

Steen Vallentin

Tillidens muligheder i velfærdsledelse: fra hierarki og marked til moral og sociale relationer¹

Modeller for udvikling af den danske velfærd bliver ved med at trække på tillid som en væsentlig ressource. Det kommer til udtryk i bestræbelser på at fremme afbureaukratisering, selvledelse og frisættelse. Men hvad er det for en tillid, vi taler om, når vi taler om tillid i det offentlige? Udgangspunktet for denne artikel er, at tillid ikke er en entydig størrelse, men kommer til udtryk på forskellige måder, som er rodfæstet i forskellige modeller for offentlig ledelse og styring og deres underliggende antagelser. Der argumenteres således for, at tillidens funktionsmåde kan sammenfattes i fire paradigmer: *institutionel tillid*, *økonomisk tillid*, *moralsk tillid* og *relationel tillid*. Artiklen præsenterer de analytiske og ledelses- og styringsrelaterede indsigter, der er forbundet med de fire paradigmer og deres indbyrdes samspil og kommer med forslag til, hvordan en relationelt orienteret forskningsdagsorden om offentlig tillid kan se ud.

Nøgleord: tillid, tillidsbaseret ledelse, offentlig ledelse og styring, New Public Management, New Public Governance

Tillid har været et centralt tema i udviklingen af den danske velfærd over de sidste 10-15 år. Det er kommet til udtryk i bestræbelser på at fremme afbureaukratisering, selvledelse og frisættelse af offentlige organisationer og deres ledere og ansatte baseret på tillid – som modvægt til rigide regler og den økonomiske overstyring, der særligt forbindes med udbredelsen af New Public Management (NPM) (Hood og Dixon, 2015). Tillidsbaserede reformer skal være til gavn for alt fra den offentlige værdiskabelse og kvaliteten af offentlige serviceydelser til de offentligt ansattes motivation, trivsel og psykiske arbejdsmiljø. Det er tanken.

Tillidsagendaen vandt først for alvor hævd med regeringsgrundlaget fra oktober 2011 (*Et Danmark, der står sammen*), hvor den socialdemokratisk ledede regering Helle Thorning-Schmidt lagde op til modernisering af den offentlige sektor med ”fokus på ledelse, tillid, faglighed og afbureaukratisering” (Den danske regering, 2011: 63). Efter at være blevet undsagt af daværende økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager, fik tillidsdagsordenen nyt liv da regeringen i juni 2013 sammen med KL, Danske Regioner, Akademikerne, FTF og

OAo indgik *Aftalen om modernisering af den offentlige sektor*. Trepartsaftalen, som for mange er tillidsreformen, bygger på syv generelle principper, herunder at ”ledelse og styring skal tage afsæt i tillid og ansvar”, og blev i 2014 udmøntet i en såkaldt startpakke fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, som skulle sætte gang i dialogen om tillidsreformen på alle offentlige arbejdspladser i stat, regioner og kommuner. I årene siden er denne udvikling blevet fulgt op af en række tilsvarende politiske udmeldinger, der under overskrifter som ”fingrene-væk reform” (2016) og ”nærhedsreform” (2019) forbinder modernisering og udvikling med tillid, afbureaukratisering og øget selvbestemmelse.

Tillid er en reformbestræbelse, der eksisterer sideløbende med andre reformbestræbelser, og der kan være flere barrierer i vejen for dens fremme, herunder almindelig reformtræthed og problemer med løbende nedskæringer og akut overbelastning og underbemanding i dele af den offentlige sektor. Bortset fra sådanne konkrete udfordringer vil denne artikel argumentere for, at mangel på tydelighed og fælles forståelse af tillid også kan stå i vejen for, at tillidsbaserede reformer kan virke og levere resultater i praksis (se også Vallentin, 2023).

Den offentlige tillidsdagsorden kan ikke reduceres til spørgsmål om sprogbrug, men betydningen af den manglende tydelighed i formidlingen af tillidens mening, muligheder og begrænsninger skal ikke undervurderes. Et eksempel på flertydigheden finder man i regeringsgrundlaget for SVM-regeringen, *Ansvar for Danmark*, ifølge hvilket regeringen vil ”gennemføre den mest omfattende frisættelse af den offentlige sektor i velfærdssamfundets historie”. Regeringsgrundlaget lægger på den ene side vægt på, at offentlige ledere skal have større ledelsesrum, at medarbejderne skal mødes med tillid og respekt for deres faglighed, og at statslig og kommunal regulering, tilsyn og kontrol skal begrænses. På den anden side handler regeringens bud på *Velfærd 2.0* også om at ”styrke det frie valg”. Den enkelte borger skal have flere og bedre muligheder for at vælge den velfærd og service, der passer bedst til vedkommendes livssituation. Og det skal ske ”på en måde, der ikke medfører øget bureaukrati”. Der advokeres med andre ord for mere marked og mere konkurrenceudsættelse af offentlig velfærd og service. Det forudsættes, at en afbureaukratiseringsdagsorden, der handler om at fremme samarbejdet og sammenhængskraften i den offentlige sektor på et grundlag af tillid, kan spille sammen med liberalistiske fordringer om markedsførelse og konkurrenceudsættelse.

Man kan så spørge: Hvad har frit valg at gøre med offentlig frisættelse og tillid. Er frit valg ikke snarere en del af NPM, og fører det ikke ofte til mere – snarere end mindre – bureaukrati, i og med at det almindeligvis kræver udførlige specifikationer og kontrol af offentlige serviceydelser at udsætte dem for konkurrence (Petersen og Hjelm, 2013)? På den ene side er denne sammen-

blanding symptomatisk for inkonsekvensen i mange politiske udmeldinger om tillidsreformer over de sidste 10-15 år. På den anden side sætter regeringsgrundlaget tillidsbarren højere, end det er set før, og så må tiden vise, om handlingerne og resultaterne kan stå mål med de formulerede ambitioner. Under alle omstændigheder er pointen ikke, at regeringsgrundlaget blander tillid sammen med noget andet (frit valg), som slet ikke har noget med tillid at gøre. I denne artikels optik er der snarere tale om to forskellige tillidsforståelser – en relationel og en økonomisk – som godt kan indgå i et konstruktivt samspil, men som også kan være i direkte konflikt med hinanden.

Det er et udbredt synspunkt, at tillid er en vigtig bestanddel af moderne ledelse, men udsagnet kan betyde mange forskellige ting og kan im- eller eksplicit gøre *regler, kontrakter, værdier* eller *sociale relationer* til holdepunkt. Artiklen vil vise, hvordan der til hvert af disse holdepunkter er knyttet en teori om tillid og en særlig forståelse af offentlig ledelse og styring. Artiklens formål er således at udrede de forskellige tillidsforståelser, der er forbundet med moderne velfærdsledelse, at reflektere over deres forskelle og ligheder og vise, hvordan de kan supplere og komplementere hinanden og komme til udtryk i hybride former. Artiklens udgangspunkt er, at et integreret og inkluderende teoretisk rammeværk (jf. Blomquist, 1997) kan adressere – og måske bidrage til at udbedre – problemer med flertydighed og manglende fælles forståelse, og at en sociologisk tilgang giver et produktivt afsæt for at udrede den organisatoriske tillids flerdimensionelle og mangefacetterede virkemåde og implikationer.

Artiklens centrale bidrag er således et teoretisk rammeværk, som sonderer mellem *institutionel, økonomisk, moralsk* og *relationel* tillid. Der argumenteres for, at disse former hver især og samtidig udgør en del af tillidens sociale virkelighed i offentlige organisationer, og at de har paradigmatisk træk i den forstand, at de hver især repræsenterer en særlig måde at definere tillid på og et sæt af normative handlingsanvisninger. Det er disse tillidsformers funktionsmåder og ikke mindst deres dynamiske samspil og resulterende hybride former, som vi har brug for at forstå bedre for at tilegne os et mere helhedsorienteret og balanceret billede af tillidens sociale eksistensbetingelser og dens muligheder og udfordringer i moderne velfærdsledelse (se også Bentzen, 2019, 2023).

Som det næste præsenteres det teoretiske rammeværk og dets underliggende antagelser, efterfulgt af gennemgangen af de fire tillidsparadigmer. Dette leder til en sammenfattende diskussion og præsentation af en relationelt orienteret forskningsdagsorden om tillid i en offentlig kontekst.

Tillidsparadigmer i offentlig ledelse og styring

Det sociologiske udgangspunkt indebærer, at tillid skal forstås som en multidimensionel social virkelighed og en egenskab ved kollektive enheder (Lewis og Weigert, 1985). Med dette udgangspunkt forbliver individuelle oplevelser og psykologiske tilstande naturligvis yderst relevante, men de skal altid betragtes i kontekst og som socialt betingede. I sidste ende befinder tillid sig forståelsesmæssigt på grænsen mellem sociologi og psykologi (Tyler, 2003). Mens organisatorisk tillid ofte behandles som et interpersonelt fænomen, der involverer individuelle oplevelser (Fulmer og Gelfand, 2012) og/eller dyadiske relationer (Kroeger, 2013), ønskes det her at betone, hvordan en helhedsorienteret forståelse også er nødt til at tage højde for og aktivt inddrage upersonlige og systemiske tillidselementer (Vanhala, Puumalainen og Blomquist, 2011).

Integreret rammeværk kan betyde forskellige ting i en offentlig kontekst. En væsentlig afgrænsning har at gøre med analyseniveau. Man kan som udgangspunkt tale om tre typer relationer i forhold til den offentlige sektor og tillid: T1) borgeres og organisationers tillid til det politiske system og den offentlige sektor (udefra-ind); T2) det politiske systems og den offentlige sektors tillid til borgere og organisationer (indefra-ud); T3) tillid i det politiske system og i den offentlige sektor (internt) (Bouckaert, 2012a). Forskningen i offentlig ledelse og styring i relation til tillid har først og fremmest fokuseret på den første type relation (Bouckaert, 2012a.; Oomsels og Bouckaert, 2014; Oomsels et al., 2019; Pearce, 2008) og tilhørende dagsordener vedrørende antikorruption, gennemsigtighed og ansvarliggørelse i forhold til det omgivende samfunds forventninger og krav (Fritzen, Serritzlew og Svendsen, 2014; European Commission, 2017; OECD, 2017).

Denne artikels fokus er den tredje type relation og dermed tillidens virkemåde internt i den offentlige sektor, med særligt fokus på hvordan tillid kommer til at indgå i bestræbelser på at skabe organisatorisk forandring (se også Bentzen, 2019, 2023; Hasche, Höglund og Mårtensson, 2021; Edelenbos og Eshuis, 2012; Vallentin, 2023; Vallentin og Thygesen, 2017). Som Hasche, Höglund og Mårtensson (2021) fremhæver, er den interne tillids værdi og betydning ikke afgrænset til indersiden af offentlige organisationer. Den har også betydning for tillidsskabelse med andre organisationer og i sidste ende for borgernes tillid til, at offentlige organisationer ledes kvalificeret og effektivt. T3 omfatter både intra- og interorganisatoriske relationer internt i og imellem offentlige organisationer. Hertil kan føjes vertikale og horisontale relationer mellem politikere og offentlige ledere, leder-leader-relationer på tværs og relationer mellem offentlige ledere og medarbejdere (Bentzen, 2023). Artiklens primære fokus er intraorganisatoriske processer, men den teoretiske behandling vil også inddrage interor-

ganisatoriske aspekter. Artiklen afgrænser sig fra at gå dybere ind i politikernes rolle og den politiske styrings betydning for tilliden i offentlige organisationer.

Med dette teoretiske udgangspunkt og analytiske fokus kan tillid forstås som en form for *accept af sårbarhed* fra den, der viser tillid i forhold til den eller dem, som vises tillid (Baier, 1986; Mayer, Davis og Schoorman, 1995). Her trækker artiklen på Mayer, Davis og Schoorman og deres meget anvendte definition af tillid som ”en parts vilje til at være sårbar over for en anden parts handling baseret på forventningen om, at den anden part vil udføre en bestemt handling, der er vigtig for den, som viser tillid, uanset dennes evne til at overvåge eller kontrollere den anden part” (1995: 712). Til forskel fra en psykologisk forståelse betoner en sociologisk tilgang, hvordan accept af sårbarhed ikke blot er udtryk for en indre vilje, men kommer til udtryk i social handling. Som et supplement til accept af sårbarhed kan tillid betragtes som en måde at *reducere kompleksitet og muliggøre handling* – ved at satse på positive fremtidige udfald af aftaler, interaktioner eller transaktioner og udelukke negative muligheder fra overvejelse på trods af usikkerheder og risici (Luhmann, 1999). De fire tillidsforståelser, der præsenteres i det følgende, reducerer kompleksitet på hver deres måde og medierer offentlige lederes og medarbejderes tilbøjelighed til at vise tillid og acceptere sårbarhed på forskellige måder.

De fire tillidsforståelser indeholder på den ene side mange indsigter, som har generel ledelsesmæssig relevans (men som ikke udvikles i denne artikel). På den anden side er de indlejret på en særlig måde i den historiske udvikling af offentlig ledelse og styring. Artiklen vil således vise, hvordan institutionel tillid er forbundet med såvel det klassiske weberianske som det neoweberianske bureaukrati, mens økonomisk tillid kommer til udtryk i NPM, moralsk tillid i bureaukratisk etos og værdier, og relationel tillid i New Public Governance (NPG) som styringsparadigme. Denne artikel er ikke den første til at foreslå, at der er forskellige grundlæggende forståelser af tillid på spil i forskellige forestillinger om offentlig ledelse og styring, og at den teoretiske tillidslitteratur kan bidrage til at give noget teoretisk tyngde til denne indsigte. Med dette argument bygges der på tidligere forskning af især Bouckaert (2012a, 2012b) og Van de Walle (2011, 2017).

Bouckaert (2012b) tager udgangspunkt i den meget citerede artikel af Rousseau et al. (1998), som skelner mellem fire typer tillid: 1) *afskrækkelsesbaseret tillid*, som forudsætter at der, for at en anden skal være troværdig, skal være effektive sanktioner på plads for at straffe afvigende adfærd; 2) *kalkulebaseret tillid*, som er et udtryk for rational choice og modelleret efter økonomiske transaktioner. Denne form for tillid bygger ikke kun på (negative) afskrækkelsesmekanismer, men også på (positiv) information om den anden, herunder signaler

som omdømme og certificering; 3) *relationel tillid*, som bygger på gentagne sociale interaktioner over tid mellem parterne. Denne form for tillid bygger på information – om pålidelighed og velvilje – som bliver til internt i den sociale relation; 4) *institutionsbaseret tillid*, som henviser til institutionelle tillidseffekter rangerende fra lovhjemlede regler til sociale og kulturelle normer – og de latente eller manifesterede sanktioner, der er forbundet med brud på regler eller normer (Rousseau et al., 1998).

Rousseau et al. (1998) konkluderer, at afskrækkelsesbaseret tillid med sit ensidige fokus på kontrolmekanismer i sidste ende ikke fortjener betegnelsen tillid, og ender derfor med at udelukke denne form fra deres teoretiske kategorisering. Det betyder vel at mærke ikke, at afskrækkelse kan tages helt ud af tillidsligningen, da den spiller en væsentlig rolle i konstitueringen af både kalkulebaseret og institutionsbaseret tillid. I stedet for at anvende afskrækkelsesbaseret tillid som en selvstændig kategori i artiklens teoretiske rammeværk, understreges betydningen af afskrækkelse i begge disse former for tillid. Relationel tillid er der, hvor følelser ifølge Rousseau et al. (1998) kommer ind i billedet. Relationel tillid afspejler, hvordan gentagne sociale interaktioner kan føre til gensidig omsorg og følelsesmæssige bånd mellem de involverede parter. Relationel tillid kan således betragtes som *affektiv tillid* (Baier, 1986) eller *identitetsbaseret tillid* (Coleman, 1990). Ifølge Lewicki og Bunker (1996: 123) udvikler identitets- eller identifikationsbaseret tillid sig, når man både kender og kan forudsige den andens behov, valg og præferencer samt deler nogle af de samme behov, valg og præferencer.

Van de Walle (2017) argumenterer for, at identifikationsbaseret tillid – i modsætning til kalkuleret eller vidensbaseret tillid – er baseret på følelser snarere end rationel kognition og for hver enkelt person er begrænset til nogle få sociale relationer (især dem der er baseret på fælles sociopolitiske, etniske eller politiske værdier og baggrunde). I denne artikel argumenteres der dog for, at relationel tillid handler om andet og meget mere end tætte og følelsesprægede personlige relationer i organisationer. ”Det relationelle” har mere vidtrækkende betydning for udviklingen af offentlig ledelse og organisation (Choudhury, 2008), og denne indsigt kan ikke indeholdes i kategorier som identifikationsbaseret eller affektiv tillid. For at inkludere disse vigtige facetter af tillid er det nødvendigt at introducere en yderligere kategori: *moralisk tillid*, som udmærker sig ved at betone ubetingede, følelsesprægede og identifikationsbaserede – til forskel fra rationelt kalkulerede – aspekter af tillid.

Resultatet bliver således fire tillidsparadigmer. Institutionsbaseret tillid bliver i artiklens sociologiske læsning til *institutionel tillid*, mens kalkulebaseret tillid betegnes som *økonomisk tillid* for at tydeliggøre forbindelsen, i den kon-

krete sammenhæng, til NPM. Tilsammen er de udtryk for den organisatoriske tillids systemiske former, mens *relationel tillid* og *moralsk tillid* bliver begreber for den organisatoriske tillids sociale former. Med henblik på en mere systematisk redegørelse for forskelle og ligheder mellem de forskellige tillidsparadigmer er de placeret i en firefeltsmatrice som vist i tabel 1.

Tabel 1: Tillidsparadigmer

	Sociale strukturer og processer	Fundamentale antagelser og principper
Systemtillid	INSTITUTIONEL	ØKONOMISK
Social tillid	RELATIONEL	MORALSK

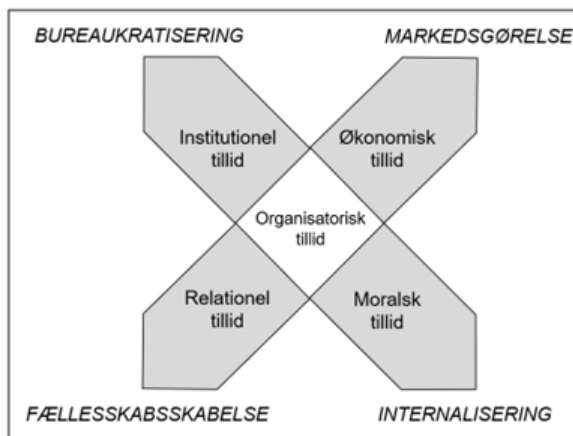
Kilder: Vallentin og Thygesen (2017) og Bouckaert (2012b).

På den ene akse skelnes der mellem tillid som en strukturel variabel i modsætning til tillid som en bestanddel af sociale interaktioner. Med andre ord skelnes der mellem forståelser, som lægger vægt på (upersonlig) systemtillid, og forståelser, som understreger betydningen af social tillid (mellem mennesker). Når fokus er på systemtillid (Luhmann, 1999), bliver tillid mere en baggrundsvariabel, mens et fokus på social tillid betyder, at tillid bliver sat i forgrunden som et mere håndgribeligt og nærværende organisatorisk og ledelsesmæssigt anliggende. Jf. den sociologiske grunddefinition af tillid som accept af sårbarhed skal det understreges, at de sociale tillidsformer er væsentligt mere accepterende i forhold til sårbarhed end systemtillidens former, som i udgangspunktet er mere kontrollerende anlagt. Artiklen vil dog vise, at systemtillid godt kan indrettes på en måde, som er tolerant i forhold til sårbarhed og hertil hørende usikkerheder og risici.

På den anden akse skelnes der mellem tillid som et produkt af sociale strukturer og processer til forskel fra mere grundlæggende antagelser og principper. Førstnævnte gør tillid til et empirisk og dermed variabelt spørgsmål, knyttet til et bestemt sted og tidspunkt. Således rummer både den institutionelle og den relationelle forståelse variation og ambivalens. Omvendt bygger den økonomiske og den moralske forståelse af tillid på stærke antagelser – henholdsvis negative og positive – om menneskets natur, og hvad der motiverer mennesker. Disse antagelser er normative og principielle i den forstand, at de ikke er åbne for empirisk korrektion. I denne forstand er de lokaliseret uden for specifikke rumlige og tidslige koordinater og dermed mere “grundlæggende”.

Tillidsparadigmerne kan også betragtes som fire strømpile, der udgør forskellige normative og/eller instrumentelle handlingsanvisninger. Dette er illustreret i figur 1, som giver et overblik over de processuelle træk i de fire paradigmer fra *bureaukratisering* (institutionel tillid) og *markedsførelse* (økonomisk tillid) til *internalisering* (eller individualiseret ansvarliggørelse) af moralsk tillid og den *fællesskabsskabelse*, som er forbundet med relationel tillid.

Figur 1: Tillidsparadigmernes processuelle træk



I de følgende afsnit gennemgås og diskuteres de fire tillidsparadigmer enkeltvis og i forhold til hinanden.

Institutionel tillid

Den institutionelle tillids virkelighed er indbygget i regler og normer, som i vidt omfang tages for givet i organisationer. Tillid er forbundet med formelle og uformelle måder at gøre tingene på, som ikke kræver yderligere forklaring eller selvstændig tanke eller handling. Tillid er med andre ord forbundet med det velkendte og rutineprægede (Möllering, 2006). Folk har tillid, fordi de oplever, at andre også har tillid (Luhmann, 1999). Institutionel tillid afspejles således i en generel og ofte diffus tillid til sociale systemers funktion, uanset om der er tale om abstrakte regelsæt eller mere konkrete organisationsstrukturer (Bachmann, 2018). I den offentlige sektor er dette perspektiv tæt forbundet med det klassiske bureaukratiske styringsparadigme med dets fokus på formelle regler, procedurer og sanktioner og dets hierarkiske fordeling af roller (stillinger), kompetencer og ansvar. I det klassiske, idealtypiske weberianske bureaukrati er

der ingen grund til at tale eksplicit om tillid, da den er indlejret i organisatoriske strukturer og processer og i professionelle normer (Grey og Garsten, 2001). Max Weber var den første til at bemærke, at formelle sociale mekanismer er designet til at garantere eller sikre troværdig adfærd, hvilket medfører et skift i fokus fra personlige relationer til sociale strukturer som grundlaget for tillid (Hosmer, 1995).

Institutionel tillid stammer ideelt set fra, at systemet fungerer, som det skal: som et middel til at garantere upersonlig og passionsløs (og derfor retfærdig) behandling og tildeling af rettigheder og pligter uden diskrimination eller korruption – med meritokrati, universalisme og neutralitet som centrale bureaukratiske værdier (Monteiro og Adler, 2022). Under sådanne betingelser forstås tillid ikke som en egenskab ved enkeltpersoner, men snarere som et biprodukt af at følge gældende regler og normer for adfærd (Grey og Garsten, 2001: 234). Tillid bliver et ikkeproblem på grund af stærkt formaliserede regler og interaktioner (Van de Walle, 2011). Med andre ord tjener institutionelle arrangementer som funktionelle ækvivalenter til positive personlige oplevelser eller fælles karakteristika og baggrunde blandt aktører (Bachmann, 2018). Bureaukratisering af tillid skal således forstås som dens indlejring i organisatoriske regler, normer, strukturer og rutiner – og tilhørende uafhængighed af individuelle aktørers subjektive vurderinger. Det idealtypiske weberianske bureaukrati er således kendetegnet ved dets indbyggede ikkeafhængighed af social tillid. Denne ikkeafhængighed kan ligefrem betragtes som en dyd, da den har til formål at begrænse korruption og forskelsbehandling og understøtte gennemsigtighed og ansvarlighed.

Som nævnt er institutionel tillid kendetegnet ved en vis variation og en vis båndbredde i forhold til tillid. Organisatoriske regler, normer, strukturer og rutiner kan i sidste ende være udformet på mange forskellige måder – også i en bureaukratisk sammenhæng. Institutionel tillid er ikke kun forbundet med den klassiske weberianske model, men også med forestillinger om den neoweberianske stat, hvor støtte til klassiske bureaukratiske værdier går hånd i hånd med moderate reforminitiativer (Bouckaert, 2022; Pollitt og Bouckaert, 2011). Handlingsanvisningerne i NPG (Osborne, 2006, 2010) er tilsvarende udtryk for, at institutionelle rammevilkår kan indrettes med henblik på at understøtte relationelle idealer og social tillid som værdi eller styringsrationale. Omvendt kan det samme også gøre sig gældende med NPM, når offentlig organisering bliver underlagt et økonomisk styringsrationale. Med andre ord kan vi både tale om, at institutionel tillid har en egendynamik, som er forbundet med regler og normer, og at den kan være præget af andre dynamikker (relationelle, økonomiske), der kan være befordrende eller begrænsende for oplevelser af tillid.

Forskellige former for "reformtillid" på velfærdsområdet eksemplificerer, hvordan tillid kan bureaukratiseres og gøres til genstand for regler, krav og kontrol. Reformtillid omfatter blandt andet forsøg med velfærdsaftaler, frisættelse og frikommuneforsøg (Hjelmar, 2022). Det er på den ene side udtryk for, at der eksperimenteres med mere fleksible og tillidsbaserede institutionelle rammevilkår for velfærdsledelse. På den anden side er der ikke nogen garanti for, at sådanne bureaukratisk understøttede tiltag i sidste ende virker befordrende for den sociale tillid i og omkring de involverede offentlige organisationer. Det afhænger i sidste ende af, om de relevante initiativer virker meningsfulde og motiverende for ledere og medarbejdere, og om der følger tilstrækkelige ressourcer med til at understøtte frisættelse og mere tillidsbaserede arbejdsformer i praksis (Bentzen, 2019). Det afhænger også af, om eller i hvilket omfang ledere og medarbejdere oplever, at frisættelse i praksis indebærer en løsrivelse fra ikke kun gældende regler, men også gældende økonomiske krav og NPM. Det fører os til det økonomiske tillidsparadigme.

Økonomisk tillid

Økonomisk tillid er udtryk for kalkuleret tillid, hvilket mere konkret betyder, at tillid betragtes inden for en forståelsesramme præget af utilitaristisk markedstænkning, cost-benefit-analyser og rational choice. Med et citat fra Lewicki og Bunker (1996: 120) er tillid i dette perspektiv "en løbende, markedsorienteret, økonomisk kalkulation, hvis værdi udledes ved at vurdere konsekvenserne af at skabe og opretholde en relation i forhold til omkostningerne ved at opretholde eller afbryde den". Det er imidlertid kun sjældent, at tillid diskuteres mere udførligt inden for økonomisk teori, hvor der er en tendens til, at den bliver reduceret til et bagtæppe for økonomiske transaktioner (Dasgupta, 1988). Den økonomiske teoris ofte fremmedgjorte forhold til tillid er rodfastet i teoretiske antagelser. I den neoklassiske økonomiske forestillingsverden er det ideelle marked kendetegnet ved "perfekt information og ren konkurrence mellem uafhængige og ansigtsløse handlende" (Blomqvist, 1997: 274). Tillid er ikke "et centralt begreb, da det konkurrenceprægede marked antages at kontrollere ethvert bedrag" (Blomqvist, 1997: 274). Det antages således, at markedet har begrænset behov for mekanismer til at understøtte opbygning og vedligeholdelse af tillid (Nickerson, Gubler og Dirks, 2013).

Det skal understreges, at der ér økonomer, som anerkender de positive og muliggørende fordele ved tillid (Herold, 2019). Det hævdes ofte, at (smart) tillid reducerer transaktionsomkostninger og i nogle tilfælde kan være en mere effektiv måde at reducere transaktionsomkostninger på end formelle kontrakter. Fokus på signaler som omdømme og certificering og på fortsatte interaktioner

mellem de involverede parter er eksempler på dette (Rousseau et al., 1998). Det ændrer ikke ved, som Lewicki og Bunker (1996) påpeger, at afskrækkelse er det mest fremtrædende element i den økonomiske forståelse af tillid (jf. Williamson, 1993). Det handler først og fremmest om at undgå afvigende udfald. Udgangspunktet er et sæt af negative antagelser om menneskelig adfærd og motivation. Opportunisme og modsatrettede interesser er centrale anliggender. Hvordan beskytter man sig bedst mod den opportunistiske andens potentielt skadelige handlinger? Den grundlæggende idé er, at tillid – som en knap, immateriel ressource – er berettiget, hvis eller når den anden part har ringe eller ingen tilbøjelighed til at bryde tilliden, fordi der er effektive sanktioner på plads. Disse sanktioner skal helst være udmøntet i formelle kontrakter. Det økonomiske begreb om tillid minder således meget om mistillid i den forstand, at mistillid bliver en forudsætning for tillid, omend tillid i en begrænset kalkuleret og transaktionslignende form. Det er en mistillid, som søger at udøve kontrol over den (opportunistiske) anden og gøre fremtidige udfald forudsigelige.

Mens institutionel tillid har en stor båndbredde (den kan som nævnt understøtte økonomisk såvel som relationel tillid og bygger på latens – det vil sige forventninger om *mulige* konsekvenser af afvigende handlinger), er økonomisk tillid kendetegnet ved dens mere snævert definerede og konkret orienterede virkemåde (Luhmann, 1999). Dens foretrukne instrumenter er kontrakter og output- og resultatbaserede modeller for ledelse og styring – understøttet af systemer til kvantificering, måling, overvågning, kontrol og compliance (regelefterlevelse). Når der tales om offentlig organisation mere specifikt, er økonomisk tillid legemliggjort i NPM og public choice-tænkning (Mueller, 2003; Van de Walle, 2011). Public choice er baseret på idéen om, at egennyttige offentligt ansatte – ledere og medarbejdere – ikke er til at stole på. Mistillid blandt aktører med modsatrettede interesser – principaler og agenter – antages at være fremherskende på alle niveauer (Van de Walle, 2011). Som Le Grand (2010) fremhæver, kan sådanne antagelser virke groft forenklende, men de kan ikke desto mindre have stor indflydelse på politikeres og offentlige lederes opfattelse af virkeligheden.

De nævnte antagelser fører direkte til en idealisering af markedsgørelse, privatisering, økonomiske incitamenter og konkurrence som centrale drivkræfter for udvikling af den offentlige sektor (Berg og Dahl, 2020). Markedsgørelse af tillid skal således forstås som dens indlejring i markedslignende arrangementer, der favoriserer atomistiske og kortsigtede kontraktforhold frem for mere langsigtede sociale relationer, der involverer gensidig forpligtelse og gensidighed ud over det absolutte minimum blandt de involverede parter. NPM tillægger økonomiske mål for værdi og succes særlig væsentlighed og giver dem forrang

på bekostning af andre, mindre kvantificerbare og målelige indikatorer. NPM indebærer disaggregering, da resultatkraevne nedbrydes i skarpt afgrænsede, målbare og sammenlignelige enheder (leverancer, key performance indicators), der formodes at give et mere effektivt og transparent grundlag for styring og udvikling af den offentlige sektor. Den strukturelle ækvivalent til dette er omorganisering af den offentlige sektor til i et vist omfang selvstyrende enheder, som er forpligtet på bestemte mål, men har frihedsgrader, hvad angår midler, og i den forstand er givet et strategisk og økonomisk råderum (jf. Monteiro og Adler, 2022). Den foreskrevne markedsbaserede opdeling af den offentlige sektor i autonome enheder i konstant konkurrence med hinanden kan så føre til problemer med manglende sammenhængskraft, fælles værdier og samarbejde (Van de Walle 2011).

NPM er i sidste ende baseret på et forenklet og pessimistisk syn på den menneskelige natur, og hvad der motiverer mennesker. Og antagelsen om opportunisme kan gennem sine organisatoriske manifestationer have performative virkninger på social og individuel adfærd (Verbeke og Greidanus, 2009) og komme til at virke som selvopfyldende profeti. Tankegange og adfærd i organisationen kan på godt og ondt komme til at efterligne den teoretiske model, når økonomiske antagelser er indbygget i ledelsespraksisser, institutionelle rammevilkår, sprog og sociale normer (Ferraro, Pfeffer og Sutton, 2005). Den sociale tillidsformer kan virke som en modvægt til sådanne tilbøjeligheder.

Moralsk tillid

Inden for det moralske tillidsparadigme betragtes tillid som en grundlæggende menneskelig værdi eller dyd og som en normativ fordring rettet mod individuelle mennesker. De værdier, der lægges vægt på her, kan være overlappende med bureaukratiske værdier, men kan ikke reduceres til spørgsmål om bureaukratisk målopfyldelse. Moralsk tillid står desuden i skarp kontrast til den økonomiske tillids kalkulerede instrumentalisme. Den erstatter negative antagelser med lige så stærke positive antagelser om menneskelig adfærd og motivation (Flores og Solomon, 1998). Som nævnt kan moralsk tillid beskrives som affektiv tillid eller identifikationsbaseret tillid. Den moralske forståelse favoriserer følelser frem for målrettet rationalitet i den forstand, at tillid afspejlet i imødekommenhed og velvilje over for andre betragtes som det grundlæggende og naturlige udgangspunkt for menneskelig sameksistens og derfor ikke kræver nogen rationel begrundelse. Moralsk tillid er ikke nødvendigvis irrationel, men den unddrager sig rationelle vurderingskriterier. Tillidsfulde forhold betragtes som *affektive* snarere end rationelt *forudsigende* (Faulkner, 2014) og som udtryk for en form for *moralsk bånd*, der indebærer en moralsk forpligtelse (Sztompka, 2019). Til-

lid bliver her udtryk for gensidig afhængighed mellem mennesker, erkendelse af egen sårbarhed og af det ansvar, der følger med den andens sårbarhed.

Tillid som moralsk og eksistentiel fordring kommer måske tydeligst til udtryk i den danske filosof og teolog Knud E. Løgstrups hovedværk *Den etiske fordring*:

Det hører vort menneskeliv til, at vi normalt mødes med en naturlig tillid til hinanden. (...) På forhånd tror vi hinandens ord, på forhånd har vi tillid til hinanden. Det er måske mærkeligt nok, men det hører med til at være menneske. Det ville være livsfjendsk at bære sig anderledes ad. Vi kunne simpelthen ikke leve, vort liv ville visne, det ville blive forkrøblet, om vi på forhånd mødte hinanden med mistillid, tiltroede den anden at stjæle og lyve, forstille sig og føre os bag lyset (1957: 17).

Den moralske grundsætning er ifølge Løgstrup, at tillid er det fundamentale, mistillid kun en mangelfuld sekundær form. Tillid er det naturlige udgangspunkt for menneskelig sameksistens. Dette synspunkt kommer ofte til udtryk i populær ledelseslitteratur, der understøtter tillid som en ledelsesmæssig dyd og værdi. Vigtigere endnu afspejles moralsk tillid i de handlinger og beslutninger og det nærvær, som mange offentlige ledere bidrager med på et grundlag af stærke værdier. Selv om det ikke altid er sådan, at handling taler højere end ord, er det som regel tilfældet med tillid. Ifølge Løgstrup er fordringen (om tillid), som er til stede i ethvert menneskeligt forhold, udtalt:

Fordringen, der ligger i ethvert møde mellem mennesker, får altså slet ikke mund og mæle, men er og forbliver tavs. Den enkelte, til hvem den er rettet, skal selv fra forhold til forhold afgøre, hvad den går ud på. (...) den er givet med selve den kendsgerning, at den enkelte hører med til den verden, hvori den anden har sit liv og derfor har noget af det andet menneskes liv i sin hånd, er den en fordring om at tage vare på det. Men hvordan det så skal ske, siges der intet om ... (1957: 31).

Dette argument er beslægtet med en nærhedsetik, som trodser regler og sociale normer og radikalt og ubetinget lægger ansvaret over på individet (Bevan og Corvellec, 2007). Det er, hvad der menes, når moralsk tillid i denne artikel betegnes som en form for internalisering af tillidsfordringen og dermed en form for individualiseret ansvarliggørelse.

Sammenlignet med det institutionelle, det økonomiske og endda det relationelle tillidsparadigme er moralsk tillid en mere diffus størrelse med hensyn til

styring. Moralsk tillid kan per definition ikke institutionaliseres og sættes på en fælles organisatorisk formel. Især med moralsk tillid er det vigtigt at bevare en åbenhed over for, at social tillid kan opleves og praktiseres på måder, som ikke eller kun i begrænset omfang er bestemt af den organisatoriske og ledelsesmæssige kontekst, men snarere ”kommer indefra”. Med dette in mente kan moralsk tillid dog forbindes med weberianske forestillinger om værdirationalitet og en bureaukratisk etos forankret i ekspertise, professionel diskretion og en følelse af kald (Monteiro og Adler, 2022). Den er beslægtet med værdibaseret ledelse, ledelsesmæssige dyder og lignende perspektiver inden for ledelsesfilosofien (Jørgensen, 2003, 2006). Desuden kan moralsk tillid forbindes med begrebet public service motivation (Perry og Wise, 1990 – se også Andersen og Pedersen, 2014; Tønnesvang et al., 2023) og dermed en forståelse af offentligt ansatte som altruister med ”varme hænder”, der er drevet af en motivation til at tjene borgerne, samfundet og det fælles bedste efter bedste evne. Dette fremkalder igen forestillingen om en *offentlig etos*, det vil sige idéen om, at der er normer og værdier, som er specifikke for den offentlige sektor og offentlig velfærd, og som ikke kan reduceres til økonomisk kalkulation og instrumentalisme (Bozeman, 2007; Jørgensen og Bozeman, 2007; Jørgensen, 2003).

Anskuet moralsk fremstår tillid som en ubetinget og urørlig internaliseret fordring, der forudsættes at have positiv værdi for individet og for fællesskabet, mens sociale og mere handlingsorienterede spørgsmål om, *hvordan* tilliden skal tilvejebringes, bliver underbetonet. For at nå frem til en mere handlingsorienteret og gennemsocialiseret forståelse af social tillid må forståelsen løsrives fra individet som moralsk omdrejningspunkt og forklaringsgrundlag. Relationel tillid rummer svagere antagelser om tillidens positive værdi, men giver et stærkere grundlag for at forstå og arbejde med tillid i en offentlig velfærds kontekst.

Relationel tillid

Det relationelle tillidsparadigme er udtryk for en sociologisk investering i tillid. I stedet for stærke moralske antagelser, der understøtter den positive værdi af tillid som et ubetinget socialt gode, fås en mere balanceret tilgang, der søger at begribe fordele og ulemper ved social tillid og dens indbyggede ambivalens (Gargiulo og Ertug, 2006). I stedet for tillid som en ubetinget og uudtalt fordring fås en betinget, erfaringsbaseret og ofte artikuleret tillid. Det relationelle tillidsparadigme understøtter en forståelse af social tillid som i bund og grund socialt bestemt. Det tager afsæt i positive antagelser om social interaktion og social udveksling og de normer om gensidig forpligtelse, der er forbundet med samarbejde og fællesskab. Dette afspejler en underliggende kulturel disposition, der tilskriver mening, værdi og potentiale for forandring og udvikling til så-

danne postbureaukratiske træk ved moderne organisationer (Grey og Garsten, 2001). Det er det, der menes, når relationel tillid betegnes som værende orienteret mod fællesskabsskabelse (jf. figur 1).

Som nævnt omfatter relationel tillid ikke kun interpersonel tillid, men også mere vidtrækkende aspekter af offentlig ledelse og organisation. Choudhury (2008: 595) taler om, hvordan de relationelle træk ved tillid både er indlejret i og har handlingspotentialer i organisatoriske strukturer og interaktioner. Relationel tillid kan muliggøres eller begrænses af strukturelle rammebetingelser, men kommer i sidste ende til udtryk gennem individuel eller organisatorisk handling i bestemte situationer (Choudhury, 2008). Spørgsmålet bliver derfor, hvordan organisationer og deres ledere kan udforme strukturer og fremme adfærd, der understøtter relationel tillid (Six og Sorge, 2008).

Klijn og Koppenjan (2016) taler om, hvordan tillid kan fremmes gennem sociale strukturer, herunder regler vedrørende certificering og fastsættelse af standarder, etablering af mekanismer til regulering af konflikter og nye eller ændrede tilsynsregler. Bortset fra sådanne bureaukratiske designelementer afspejler udviklinger i NPG (Osborne, 2006, 2010) og postbureaukratisk organisatorisk tænkning (Grey og Garsten, 2001), hvordan relationelle indsigter kan inkorporeres i offentlig ledelse og styring.

NPG understøtter et relationelt og netværksbaseret syn på den offentlige sektor og dens – i videst muligt omfang – selvstyrende organisationer. NPG er forankret i organisationssociologi og netværksteori og står også i gæld til litteraturen om organisatorisk social kapital. NPG betoner den fragmenterede og usikre, i stigende grad turbulente, virkelighed, som offentlig ledelse foregår i, og knytter an til den seneste udvikling inden for organisations- og ledelsesteori, der beskæftiger sig med at skabe ”den relationelle organisation”. Med sin vægt på at skabe stærke og varige intra- og interorganisatoriske relationer og styring af processer giver NPG plads til, at tillid og social kapital kan fungere som centrale styringsmekanismer (Osborne, 2006, 2010).

Det relationelle tillidsparadigme er desuden beslægtet med forestillinger om postheroisk eller distribueret lederskab (Kjeldsen et al., 2020) og dermed en forståelse af ledelse ”som en mere relationel proces, et delt eller fordelt fænomen, der forekommer på forskellige niveauer og afhænger af sociale interaktioner og indflydelse i netværk” (Fletcher og Käufer, 2003: 21). Det vil sige ledelse som ”et sæt af praksisser, der kan og bør enacts af personer på alle niveauer, snarere end et sæt af personlige egenskaber og kendetegn ved dem i toppen” (Fletcher og Käufer, 2003: 22). Fordringerne i postheroisk lederskab er overlappende med udviklingen inden for postbureaukratisk organisering, som betegner bestræbelser på at reducere formelle hierarkiske lag, fokusere på fleksibilitet snarere end

regeloverholdelse og sætte konsensus, fælles værdier og mission og formål før traditionel autoritet (Grey og Garsten, 2001; Maravelias, 2003). Hermed peges på potentialer for afbureaukratisering og for den tilbagerulning eller gentænkning af regler og markedsbaserede løsninger, som der åbnes op for med relationel tillid. Markante aktuelle eksempler på postbureaukratiske indsatser i den offentlige sektor omfatter arbejdet med *arbejdsfællesskaber* i kommunalt regi og *medmenneskelig ledelse* i regionerne.

At tale om relationel tillid er således at placere tillid i forgrunden som et håndgribeligt ledelsesmæssigt anliggende. I stedet for uforanderlige moralske principper betragter det relationelle perspektiv tillid som en kontinuerlig, dynamisk og postbureaukratisk lærings- og udviklingsproces, der involverer ledere og (selvledende) medarbejdere. Bentzen og Torfing (2023) taler om, hvordan nye tillidsbaserede og mere relationelle ledelsesmodeller går bort fra den ellers veletablerede principal-agent-model (med dens afsæt i individuel nyttemaksimering) og i stedet anvender en postbureaukratisk forvaltningsmodel, der forudsætter betydelig værdikongruens mellem offentlige ledere og medarbejdere.

Sammenfattende diskussion og forskningsdagsorden

Gennemgangen af de forskellige tillidsparadigmer kan nu opsummeres i den udvidede matrice i tabel 2. Tillidsparadigmerne med deres forbindelser til forskellige styringsparadigmer er som allerede nævnt ikke statiske og fuldstændigt adskilte størrelser. Ideale teoretiske typer er nyttige til at belyse væsentlige forskelle og brudflader mellem forskellige forståelser af tillid. Men i praksis er det nødvendigt at se nærmere på deres dynamiske interaktioner og hybride organisatoriske former, der kombinerer elementer fra forskellige tillidsparadigmer. I praksis kan styringsmodeller gøre brug af indsigter fra forskellige tillidsparadigmer, og de er således ikke låst fast i bestemte relationer. De måder, hvorpå offentlige organisationer arbejder med tillid, vil som regel indeholde og kombinere elementer fra flere tillidsparadigmer.

Tillidsreformer bliver almindeligvis italesat i et relationelt sprog, der fremhæver relationelle kvaliteter ved tillid. Men relationel tillid kan ikke stå alene, den udgør ikke en fuldgældig erstatning for hierarki og marked, men et vigtigt supplement til deres virkemåde. Artiklens teoretiske rammeverk understøtter således, at offentlige styringsparadigmer ikke kun skal forstås som værende i konkurrence med hinanden, men også som sameksisterende og (potentielt) gensidigt understøttende (Andersen et al., 2020). I sidste ende er det vanskeligt at forestille sig en effektiv og veldokumenteret offentlig sektor, der bygger alene på social tillid, og hybride former findes allerede mange steder, hvor relationelt tankegods finder indpas i rammer for ledelse og styring (jf. NPG), og hvor der

Tabel 2: Tillidsparadigmer – udvidet matrice

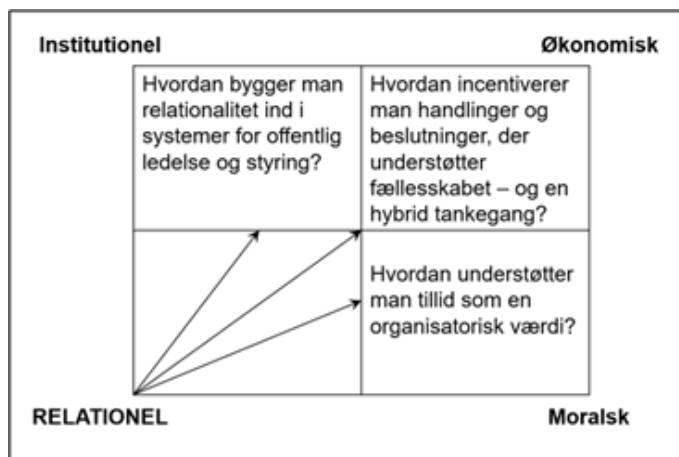
	Sociale strukturer og processer	Fundamentale antagelser og principper
Systemtillid	INSTITUTIONEL	ØKONOMISK
	Bureaukratisering	Markedsgørelse
	Strukturer, regler, normer	Opportunisme, egeninteresse
	Sanktioner, latens	Kontrakter, afskrækkelse
	Variabel (stor båndbredde)	Invariabel (lille båndbredde)
	Klassisk og neoweberiansk bureaukrati	New Public Management
Social tillid	RELATIONEL	MORALSK
	Fællesskabsskabelse	Internalisering
	Processer, aktører	Velvilje, uegennytte
	Sociale relationer og kapital	Dyd, moralsk værdi eller bånd
	Betinget, tilblivelse	Ubetinget, væren
	New Public Governance	Bureaukratisk etos, værdier og public service motivation

gives plads til tillid og selvbestemmelse inden for styringsrammer, som er udstykket af NPM. Det kan desuden være en del af det relationelle arbejde med tillid at artikulere og fremme tillid som en moralsk værdi.

Der er en særlig dobbelthed ved det relationelle perspektiv, i den forstand at det både udgør en særlig forståelse af tillid med normative handlingsanvisninger, som adskiller sig fra institutionelle, økonomiske og moralske alternativer, og et sted, hvorfra man kan medinddrage og reflektere over indsigter fra de andre paradigmer (Vallentin, 2023). Figur 2 illustrerer, i generelle termer, hvordan en relationelt orienteret udviklingsdagsorden kan inddrage og benytte indsigter fra institutionel, økonomisk og moralsk tillid på en inkluderende og helhedsorienteret måde. De tre hvordan-spørgsmål er væsentlige at stille i udviklingsprocesser, der fordrer at være tillidsbaserede med et relationelt afsæt.

I forlængelse af disse generelle spørgsmål kan det relationelle afsæt udmøntes i en forskningsdagsorden, der går mere i dybden og tager sigte på at udforske tillidens sociale virkelighed i offentlige organisationer. Det er en forskningsdagsorden, som ikke kun tager sigte på at promovere relationelle mål og midler, men også på at forstå det dynamiske, komplekse og til tider konfliktfyldte sam-

Figur 2: Tillidsbaseret udvikling med relationelt afsæt



menspil mellem forskellige tillidsforståelser i moderne velfærdsledelse. Herunder hvordan reformtillid og hybride former fungerer og opleves i praksis.

Ét er teoretiske antagelser om, hvordan social tillid og systemtillid kommer til udtryk og reflekterer bestemte styringsparadigmer, noget andet hvordan tillid (eller mangel på tillid eller decideret mistillid) opleves og udleveres af ledere og medarbejdere. Kvantitative empiriske studier kan bidrage til at kortlægge, hvilke(n) tillidsforståelse(r) der er fremherskende i den offentlige sektor, både hvad angår lederes og medarbejderes egne dispositioner og oplevede praksis, og hvad angår deres oplevelser af, hvad det (eller de) dominerende perspektiv(er) er. Teoretisk er dette i artiklen blevet beskrevet som et samspil mellem tillidens forskellige holdepunkter (regler, kontrakter, værdier og sociale relationer) og iboende dynamikker (bureaukratisering, markedsgørelse, internalisering og fællesskabsskabelse). Mere generelt og kvantitativt vil det være interessant at belyse ligheder og forskelle i lederes og medarbejderes oplevelser og dispositioner ud fra placering i organisationen og variabler som køn, alder og faglighed. Mere partikulært og kvalitativt vil det være interessant at følge reformtillidens forskellige initiativer og andre postbureaukratiske udviklinger til dørs og kritisk belyse, hvordan de kombinerer og sætter forskellige tillidsperspektiver på spil i forhold til hinanden. Her kan der eksempelvis fokuseres på forsøg med frisættelse af velfærdsområder og på promoveringen af arbejdsfællesskaber i kommunalt regi og medmenneskelig ledelse i regionerne. Det kan tilsvarende være relevant at anvende det teoretiske rammeværk til at tage temperaturen på tillid i offentlige organisationer uden sådanne anledninger – da tillid og dens værdi

og betydning naturligvis ikke kan reduceres til reforminitiativer. Endelig vil det være relevant at inddrage flere analyseniveauer, her tænkes især på det borgernære udefra-ind-perspektiv (T1), og hvordan det er forbundet med interne tillidsprocesser i den offentlige velfærd. Øget fokus på T1 åbner både mulighed for at skærpe blikket for betydningen af borgerinteresser og borgerinddragelse i udviklingen af offentlig velfærd og for politikernes rolle i offentlige tillidsprocesser.

En relationel forskningsdagsorden som skitseret her tilbyder en inkluderende og helhedsorienteret forståelsesramme, dog med en klar bias til fordel for værdien af social tillid. Adler (2001) taler om, hvordan social tillid kan afbøde svagheder og begrænsninger ved hierarki og marked og supplere autoritet og pris med normer om velvilje, gensidighed og gensidig forpligtelse. Tillidens muligheder i velfærdsledelse er, som beskrevet i denne artikel, i høj grad forbundet med forskellige måder, hvorpå understøttelse af social tillid kan bidrage til at komplementere bureaukratisering og markedsføring.

Som nævnt er de sociale tillidsformer væsentligt mere accepterende i forhold til sårbarhed end systemtillidens former, som i udgangspunktet er mere kontrollerende anlagt. Artiklens budskab er dog, at systemtillid godt kan indrettes på måder, som er mere tolerante i forhold til sårbarhed og hertil hørende usikkerheder og risici. Det gælder i særdeleshed for institutionel tillid, som i denne artikel er blevet forbundet med en stor båndbredde, der både kan omfatte økonomiske og relationelle handlingsanvisninger. Det institutionelle perspektiv minder os om, at fordringer om social og relationel tillid skal ses i kontekst og på baggrund af institutionelle rammevilkår. Det vil sige i forhold til de systemiske betingelser og krav, der hersker i den offentlige sektor generelt og i bestemte offentlige organisationer: kerneopgaven, bindende regler og regulativer, budgetter, borgernes rettigheder. Ydermere kalder systemiske problemer på systemiske løsninger. I det omfang offentlige organisationer er udsat for økonomisk overstyring, bureaukratisk regelrytteri og manglende tillid, kan det ikke forventes, at sådanne problemer kan løses eller overkommes nedefra og op gennem appel til mellemledere og medarbejdere, der oplever vigtigheden af relationel tillid i deres dagligdag. Bortset fra spørgsmål om interpersonel tillid (Hasche, Höglund og Mårtensson, 2021) er det også nødvendigt at adressere institutionelle forandringsprocesser, herunder nye former for ledelse og styring eller nye anvendelser/fortolkninger af eksisterende modeller og de virkninger, som disse kan have på tilliden i offentlige organisationer. Denne dagsorden handler ikke mindst om at adressere konsekvenserne af NPM og dermed konsekvenserne af ledelse og styring baseret på økonomiske antagelser.

Den økonomiske tillidsforståelse har som udgangspunkt et mere anstrengt og begrænsende syn på tillidens sociale værdi. Teoretisk er vi oppe imod stærke antagelser, der ofte kan virke som selvopfyldende profeti: Hvis du møder andre med den form for (mis)tillid, som neoklassisk økonomisk teori foreskriver, er det sandsynligt, at du vil få tilbage med samme mønt. Med tanke på, at økonomisk styring er kommet for at blive, er håbet om tillidsbaseret reform eller udvikling i denne sammenhæng mere knyttet til praksis end til teori. Økonomiske grundantagelser er almindeligvis ikke til forhandling, men det kan gøre en stor forskel, *hvordan* økonomiske modeller bliver anvendt i praksis, og om eller hvordan embedsmænd og -kvinder i den offentlige sektor er i stand til at se – og tør fæste lid til – mulige økonomiske og operationelle fordele ved ikke at slippe men at løсне tøjlerne og give mere plads til tillid og selvbestemmelse. En relationel forskningsdagsorden handler ikke kun om at give normative handlingsanvisninger, som kan understøtte en sådan udvikling, men også om at bidrage til en rigere og mere nuanceret forståelse af, hvordan tillid er på spil i mødet mellem forskellige offentlige styringsparadigmer.

Konklusion

Denne artikel har givet et bud på, hvordan tillid kan tilskrives en mere central betydning i forståelsen af offentlig ledelse og styring. Artiklens teoretiske rammeværk udgør et bud på en helhedsorienteret forståelse af, hvordan tillid bliver artikuleret og lagt til grund for handling i offentlige organisationer. Dets styrke består i tydeliggørelsen af de forskellige tillidsrationaler, mens grænsedragningen og de i praksis ofte flydende overgange mellem de forskellige tillidsparadigmer kalder på yderligere præcisering og empiriske studier.

Hvad vil en tillidsbaseret udvikling af den offentlige sektor og af offentlig velfærd sige? Budskabet i denne artikel er, at der findes flere mulige svar på dette spørgsmål afhængigt af, hvilken paradigmatisk forståelse af tillid man (bevidst eller ubevidst) abonnerer på. Mens institutionel og økonomisk tillid er udtryk for fremherskende og uomgængelige forståelser af offentlig ledelse og styring rodfæstet i hierarki og marked, er moralsk og relationel tillid vigtige supplementter, der fremhæver, at offentlige organisationer også er sociale organismer – og at det har stor betydning for deres evne til at præstere og for motivationen og trivsel, hvor socialt velfungerende de er. Spørgsmål om motivation og trivsel bliver ikke mindst vigtige i en tid med udbredt mangel på arbejdskraft. På den ene side er det vigtigt at have øje for den sociale tillids begrænsninger: Offentlig velfærd kan ikke baseres alene på social tillid, selv ikke hvis omverdensbetingelserne var mere gunstige. På den anden side er det vigtigt, at den sociale tillid ikke bliver trådt under fode af systemtillidens og dermed hierarkiets og

markedets ubønhørlige træk: regelstyring og økonomisk instrumentalisme, for så er der noget grundlæggende og særegent ved offentlig velfærd, som risikerer at gå tabt.

Bestræbelser på at reformere den offentlige sektor med tillid står over for mange udfordringer. Ikke alene er det i praksis (på godt og ondt) svært at vriste sig fri af bureaukratiets og markedets faste greb. Dertil kommer som nævnt andre reformdagsordener, almindelig reformtræthed og problemer med løbende nedskæringer og akut overbelastning og underbemanding i store dele af den offentlige sektor. Oven i dette skal så lægges problemer med begrebsforvirring og krydsede politiske linjer, der kan bidrage til at skabe usikkerhed, mistillid og skepsis rundt omkring i det offentlige landskab. Selv om frisættelse for øjeblikket er et populært reformtema, er det ofte ikke tydeligt, hvori frisættelsen helt præcist består, og hvad formålet i sidste ende er. Er der tale om "frisættelse fra" eller "frisættelse til"? Og hvilken forskel gør det? Der er som regel tale om frisættelse inden for én bestemt lovgivning inden for et velfærdsområde, men det sætter ikke de tilstødende lovkomplekser ud af kraft, og hvad bliver resultatet så? Komplexiteten er stor, spørgsmålene er mange, og det kalder på løbende dialog og forventningsafstemning om muligheder og begrænsninger ved frisættelse som en form for reformtillid.

Det er i høj grad – men langt fra kun – et politisk ansvar at sikre bedre rammebetingelser for tillid i den offentlige velfærd. Et budskab til politikerne kan være, at de (også) skal turde tilliden og være bedre til at acceptere den sårbarhed, der er forbundet med at forlade sig på tillid. Det kræver mod og vilje til at stå på mål for tilliden, også – i særdeleshed – når den skuffes, og der forekommer afvigelser fra det planlagte eller forventede. Det handler om at turde stå fast og ikke blot gribe til kontrol og øget dokumentation og overvågning, hver gang der opstår en kritisk sag. Det handler, som artiklen har fremhævet, også om sprogbrug. For eksempel kan det undergrave de positive værdier og den positive energi, der kan være forbundet med tillid, hvis afbureaukratisering og frisættelse mest af alt kommer til at virke som led i en offentlig spareøvelse. Tillid egner sig strålende til populære paroler om moderne velfærdsledelse, men hvis det skal blive til mere end paroler, er der brug for større tydelighed, konsistens, konsekvens og sammenhæng i tanke og handling. Det er meget at bede om i en kompleks og turbulent verden, men det er ikke mindst under sådanne usikre og omskiftelige omverdensbetingelser, at tilliden kan vise sin styrke (jf. Ansell, Sørensen og Torfing, 2022).

Note

1. Forfatteren vil gerne takke Lotte Bøgh Andersen og kolleger samt to anonyme reviewere for grundig og værdifuld feedback, som har bidraget væsentligt til at forbedre artiklen.

Litteratur

- Adler, Paul S. (2001). Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism. *Organization Science* 12 (2): 215-234.
- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. Djøf Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jacob Torfing (2020). *Offentlige styringsparadigmer – Konkurrence og sameksistens*, 2. udg. Samfundslitteratur.
- Ansell, Christopher, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2022). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration* 101: 3-22.
- Bachmann, Reinhard (2018). Institutions and trust, pp. 218-227 i Rosalind H. Searle, Ann-Marie Nienaber og Sim B. Sitkin (red.). *Routledge companion to trust*. Routledge.
- Baier, Annette (1986). Trust and antitrust. *Ethics* 96 (2): 231-260.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2019). The birdcage is open but will the bird fly? *Journal of Trust Research* 9: 85-202.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2023). The tripod of trust: a multilevel approach to trust-based leadership in public organizations. *Public Management Review* 9 (2): 185-202.
- Bentzen, Tina Øllgaard og Jacob Torfing (2023). COVID-19-induced governance transformation: How external shocks may spur cross-organizational collaboration and trust-based management. *Public Administration* 101 (4): 1291-1308.
- Berg, Monika og Viktor Dahl (2020). Mechanisms of trust for different modes of welfare service provision. *Public Management Review* 22 (9): 1284-1305.
- Bevan, David og Hervé Corvellec (2007). The impossibility of corporate ethics: For a Lévinasian approach to managerial ethics. *Business Ethics – A European Journal* 16 (3): 208-219.
- Blomqvist, Kirsimarja (1997). The many faces of trust. *Scandinavian Journal of Management* 13 (3): 271-286.
- Bouckaert, Geert (2012a). Trust and public administration. *Administration* 60 (1): 91-115.
- Bouckaert, Geert (2012b). Reforming for performance and trust: Some reflections. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* V (1): 9-20.

- Bouckaert, Geert (2022). The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Working paper WP 2022/10*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Bozeman, Barry (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Choudhury, Enamul (2008). Trust in administration: An integrative approach to optimal trust. *Administration og Society* 40 (6): 586-620.
- Coleman, James S. (1990). *Foundations of social theory*. Harvard University Press.
- Dasgupta, Partha (1988). Trust as a commodity, pp. 49-72 i Diego Gambetta (red.), *Trust: Making and breaking cooperative relations*. Oxford: Blackwell.
- Den danske regering (2011). *Et Danmark, der står sammen. Regeringsgrundlag, oktober 2011*.
- Edelenbos, Jurien og Jasper Eshuis (2012). The interplay between trust and control in governance processes: A conceptual and empirical investigation. *Administration and Society* 44 (6): 647-674.
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation (2017). *Trust at risk: Implications for EU policies and institutions*. Publications Office.
- Faulkner, Paul (2014). The practical rationality of trust. *Synthese* 191: 1975-1989.
- Ferraro, Fabrizio, Jeffrey Pfeffer og Robert I. Sutton (2005). Economics language and assumptions: How theories can become self-fulfilling. *Academy of Management Review* 30 (1): 8-24.
- Fletcher, Joyce K. og Katrin Käufer (2003). Shared leadership: Paradox and possibility, pp. 21-47 i Craig L. Pearce og Jay A. Conger (red.), *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership*. Sage.
- Flores, Fernando og Robert C. Solomon (1998). Creating trust. *Business Ethics Quarterly* 8 (2): 205-232.
- Fritzen, Scott A., Søren Serritzlew og Gert Tinggaard Svendsen (2014). Corruption, trust and their public sector consequences: Introduction to the special edition. *Journal of Comparative Policy Analysis* 16 (2): 117-120.
- Fulmer, C. Ashley og Michele J. Gelfand (2012). At what level (and in whom) we trust: Trust across multiple organizational levels. *Journal of Management* 38 (4): 1167-1230.
- Gargiulo, Martin og Gokhan Ertug (2006). The dark side of trust, pp. 165-186 i Reinhard Bachmann og Akbar Zaheer (red.), *Handbook of trust research*. Edward Elgar.
- Grey, Chris og Christina Garsten (2001). Trust, control and post-bureaucracy. *Organization Studies* 22 (2): 229-250.
- Hasche, Nina, Linda Höglund og Maria Mårtensson (2021). Intra-organizational trust in public organizations: The study of interpersonal trust in both vertical and horizontal relationships from a bidirectional perspective. *Public Management Review* 23 (12): 1768-1788.
- Herold, Philipp (2019). *Trust, control and the economics of governance*. Routledge.

- Hjelmar, Ulf (2022). Den faglige frisættelse som styringsmæssig idé. Erfaringer fra frikommunerne, pp. 37-52 i Ditte Thøgersen og Anne Reff Petersen (red.), *Ledelse af offentlig innovation. Organisering, praksis, værdiskabelse*. Samfundslitteratur
- Hood, Christopher og Ruth Dixon (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford University Press.
- Hosmer, Larue T. (1995). Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of Management Review* 20 (2): 379-403.
- Jørgensen, Torben Beck (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgensen, Torben Beck (2006). Value consciousness and public management. *International Journal of Organization and Behavior* 9 (4): 510-536.
- Jørgensen, Torben Beck og Barry Bozeman (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society* 39 (3): 354-381.
- Kjeldsen, Anne Mette, Christian Nyvan Qvick, Thomas Jønsson og Lotte Bøgh Andersen (2020). *Distribueret ledelse i den offentlige sektor*. Djøf Forlag.
- Klijn, Erik Hans og Joop Koppenjan (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Kroeger, Frens (2013). How is trust institutionalized? Understanding collective and long-term trust orientations, pp. 261-284 i Reinhard Bachmann og Akbar Zaheer (red.), *Handbook of advances in trust research*. Edward Elgar.
- Le Grand, Julian (2010). *Motivation, agency and public policy*. Oxford University Press.
- Lewicki, Roy J. og Barbara B. Bunker (1996). Developing and maintaining trust in work relationships, pp. 114-139 i Roderick M. Kramer og Tom R. Tyler (red.), *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*. Sage Publications.
- Lewis, J. David og Andrew Weigert (1985). Trust as a social reality. *Social Forces* 63 (4): 967-985.
- Luhmann, Niklas (1999). *Tillid – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*. Hans Reitzels Forlag.
- Løgstrup, Knud E. (1957). *Den etiske fordring*. Gyldendal.
- Maravelias, Christian (2003). Post-bureaucracy – control through professional freedom. *Journal of Organizational Change Management* 16 (5): 547-566.
- Mayer, Roger C., James H. Davis og F. David Schoorman (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review* 20 (3): 709-734.
- Monteiro, Pedro og Paul S. Adler (2022). Bureaucracy for the 21st century: Clarifying and expanding our view of bureaucratic organization. *Academy of Management Annals* 16 (2): 427-475.
- Mueller, Dennis C. (2003). *Public choice III*. Cambridge University Press.
- Möllering, Guido (2006). *Trust: Reason, routine, reflexivity*. Emerald.

- Nickerson, Jackson, Timothy Gubler og Kurt T. Dirks (2013). Trust and the economic theory of the firm, pp. 227-260 i Reinhard Bachmann og Akbar Zaheer (red.), *Handbook of advances in trust research*. Edward Elgar.
- OECD (2017). *Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Oomsels, Peter og Geert Bouckaert (2014). Studying interorganizational trust in public administration: A conceptual and analytical framework for “administrational trust”. *Public Performance & Management Review* 37 (4): 577-604.
- Oomsels, Peter, Marloes Callens, Jolien Vanschoenwinkel og Geert Bouckaert (2019). Functions and dysfunctions of interorganizational trust and distrust in the public sector. *Administration and Society* 51 (4): 516-544.
- Osborne, Stephen P. (2006). The new public governance. *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Osborne, Stephen P. (red.) (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Perry, James L. og Lois R. Wise (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review* 50: 367-373.
- Petersen, Ole Helby og Ulf Hjelm (2013). Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences. *Scandinavian Journal of Public Management* 17 (4): 3-20.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-Weberian state*, 3. udg. Oxford University Press.
- Rousseau, Denise M., Sim B. Sitkin, Ronald S. Burt og Colin Camerer (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review* 23 (3): 393-404.
- Six, Frédérique og Arndt Sorge (2008). Creating a high-trust organization: An exploration into organizational policies that stimulate interpersonal trust building. *Journal of Management Studies* 45 (5): 857-884.
- Sztompka, Piotr (2019). Trust in the moral space, pp. 31-40 i Masamichi Sasaki (red.), *Trust in contemporary society*. Brill.
- Tyler, Tom R. (2003). Trust within organisations. *Personnel Review* 32 (5): 556-568.
- Tønnesvang, Jan, Lotte Bøgh Andersen, Cecilie Lindgaard Petersen og Sanne Schou (2023). *Mening & motivation i organisation og ledelse*. Djøf Forlag.
- Vallentin, Steen (2023). *Trust, power and public sector leadership. A relational approach*. Routledge.
- Vallentin, Steen og Niels T. Thygesen (2017). *Tillid, magt og offentlige ledelsesreformer*. Akademisk Forlag.

- Van de Walle, Steven (2011). New public management: Restoring the public trust through creating distrust?, pp. 309-320 i Tom Christensen og Per Lægheid (red.), *Ashgate research companion to new public management*. Ashgate.
- Van de Walle, Steven (2017). Trust in public administration and public services, pp. 118-128 i European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, *Trust at risk: implications for EU policies and institutions*. Publications Office.
- Vanhala, Mika, Kaisu Puumalainen og Kirsimarja Blomqvist (2011). Impersonal trust: The development of the construct and the scale. *Personnel Review* 40 (4): 485-513.
- Verbeke, Alain og Nathan Greidanus (2009). The end of the opportunism vs trust debate: Bounded reliability as a new envelope concept in research on MNE governance. *Journal of International Business Studies* 40 (9): 1471-1495.
- Williamson, Oliver E. (1993). Calculativeness, trust, and economic organization. *The Journal of Law & Economics* 36 (1): 453-486.

Om forfatteren

Steen Vallentin, lektor, Department of Management, Society and Communication, Copenhagen Business School. Hans forskning kredser om to hovedemner: bæredygtighed og tillidsbaseret ledelse, sidstnævnte med fokus på udviklingen af ledelse og styring i den offentlige sektor. E-mail: sv.msc@cbs.dk