som har vært latent i en periode, altså «gammel vin i nye flasker». Hvis dette utgangspunktet er tatt i betraktning får vi en forklaring på den positive mottakelsen ideen har hatt på mellomledernes forståelse og generelt i hele kommunen. I «Travels of ideas» henviser Czarniawska og Joerges (1996) til noe lignende i Sveriges kommunereform. Czarniawska og Joerges begrunnet den positive forestillingen av kommunereformen med at reformen var ikke noe nytt, ideen hadde avleiret (Røvik, 1996) fra en tidligere periode. Tillitsbasert styring og ledelse er dermed gjenkjennelig fordi tillit i form av medvirkning, medbestemmelse, tillitsvalgte og verneombudapparatet har lenge vært bærebjelken for samarbeid i arbeidslivet, historisk og institusjonelle kjennetegn sagt på en annen måte (Hansen, 2019). Funnene mine underminerer ikke de utilsiktede konsekvenser av NPM-styringsteknikk slik jeg ser det. NPM-tenkning fanger i liten grad opp samfunnsmessige mål og konsentrerer seg i stor grad om måling og overmåling av tjenesteproduksjonen.

Vellykket oversettelse og implementering avhenger av å kunne fortelle en god historie, å kommunisere et fremtidigbilde som er bedre enn nåtiden (Moren, 2011). Språklige konstruksjoner skal helst fortelle et mønster og årsakssammenheng hvor motivet knyttes til et konkret problem og løsning (Julsrud, 2018; Røvik, 2007). Overgangen fra en tillitsreform til tillitsbasert styring og ledelse i tidligere dokumenter er tegn på denne



meningsdannelsesprosessen, stoppeklokketyranniet er et annet eksempel på en merkelapp som har lokalisert problemforståelsen.

Til tross for lokal begeistring for ideen om tillit som strategi og arbeidsform ser det ut som sentrale aktørers forståelse av tillitsbasert styring og ledelse har sprekker i finèren (Vatn, 2018). Dette har kommet frem i ulike offentligopptredener. Noen politiske ledere har fremhevet begrepet tillitsreform og paradigmeskifte (R. Johansen, 2019; Liane, 2016), mens andre politiske ledere har ikke ansett det som aktuelt å ta et oppgjør med utpreget måling i kommunen. I et intervju forteller daværende byråd for utdanning om å ha blitt oppfordret av mange til å ta et oppgjør med mål- og resultatstyring i skolen, «*dem må hun skuffe, skulle byråden ha sagt*» (Vegstein, 2017). Følgelig mangler det sammenheng i begrepsbruken blant administrative ledere og politiske ledere. At problemforståelse sprekker blant sentrale aktørers oppfatning av hva tillitsreformen skal være er snarere en form for identitetsutvikling og organisatorisk schizofreni enn hykleri (Kvåle & Wæraas, 2017).

## 5. Perspektivering

Gjennom å forske på implementering av tillitsreformen fra toppledelsen på Oslo rådhus og utover i virksomhetene, har jeg forsøkt å kartlegge hvordan tillit og handlingsrom erfares av mellomledere i kommunen, samt hvilke betingelser som oppleves som essensielle i translasjon og implementering av tillitsreformen. Studiets forskningsspørsmål kan likevel ikke konkluderes med «to streker under svaret». Studiet gir likevel innsikt i noen forhold som har preget oversettelses- og implementeringsprosessen. Jeg har tatt utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv som drivkraft og motiv for endring, og med det forsøkt å fremvise tillitsreformens inntog i kommunen og den påfølgende meningsdannelsen. Det er likevel et interessant spørsmål om et borgerlig styrt byråd skulle ha gjennomført en tillitsreform. Utfra empiri finner jeg belegg for at det forrige byrådet satte i gang initiativer, bl.a. Seniormeldingen som medførte Tillitsmodellen, slik at man kan si at ideen om en tillitsreform var allerede sådd før byrådsskiftet. Dette gir grunnlag for å betrakte tillitsreformen som en organisasjonsoppskrift med opphav i institusjonaliserte omgivelser. Det er likevel vanskelig å påstå at en tillitsreform skulle vært aktuelt med et borgerlig styrt byråd i Oslo kommune.

Videre har jeg reflektert om omdreiningen i begrepsbruken til tillitsbasert styring og ledelse har hatt innvirkning på implementeringen, om fremstillingen som et organisasjonsutviklingstiltak fremfor et radikalt brudd har dempet forventninger til en tillitsreform, således innebærer ikke tillitsbasert styring og ledelse et paradigmeskifte, men heller en re-aktivering av en ide som har vært latent i en periode. Jeg har tatt utgangspunkt i mellomledernes forståelse av tillitsbasert styring og ledelse, holdningen er svært positiv og i tråd med deres verdier. Med vedtaket om tillit har et nytt sett av verdier kommet til syne, verdier forestiller en handlingslogikk like mye som det påberoper en identitet. Arbeidslivsorganisasjoner har vært en legitimerende aktør i både i kontekstualisering og i implementeringen. Politikernes uttalelser i media ser ikke ut til å samsvare med kommunikasjon internt i kommunen, dette kan se ut som et tegn på identitetsutvikling.

Veien videre er et interessant spørsmål, vedtaket om tillitsbasert styring og ledelse har skiftet debatten om hvordan styring og ledelse skal utøves i forvaltningen. Selv om mønsteret i holdningen til endringene er tydelig er det likevel ikke slik at fortolkninger er entydige. Satsingen med tillitsbasert styring og ledelse har følgelig vært og tilnærmet å skulle endre en kultur så vel som utvikle en tillitskultur, det kommer til å ta enda mer tid, på dette grunnlaget

er det fremdeles tidlig å komme med en konkret konklusjon om tillitsbasert styring og ledelses virkning. Likeledes kan man stille spørsmål ved hvor lang tid det tar før tålmodigheten renner ut. Følgelig, er det et spørsmål om politikerne, om en vellykket implementering er betinget av politisk kontinuitet. Videre er det slik at enhver politiker vil gjennomføre sin politikk, det er konsensus om at valgløfter<sup>6</sup> er drivkraft for detaljstyring.

Det er tydelig at kommunen befinner seg i en ideologisk brytningsfase hvor nåtidige refomatoriske grep utfordrer tradisjonelle NPM-elementer i styring og ledelse av kommunen. Så langt preges styring og ledelse av en pragmatisk tilnærming. Derimot er det et interessant spørsmål om hvorvidt kommunen kan fortsette å opprettholde ulike styringsprinsippet parallelt. Mål- og resultatstyring er fremdeles overordnet styringsprinsipp, men klarer Oslo kommune å leve opp til tillit som bærende delprinsipp? Hvordan er det således å styre med to styringsprinsipper og hvordan de skal tilpasses gjenstår som et åpent spørsmål.

En mulig svakhet med studiet er at jeg ikke har tatt med variasjonene i fagfolkens styringsadferd og profesjonskulturer som et mulig utgangspunkt for en vellykket oversettelse og implementering. Til høsten er det stortingsvalg, de rødgrønne partiene har lovet en tillitsreform nasjonalt. Et interessant område for videre forskning er om en lovendring nasjonalt vil endre forutsetningene for tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune.

---

<sup>6</sup> Bonde (2020)

## 6. Litteraturliste

- Andreasson, U. (2017). Trust - The Nordic Gold. I *ANP* (s. 23). Copenhagen: Nordisk Ministerråd. Hentet fra <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1095959/PREVIEW01.jpg>
- Bakken, T. (2016). Tillitens Risiko. I H. C. Høyer, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit Styring og kontroll* (s. 27-46). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bakli, O., Sundby, I. J. & Botheim, I. (2012). *Ute av kontroll? en artikkelsamling om kontroll og rapportering i Staten*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport-2012-14-ute-av-kontroll.pdf>
- Barbalet, J. (2009). A characterization of trust, and its consequences. *Theory and society*, 38(4), 367-382.
- Beck, T. E. & Plowman, D. A. (2009). Experiencing Rare and Unusual Events Richly: The Role of Middle Managers in Animating and Guiding Organizational Interpretation. *Organization Science*, 20(5), 909-924. Hentet fra <https://pubsonline.informs.org/doi/pdf/10.1287/orsc.1090.0451>
- Benders, J. & Van Veen, K. (2001). What's in a Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions. *Organization*, 8(1), 33-53. <https://doi.org/10.1177/135050840181003>
- Bentzen, T. Ø. (2016). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer: i springet fra ambition til praksis* Roskilde Universitet.
- Bentzen, T. Ø. (2018). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlig organisationer* (1. utg.). København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Bentzen, T. Ø. (2020). *Samskabt styring - nye veje til afbureaukratisering* Samfunnslitteratur.
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. (2018). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse : strukturer, HR, politikk og symboler* (6. utg. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Bonde, A. (2020). Løftepolitikk kontra tillitsreform. *Stat & Styring*, 30(04/2020), 4-16. Hentet fra [https://www.idunn.no/stat/2020/04/loftepolitikk\\_kontra\\_tillitsreform](https://www.idunn.no/stat/2020/04/loftepolitikk_kontra_tillitsreform)
- Bringselius, L. (2017). Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk. *Samtal om tillit i styrning*, 3-24. Hentet fra [https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/35941881/Rapport\\_Tillitsdelegationen\\_2017\\_2\\_upplaga\\_2.pdf](https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/35941881/Rapport_Tillitsdelegationen_2017_2_upplaga_2.pdf)
- Brunsson, N. (1990). Reformers som rutin. I N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *Makten att reformera*. Carlsson Bokförlag: Stockholm.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* Copenhagen Business School Press.
- Brækhus, L. A. (2021, 10.05). Tillitsreform i Oslo. *FriFagbevegelse*. Hentet fra <https://frifagbevegelse.no>
- Busch, T. (2011a). Grensen mellom privat og offentlig sektor i endring. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor - Trender, ideer og praksiser* (s. 78-88). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2011b). Nye trender i offentlig ledelse. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor - Trender, ideer og praksis* (s. 243-262). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner* (1. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T. & Ramstad, L. S. (2004). *Modernisering av offentlig sektor: Endringsprosesser, legitimitet og løse koblinger* Høgskolen i Sør-Trøndelag.
- Busch, T. & Wennes, G. (2012). Holdning til markedsløsninger: organisasjonsidentitet og verdiorientering. *Beta*, 26(1), 20-39. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3134-2012-01-02> ER
- Bøttcher, T. (2014, 24.03). Virker Kobenhavns tillidsreform? *DM Akademikerbladet*. Hentet fra <https://www.akademikerbladet.dk/aktuelt/2014/marts/virker-kobenhavns-tillidsreform>

- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utg.) Universitetsforlaget.
- Czarniawska, B. (1993). *The three dimensional organization. A constructionist view*. Lund: Studentlitteratur, Chatwell Bratt.
- Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996). Travels of ideas. I B. Czarniawska & G. Sevón (Red.), *Translating organizational change* (s. 13-48). de Gruyter.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Engelstad, F. & Hagelund, A. (2015). Introduction: Institutional Change in Neo-Corporatist Society. I F. Engelstad & A. Hagelund (Red.), *Cooperation and Conflict the Nordic Way. Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia*. De Gruyter.
- Falkum, E. (2015). Institutionalization and Dynamic Change of Institutions – the Basic Agreement and Tripartite Structures in Norway. I F. Engelstad & A. Hagelund (Red.), *Cooperation and Conflict the Nordic Way. Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia*. De Gruyter.
- Falkum, E. (2019, 03.des). Essayserie frem mot Vinterseminaret 2020 - Tillit og styring i arbeidslivet. *Sosiologen*. Hentet fra <https://sosiologen.no/essay/essay/tillit-og-styring-i-%20arbeidslivet/>
- Falkum, E., Ingelsrud, M. H. & Nordrik, B. (2016). *Medbestemmelsesbarometeret 2016*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus Hentet fra <https://lederne.no/wp-content/uploads/2016/11/161107-Medbestemmelsesbarometeret-2017.pdf>
- Fallan, L. & Pettersen, I. J. (2010). Mål og mening?—Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi & finans*, 26(01), 99-111.
- For Velferdsstaten. (2018). *Tillitsmodellen - sluttrapport for Prosjekt Tillitsmodellen*. Oslo: For Velferdsstaten. Hentet fra <https://www.velferdsstaten.no/wp-content/uploads/2020/08/Tillitsmodellen-sluttrapport-printutgave-enderlig-220618.pdf>
- Hagelund, A. (2014). Nye styringsformer i velferdsstaten. *Stat & Styring*, (3-2014), 36-38.
- Hansen, C. M. (2019). Reformivrige nordboere. *Stat & Styring*, (4-2019), 24-27.
- Hofstedes, G. (1993). *Kulturer og organisasjoner*. Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag.
- Holm, A., Myrvold, T. & Ruud, M. E. (2018). *Beretning om Oslo Kommune for årene 1987 - 2011* (1. utgave, 1. opplag. utg.). Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Holm, T. & Aasland, S. G. (2015). *Perspektivnotat - Tillit og styring*. Tankesmien Agenda. Hentet fra <https://tankesmienagenda.no/uploads/documents/post/Perspektivnotat-Tillitsreform-web-versjon.pdf>
- Høyser, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (2016). Introduksjon og innledning. I H. C. Høyser, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit, styring, kontroll* (s. 11-27). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (3. utg.) Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2019). Mellomledelse-en spesiell form for ledelse. *Magma*, 2(2019), 46-54. Hentet fra <https://www.magma.no/mellomledelse-en-spesiell-form-for-ledelse>
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomiskadministrative fag* (3. utg.). Oslo: Abstrakt Forlag.
- Johansen, G. (2016, 18.sep). Tillitsbasert ledelse. *Ledernytt*. Hentet fra <https://www.ledernytt.no/tillitsbasert-%20ledelse.5908681-311239.html>
- Johansen, R. (2019, 30.12). Tillitsreform er i gang. *Klassekampen*. Hentet fra <https://klassekampen.no/utgave/2019-12-30/tillitsreformen-er-i-gang>
- Julsrud, T. E. (2018). *Organisatorisk tillit grunnlagte for samarbeid i nettverkenes tid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Karlsen, A. & Isaksen, A. (2008). Den historiske dimensjonen ved kunnskaps- og teknologiutvikling. I A. Isaksen, A. Karlsen & B. Sæther (Red.), *Innovasjoner i norske næringer – et geografisk perspektiv* (s. 28-43). Fagbokforlaget.

- Kjekshus, L. E. (2020). Ledelse og styring i helsesektoren—en balansekunst mellom tillit og kontroll. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 97(1). Hentet fra <https://journals.oslomet.no/index.php/nat/article/view/4090>
- Klev, R. & Levin, M. (2009). *Forandring som praksis: endringsledelse gjennom læring og utvikling*. Fagbokforlaget.
- Kristoff, I. G. & Kristoff, H. G. (2019). *Tillit som strategi og arbeidsform-fra intensjon til realitet* (Masteroppgave). UiO, Oslo.
- Kvale, S. (1996). *Interviews – an introduction to qualitative research interviews*. CA: Sage Publications.
- Kvåle, G. & Wæraas, A. (2017). *Organisasjon og identitet - eit symbolsk perspektiv*. Oslo: Samlaget.
- Ladegård, G. & Vabo, S. I. (2011). Ledelse, styring og verdier. *Magma*, 14(1), 23-31. Hentet fra <https://www.magma.no/ledelse-styring-og-verdier>
- Larsen, B. E. (2015, 30.03). Tillitsreform noen innledende politiske tanker Hentet fra <http://benjaminlarsen.net/blog/2015/11/>
- Liane, V. (2016, 26.01). Oslo skroter stoppeklokkene. *FriFagbevegelse*. Hentet fra <https://frifagbevegelse.no>
- Lincoln, Y. & Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park CA: Sage Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* Russell Sage Foundation.
- Luhmann, N. (1999). *Tillid : en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*. København: Hans Reitzels Forlag (forlag).
- Malterud, K. (2002). Kvalitative metoder i medisinsk forskning-forutsetninger, muligheter og begrensninger. *Tidsskrift - Norske lægeforening*, 122(25), 2468-2472.
- Malterud, K. (2012). Systematic text condensation: A strategy for qualitative analysis. *Scandinavian Journal of Public Health*, 40(8), 795-805. <https://doi.org/10.1177/1403494812465030>
- Malterud, K. (2017). *Kvalitativt forskningsmetoder for medisin og helsefag* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Moren, J. (2011). *Om reformer: en studie av Kvalitetsreformen, Politireform 2000 og Kunnskapsløftet* Karlstads universitet.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2019). *Ways of knowing: Competing methodologies in social and political research* Red Globe Press.
- Nagell, H. (2020). *Tillitsreform på Norsk* (1/2021). Agenda. Hentet fra [https://www.tankesmienagenda.no/uploads/documents/medias/notat\\_tillitsreform\\_i\\_offentlig\\_sektor\\_2021\\_1613493662272.pdf](https://www.tankesmienagenda.no/uploads/documents/medias/notat_tillitsreform_i_offentlig_sektor_2021_1613493662272.pdf)
- Nilsen, J. C. R. (2004). Fra nærhet til distanse og tilbake igjen: Om å analysere sin egen organisasjon. I P. Repstad (Red.), *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis* (s. 234-252). Universitetsforlaget.
- NOU 2015:14. (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring, Budsjet og regnskap i staten*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no>
- Nygård, S. R. & Røvik, K. A. (2014). Hit, men ikke lenger. Når Lean skal løftes inn i klasserommet. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 307-333). Oslo: Cappelen Damm.
- Oslo kommune. (1998). *Konkurransel og kvalitet i Oslo kommune* (Bystyremelding nr. 1/98).
- Oslo kommune. (2002). *Faglig plattform for brukervalg i Oslo kommune* (Byrådssak 212/02).
- Oslo kommune. (2014). *Seniormelding: selvstendige, aktive og trygge eldre i Oslo kommune* (Bystyremelding nr. 1/14).
- Oslo kommune. (2015a). *Byrådsplattform for byrådsamarbeid mellom Arbeidspartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019*. Hentet fra <https://www.sv.no/oslo/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/Byraadserklaering-web.pdf>
- Oslo kommune. (2015b). *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (Byrådssak 1070/15).

- Oslo kommune. (2016). *Byrådets årsberetning 2016*. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no>
- Oslo kommune. (2017). *Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune (Byrådssak 1055/17)*. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no>
- Oslo kommune. (2019a). *Byrådetsforslag til budsjett og økonomiplan 2019-2022*. Hentet fra [www.oslokommune.no](http://www.oslokommune.no)
- Oslo kommune. (2019b). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderparti, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019-2023*. Hentet fra [www.oslo.kommune.no](http://www.oslo.kommune.no)
- Oslo kommune. (2021). *Retningslinjer for byrådsavdelingenes styringsdialog med underliggende etater* (Kommunaldirektørens sak 03/21).
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 137-158. <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.137>
- Ottedal, O. (2018). Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune. *SIRK*, 1(Issue). Hentet fra <https://iia.no>
- Paulsen, J. M. (2016). Enhetsskolen: profesjonell autonomi under statlig overvåkning. I H. C. Høyer, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit, styring, kontroll*. Oslo: Universitetsforlag.
- Produktivitetskomisjonen. (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd - Produktivitetskomisjonens første rapport*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ef2418d9076e4423ab5908689da67700/no/pdfs/nou201520150001000dddpdfs.pdf>
- Repstad, P. (1993). *Mellom nærhet og distanse* Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of management review*, 23(3), 393-404.
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 51-58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03> E
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (1996). Deinstitutionalization and the logic of fashion. I B. Czarniawska & G. Sevón (Red.), *Translating organizational change* (bd. 139, s. 172). de Gruyter.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner - trender i organisasjonstenkning ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21 århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2014). Reformideer og deres tornefulle vei inn i skolefeltet. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 13-50). Oslo: Cappelen Damm.
- Røvik, K. A. & Pettersen, H. M. (2014). Masterideer. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. Moksnes (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 54-86). Oslo: Cappelen Damm.
- Schnedler, W. & Vadovic, R. (2011). Legitimacy of control. *Journal of Economics & Management Strategy*, 20(4), 985-1009.
- Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J. F. & Silverman, D. (Red.). (2007). *Qualitative research practice*. London: Sage.
- Selznick, P. (2011). *Leadership in administration: A sociological interpretation* Quid Pro Books.
- Sosialistisk Venstre. (2014). Ny kurs for velferden: Prinsipper for en tillitsreform Hentet 29.03 2021 fra <https://www.sv.no/wp-content/uploads/2014/01/Prinsipper-for-en-tillitsreform.pdf>
- Sørensen, R. J. & Thomsen, C. (2018). *En effektiv offentlig sektor: organisering, styring og ledelse i stat og kommune* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlag.



- Sørhaug, T. (2010). Lederskap: Mellom ledelse og styring. I G. Ladegård & S. I. Vabo (Red.), *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (2015). *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitative metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vabø, M. (2007). Organisering for velferd: hjemmetjenesten i en styringsideologisk brytningstid, dr. philos avhandling. *Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, Oslo*.
- Vatn, G. (2018). *Troen på tillitsreformen—en studie av sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen i Oslo kommune* OsloMet-storbyuniversitetet. Hentet fra <https://hdl.handle.net/10642/6308>
- Vegstein, L. U. L. (2017, 21.11). Slaget på møterom 103. *Klassekampen*. Hentet fra <https://arkiv.klassekampen.no>
- Øyum, L., Nilssen, T., Andersen, T. K. & Ravn, J. E. (2020). *Arbeidsfaglige perspektiver på tillitsskapende prosesser i norsk offentlig arbeidsliv*. Trondheim: SINTEF
- Aasbrenn, K. (2016). Privat vs. offentlig tjensteloggikk - om samfunnsoppdraget og behovet for en "offentlig" tjenesteforståelse IH. C. Høyen, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit, styring, kontroll* (s. 99-115). Oslo: Universitetsforlaget.
- Aasland, S. (2016). Tillit opp fra kistebunnen. *Stat & Styring*, 26(03), 6-9.



# Vedlegg 1 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

## Informasjonsskriv om prosjektet

### **Oversettelse og implementering av tillitsreformen i Oslo kommune**

Dette er et informasjonsskriv om forskningsprosjektet og hva formålet med det er. Vi håper du har mulighet til å bli intervjuet.

#### **Formål**

Prosjektets intensjon er å undersøke nærmere hvordan innføring av tillitsreformen; tillitsbasert styring og ledelse, basert på byrådssak 1055/77 har bidratt til å forme den daglige praksis på et leder-/mellomledernivå i Oslo kommunes virksomheter. Vedtaket (Byrådssak 1055/17) skulle gi effekter på styring, ledelse, medarbeiderskap og arbeidsprosesser til fordel for kommunens innbyggere. Hvorvidt intensjonen forstås, internaliseres og omsettes i kommunens virksomheter er oppgavens fokus. Dette skal gjennomføres ved å innhente og analysere empiriske data fra representanter fra kommunens øverste ledelse i Byrådsavdelingene i første omgang. Deretter skal informasjonen fra byrådsavdelingene brukes i å velge en Bydel som skal danne caset for forskningsstudiet.

#### **Hvem er ansvarlig for gjennomføring av forskningsprosjektet?**

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Handelshøyskolen, ved Dickson Agano Anam og Geir Hyrve er ansvarlige for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om delta?**

Vi ønsket kontakt med ledere og mellomledere i Oslo kommune for å finne ut mer hvordan tillitsbasert styring og ledelse forstås, internaliseres og iverksettes.

#### **Hva innebærer det for deg?**

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det å stille til et individuelt intervju. Det vil ta cirka en time og vi tar opp samtalen med et lydopptak.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Om du velger å delta kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg er anonymisert, og det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

#### **Dit personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. I prosjektperioden er det vi som vil ha tilgang til innsamlet data der navnet er anonymisert og lagret adskilt fra øvrige data som vil være låst med passord.

#### **Hva skjer med personopplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 20 april 2021 og da vil lydopptak og samtykkeskjema slettes.

## Dine rettigheter

Så lenge du kan identifisere i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

## Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønske å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- NTNU ved (veileder) Geir Hyrve på tlf 73 55 89 16/ 97094141 eller epost [geir.hyrve@ntnu.no](mailto:geir.hyrve@ntnu.no).
- Dickson Agano Anam tlf 96661530 e-post [dikagano@hotmail.com](mailto:dikagano@hotmail.com).
- Personvernombud Thomas Helgesen ved NTNU e-post [thomas.helgesen@ntnu.no](mailto:thomas.helgesen@ntnu.no).
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på e-post [personverntjeneste@nsd.no](mailto:personverntjeneste@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Dickson Agano Anam

(Student)

Geir Hyrve

(Veileder)

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet (Oversettelse og implementering av tillitsreform i Oslo kommune), og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykke til:

- å delta i intervju

Jeg samtykke til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet i april 2021

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vedlegg 2 - Intervjuguide

### Intervjuguide – Innledende intervju i byrådsavdelingene (Byrådsavdelingene (BYR))

#### Introduksjon

Fortell litt om deg selv og din rolle i organisasjonen (fagbakgrunn, hvor lenge du har jobbet i organisasjonen (BYR))

#### Spsm 1: forstår/tolke reform

Hva er bakgrunnen/intensjonen med tillitsbasert styring og ledelse

Hvordan bør Byrådsaken 1055/17 fungere i praksis som styrings- og ledelsesverktøy

b) Hvordan fungere reformen ved siden av andre styringspraksis (MRS)

Hvilke tanker har du om rapportering og kontroll

#### Spsm 2: Hvilke måter settes reform på dagsorden

Hvilke tiltak er satt i gang for å understøtte iverksetting av tillitsreformen

Hva er de positive forventede resultat med denne styrings- og ledelses form

b) hvilke endringer har skjedd siden saken ble vedtatt innført i kommune (**mindre rapportering**)

Hvordan skal tillitsbasert styring og ledelse danne dagsorden i de ulike virksomhetene

#### Spørsmål 3: Barriere til implementering

Hva etter din mening er ulempene med tillitsbasert styring og ledelse

Hvilke utfordringer kan oppstå/har oppstått i implementerings- og iverksettingsarbeidet

#### Spsm 4: Omsetning i praksis

Hvilke forutsetninger skal være til stedet for å få til vellykket implementering

b) hvilke tiltak er satt i gang ifm implementering

Hvem har vært involvert i dette arbeidet/burde det ha vært flere

### **Kommunale virksomheter/bydel**

- Hvordan har reformen blitt fulgt opp evaluert i ettertiden/fremtidig planer med reformen
- I byråds sak 1055/17 står det at implementering må tilpasses virksomhetens egenart, hvilke inntrykk har du om den jobben gjort i bydelene knyttet til implementering av tillitsreform
- Hvilke bydel kan du foreslå til meg å kontakte for å få et mer dypt gående innblikk i arbeidet med implementering av tillitsbasert styring og ledelse

### **Avrundning**

- ✓ Takk for tiden, det var spennende å høre om dine erfaringer
- ✓ Du er velkommen å ta kontakt hvis du kommer opp med noe viktig du har glemt å nevne
- ✓ Påminnelse om anonymitet i forbindelse med publisering av forskningsprosjektet

## Vedlegg 3 - Intervjuguide

### **Intervjuguide Leder-/mellomledernivå Bydelen/virksomhet**

Generelle informasjon om forskningen og fremgangsmåten, forklaring på hvorfor respondenten har blitt valgt, informasjon om fortrolighet og personvern og ikke minst informere om lydopptak.

#### **Introduksjon**

Fortell litt om deg selv og din rolle i organisasjonen (fagbakgrunn, hvor lenge du har jobbet i bydelen/Utdanningsetaten)

#### **Spsm 1 Forståelse/tolkning**

Hvordan forstår du Tillitsbasert styring og ledelse slik det er nedfelt i Byrådssaken

Hva synes du om kontroll i utøvelse av lederrollen

#### **Spsm 2 reformen på dagsorden i virksomhet/bydel**

Hvilke tiltak er satt i gang ifm med implementering av reformen for å realisere forventninger med Byrådssaken 1055/17

Hvordan settes reformen på dagsorden

Hvem har vært involvert i prosessen

Hva mener du er de ønskede resultatene med TSL

Hvilke endringer har funnet sted etter at TSL ble vedtatt

#### **Spsm 4. barriere**

Hva er ulempene knyttet til TSL

Hvilke utfordringer oppleves i implementeringsarbeidet

b) hvordan synes du at utfordringene kan løses

### **Spsm 3. Omsetning til praksis**

Hvilke forutsetninger skal være til stede for å få til vellykket implementering

Hvordan omsettes reformen til praksis

Hvilke verdier fremme Tillitsbasert styring og ledelse

✓ Hvordan har rollene endret seg

Politisk ledelse, administrative ledelse, medarbeider org. medarbeidere

Hvordan synes du at bydelen/virksomheten bør jobbe videre med implementering av tillitsbasert styring og ledelse

### **Avrundning**

- ✓ Takk for tiden, det var spennende å høre om dine erfaringer
- ✓ Du er velkommen å ta kontakt hvis du kommer opp med noe viktig du har glemt å nevne
- ✓ Påminnelse om anonymitet i forbindelse med publisering av forskningsprosjektet

## Vedlegg 4 – Godkjenning NSD

### Meldeskjema NSD



#### NSD sin vurdering

#### Prosjekttittel

Oversettelse og implementering av tillitsreformen i Oslo kommune

#### Referansenummer

944375

#### Registrert

29.10.2020 av Dickson Agano Anam - [dicksoaa@stud.ntnu.no](mailto:dicksoaa@stud.ntnu.no)

#### Behandlingsansvarlig institusjon

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for økonomi (ØK) / NTNU  
Handelshøyskolen

#### Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Geir Hyrve, [geir.hyrve@ntnu.no](mailto:geir.hyrve@ntnu.no), tlf: 97094141

#### Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

#### Kontaktinformasjon, student

Dickson Agano Anam, [dikagano@hotmail.com](mailto:dikagano@hotmail.com), tlf: 96661530

#### Prosjektperiode

17.11.2020 - 20.04.2021

#### Status

26.11.2020 - Vurdert

#### Vurdering (1)

## 26.11.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjema med vedlegg 26.11.2020. Behandlingen kan starte.

### FORUTSETNINGER FOR VURDERINGEN

Vi legger til grunn at NTNUs retningslinjer for behandling av personopplysninger i studentprosjekter følges: <https://innsida.ntnu.no/wiki/-/wiki/Norsk/Lagringsguide>

### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: [https://nsd.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html) Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 20.4.2021.

### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet



## DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

## FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

## OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Lasse Raa Tlf. personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

