

Systemtillit eller personlig tillit

Erik Oddvar Eriksen

ARENA Working Paper 4/2023



Systemtillit eller personlig tillit?

Erik Oddvar Eriksen is professor at ARENA Centre for European Studies at the University of Oslo.

ARENA Working Paper 4/2023
December 2023

Reproduction of this text is subject to permission by the author
© ARENA 2023

ARENA Working Paper (online) | ISSN 1890-7741

ARENA Centre for European Studies
University of Oslo
P.O.Box 1143, Blindern
N-0318 Oslo Norway
www.arena.uio.no

ARENA Centre for European Studies at the University of Oslo promotes theoretically oriented, empirically informed studies analysing the dynamics of the evolving European political order. The research is multidisciplinary and organised along four key dimensions: A European democratic order; the EU's executive order; expertise and knowledge in the EU; and European foreign and security policy.



UNIVERSITETET
I OSLO

 twitter.com/arena_uio

 facebook.com/arena.uio

Sammendrag

Tillit gir makt og kan misbrukes. Men uten tillit går det ikke. Tillit reduserer kompleksitet og trengs for å få noe gjort. Kan man ha tillit til systemer uten å ha tillit til personer? Personer så vel som systemer kan vise seg å være upålitelige. Man kan lage kontroll- og tilsynsordninger, likevel kan ikke tillit til systemer erstatte tillit til personer. Tilliten til systemet avhenger av at vi har tillit til de som forvalter det. Tillitsbrudd hefter ved personer på en annen måte enn de hefter med systemer. Artikkelen skisserer en overgang fra *fortrolighet* til *risikofyllt tillit*. Den lanserer et proseduralt begrep om tillit hvor den ikke framstår som absolutt og ikke blind, den hviler på en tiltro til at den er berettiget, dvs. begrunnet.

Emneord

Tillit – risiko – personlig tillit – systemtillit – prosedyretillit

En versjon av denne artikkelen ble publisert i [Samtiden](#) 29. november 2023 med tittel 'Hvorfor er noen verdig tillit?'

Innledning

Tillit er på alles lepper i disse dager.¹ Det stilles spørsmål om tilliten til politikerne etter skandaler av ulike slag. Lav valgdeltakelse ses som et uttrykk for synkende tillit til det politiske systemet. I forvaltningen er tillit blitt det nye fyndordet. Nå skal det reformeres med bakgrunn i tillit, ikke i mistillit som det forhatte New Public Management-konseptet, med sine måle- og kontrollmetoder, sies å innebære. Tillit er imidlertid ikke alltid et gode. Norge ligger i verdenstoppen i indikatorer på tillit, men det har ikke forhindre en serie med skandaler.

Det kan være risikabelt å stole på noen. Man kan risikere å miste noe verdifull om tillitsmottakerne viser seg å være upålitelige. Navs trygdeskandale viser at departementet, NAV og domstolene ikke har vært verdige den tilliten de er vist. De har ikke forvaltet borgernes rettigheter riktig og er dermed vært uverdige tillitsmottagere. Det samme viser seg å være tilfelle med flere av våre topp-politikere som har forbrutt seg mot regler om pendlerboliger, reiseregninger og habilitet.

Og så har vi 'me-too' sakene. Etter de mange skandalene knyttet til regjeringsmedlemmers brudd på habilitetsregler innkalte Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite disse til høring høsten 2023. Flere har tatt til orde for at dette viser at systemet fungerer og at det dermed er tillitsverdig. Men kan tillit til systemet erstatte tillit til personer? Kan man ha tillit til systemer uten å ha tillit til personer?

Hva er da tillit, og hva er den godt for? Jeg starter med noen allmenne innsikter om tillitens vesen, om overgangen fra *fortrolighet* til *risikofyllt tillit*. Derneft noe om den merkelige miksen mellom ignoranse og kunnskap som er innebygd i begrepet, så om systemtillit og tillit til prosedyrer og institusjoner. Slike instanser gjør det mindre risikabelt å overlate noen i andres varetekt, men det eliminerer ikke behovet for tillit til personer. Tillit innebærer å ha tiltro til andres dømmekraft og moralske habitus.

Tillit som fortrolighet

Tillit er en forrædersk kategori. Den gir inntrykk av noe godt og etterstrebellesverdig, men kan være falsk og farlig. Mer enn en gang har en betrodd person vist seg å ikke være tillitsverdig. Tillit gir makt og kan misbrukes.

En sosialantropolog sa en gang at hver gang han hører ordet tillit, tenkte han på mafia. Klaner, sekter, kulter, gjenger, men ofte kan også foreninger og klubber kjennetegnes av uformelle relasjoner, karismatisk lederskap og høy tillit. Ukritisk eller *blind tillit* bærer galt av sted. Nepotisme, korrupsjon, ansvarsløshet og kriminalitet er tillitens negative følgesvenner.

¹ Artikkelen er et ledd i COMPLEX-prosjektet «Rettsikkerhet i NAV: prinsippstyrt begrunnelse (RETTIS)» ved ARENA Senter for europaforskning (uio.no).

For mye tillit og for lite mistillit er et problem. Det stenger for innsyn og kritikk, for etterprøving og kontroll. Blind tillit svekker evnen til berettiget mistanke og tvil, og det luller oss inn i en forestilling om at alt er såre vel. Påstanden om at Norge er et tillitsamfunn er i seg selv risikabelt, ettersom mye tillit kan forårsake mindre aktsomhet og mer godtroenhet. (Witoszek og Joly, 2023)

Men uten tillit går det ikke. Tillit reduserer kompleksitet og trengs for å få noe gjort. Det er ifølge Confucius en forutsetning og basis for alle verdifulle sosiale relasjoner (se Hann, 1968). Fravær av tillit paralyserer sosialt liv og kollektiv handling (Warren, 1999:17). Alle typer samarbeid er avhengig av en viss porsjon tillit. Vi må kunne stole på at andre gjør sin del av jobben i våre arbeidsdelte samfunn. Tillit vitner om optimisme, samhold og framtidstro.

Tillit er ofte oppfattet å forutsette en form for *fortrolighet* (familiarity / confidence) som stammer fra sosialiserte livsformer og som ikke problematiseres. Det viser til et fellesskap av innforståthet – til et ‘Vi’ som basis for solidaritet og samhold. ‘Vi’ som tilhører dette fellesskapet stoler på hverandre og er beredt til å følge handlingsanvisninger fra ledere og offentlige etater.

Likevel er ikke tillit et rent følelsesmessig forhold. Det kan stilles berettigete spørsmål med betrodde personer og etablerte institusjoner. Det kjenner vi til med tidligere statsminister Erna Solberg og Nav-skandalen. Personer så vel som systemer kan svikte.

De verdier og normer en tillitsverdigg person forfekter, kan det også bli stilt spørsmål med. Når katolske prester som preker kyskhets, blir tatt med buksene nede, synker tilliten til kirka. Med nye rettigheter, med kritikk og opplysning, kan det bli klart at en ikke er verdigg den tilliten en har nytt - selv for dem som tilhører verdifellesskapet.

Risikofyllt tillit

Mange hevder at det har skjedd noe med tillitsformene i moderne samfunn. Sosiologer snakker gjerne om at den omfattende og tykke form for tillit – fortrolighet – som sprang ut av nære og tette relasjoner – ut av verdifellesskap, tilhørighet og kjennskap til miljøer, kollektiver og kontekster – har endret seg på grunn av verdippluralismen og stigende samfunnsmessig kompleksitet.² Arbeidsdelingen og profesjonaliseringen betinger *tillitskjeder* med høy grad av tillit til andres kognitive kompetanse og moralske etterrettelighet.

Fortrolighetsbegrepet fanger ikke opp det vi forstår med tillit i dag. Fortrolighet impliserer at tillitsproblemet egentlig er løst: Rollene er klart utformet og atferds-forventningene stabilisert. Det er ikke noe å lure på eller kjenne seg usikker overfor. Dette er ikke tilfelle med moderne, differensierte samfunn hvor en må stole på fremmede. Her tar tilliten mer form av *trust*, det vil si noe privatisert, psykologisert og risikofyllt. Denne tillitsformen finner vi i storskala samfunn, som er komplekse og pluralistiske.

² Se Seligman, 1997; Krause, 1996.

Framveksten av den henger sammen med tiltakende kritikk av etablerte rutiner og kunnskapsbaser. Ny viten og nye verdisyn utfordrer hegemoniske forestillinger. I moderne samfunn er det ikke bare én, men *flere fortrolige verdener*. Det har skjedd en utvikling fra rutine til kritikk og krise, med konsekvenser for tillitsrelasjoner.

Tillitsbegrepet relateres i dag til personer, deres troverdighet og evne til å mestre usikkerhet og risiko. Tillit innebærer å overlate noe verdifullt i andres varetekt. Det innebærer å handle med få forholdsregler – med senket 'guard'. Dette er risikabelt. Når vi delegerer myndighet til andre til å fatte vedtak som har konsekvenser for våre interesser og vår livssituasjon, gjør vi det fordi vi har tillit til at andre vil oss vel. Vi har tiltro til andres gode vilje og dømmekraft. Noen ganger viser det seg å være feil. Tillit bygger på feilbarlige forventninger.³² Det har å gjøre med tro på eller forventninger til andres handling i det en overlater noe til dem, noe som gjør tillitsgiver sårbar og utsatt.⁴ Tillitsmottaker har frihet til å handle til skade eller til beste for andre. Men hva består da tillitsverdighet i? Hvorfor stoler vi på noen og ikke på andre?

Viten og uvitenhet

Det er alltid et element av tro involvert i tillit. Spørsmålet er hvor den kommer fra, og hva den hviler på. Vi har tiltro til det noen personer sier og gjør, og ikke til andre, og noen institusjoner tror vi mer på enn andre uten at det er et saklig grunnlag for det. Noen institusjoner scorer lavt på tillitsindeksen selv om de ikke har begått feil. På den andre side, kan man stole på institusjoner og personer som gjør feil, om de er viktige nok eller det er tradisjon for det. Ofte er det et mysterium hva tilliten grunner i.

Tillit oppfattes å ha en *uforklarlig kjerne* som viser til noe vanemessig, en felles kultur eller en kollektiv identitet. Samtidig kan tillitsens basis identifiseres og tematiseres. Tillit er basert på en merkverdig kombinasjon av ignoranse og kunnskap.⁵ Tillit er en forutsetning for samhandling som ikke selv kan ekspliseres helt ut. Det eksisterer ingen fullgod teori om tillit. Et komplekst sett av variabler er involvert. Følgelig er det ikke en enkel manipulerbar størrelse. Den kan hverken kjøpes, tvinges eller administreres fram.

Nav må reparere tillitssvikt; målet er en *pålitelig forvaltning*. Men vi vet ikke sikkert hva som skaper tillit. Likevel antar vi at noen sosiale forhold virker tillitsskapende. En antakelse i tillitsforskningen er at likhet på en eller annen dimensjon er positiv for tilliten; en annen er at økt materiell velstand skaper økt tillit; et tredje er at gjentatt samhandling øker tilliten.

På den andre siden vet vi at mistillit gror i mørke rom. Under hemmelighetskremmeri og taushet øker mistenksomheten. Å ha blind tillit til noen eller noe er ikke særlig lurt. For

³ Se Grimen, 2009:19, 28, 37, 2010; Baier, 1986; Elster 2007:344; O' Neill, 2002; Gambetta, 1988.

⁴ Det beskriver en tilstand som innebærer akseptasjon av sårbarhet basert på positive forventninger om andres intensjoner og atferd (Rousseau et al., 1998:395).

⁵ Tillit består av en merkverdig *mix av kunnskap og ignoranse*, som reduserer kompleksitet (kontingens). Den muliggjør menneskelig orientering og handlingsevne (Luhmann, 1979; Møllering, 2001:558).

mye tillit, for lite mistillit, kan som sagt være et problem. Det er altså slik at selv om tillit skulle ha et mytisk opphav og en irrasjonell kjerne, så vet vi noe om hva som kan redusere mistillit.

Tillit i en av-fortryllet verden

Under moderne vilkår, med opplysning og ytringsfrihet, kan tillit bare skapes ved å sikre at aktørene får en *berettiget forventning* til at tillitsmottakerne er tillitsverdige. I overensstemmelse med den tillitsforskningen som vektlegger at tilliten må ha et fornuftig grunnlag, antar vi at tillit hviler på *kunnskap* – om personer eller institusjoner. Tillit vegeterer på muligheten til å bli begrunnet og til å bli testet i en rasjonell debatt (Luhmann 1979:55-6).

Tilbøyeligheten til å la seg binde av grunner hviler, ifølge Habermas (1984:302), på en spesiell form for tillit som er rasjonelt begrunnet. Men hvordan kan aktørene komme til å stole på andre så mye at de lar seg binde av argumenter i første omgang? Hvor mye *før-kommunikativ tillit* må til før kraften i de bedre argumenter binder aktørene? Tillit er en eksistensiell grunnbetingelse. Vi trenger andre for å sikre selvets identitet. Uten å stole på noen er en alene. Tillit er både en forutsetning for kommunikativ handling og et resultat av den (se Eriksen, 2012).

Spørsmålet er om vi må tilbake til før-moderne tilstander og en verden vi er fortrolig med. Hva gjør at vi lar oss overbevise av fornuftige argumenter og ikke av konvensjon og tradisjon? Det er jo også slik at autokrater, ignoranter og notoriske løgnere kan nyte tillit. Vi kjenner for eksempel til tidligere president Trump som ikke akkurat er kjent for sannferdig kommunikasjon, men som store deler av velgermassen i det republikanske partiet har tillit til og vil stemme for ved et nytt valg. Trumps retorikk ser ut til å treffe en nerve, en tidsånd, som kan være vanskelig å forstå for utenforstående. Det kan være at folk overser falske påstander og det ulogiske innholdet i det som utsies, og heller finner seg igjen i den situasjons- og problemforståelse som formidles. Man har da tillit til Trump fordi underteksten i hans retorikk viser til et verdifelleskap og fortrolighet med en livsform under press. Mange av hans støttespillere misliker og/eller taper på 'den nye tid' – nye økonomiske utfordringer, og nye krav til omstilling og livsførsel.

Her er vi ved tillitens irrasjonelle kjerne – et element av gjenkjennelse og samfølelse. Men ignoranse kan bare bekjempes med kunnskap, så vi 'moderne' har ikke noe alternativ. Det er ikke en kjent og uproblematisk verden å gå tilbake til. Når tillitsgiver først er opplyst kan ikke tapt tillit gjenvinnes ved å gå tilbake til en felles identitet eller kultur – til 'ignoranse', det vil innebære en form for regresjon. Verden er *av-fortryllet*, for å snakke med Max Weber.

System og kontroll

Den post-metafysiske verdensanskuelse som er grunnleggende for moderne samfunn, har sin basis i troen på fornuft og universelle moral- og rettsprinsipper. Det er dette og ikke henvisninger til tradisjon og dogmer, som inngir tillit til personer og institusjoner. Det tradisjonelle bindingsverket, de normer med basis i religion og tradisjon og felles verdier som holder samfunn sammen, er blitt erstattet med tillit til abstrakte systemer, hevdes det. Denne tillitsformen setter klammer om lokal kunnskap, og erstatter den med en som er abstrakt, upersonlig og generell - som er flyttbar i tid og rom med (se Giddens, 1991: 138).

Personlig tillit er tillit til personer en kjenner godt, men dette er utilstrekkelig i moderne, differensierte samfunn hvor en må samarbeide med og kunne stole på de en ikke kjenner. Niklas Luhmann foreslår *systemtillit*, til for eksempel penger og ekspert-systemer, som den spesifikt moderne tillitsformen. Penger forutsetter tillit til pengenes verdi og ekspertsystemer hviler på tillit til ekspertenes kompetanse. Men begge hviler på at kontrollordninger er på plass og fungerer (se Grimen, 2009: 98-117). Noen må garantere for pengenes verdi og for kunnskapens gyldighet.

Tillitsbasisen har da flyttet seg fra samfunnet og sosialiserte livsformer til formalitetene og reglene. Det er rettslige prosesser som knytter sanksjoner til normbrudd. Vi trenger ikke å ha tillit til den moralske habitusen til betrodd tjenestemenn. Systemene er innrettet slik at det er i de ansattes egeninteresse å overholde normene, det gir karriereutsikter. Dette systemet av rettslige påbud og sanksjoner skaper tillit ved at det ikke blir så risikabelt å overlate noe i andres varetekt.

Mer kontroll og overvåking sikrer at feil ikke blir begått, men det fører også til at tillitsbegrepet mister relevans. Vi trenger ikke tillit i det total-administrerte samfunn. Man kan altså spørre om begrepet systemtillit egentlig er uttrykk for en tillitsrelasjon. Når kontrollordningene er på plass og fungerer, trenger vi ikke å kunne stole på andre - vi kan være sikre på at de som blir betrodd opptrer som de skal.

Kontroll versus plikt

Det heter seg at tillitssamfunnet forvitrer om kontroller og ettersyn overtar. Når dette er tilfelle, trenger vi ikke å kunne stole på noen. Men er det slik? Personer må lage systemer med effektive kontroll- og overvåkingsmekanismer, og personer må se til at de fungerer. Noen må håndheve de regler som gjelder. Noen må være i stand til å identifisere feil, undersøke og påtale dem og sette i gang gjenoppbyggingsprosesser. Det krever *super-system kompetanse* og da tillit til personer som vi ikke kontrollerer. Hva mer er, tillit til institusjoner avspeiler tillit mellom personer, altså at vi har tillit til at våre medborgere gjøre det de skal.

Tillitsbegrepet betyr at vi overlater noe verdifullt til andre som vi stoler på. Det er ikke risikofritt: vi kan ikke helt vite, vi har ikke helt kontroll. Tillit uttrykker noe usikkert og innebærer en forventning om pliktfølelse - om samfunnsånd og samfunnsansvar. Vi har ikke tillit til hvem som helst. Tillit har en *moralisk dimensjon*, som går utover rettslige forpliktelser. Selv om rettsinstanser frikjenner politikere for normbrudd, vil andre

kunne finne gode grunner for ikke lenger å ha tillit til dem. Vi har ikke tillit til noen bare fordi de kan kontrolleres og straffes for feilgrep, men fordi de er noe eller representerer noe som vi finner respektabelt, viktig, beundringsverdig, og som det er en verdi i seg selv å ivareta.

En kommer ikke unna at tillit handler om plikter; om dyder og holdninger, om personlig integritet og god vilje. Det som gjør noen pålitelige er at man tror de føler seg forpliktet av moralske normer (Offe, 1999). Hvordan kan en vite om denne troen er rasjonelt begrunnet?

Rettsstatlige demokratier knesetter en arbeidsdeling mellom stat og sivil samfunn som skal sikre at borgerne er frie til å ta stilling til hvem som er tillitsverdig og hvem som ikke er det, til hvem som skal representere oss. Et sikret området for fri meningsdannelse er avgjørende for demokratisk legitimitet og for tillitsgiving og testing. Gjennom et offentlig ordskifte med argumenter og motargumenter, kan det bli klart om en har gode grunner for å stole på at de som er gitt en lederposisjon, et offentlig embete, er moralsk forpliktet. Omfattende kontrollordninger kan ødelegge den sivile infrastrukturen som må være på plass for at folk fritt skal motiveres og bli i stand til å selv å ta stilling til hvem som er tillitsverdig. Bare når det er kunnskap og sivile motmaktsinstanser vil makthavere kunne sjekkes og beslutningers riktighet betviles; bare da kan vi ha tillit basert på en berettiget forventning.

Prosedyrer og rasjonalitet

Den moderne formen for tillit er generalisert, den abstraherer fra tid og rom, fordi dens kunnskapsbasis framstår som *gyldig for alle*. Det er dette som forklarer at vi kan ha tillit til fremmede. Vi har tillit til personer vi ikke kjenner, til kunnskap vi ikke har og til institusjoner vi ikke kontrollerer, når vi kjenner til deres kompetanse. Tillit til institusjoner er følgelig ikke bare en forkortelse for tillit til personalet, som noen mener,⁶ fordi institusjoner har prosedyrer for å kvalitetssikre og kontrollere det beslutningstakere gjør. Systemet overlever personene som befolker det. Der er *systemsvikt* om ivaretagelsen av borgernes rettigheter er avhengig av aktørers integritet, av deres motiver og interesser. Systemsvikt kan repareres uten at det trenger å gå utover tilliten til personer.

Samtidig er systemet avhengig av at personer respekterer og opprettholder det gjennom sine handlinger, noe som setter krav til individuell dømmekraft, kunnskap og etterrettelighet. Det er ikke noe rettsvesen uten jurister som skjønner seg på loven og forpliktes av den.

Trygdeskandalen i Nav oppsto fordi det i folketrygdloven feilaktig står at det er et vilkår for mottakelse av sykepengen og arbeidsavklaringspenger «at en oppholder seg i Norge». Det skulle stått «oppholder seg i EØS området». Dette var en systemsvikt og

⁶ Harrè, 1999; se Grimen, 2009:118

i evalueringene forklares dette med kunnskapsmangel. Men som det etter hvert er blitt klart, var det noen visste, eller burde visst bedre (se Eriksen, 2022).

I stedet for systemtillit opererer jeg med et proseduralt tillitsbegrep. Den tilliten vi har til personer og institusjoner er knyttet til fremgangsmåter og metoder, og har derfor noe *forbeholdent* ved seg. Vi har tillit til den profesjonelle eller til politikerne, ikke fordi vi kjenner dem eller alltid er enige med dem, eller kan stå inne for sannhetsgehalten i det de sier, men vi har tillit til dem fordi vi, om nødvendig, kan sjekke gyldigheten av deres utsagn og riktigheten av deres påbud.

Dette underbygges med innsikten fra moderne språkpragmatikk om at muligheten for å nå fram til enighet ikke først og fremst ligger i det substansielle innholdet – i gyldigheten av det som sies, men i ytringene, i deres form og karakter. Det er ikke overholdelsen av kunnskapskravene som i seg selv inngir tillit, men den garantien aktørene har til å kunne få svar når relevante spørsmål stilles.

Gjennom vitenskapelige prosedyrer kan en undersøke om ingeniøren eller legen har rett i sine anvisninger og diagnoser. Rettslige prosedyrer på sin side skal sikre at det går riktig for seg i politikken og forvaltningens verden. Det er denne garantien om å kunne få svar om nødvendig som forklarer tillitsgivers forventning og som stabiliserer et tillitsforhold.

Institusjonalisert begrunnelsestvang

Under moderne, opplyste vilkår bygger tillit på *kunnskap* – om personer og institusjoner. Tillit oppstår når borgerne har grunn til forvente at beslutningstakerne har kompetanse til å forvalte deres rettigheter riktig. Pålitelige institusjoner kan forvente at deres beslutninger respekteres. Når beslutninger respekteres uten kvalifikasjon, er det snakk om malplassert eller blind tillit.

Det heter seg at grunnlaget for borgeres tillit er avhengig av en viss porsjon *institusjonalisert mistillit*. Den moderne formen for tillit er ikke ledsaget av en naiv tro på personlig integritet eller på systemers ufeilbarlighet. Heller er det slik at mistillit er institusjonalisert gjennom maktfordelingsprinsippet og tilhørende kontroll- og ansvarlighetssystemer. Denne terminologien er noe misvisende. Det er mistanken om korrupsjon og personlig berikelse som ligger bak *kontrollperspektivet*. Feil, også alvorlige overtramp, skjer imidlertid selv av aktører som handler i god tro. Man kan misforstå og man kan mangle kunnskap om regler. Vi kan ikke gå ut fra at alle forstår reglene på samme måte, at de tenker og handler likt og med samme forsett. Hva mer, omfattende kontroll og mangel på tillit kan føre til at dysfunksjonelle mistenksomhetskulturer dannes.

Det er imidlertid ikke mistillit som er institusjonalisert, men heller *begrunnelses- og rettferdiggjørelsestvangen*. Den demokratiske rettstat institusjonaliserer begrunnelsestvangen gjennom et sett med institusjoner, prosedyrer og rettigheter; gjennom hø-

ringsinstanser og klage og anke-institusjoner. Spørsmål blir reist og svar må gis. Personer i offentlig tjeneste må være forberedt på å gi grunner for hvorfor de har handlet som de gjør. Gode institusjoner er pålitelige institusjoner, men det er de bare når kvalitetssikringssystemer er på plass.

Vi trenger ikke lenger selv å vite eller å ha direkte kjennskap til beslutningstakere, for å ha tillit til dem. Vi kan ha tillit når deres kunnskaps- og kompetansebasis kan etterprøves. Ulike institusjoner og profesjoner kvalitetssikrer og risikovurderer saksbehandlingen. Avgjørelser i enkeltsaker kan også etterprøves gjennom klage- og anke-institusjoner. Forvaltningsloven av 1967 innførte regler om partsrettigheter for borgeren overfor forvaltningen, som rett til å bli varslet og veiledet, rett til dokumentinnsyn og til å uttale seg. Der er adgang til å klage på og anke forvaltningsvedtak, og loven innfører prinsippet om at *enkeltvedtak skal begrunnes*.⁷ Forvaltningsloven reflekterer internasjonal rettsutvikling hvor nye former for åpenhet, begrunnelse og deltakelse blir ansett som midler til å hindre misbruk av skjønnsrett og beskytte berørte parter. I tillegg kommer en presumptivt fri presse som, med offentlighetsloven i hånd, kan etterprøve om vedtak er fattet på riktig måte.

I den demokratiske rettsstat er det en rekke instanser, prosedyrer og aktører som skal sikre borgernes rettigheter og at feil og misbruk blir avslørt – at personer som begår feil, blir sanksjonert. De skal kvalitetssikre beslutningsfatningen og dermed gi borgerne et berettiget grunnlag for sin tillit.

Vi har her å gjøre med et mer komplekst tillitsbegrep, som ikke bare er knyttet til risiko og personlig integritet, men til prosedyrene for retts sikker saksbehandling. Når vi har tillit til noen, kan vi handle med senket guard. Det er ikke så risikabelt å overlate noe i andres varetekt når sikkerhetssystemet – prosedyrene – er på plass og virker. Men for at systemer skal fungere etter hensikten, må det være befolket med personell som er voksen for sin oppgave. Tilliten til systemet avhenger av at vi har tillit til de som forvalter det. Tillitsbrudd hefter ved personer på en annen måte enn de hefter med systemer.

Tillit til systemet er viktig, men kan ikke erstatte tillit til de personer er satt til å utføre institusjonenes oppgave. Mistillit reduseres når aktørene får en berettiget forventning om at tillitsmottakerne er til å stole på. For at berettigete forventninger skal komme i stand, må det eksistere et frirom – et rom for spørsmål og kritikk slik at borgerne ikke skal kunne mene seg å være manipulert, ført bak lystet eller regelrett lurt. Den moderne formen for tillit er kritisk ettersom den etterspør grunnene for forventninger om at personer er pålitelige. Ved kritisk å ettergå grunnene tillitsmottakere påberoper seg, kan vi slutte noe om deres pålitelighet.⁷

⁷ Dvs. forvaltningsvedtak (ikke en generell regel) som griper direkte inn i borgernes handlefrihet eller rettsstilling. Den som er misfornøyd med et enkeltvedtak kan klage til overordnet forvaltningsorgan eller til Ombudsmannen. Berettiget tiltro er et spørsmål om kvaliteten på begrunnelser, noe som bare kan komme i stand ved å se til at prosedyrene for kunnskapsinnhenting og vedtaksfatning er fulgt. (se Eriksen og Eriksen, 2023)

Konklusjon

Tillit er limet i alle sosiale relasjoner. Uten tillit, intet samarbeid, ingen transaksjoner og intet samfunn. Tillit letter koordineringen av handling og gjør det enklere å løse problemer og konflikter. Kan man ha tillit til systemer uten å ha tillit til personer?

Noen må lage systemer med effektive kontroll- og overvåkingsmekanismer, og noen må se til at det fungerer. Noen må håndheve de regler som gjelder. Systemtillit hviler i siste instans på personlig tillit. Den er basert på tiltro til aktørenes pliktfølelse. Likevel sier det ikke alt om tillit, ettersom dens basis i dag handler om fremgangsmåter. Tilliten til personer er rammet inn av de institusjoner som eksisterer for testing og kvalitetssikring av de som gis tillit og av de grunner som anføres når mistanke om upålitelighet oppstår. Tilliten er ikke absolutt og ikke blind, den hviler på en tiltro til at den er berettiget, dvs. begrunnet.

Blind autoritetstro har i stigende grad blitt erstattet av en kritisk og undersøkende holdning til de personene som innehar stillingene og de prosedyrene og rutinene som eksisterer for kontroll, innsyn og medbestemmelse.

Referanser

- Baier, A. (1986) 'Trust and Anti-Trust', *Ethics*, 96(2), s. 231-60.
- Elster, J. (2007) *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, A og E.O. Eriksen (2023) Rettssikkerhet gjennom begrunnelse. Nav og den offentlige bruken av fornuft. *Tidsskrift for velferdsforskning* 26(3), s. 1-14
- Eriksen, E.O. (2012) 'Krigen i hvitt. Om tillitsreparasjon'. I H. Skirbekk og H Grimen (red). *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica
- Eriksen, E.O. (2022) 'Three modes of administrative behaviour: differentiated policy implementation and the problem of legal certainty', *Journal of European Public Policy*, s.2623-2642. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2125047>
- Gambetta, D. (red.) (1988) *Trust: Making and Breaking Co-operative Relations*, Oxford: Basil Blackwell, s. 49-72.
- Giddens, A (1991) *Modernity and Self-Identity*. London Polity Press.
- Grimen, H. (2009) *Hva er tillit*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. (2010) 'Tillit som senket guard', i R. Slagstad (red.) *Elster og sirenenes sang*, Oslo: Pax.
- Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society* [overs. T. McCarthy], Boston: Beacon Press.
- Hann, M.S. (1968) 'Die Idee des Vertrauens bei Konfuzius', i J. Schwartländer (red.) *Verstehen und Vertrauen*, Stuttgart: Kohlhammer, s. 27-38.
- Harré, R. (1999) 'Trust and its Surrogates: Psychological foundations of Political Process.' I M.E Warren (red.) *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krause, E.A. (1996) *Death of the Guilds: Professions, States, and the Advance of Capitalism*, New Haven: Yale University Press.
- Luhmann, N. (1979) *Trust and Power*. Wiley, Chichester.
- Møllering, G. (2001) 'The nature of trust: from Georg Simmel to a theory of expectation, interpretation and suspension', *Sociology*, 35(2): 403-20.
- Offe, C. (1999) 'How can we trust our fellow citizens?', i M.E. Warren, *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hvorfor er noen verdig tillit?

O' Neill, O. (2002) *A question of Trust*, Cambridge: Cambridge University Press

Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S. and Camerer, C. (1998) 'Not so different after all: a cross-discipline view of trust', *Academy of Management Review*, 23(3), s. 393-404.

Seligman, A.B. (1997) *The Problem of Trust*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Warren, M.E. (1999) 'Introduction', i M.E Warren (red.) *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press.

Witoszek, N. og Joly, E. (2023) *Det blåøyde riket: norske tillitspatologier*, Oslo: Cappelen Damm.