

Pernille Almlund

Tillid til offentlig forvaltning – sociologisk afklaring

Tillidsbegrebet bliver brugt i mange sammenhænge og ikke mindst i og af den offentlige sektor. Vi har typisk høj tillid til myndigheder i Danmark, og tillid bliver på den baggrund betragtet som en ressource, man kan læne sig op ad, når myndigheder skal involvere og appellere til borgerne.

Det betyder også, at vi i meget høj grad måler den danske befolknings tillid til forskellige dele af den offentlige sektor. Det sker gennem diverse tillidsbarometre, hvor borgerne bliver spurgt til graden af tillid gennem surveys.

I artiklen her bliver den slags målinger og de spørgsmål, der stilles til borgerne, gransket for, hvordan de måler tillid, og hvordan vi kan forstå tillid i forskellige sammenhænge. Her viser det sig, at tillidsbegreberne er mange og langt fra entydige.

Analysen foregår gennem begreber fra Niklas Luhmanns teori og ikke mindst hans tillidsbegreb fra 1968. Hans tillidsbegreb bliver lettere revideret for at bringe det på omgangshøjde med Luhmanns egen senere teori og teoretiske begreber, men også for at vise, hvordan et sådant tillidsbegreb kan være afklarende for forståelsen af tillid i, fra og til den offentlige sektor.

Keywords: Tillid, definitioner af tillid, tillidsbarometre, offentlig myndighed, Niklas Luhmann.

Tillid har igennem mange år været et væsentligt begreb for den offentlige forvaltning. Typisk målt med tillidsbarometre, hvor befolkninger både i Danmark og internationalt bliver spurgt til deres grad af tillid til embedsværk, politikere, forvaltninger, andre borgere m.m. Danmark er som regel et af de lande, der ligger i top, hvad angår befolkningens tillid til den offentlige forvaltning (Johansson et al. 2023).

Under coronanedlukningerne nåede hyppigheden af både målinger af tillid samt brugen af begrebet nye højder i den mediebarne offentlige kommunikation. Små udsving blev målt og kommenteret som betydningsfulde for befolkningens tillid til myndighederne, og hvorvidt de ville følge myndighedernes anbefalinger eller ej.

Internationalt analyserer sociologer tillid imellem borgere og myndigheder i forskellige sammenhænge, f.eks. ved digital interaktion (Lee & Kim 2021; Rosenberg 2021; Zavestoski et al. 2006), i tilknytning til gadearbejderes betydning (Raaphorst 2018) og i flere andre sammenhænge. Robert D. Putnams begreb om "social kapital" bliver ofte anvendt som væsentligt for forståelsen af og baggrunden for tillid (Andrews 2012; Andrews & Brewer 2010) i den form for analyser. Hos Putnam er social kapital og tillid tæt sammenhængende begreber (Putnam 1995; Rothstein & Stolle 2008). Putnams egne analyser baserer sig på kvantitative målinger (Putnam 1995), ligesom de analyser, der trækker på Putnam, typisk er baserede på surveys, men også på mere kvalitativt udformede definitioner af tillid. Det er helt oplagt, at den måde, vi typisk ser tillidsbegrebet refereret til og anvendt i diverse medier og på diverse platforme, trækker på kvantitative målinger af tillid.

Andre meget læste sociologer – såsom Giddens og Luhmann – har fokuseret mere på at definere tillidsbegrebet. Hos Giddens sker det mest som et diagnostisk arbejde (Giddens 1994, 1996), mens Luhmann nok er den sociolog, der har arbejdet mest specifikt med en begrebslig afklaring af tillidsbegrebet (Luhmann 1999). Hverken Giddens eller Luhmann har arbejdet med kvantitative målinger af tillid.

Spørgsmålet er imidlertid, hvad tillid er for en størrelse, og hvad det er, vi måler med de forskellige tillidsbarometre, for tillidsbegrebet er langt fra entydigt. Det ser vi på de mange forskellige definitioner, der diskuteres i den mere kvalitative tradition (Borre 2005; Henriksen 2011; Stolle 2002) og trækkes på i den kvantitative tradition (Dinesen & Sønderskov 2012; Petersen 2024). Det ses også ved de meget forskellige grader af tillid, der vises med de forskellige målinger, og tyder på, at tillid heller ikke for den enkelte borger eller respondent er helt entydigt.

Både opfattelsen af begrebet tillid, og hvad man har tillid til, ser dermed ud til at være omskiftelige størrelser. Det er på baggrund af den iagttagelse, at jeg i denne artikel sætter mig for at forstå, hvad tillid kan siges at være, når det bruges som et betydningsfuldt begreb i – og for – den offentlige kommunikation og i den offentlige sektors interaktion med borgerne. Jeg viser, hvordan

Pernille Almlund

Lektor, ph.d.
Institut for
Kommunikation og
Humanistisk Videnskab,
Roskilde Universitet

almlund@ruc.dk



sociologien kan bidrage til en afklaring af den offentlige forvaltnings forståelse og håndtering af tillid ved hjælp af og gennem en kritisk refleksion over Niklas Luhmanns begreb om tillid.

Review – Måling og bestemmelse af tillid

I den akademiske litteratur om tillid og tillidsbegrebet møder vi både en kvantitativ tradition og en kvalitativ tradition. Begge traditioner trækker på sociologien (Giddens 1994, 1996; Luhmann 1999; Putnam 1995; Stolle 2002; Petersen 2024), omend på hver deres måde, og den kvalitative ligeså på en filosofisk tradition (Pedersen 2009, 2011).

Den kvantitative tradition er den dominerende tradition, nok ikke mindst fordi det er den, der i særlig grad trækkes på i den offentlige forvaltning og refereres til i medierne (Danske Regioner 2023; Hyltoft 2021; Secher et al. 2020; Ritzaus Bureau 2020). Heri præsenteres og overvejes det, hvor høj graden af borgernes tillid er til dette eller hint inden for især den offentlige forvaltning, og der spekuleres i, hvorvidt stigningen eller faldet er stort eller småt og ikke mindst afgørende for relationen mellem den offentlige forvaltning og borgerne. Det er netop den slags opgørelser, som kvantitative målinger kan levere.

I den kvantitative tradition er det dermed målingerne og sammenstillingen med tidligere målinger eller med målinger af andre fænomener, der er forskningens kerne, og der fokuseres ikke i stort omfang på forskellige definitioner af tillid, eller hvordan tillid opstår, blot om den er der eller ikke er der, om den er opadgående eller nedadgående, men også om hvordan man kan måle de forskellige slags tillid (Borre 2005; Dinesen & Sønderskov 2012). Den slags bevægelser er af stor vigtighed i samfund, hvor tilliden traditionelt er høj, og hvor dens sammenhæng med andre faktorer giver grund til at antage, at tillid udgør en væsentlig ressource for et velfungerende samfund (Petersen 2024; Stolle 2002). Hertil kommer arbejdet med at bestemme kausalretningen, som f.eks. hvorvidt det er den sociale tillid, der er årsag til institutionel tillid eller omvendt (Rothstein & Stolle 2008; Sønderskov & Dinesen 2015). Selvom der i den kvantitative tradition ikke fokuseres meget på definitioner, så er

der heri en bevidsthed om, at der er mange forskellige tillidsbegreber i spil i litteraturen, men disse tages enten som udgangspunkt for målingerne eller slet og ret for givet med henvisning til udredningen af disse i den kvalitative tradition.

Heroverfor står den kvalitative tradition. Den har i højere grad fokus på at undersøge og bestemme, hvad tillid kan siges at være, hvordan tillid opstår, og hvad tillid betyder. Her finder vi ikke én entydig definition af tillid, men bestemmelser af flere forskellige, overordnede forståelser af, hvad tillid kan være, f.eks. generel tillid (Frederiksen & Toubøl 2019; Rothstein & Stolle 2008; Stolle 2002), social tillid (Dinesen & Sønderskov 2012; Petersen 2024), elementær tillid (Pedersen 2011, 2009), personlig tillid (Luhmann 1999; Stolle 2002) og intentionel tillid (Pedersen 2011, 2009). Man finder også heri en række mere kontekstbundne tillidsbegreber såsom politisk tillid og institutionel tillid (Petersen 2024; Putnam 1995; Sønderskov & Dinesen 2016), der har betydning for bestemmelserne af, hvordan tillid opstår, og hvad tillid betyder. I den kvalitative tradition bliver der derved arbejdet med at nærme sig, hvad tillid er, og hvilke forskellige typer eller kategorier af tillid der er, ved at pege på og beskrive praksisser, hvorigennem borgerne udviser tillid, og hvilke myndigheder og institutioner de har tillid til (Borre 2005; Rothstein & Stolle 2008; Stolle 2002; Sønderskov & Dinesen 2016). Her ser vi også referencer til den kvantitative litteratur, da beskrivelserne af praksisser også refererer til kvantitative målinger. Den kvalitative tradition skal altså i denne sammenhæng ikke forstås som kvalitative undersøgelser blandt borgerne, men snarere sociologiske og filosofiske analyser og bestemmelser af tillid og tillidsbegrebet. Efter som kvantitative målinger trækker herpå, er de to traditioner tæt forbundne lige netop i forhold til forståelse og bestemmelse af tillid.

Generaliseret tillid, social tillid, elementær tillid er betegnelser for en mere grundlæggende forståelse af tillid, og betegnelserne har klare overlap, men naturligvis også forskelle. Overlap ser vi i formuleringer som denne: "Denne generaliserede tillid til personer, som man ikke direkte kender, benævnes ofte social tillid" (Petersen 2024:14). Både social tillid og generel tillid betegner den tillid, vi har til enkeltpersoner og grupper af personer, vi ikke kender. Det kan være andre borgere, det kan være myndigheder eller specifikke erhverv og brancher. Det er samtidig pointeret, at social tillid i høj grad vokser ud af politisk tillid, bredt forstået som samfundsinstitutioner, myndigheder og politikere, der således ses som vigtig for opretholdelsen af social tillid (Borre 2005; Petersen 2024; Dinesen & Sønderskov 2012; Sønderskov & Dinesen 2014, 2016). Social tillid er en betegnelse, der hyppigt trækkes på i den kvantitative tradition.

I samspil hermed ser vi et eksempel på definitionen af generaliseret tillid fra Dietlind Stolle (2002): "It indicates the potential readiness of citizens to cooperate with each other and to abstract preparedness to engage in civic endeavors with each other" (Stolle 2002:397) i en artikel, hvor Stolle som del

af den kvalitative tradition forsøger at perspektivere og nærmere bestemme de mange elementer af generaliseret tillid. I artiklen sonder hun gennem læsning af litteraturen om tillid generaliseret tillid fra (1) strategisk og rationel tillid, (2) identitets- og gruppebaseret tillid og (3) moralsk tillid og prøver at bestemme, hvornår disse former overlapper med eller adskiller sig fra generaliseret tillid. Den form for inddeling ser vi også hos andre forfattere (Borre 2005; Henriksen 2011), hvor der refereres til Fukuyama som klar repræsentant for den moralske tradition og Robert Putnam som klar repræsentant for den gruppebaserede tradition (Henriksen 2011).

I forhold til (1) strategisk og rationel tillid peger Stolle ikke på egentlige overlap, men på, hvordan litteraturen beskriver generaliseringen af tillid fra at angå den "erfaredede tillid" til dem, man kender, til også at kunne omfatte dem, man ikke kender. I forhold til (2) identitets- og gruppebaseret tillid fortsætter hun lidt i sporet af den første kategori, men peger her på, hvordan vi bruger gruppertilhørsforhold og kategorisering til at generalisere tilliden til igen at omfatte dem, vi ikke kender. Denne generalisering er dog mere begrænset, eftersom kriterierne for tillid er stærkere veldefinerede og dermed kendte. Det betyder, at generaliseringen er begrænset til at omfatte personer og grupperinger, der ligner det velkendte. I forhold til (3) moralsk tillid udpeges denne som tillid til fremmede og er fremfor at være knyttet til genkendelse baseret på en forståelse af, at folk deler underliggende værdier. Her peger hun på opvækst og store samfundsbegivenheder som de væsentlige aspekter. Der er ikke meget, der tyder på, at man kan tale om en i den grad generaliseret tillid som den moralske tillid, da meget andet ser ud til at have betydning (Stolle 2002). En række studier har imidlertid peget på, at danske politikere ofte appellerer til moralsk tillid, til at vi bør vise tillid til dem, vi deler værdier med. Heri finder vi en tendens til at privilegere ressourcestærke grupper, fordi graden af tillid typisk stiger med graden af ressourcer bredt forstået (Borre 2005; Henriksen 2011).

Frederiksen og Toubøl (2019) lægger et lidt anderledes snit i en mere direkte tredeling af forklaringer på generaliseret tillid, nemlig (a) socialiseringsforklaringer, (b) positionsforklaringer og (c) værdimæssige tilbageslag. (a) Socialiseringsforklaringer handler om, at tillid er forbundet til psykologisk og kulturel socialisering i barndom og ungdom og har derfor visse overlap med moralsk tillid. (b) Positionsforklaringer peger på, at tillid bygger på social, kulturel og økonomisk position og har visse overlap med identitets- og gruppebaseret tillid. Endelig bygger (c) værdimæssigt tilbageslag på individets subjektive værdier (Frederiksen & Toubøl 2019). "Visse overlap" betyder her, at der bliver peget på nogle af de samme perspektiver som i Stolles opdeling, men at såvel indfaldsvinklen som konklusionerne er lidt anderledes. Mest af alt viser det, at indfaldsvinkler og definitioner er mangefacetterede i litteraturen om tillid.

Derudover peger litteraturen på, hvordan aflastende mekanismer – f.eks. love, institutioner, sanktioner mv. – har en klar indflydelse på graden af tillid, men ikke fjerner behovet for generaliseret tillid i velfungerende samfund (Rothstein & Stolle 2008; Stolle 2002). Heller ikke selvom samarbejde også er muligt uden generaliseret tillid, som f.eks. i hierarkier med normer om altruisme, og hvor samarbejdet i højere grad er pålagt. Stolle (2002) pointerer, at øgningen i mobilitet, social segmentering og mere kommunikation kalder på fortsat behov for generaliseret tillid, og understreger samtidig, at disse tendenser ligeledes er med til at gøre generaliseret tillid bredere og mere abstrakt. Hun peger i flere sammenhænge eksplicit på behovet for en udtømmende teori om generaliseret tillid, en teori, der kan identificere betingelserne for, hvornår generaliseret tillid kommer i stand – altså en teori, der kan gøre det abstrakte mere konkret (Rothstein & Stolle 2008; Stolle 2002). Dog er hun samtidig bevidst om, at der er mange forskellige definitioner i spil, og at empiriske analyser i mange forskellige sammenhænge sjældent gør det muligt entydigt at be- eller afkræfte sådanne teorier (Stolle 2002).

Flere forfattere peger ligeledes på, hvordan generaliseret tillid er associeret med demokratisk stabilitet og demokrati (Rothstein & Stolle 2008; Borre 2005; Henriksen 2011), og at national kontekst ser ud til at have stor betydning for graden af generaliseret tillid. Hertil kommer også andre parametre som økonomisk vækst, lighed og opfattelsen af samfundets institutioner. Her udestår det dog at blive klog på, hvorvidt generaliseret tillid (og social tillid) faciliterer demokratiske institutioner, eller om det forholder sig omvendt. Flere analyser tyder dog mest på det sidste (Rothstein & Stolle 2008; Sønderskov & Dinesen 2016).

I den kvalitative tradition – og samtidig fra en filosofisk vinkel – findes også begrebet “elementær tillid” (Pedersen 2011, 2009). I lighed med generaliseret tillid og social tillid er elementær tillid et forsøg på at identificere de mere grundlæggende elementer af tillid i samfundet. Elementær tillid udpeges her som værende den sociale lim, der binder individer sammen, og skal forstås som en implicit og socialt forankret forståelse af forventningerne til hinanden. Ved primært at trække på filosofien og at gå filosofisk til sociologien peger Pedersen ikke på mere traditionelle sociologiske forklaringer på betydningen af demokrati, gruppetilhørsforhold eller samfundsbegebenheder. Fokus ligger på, hvordan elementær tillid er forskellig fra og samtidig udgør forudsætningen for det, hun kalder “intentionel tillid” (Pedersen 2011, 2009).

Intentionel tillid er defineret som den form for tillid, enkeltindivider viser andre på baggrund af, at de ved, at denne tillid kan blive svigtet. Denne form for tillid er ifølge Pedersen eksplicit og refleksiv, fordi den gør tillid til et aktivt og velfunderet valg hos den enkelte (Pedersen 2011, 2009). Forståelsen af intentionel tillid overlapper med – men er også forskellig fra – det, der kaldes “personlig tillid” i andre dele af litteraturen. Personlig tillid er den tillid, man udviser andre, man kender, til forskel fra den tillid, der vies dem, man ikke

kender (Stolle 2002; Pedersen 2024). Det skal ikke forstås sådan, at personlig tillid bygger oven på en elementær eller generaliseret tillid. Tværtimod er det ideen, at tillid begynder i det personlige og derefter danner grundlag for generalisering og generaliseret tillid. Personlig tillid forekommer dog også i den øvrige litteratur at optræde som et aktivt valg bundet op på individet (Stolle 2002).

De mange forsøg på at indkredse og kategorisere tillid i den kvalitative tradition sker med en ambition om at nærme sig en klar forståelse af, hvad tillid er og – nok så interessant – at kunne operationalisere tillid i såvel forskningen som i den offentlige forvaltning. For hvad er det egentlig ved tillid, der er så afgørende for den velfungerende velfærdsstat og en velfungerende offentlig forvaltning?

Ved at lade et fænomen som tillid i den offentlige forvaltning være styrende for definitionsbestræbelserne giver vi let køb på en generel analytisk og teoretisk bestemmelse af begrebet. Vi lægger os dermed i slipstrømmen af de mere kontekstnære tillidsbegreber, der nok er tættere på, hvordan tillid udøves i praksis, men kun vanskeligt lader sig overføre til andre sammenhænge. Samtidig er der en risiko for, at en ambition om at indkredse tillidsbegrebet, så det omfatter alle aspekter og niveauer – samt sammenhængene dem imellem – er en illusion eller et empirisk anliggende fra situation til situation.

Litteraturen viser os, at den kvalitative og den kvantitative tradition er stærkt relaterede i forhold til at bestemme og reflektere over tillid, og samtidig at ingen af traditionerne har kunnet præcisere begrebet optimalt. Det er på den baggrund, vi vender os mod Luhmanns tillidsbegreb – om end i let revideret udgave – for at se, om vi med hans analytiske og teoretiske præcisering, og uden fokus på kvantitative målinger eller kvalitative praksisser, kan nå tættere på en sociologisk afklaring af, hvordan vi kan forstå brugen af tillid i den offentlige forvaltning.

Teoretisk afklaring af tillid

I Niklas Luhmanns bog *Tillid – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet* fra 1968 (dansk i 1999) er tillid og ligeså mistillid forstået som reduktion af kompleksitet, og der opereres med en opdeling mellem personlig tillid og systemtillid. Hermed gives der et teoretisk, analytisk fundament til, hvordan vi kan forstå tillid, og at tillid er i spil i højere og højere grad og derved er blevet et vilkår, fordi vi må reagere på kompleksitet. Komplexiteten stiger. Det gælder i vores omgang både med hinanden og med samfundets systemer (Luhmann 1999, 2000, 2016). I det at have tillid til personer eller til systemer ligger der en forventning om, at noget bestemt vil indtræffe i fremtiden. Tilliden knytter sig til, at vi regner med, at andre eller andet vil agere på en bestemt måde. Det er imidlertid langt fra givet, at en anden vil agere præcis

som forventet. Med andre ord er der risiko på spil, når vi har tillid til nogen. Vedkommende kan vælge at skuffe vores tillid. Men det mest sandsynlige er dog, at man selv – og andre – lever op til den tillid, der gives. Dels fordi der med forventningerne ved at udvise tillid er sat nogle rammer for den, der er udvist tillid til. Dels fordi man ved at leve op til forventningerne er med til at understøtte den reducerede kompleksitet. Skulle det mod forventning ikke ske, kan tillid enten vendes eller bøjes af mod mistillid. Her spiller både tid og tidligere erfaringer ind på, hvor kraftig den vending eller afbøjning så er (Luhmann 1999).

Der er helt generelt tale om en stærk teoretisk og begrebslig afklaring, hvor Luhmann peger på, at tillid opstår på baggrund af øget kompleksitet og må skelnes fra fortrolighed. I bogen om tillid skriver Luhmann, at mennesker lever i en intersubjektivt delt verden, der opfattes som selvfølgelig, og som vi er fortrolige med. Med verdens udvikling mod øget kompleksitet stiger behovet for kompleksitetsreduktion imidlertid, og det er, hvad tillid og mistillid skaber mulighed for. Fortrolighed er dog fortsat et grundlag og spiller ind både tidsmæssigt og erfaringsmæssigt i forhold til udvisning af tillid og mistillid. Hvor fortrolighed er relateret til fortiden, knytter tillid og mistillid an til fremtiden og udvises i nutiden (Luhmann 1999).

Når Luhmann skelner mellem personlig tillid og systemtillid, er det også en følge af øget kompleksitet. Man kan med Luhmann tale om "evolutionær udvikling", hvor øget kompleksitet øger behovet for først personlig tillid og så – ved endnu højere grad af kompleksitet og et uddifferentieret samfund – også for systemtillid. Begge tillidsformer trækker imidlertid på fortrolighed. Systemtillid skal forstås som tillid til forskellige organisationer, samfundssystemer mv. I Luhmanns forståelse har systemtillid ligheder med fortrolighed ved at være mere implicit og mere fjern fra direkte personlig interaktion. Dette forhold beskriver han her: "Alle disse overvejelser tilskynder til den slutning, at systemtillid har optaget visse funktioner og træk fra fortroligheden i sig, og altså egentlig ligger hinsides den personligt ydede tillid og mistillid. Og dog handler det ikke bare om fortrolighed med systemer, men om en langt mere problematisk ydelse. Også selv om systemtillid bliver taget op i større eller mindre grad, og udvist mere eller mindre latent, adskiller den sig væsentligt fra hverdagsverdenens "naivt" oplevede fortrolighed." (Luhmann 1999: 109-110). Der er dermed lighed, men systemtillid er også langt mere end blot fortrolighed.

Luhmann giver os dermed en både evolutionær og teoretisk forståelse for, hvordan tillid er opstået, og af hvordan tillid bliver en større og større del af social interaktion, personer og systemer imellem. Samtidig peger han på, at tillid udvises, når man overlader til en anden eller til et system, hvad udfaldet skal være, men vel at mærke i forventning om, at den anden eller systemet vil gøre det rigtige eller det bedste (Luhmann 1999). Som et eksempel har vi som borgere i en tid med COVID-19, hvor kompleksiteten er øget, en højere

grad af vilje til at udvise tillid til myndighederne og forventer hermed, at de udviser rettidig omhu, der kommer os til gode. Skuffer de den forventning, kan tillid blive til mistillid, og selvom det ikke var den mest udbredte reaktion under corona i Danmark, så var den bestemt til stede, som vi f.eks. så med reaktionerne fra 'Men in black'. På den måde er både det at udvise tillid og reagere på udvist tillid kontingente forhold knyttet til konteksten for den interaktion, de udspilles i.

Med Luhmanns tillidsbegreb har vi at gøre med et meget nøgternt tillidsbegreb langt fra normative bestemmelser af, at man bør udvise tillid, og at tillid skulle være bundet til følelsesmæssige bånd. Luhmann ser på tillidsmulighedsbetingelser i samfundet gennem en funktionel analyse, der fokuserer på problemer og problemløsninger (Knudsen 2014; Luhmann 1997, 1999; Mortensen 1999). Fokus er på, hvordan tillid og mistillid er med til at løse kompleksitetsproblemer. Med andre ord møder vi med Luhmanns tillidsbegreb ikke den slags normative appeller om at udvise f.eks. samfundssind, som lød under corona (Regeringen 2020, 2021 – f.eks. pressemøde 15. august 2020, 29. december 2020, 8. november 2021, 1. og 8. december 2021), og som ligger i tråd med traditionen om moralsk tillid (Henriksen 2011).

Luhmanns begreb om tillid er i den henseende på afstand af en dagligdagsbrug af tillidsbegrebet og har ligeledes en anden teoretisk ambition end de tillidsbegreber, vi typisk finder i både den kvalitative og den kvantitative tradition, selvom der også er overlap og ligheder. Luhmanns ambition med tillidsbegrebet er netop en teoretisk præcisering, der har til hensigt at skabe et så godt analytisk potentiale som muligt. Der er dermed tale om et begreb, der – selvom der skelnes mellem personlig tillid og systemtillid – udfører én og samme funktion, nemlig reduktion af kompleksitet. Det er i den henseende, Luhmanns tillidsbegreb udgør et godt fundament for en præcis analyse af, hvordan tillid bliver brugt og forstået i f.eks. offentlig forvaltning.

Relevante begreber for revision af Luhmanns tillidsbegreb

Der er imidlertid god grund til at få Luhmanns tillidsbegreb på omgangshøjde med Luhmanns senere teori og forståelser af samfundet, som det også er forsøgt af andre – som f.eks. Morgner (2018) – omend med en anderledes indfaldsvinkel, som der ikke er plads til at diskutere i denne sammenhæng. Fra Luhmanns senere værker og hovedværker er det her begreberne kommunikation, iagttagelse, meningstildeling, lede-difference og decentreret subjektforståelse, der skal i spil (f.eks. Luhmann 2016, 2000). Hertil kommer systembegrebet. Det er først i de senere værker, at Luhmann formulerer sin egentlige systemteori (Luhmann 2000), også selvom han allerede i *Tillid – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet* definerer systemtillid og refererer til systemteori (Luhmann 1999).

Luhmann mener, at samfundet består af systemer, og peger på sociale systemer, biologiske systemer, psykiske systemer og maskiner. Hans teori og analyser handler om sociale systemer, som han peger på som uddifferentierede i funktionssystemer, såsom det videnskabelige system, det politiske system, det religiøse system, det økonomiske system mv., men også organisationer, interaktionssystemer og protestbevægelser (Luhmann 2000, 2016). Eftersom psykiske systemer skal forstås som bevidsthedssystemer – altså menneskelig hjerne- og tankevirksomhed – er det givet, at sociale systemer ikke består af personer. Alle typer af systemer opererer "autopoietisk", hvilket vil sige selvproducerende og selvreproducerende, og er operativt lukkede, men kognitivt åbne for hinanden. Sociale systemer og bevidsthedssystemer har dog det til fælles, at de er meningssystemer. Hvor bevidsthedssystemer skaber mening gennem tankevirksomhed, så skaber sociale systemer mening gennem kommunikation. Derved er kommunikation et særdeles grundlæggende begreb i Luhmanns begrebsunivers og skal forstås som det, der konstituerer sociale systemer og som dét element, systemer opererer i (Luhmann 2000, 2007).

Når systemer ikke består af mennesker eller subjekter, men af kommunikation, så er det heller ikke mennesker, der er i centrum for vores iagttagelse eller erkendelse, når vi gerne vil udforske og forstå logikkerne i samfundet. Det er kommunikation. Det betyder, at vi hos Luhmann ser et decentreret subjektbegreb, hvor individers handlen, motiver og intentioner ikke ses som afgørende for samfundets og samfundssystemernes aktivitet og udvikling. Luhmann ser mennesker eller individer som komplekst sammensatte, idet de (vi) både er biologiske systemer, psykiske systemer og tager del i og trækker på sociale systemer i vores interaktioner (Almlund 2011; Luhmann 2000, 2007). På den måde er mennesker sammensat af systemer, der må forstås som hinandens omverden, og som opererer samtidig. F.eks. kan vi godt deltage i et interaktionssystem, hvor vi taler med en anden person, samtidig med at vi tænker på noget helt andet. Derfor bruger Luhmann begrebet person og ser personer som adressater for kommunikation. For selvom systemerne ikke består af mennesker, så er det personer, der kommunikerer og derved interagerer.

Begrebet iagttagelse er ligeledes et meget grundlæggende begreb i Luhmanns systemteori og handler om at iagttage kommunikation (Andersen, 1999; Luhmann 2000). Iagttagelse er derved måden, hvorpå personer og systemer får indblik i, hvad der sker i samfundet. Iagttagelse kan foregå som både 1.- og 2. ordensiagttagelser. Begge iagttagelsesformer er udtryk for en skelnen mellem noget, der er indikeret, og noget, der er udelukket. I 1. ordensiagttagelsen bliver det indikerede taget for givet og uden blik for det udelukkede, mens 2. ordensiagttagelsen har bevidstheden om, at noget er udelukket, og at der er foretaget en skelnen (Almlund 2011; Andersen 1999; Luhmann 2000). Grundantagelsen er, at man kun kan indikere noget ved at skelne det fra noget andet. F.eks. indikerer man kvinde, som forskel til f.eks. mand, pige, hoppe

og andet, helt afhængig af sammenhængen. I 1. ordensagttagelsen tænker vi ikke over denne skelnen, mens vi i 2. ordensagttagelsen søger at bestemme, hvad det indikerede er differentieret fra. Det er i 2. ordensagttagelsen, at vi finder refleksivitet og analytisk potentiale (Almlund 2011; Andersen 1999).

I iagttagelsens skelnen ligger der ligeledes meningstildeling, da det indikerede begrebs mening er afhængig af, hvad det indikerede er differentieret fra (Andersen 1999, 2014). Igen med begrebet kvinde som eksempel er der stor forskel på meningstildelingen, afhængig af om det er differentieret fra mand, pige eller hoppe. På lige fod med, at vi altid iagttager meningstildeling som skelnen eller difference, så er skelnen også vilkåret for egne iagttagelser. Når en sådan skelnen for egen iagttagelse er eksplicit, er der tale om en såkaldt "lede-difference". Det vil sige, at vi har valgt at iagttage fra en bestemt iagttagelsesposition og med en bestemt skelnen for øje (Andersen 1999, 2014).

Revision af Luhmanns tillidsbegreb

For at reflektere over Luhmanns oprindelige tillidsbegreb og derved skubbe præciseringen af begrebet i retning af Luhmanns senere værker, kan vi bestemme en lede-difference, hvorigennem vi iagttager tillidsbegrebet. Den lede-difference vil her være elementær tillid til forskel fra intentionel tillid. Det vil den, fordi den forskel allerede er helt grundlæggende til stede i Luhmanns fremstilling af tillid som forskellen mellem systemtillid og personlig tillid (Luhmann 1999), og også mere generelt i litteraturen (Pedersen 2011, 2009; Stolle 2002). På den måde ser vi på Luhmanns tillidsbegreb ikke bare gennem hans senere værker, men også gennem en skelnen, der er fremtrædende i litteraturen om tillid. Iagttager vi skellet mellem personlig tillid versus systemtillid hos Luhmann gennem forskellige versioner af skellet i litteraturen, tydeliggør det på trods af lighederne også nogle afgørende forskelle.

I forhold til elementær tillid, som det er formuleret af Pedersen (2011, 2009), er der et klart og umiddelbart sammenfald mellem elementær tillid og fortrolighed hos Luhmann. Elementær tillid har, som anført ovenfor, nogle sammenfaldende træk og funktioner med systemtillid, eftersom systemtillid også er at forstå som tillid til systemer af forskellig slags. Her er tilliden skabt over tid og ved en samtidighed i selektioner i systemer og blandt de implicerede personer, og der er derved skabt kollektive erfaringer med nogle specifikke systemer, man kan have tillid – altså nære bestemte forventninger – til. Der er også her til dels tale om en opbygning af en "ikke-ekspliciteret" form for tillid, altså en tillid, vi ikke reflekterer over, men blot tager udgangspunkt i på baggrund af vores forventninger, på samme måde, som vi ifølge Luhmann tager udgangspunkt i fortrolighed. Forskellen mellem elementær tillid og systemtillid ligger i, at denne ikke-ekspliciterede og erfaringsbårne systemtillid kan gøres til genstand for refleksivitet, både fra personer og fra systemer. Det sker,

når vi skal overveje, om vi har tillid til tillid. Den form for refleksivitet finder vi ikke i litteraturens definitioner af elementær eller generaliseret tillid.

Til gengæld er intentionel tillid som defineret af Pedersen tænkt som refleksiv ved at være bundet op på individet, der eksplicit tager stilling til, om vedkommende vil vise tillid eller ej. Den form for refleksivitet forekommer også at være tilfældet, sådan som Stolle beskriver personlig tillid. Forskellen ligger i, at personlig tillid hos Stolle er formuleret som den erfaring, der skal bygges på for at kunne vise tillid også til ukendte andre (Stolle 2002) – og derved føre til generaliseret tillid. Hos Pedersen derimod ligger erfaringen i den elementære tillid, og det er den, refleksiviteten i intentionel tillid bygger på (Pedersen 2009, 2011). På trods af denne forskel bygger intentionel tillid hos dem begge helt tydeligt på et centreret subjekt, der på sin vis er bundet op på tanken om intention.

Luhmanns beskrivelse af personlig tillid har ikke denne direkte refleksivitet. Han henlægger netop refleksiviteten til at være del af systemtilliden og adskiller refleksivitet fra den individuelle intentionalitet. Luhmanns bog om tillid tager intentionalitet ud af den personlige tillid og forsøger i det hele taget at decentrere forståelsen af subjektet. I tillids-værket er den klare decentrering af subjektet, der er beskrevet i senere værker, imidlertid kun delvist lykkedes. Det er tilfældet, fordi Luhmann her har skrevet personer og subjekter frem med vægt på handlinger, på intersubjektivitet, identitet og i det hele taget fremlægger aspekter ved personer i et sprog, der læner sig op ad mere traditionelle og centrerede forståelser af subjekter. Det kan derfor godt være sådan, at man som Luhmann-læser, der først har læst Luhmanns senere værker, fint kan identificere, at der her er tale om et decentreret subjekt, sådan som sociolog Nils Mortensen beskriver det i sin introduktion til den danske udgave af *Tillid – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet* (Mortensen 1999). Hvis bogen til gengæld er den første, man læser, eller man kun læser den med interesse for begrebet tillid, så bliver fortolkningen en anden, hvilket er tydeligt i den læsning og brug af bog og begreb, der har været gennem årene (f.eks. Pedersen 2009; Geist 1996), hvor der typisk har været fokus på, at personlig tillid bygger på et centreret subjektbegreb.

Hertil kommer, at Luhmann i de senere værker knytter intentionalitet sammen med handling og lægger afstand til at fokusere på handling, når vi skal forstå samfund og verden og disses udvikling. Han skriver: "Afslutningsvis skal der mindes om, at den her skitserede teori om systemdifferentiering – [...] – beskæftiger sig med kommunikationer og ikke med handlinger. Den, der iagttager handlinger, kan typisk konstatere adskillige systemtilhørsforhold, allerede fordi den handlende selv kropsligt og mentalt fungerer som tilregningspunkt, og desuden fordi en handling kan medvirke i adskillige funktionssystemer, alt efter motiver og virkninger. De der tager udgangspunkt i handlinger, vil derfor have svært ved overhovedet at forstå teorien

om systemdifferentiering og kan kun, som eksempelvis Richard Münch, konstatere "interpenetrationer" (Luhmann 2016:491).

I stedet for handling sætter han kommunikation som netop det, der konstituerer verden og samfund og udviklingen af begge dele. Derfor er det kommunikation, der skal være centrum for iagttagelsen. Han skriver i forlængelse af ovenstående: "Kun når man omstiller sig fra handling til kommunikationer, bliver det nødvendigt at definere systemdannelsens grundlæggende enheder rekursivt ved henvisning til andre operationer i det samme system. En handlingsteoretiker kan stille sig tilfreds med konstateringen af en intention, en "underforstået betydning" i en handling" (Luhmann 2016:491).

Med formuleringen af systemteorien i sine senere værker lægger Luhmann dermed afstand til betydningen af intentionelle handlinger som vigtige for analysen og forståelsen af, hvad der sker i samfundet, og dermed også for forståelsen af tillid. I stedet sætter han kommunikation som det, vi må iagttage for at forstå samfundet. Kommunikation er på den måde empirien i forskning om og af samfund.

Ved således at iagttage det oprindelige tillidsbegreb ud fra lede-differencen mellem elementær tillid og intentionel tillid og ved at inddrage Luhmanns senere begreber kan vi præcisere Luhmanns tillidsbegreb. Derved kan vi ikke blot bringe det på omgangshøjde med Luhmanns egen senere teori, men også relatere det til andre sociologiske indfaldsvinkler til tillid. Når personlig tillid præciseres som noget, der både udføres og iagttages som kommunikation, bliver personlig tillid til kommunikative interaktioner. Kommunikative interaktioner involverer netop personer fremfor subjekter. Hvis vi i tråd med Luhmanns opfattelse af personer i de senere værker ser personlig i den forståelse, har vi også præciseret, at der ikke er tale om intentionel subjektiv handling, når tillid udvises. I al fald har vi pointeret, at vi ikke har fuld adgang til at iagttage andres intentioner eller motiver til at udvise tillid – vi har kun adgang til at iagttage, hvordan tillid kommunikeres.

Samtidig kan den ikke-ekspliciterede del af systemtillid ses som elementær eller generaliseret tillid, mens den refleksive del af systemtillid ligger udover, men vel at mærke ikke som hos Pedersen som en personlig intentionel refleksion. Det er imidlertid væsentligt, at refleksiviteten involverer personers 2. ordensiagttagelse i omgangen med systemer. Personer (ikke subjekter) er involveret i systemtillid. Samtidig kan vi overveje, om den ikke-ekspliciterede del af systemtilliden – der i et samfund bestående af dynamiske systemer, og som selv må være dynamisk, men samtidig i sin udvikling bygger videre på det, systemet var – tilsidesætter behovet for at medtænke en fænomenologisk fortrolighed, sådan som Luhmann gør det. Luhmann har nemlig i senere værker peget på, at "intersubjektivitet" ikke er en mulighed og i øvrigt bygger på en subjektcentreret forståelse. I *Samfundets samfund* skriver han: "Anderledes end ofte antaget afhænger de sociale relationers funktion (...) ikke af "intersubjektivitet", endsige "konsensus". Intersubjektivitet findes ikke i forvejen,

og den kan heller ikke fremstilles (...). Det udslagsgivende er *i stedet*, at kommunikation bliver videreført” (Luhmann 2016:693). Det betyder ikke, at erfaring, fortid og fortrolighed ikke har betydning, eller at der ikke er en grad af kooperativ forståelse. Disse træk er blot del af samfundsudviklingen og skabt heri, blandt andet gennem forventninger og den samtidige proces og strukturdannelse, der ikke baserer sig på intersubjektivitet og subjektcentrering, men videreføres i kommunikation. På den måde er systemtillid både fortids- og fremtidsorienteret og udøves i nutiden, mens personlig tillid er fremtidsorienteret og udøves i nutiden, men baseret på systemtillid.

På den baggrund kan vi fastholde skellet personlig tillid og systemtillid som Luhmanns tillidsbegreb og lade intersubjektiv fortrolighed ude af billedet. I analyser af tillid kan den skelnen hjælpe os med at forstå, hvad vi har fokus på i analysen, samtidig med at fastholde, at tillid er reduktion af kompleksitet. Tillid er risiko- og fremtidsrettet og bygger på forventninger til den anden eller til systemer. Selve det at udvise tillid foregår derfor på de samme præmisser – uanset om det er personlig tillid eller systemtillid. Måden, hvorpå vi har adgang til at forstå, er gennem iagttagelse af kommunikation og ikke ved at følge hverken handlinger eller intentioner.

Analyse – Bestemmelse af tillid

Med pointer fra gennemgangen af litteraturen om tillid samt præciseringen af Luhmanns teoretiske analytisk begreb om tillid skal vi i analysen iagttage, hvad det er, de forskellige målinger af tillid spørger ind til, og hvad de viser om tillid. Det skal vi, fordi det er dem, der refereres til i både den kvalitative og den kvantitative tradition i forskningslitteraturen. Det er i høj grad også dem, der refereres til, når offentlige forvaltninger og medier udtaler sig eller skriver om tillid til offentlig forvaltning, til sundhedsvæsen, politikere, regering mv. (Danske regioner 2023). Offentlige forvaltninger har en tendens til at skrive om målingerne af tillid, når denne er høj, mens medierne ofte beskæftiger sig med det modsatte. Fælles for dem er netop fokus på, om den er anderledes i sammenligning med tidligere målinger, med andre lande, andre lignende brancher eller myndighedsområder. Når tillid derfor forekommer at være udpeget som væsentlig at kende til og som ressource for offentlig forvaltning, er det lige så væsentligt at se, hvordan det måles gennem specifikke spørgsmål: Hvad er det, spørgsmålene kommunikerer og spørger ind til? Denne analyse er ikke i sig selv statistisk. Ej heller forholder den sig til, hvad statistiske beregninger betyder for udkommet af målingerne. Det er en rent kvalitativ analyse af, hvordan forskellige målinger, der tilsyneladende måler det samme, kommer ud med forskellige resultater, og af de spørgsmålsformuleringer, der går igen i de forskellige tillidsmålinger.

Analysen indeholder først en præsentation af de valgte tillidsbarometre, nemlig Eurobarometer, Værdiundersøgelsen og Primetimes tillidsbarometer. Værdiundersøgelsen og Eurobarometer er de to, der hyppigst refereres til i en dansk kontekst. Hvor de fokuserer bredere end kun tillid, undersøger Primetimes tillidsbarometer – i tråd med navnet – næsten udelukkende tillid. Herefter vil vi se på, hvilke tendenser de hver især peger på, og slutteligt vil fokus være på spørgeskemaernes spørgsmål. Undervejs vil især Luhmanns (lettere reviderede) tillidsbegreb og det at iagttage kommunikationen om tillid være i spil.

Præsentation af tillidsbarometre

Eurobarometer er det afstemningsinstrument, som Den Europæiske Kommission, Europa-Parlamentet og andre EU-institutioner bruger til at måle de europæiske befolkningers holdninger til EU, politik, sociale aspekter mv. Eurobarometer lægger op til at give et generelt billede af opbakning og holdninger til EU på tværs af medlemslandene, men også til at identificere forskelle herimellem. Eurobarometer startede i 1973 med målinger af de europæiske befolkningers tilfredshed med livet i medlemslandene. Der har i de mange år været gennemført standardmålinger. Hertil er ydermere kommet mange forskellige tematiske målinger om miljø, sundhed, digitalisering, korruption mv. Standardmålingerne foretages to gange om året og bliver gennemført som face-to-face-interview baseret på spørgeskemaer (<https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>).

Værdiundersøgelsen (The European Values Survey) er et internationalt komparativt spørgeskemaprojekt, der bliver gennemført i alle europæiske lande. Værdiundersøgelsen baserer sig på et omfattende spørgeskema, hvor der spørges til et bredt spektrum af værdier, særligt om religion, arbejde, politik, familie og moral. Undersøgelserne samler sig om at kunne sige noget om udviklingen i værdier knyttet til sektorer og institutioner, hvor der kan sammenstilles værdier mellem befolkningsgrupper i en national kontekst, men også foretages sammenstillinger landene imellem. Værdiundersøgelsen er foretaget i 1981, 1990, 1999, 2008 og 2017. I 2008 omfattede undersøgelsen 47 europæiske lande, mens undersøgelsen i 2017 er kombineret med Verdensværdiundersøgelsen og omfatter næsten 80 lande (<https://digidata.rigsarkivet.dk/aflevering/21167>).

Primetime er et kommunikationsbureau, der betjener en lang række af brancher og kunder inden for rigtig mange aspekter af kommunikation. De har haft virke i 20 år og har de sidste fire år gennemført tillidsbarometeret. Deres tillidsbarometer lægger sig op ad Edelmans 'Trust Barometer'. Edelman er et af verdens største kommunikationsbureauer med kontorer og af-filierede partnere i mere end 70 lande. Edelman har gennemført 'Trust Baro-

meters' i 24 år. De fleste spørgsmål handler om tillid, men der er også nogle, hvor respondenterne skal angive bekymring og angive, om de f.eks. synes, vi har en konstruktiv debat i Danmark. Undersøgelsen sammenfattes i et samlet indeks, hvor scoren fortæller, hvorvidt der er tale om, at et land er præget af tillid, er neutralt eller er præget af manglende tillid. Spørgeske-maet er en forretningshemmelighed, så der er ikke adgang til spørgsmålene direkte. Nogle af dem kan dog ses ud af den opsummerende rapport, der udkommer årligt (Primetime 2024). (https://usercontent.one/wp/primetime.dk/wp-content/uploads/2024/03/PRIMETIME_TILLIDSBAROMETER_2024.pdf?media=1713952672).

Ingen af barometrene præsenterer en eller flere definitioner på, hvad tillid skal forstås som. Det sker hverken i selve undersøgelserne eller på de respektive hjemmesider, der præsenterer de forskellige undersøgelser.

Tillidsbarometrenes forskellige målinger og tendenser

Værdiundersøgelsen er den mest omfattende undersøgelse. Her bliver tillidsspørgsmålene sammenstillet med forskellige typer af værdispørgsmål, og observationerne er blevet brugt til at pege på udviklingen af generaliseret eller social tillid (Dinesen & Sønderskov 2012; Frederiksen & Toubøl 2019) og på, hvorledes denne hænger sammen med institutionel tillid (Sønderskov & Dinesen 2015). På baggrund af Værdiundersøgelsen viser forskere, at der i en periode på 30 år frem mod 2008, hvor den næstseneste værdiundersøgelse blev foretaget, har været en jævn stigning af social tillid i Danmark. En unik udvikling, da ingen andre lande målt i den internationale værdiundersøgelse har haft en sådan entydig stigning uden udsving i samme periode. Her henvises der til en "kohorteforklaring". Nationalt har en generation nogenlunde samme vilkår og oplevelser, og når ældre generationer derfor i gennemsnit har mindre tillid end yngre, stiger tilliden over tid. Andre forklaringer går på et højere uddannelsesniveau. De kan bare ikke forklare, hvorfor USA, hvor uddannelsesniveauet også er steget, i samme periode har set et fald i tillid (Dinesen & Sønderskov 2012).

I Værdiundersøgelsen i 2017 tegnede billedet sig lidt anderledes, og der tegnede sig et mindre fald i social tillid, også i Danmark. Frederiksen og Toubøl (2019) har samlet grundigt op på forklaringer herpå og fokuserer især på uddannelse og indkomst og tegner et billede af, at især indkomst har betydning for faldende tillid, da vi inden for de enkelte uddannelses- og branchegrupper stadig ser stigende tillid blandt dem med høj indkomst, men faldende tillid blandt dem med lavere indkomst. Hertil sammenstiller de med helbredstilstand, socioøkonomiske forhold og værdier i forhold til politisk sympati, indvandring og tillid til Folketinget. På den baggrund argumenterer de for, at der er tale om en øget polarisering i tilliden i det danske samfund,

der hænger sammen med økonomiske muligheder og værdier. Finanskrisen bliver i den sammenhæng identificeret som en afgørende faktor, da den ramte folk på meget forskellig vis og heller ikke ens inden for de enkelte uddannelses- og branchegrupper.

I forhold til Værdiundersøgelsen er der med undersøgelser i ni års-intervaller naturligvis en del usikkerhed i forhold til, hvad der er sket i de mellem-liggende år. Vi kan således ikke med Værdiundersøgelsen specificere, hvornår faldet i tillid er indtruffet; er det jævnt eller pludseligt? På trods af faldet er det fortsat understreget, at den sociale tillid i Danmark er høj sammenlignet med andre lande (Frederiksen & Toubøl 2019).

Tallene fra Eurobarometer, der jo måler to gange om året – men kun på et enkelt spørgsmål om tillid til regering, Folketing og EU – fluktuerer ret kraftigt fra år til år. Tillid til regeringen i Danmark bliver f.eks. målt til i 2011 at ligge på 52 %, i 2013 på 36 %, i 2015 på 55 %, i 2017 på 44 %, i 2020 på 78 %, i 2021 på 64 %, i 2022 på 52 % og i 2024 på 54 % (<https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>). Det indikerer, at der kan ske meget over en længere periode, som man ikke indfanger ved ni års-intervaller imellem målingerne. Det kan også indikere, at målingerne er lidt usikre, når der sker så store udsving på kort tid. Væsentligt er det dog at bemærke, at tilliden ligger højere end gennemsnittet i EU-lande, og at Danmark også på den baggrund kan betragtes som et land, hvor tilliden er høj.

På det punkt ser vi imidlertid en forskel i forhold til Primetimes målinger for 2024. Her angiver kun 32 % af den danske befolkning (i den repræsentative stikprøve) at have tillid til regeringen – markant forskelligt fra Eurobarometers tal på 54 %. Primetime forklarer det med, at de spørger mere overordnet, så der er tale om et mere generelt billede. På baggrund af at tilliden nogle steder stiger og andre steder falder ifølge deres indeksering, konkluderer Primetime, at Danmark lige nu ligger på vippen til at være et land med manglende tillid (Primetime 2024).

På baggrund af de forskellige tillidsmålinger bliver Danmark således placeret både som et af de lande, der har allermest generaliseret tillid og tillid til regeringen, og som værende på vippen til at figurere blandt lande med manglende tillid. Det giver os i al fald et klart indtryk af, at målingerne ikke nødvendigvis måler det samme, eller appellerer til borgerne på samme vis og derfor heller ikke siger noget særligt entydigt om tillid i det hele taget.

Hvordan spørgsmålene spørger til tillid

For at samle spørgsmålene om tillid fra de forskellige barometre med henblik på overblik, analyse og sammenstilling er det i første omgang interessant at konstatere, at de to barometre (Eurobarometer og Værdiundersøgelsen), der refereres mest til i både medier, i litteraturen og af offentlige forvaltning-

ger hvad angår tillidsundersøgelser, har henholdsvis et og tre spørgsmål, der handler om tillid. De er dog alle såkaldte spørgebatterier, hvor der gives en række svar per stillet grundspørgsmål.

Eurobarometers spørgsmål lyder således:

“QA6. I hvor høj grad har du tillid til forskellige institutioner? Er du tilbøjelig til at have tillid til følgende institutioner eller til ikke at have tillid til dem? (%).”

- Folketinget
- Regeringen
- Den Europæiske Union

Værdiundersøgelsens tre spørgsmål lyder således:

1. “Alt i alt – mener du, at de fleste er til at stole på eller mener du, at man ikke kan være for forsigtig, når man har med mennesker at gøre?”
2. “Vi vil gerne spørge dig, hvor stor tillid du har til mennesker fra forskellige grupper” (Stor tillid, nogen tillid, næsten ingen tillid, ingen tillid eller ved ikke)
 - a. Din familie
 - b. Mennesker i dit nabolag
 - c. Mennesker, du kender personligt?
 - d. Mennesker, du møder for første gang?
 - e. Mennesker med en anden religion?
 - f. Mennesker af en anden nationalitet?
3. “Du bedes angive, hvor stor tillid du har til hver enkelt af nedenstående institutioner. Har du meget stor tillid, ret stor tillid, ikke særlig stor tillid eller slet ingen tillid?” (Herudover er der også ved ikke som svarmulighed)
 - a. Den danske folkekirke?
 - b. Forsvaret?
 - c. Uddannelsessystemet?
 - d. Medierne?
 - e. Fagforeningerne?
 - f. Politiet?
 - g. Folketinget?
 - h. Det offentlige?
 - i. Det sociale sikringssystem?
 - j. EU?
 - k. FN?
 - l. Sundhedssystemet?
 - m. Retsvæsenet?
 - n. Store virksomheder?
 - o. Miljøorganisationer?
 - p. Politiske partier?
 - q. Regeringen?

For Primetimes vedkommende kender vi som nævnt kun eksempler på spørgsmål, f.eks. "Jeg har tillid til regeringen", og må søge at udlede deres formuleringer ud fra rapporternes oversigter, (A) og (B) nedenfor:

(A) "danskernes tillid til forskellige aktører"

- Personer som mig selv
- Læger
- Forskere/videnskabsfolk
- Ingeniører
- Pædagoger
- Borgere i Danmark generelt
- Håndværkere
- Ledere fra Interesseorganisationer/NGO'er
- Embedsfolk
- Virksomhedsledere
- Bankrådgivere
- Journalister
- Politikere

(B) "procentdel med tillid til, at den pågældende institution gør, hvad der er bedst"

- Myndigheder
- Virksomheder
- NGO'er
- Medier
- De danske domstole
- Det danske politi
- Den danske efterretningstjeneste
- Det danske forsvar
- Myndighederne

Alle tre undersøgelser spørger til institutioner, og som vi så i reviewet, så er det også en af de parametre, der meget ofte tages op som central for, om der er tale om generaliseret og social tillid. Det vil ligeledes være i den type spørgsmål, vi skal se efter systemtillid. Heroverfor er de to øvrige spørgsmål i Værdiundersøgelsen om, hvorvidt den udspurgte stoler på de fleste eller er forsigtig, og hvilke grupper i samfundet vedkommende stoler på i hvilken grad, spørgsmål, der jævnfør litteraturen både peger ind i personlig tillid og generaliseret tillid/systemtillid. F.eks. er spørgsmålet "Vi vil gerne spørge dig, hvor stor tillid du har til mennesker fra forskellige grupper" udformet som et batteri (jævnfør ovenfor). Her er kategorierne 'din familie', 'personlige bekendskaber' og 'mennesker man møder for første gang' nogenlunde entydige på personlig tillid, hvilket vil sige direkte interaktion, mens de øvrige kan være

baseret på både personlig interaktion og på forventninger til ukendte grupper. Det kan derfor allerede ved de spørgsmål være svært som respondent helt at vide, hvad man svarer på, og det kan være rigtig svært for dem, der analyserer, egentlig at se, hvad svarene fortæller noget om. Hvis f.eks. svaret er 'ingen tillid til mennesker i dit nabolag', er det så baseret på kendskab eller mangel på samme til naboerne?

De fleste spørgsmål er karakteriseret ved at være direkte spørgsmål til tillid, såsom 'Har du tillid til ...?' eller 'Hvor stor tillid har du til ...?', mens spørgsmålet "Alt i alt – mener du, at de fleste er til at stole på eller mener du, at man ikke kan være for forsigtig, når man har med mennesker at gøre?" har erstattet tillid med at stole på, men som alle undersøgelser refererer til som grundlæggende i undersøgelser af tillid og har gjort det gennem rigtig mange år (Borre 2005).

At spørge direkte til tillid gør det enten helt åbent eller meget indforstået, hvad der spørges til, og hvilke resultater det fører til. Især i betragtning af, at ingen af målingerne definerer tillid eksplicit. Det kan både i situeret og i mere abstrakt forstand gøre det vanskeligt at vide, hvordan respondenterne forstår begrebet tillid, og følgelig, hvad de egentlig svarer på. I begge tilfælde kan vi med inspiration fra Luhmann overveje, hvordan der skelnes og tildeles mening til begrebet tillid. I den mere situerede forståelse kan det være, om det er kernefamilien eller storfamilien, om det er de umiddelbare naboer eller hele kvarteret, hvor godt jeg skal kende folk, før der er tale om, at jeg kender dem personligt, om det er alle religioner eller specifikke religioner, om det er alle andre nationaliteter eller kun nogle andre nationaliteter. Herudover kan såvel graden af tillid, som hvad man har tillid til, svinge både over kort og lang tid. Sidstnævnte kan man mene, undersøgelserne forsøger at tage højde for ved at blive gentaget. Som påpeget ovenfor kan der imidlertid ske meget på ni år, som er måleintervallet i Værdiundersøgelsen, der så ikke bliver indfanget af målingerne.

Den abstrakte udfordring angår respondenternes opfattelse af begrebet tillid. Hvad er det, borgerne skelner tillid fra, hvordan tildeler de begrebet mening? Ser respondenterne det som en modsætning til mistillid, eller – som der er lagt op til i svarkategorierne – som en forskel mellem høj og lav tillid? Hvad forudsætter begrebet for dem, når de svarer på, hvorvidt de har tillid eller ingen tillid?

Alene det at stille så relativt få spørgsmål om tillid i både Værdiundersøgelsen og Eurobarometer sætter begrænsninger for, hvad tillid kan forstås som. For Eurobarometers vedkommende spørges der kun om tillid til forskellige institutioner, mens det i Værdiundersøgelsen også handler om tillid til forskellige grupperinger. Uanset fokus gør man på den måde specifikke meningstildelinger tilgængelige for folks besvarelser, mens andre – mulige meningstildelinger – lades ude af betragtning. I forhold til hvad der er diskuteret

i litteraturen, kunne tillidsbegrebet tildeles flere andre mulige meninger, hvis der blev spurgt til det.

Ser vi igen på spørgsmålet "Alt i alt – mener du, at de fleste er til at stole på eller mener du, at man ikke kan være for forsigtig, når man har med mennesker at gøre?", så har det været brugt som indikator på social og generel tillid siden 1963, hvor Gabriel Almond og Sidney Verba benyttede denne formulering i deres studie 'The Civic Culture' (Borre 2005). Formuleringen er formentlig blevet bibeholdt igennem så lang tid, dels fordi man har set det som en god indikator, og dels for sammenligningens skyld, som ofte er et selvstændigt argument i udfærdigelsen af surveys. Det har på den måde dannet baggrund for at konstatere, om nationer har haft øget eller faldende tillid, hvilket så er blevet begrundet med styreformer, institutioners virke, graden af korruption eller andet. I Værldiundersøgelsen er det spørgsmålet, der sammenholdes med spørgsmål om erhverv, indkomst, alder, uddannelsesniveau mv. for at afgøre, hvordan det ser ud med generaliseret tillid mellem disse grupper inden for et enkelt land, i dette tilfælde Danmark (Frederiksen & Toubøl 2019).

Det er bemærkelsesværdigt, at et enkelt spørgsmål tildeles så stor betydning, når vi drager konklusioner om graden af tillid både på nationale parametre og forskellige lande imellem. Her kunne det være oplagt at knytte dette gennemgående spørgsmål sammen med de spørgsmål, vi også finder i spørgeskemaerne om tillid til institutioner og til grupper i samfundet, når man siger noget om graden af generaliseret tillid, og i den konstellation korrelere det med uddannelse, erhverv, alder mv. Det kunne være et første skridt til at gøre målinger af generaliseret tillid mere robuste, end de forekommer at være for nuværende.

Konkluderende bemærkninger

Med en indfaldsvinkel om at iagttage kommunikationen om tillid og med fokus på både personlig tillid og systemtillid har vi fået blik for, at målinger af tillid, der ellers foregiver præcision og repræsentation, er langt fra at være netop det. Det ser således ud til, at der drages ret vidtrækkende konklusioner på baggrund af meget få spørgsmål til tillid, at det sker uden skelen til de ret markante fluktuationer, der kan være fra år til år, eller omvendt uden skelen til, at interval mellem målinger på ni år misser både afgørende fluktuationer og årsager til bevægelserne. Hertil kommer den usikkerhed, der ikke bare ligger i at stille så få spørgsmål, men også den usikkerhed, spørgsmålene rummer i sig selv. Er det personlig tillid eller systemtillid, der spørges til? Kan generaliseret tillid eller social tillid bestemmes via et enkelt spørgsmål? Og hvordan forstår respondenterne egentlig tillid, når de besvarer spørgsmålene? Usikkerhederne er mange.

Med sin grundlæggende teoretiske forståelse af, hvad tillid er, og skellet mellem personlig tillid og systemtillid peger Luhmann på, at tillid er situeret og derfor skal bestemmes empirisk i de enkelte sammenhænge, og at surveys med generelle spørgsmål er langt fra at være situerede empiriske undersøgelser (Luhmann 1999). Det er meget sandsynligt også grunden til, at resultaterne af målingerne hyppigst bruges til at konstatere, om der er høj eller lav tillid til forskellige institutioner, brancher og andet og dermed tager hver enkelt måling for pålydende, frem for at komme i dybden med, hvad grundene f.eks. kan være til graden af tillid. Det sker både i medier og i den offentlige forvaltnings brug af sådanne målinger. Spørgsmålet er imidlertid, hvad de kan bruges til, og om vi egentlig kan sige noget entydigt herom, fluktuationer og de få spørgsmål taget i betragtning?

Der er helt oplagt værdi i at tænke over og analysere sammenhænge mellem tillid og indkomst, politisk ståsted, adfærd, efterlevelse af myndighedernes krav og alt muligt andet. Der er ligeledes værdi i at tænke – som f.eks. Petersen (2024) og andre med ham – at tillid er en ressource, som den offentlige forvaltning kan bygge på, understreget med en måling af, at transparent kommunikation fastholder tilliden, mens det modsatte også gør sig gældende. Det er bare langt fra, hvad vi ser i de fleste målinger af tillid, fordi de fleste omtaler af tillid refererer til de målinger, der er analyseret her.

Derfor er det typisk også sådan, at vi frem for egentlig at kunne navigere efter tillid som en ressource, vi kender til, snarere tager det som et udgangspunkt eller fundament, vi bare står på i et samfund, hvor tilliden traditionelt har været målt til at være høj. Men hvad så, når den er dalende, og vi måske, som Primetime antyder, er på vippen til at være et samfund med manglende tillid? De mange målinger afslører ikke meget om, hvorfor tilliden til politikere daler, hvorfor tilliden til den danske regering er lav nogle år og andre gange høj, eller andre typer af udsving. Uden den slags indsigter bliver målingerne nemt til kategoriseringer af samfundsgrupper og udpegning af, hvem der har lav tillid. Hvis de grupper mødes af krav om moralsk tillid – fordi udgangspunktet er, at alle andre har høj tillid til myndigheder og forvaltninger – så er der muligvis en øget risiko for polarisering frem for en chance for, at folk lever op til det moralske imperativ. Det vil derfor være interessant at vide mere specifikt, hvornår og hvordan borgerne udviser tillid, og hvad der skaber disse udsving. Først da bliver tillid en ressource, som den offentlige forvaltning kan operere med.

Det lægger op til at foretage mere situerede og egentlig sociologiske undersøgelser af tillid, der kræver iagttagelse af, hvordan der udvises tillid derude – hvornår og hvordan ser vi tillid bragt i spil i den offentlige forvaltnings arbejde og i særdeleshed i den offentlige forvaltnings relation til borgerne. Med den slags undersøgelser og iagttagelser, som Luhmann lagde op til, og som jeg her følger op på, vil vi komme tættere på at se, hvordan tillid er en ressource og kan bruges som sådan i den offentlige forvaltning og ligeså ge-

nerelt. Med en Luhmannsk indfaldsvinkel kunne vi forsøge at indfange, hvordan tillid bruges til at reducere kompleksitet. Det ser ikke ud til at være indfanget med de nuværende målinger.

Referencer

- Almlund, P. (2011). "Kan vi tage Niklas Luhmanns systemteori med ind i kommunikationsvidenskab". I Almlund, P. & Andersen, N. B. (red.), *Fra metateori til kommunikation*. Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, N. Å. (2014). "Den semantiske analysestrategi og samtidsdiagnostik". I Harste, G. & Knudsen, M. (red.), *Systemteoretiske analyser. At anvende Luhmann*. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Andersen, N. Å. (1999). *Diskursive analysestrategier*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Andrews, R. (2012). "Social Capital and Public Service Performance: A Review of the Evidence". *Public Policy and Administration*. Vol. 27, Issue 1. <https://doi.org/10.1177/0952076710394399>
- Borre, O. (2005). "Social tillid i Danmark". *Politica*, 37. årg. Nr. 2: 133-149. <https://doi.org/10.7146/politica.v37i2.69698>
- Danske Regioner (2023). Høj tillid omgiver det danske sundhedsvæsen. Danske Regioner 2023, V2.
- Dinesen, P. T. & Sønderskov, K. M. (2012). "Hvorfor stiger tilliden". *Politica*, 44, årg. Nr. 1: 87-110. <https://doi.org/10.7146/politica.v44i1.69939>
- Frederiksen, M. & Toubøl, J. (2019). "Polarisering af danskernes tillid til hinanden". I Frederiksen, M. (red.), *Usikker modernitet. Danskernes værdier fra 1981 til 2017*. Hans Reitzels Forlag.
- Geist, Uwe (1996). "Etik og kommunikation". I *Mediekultur* vol. 12., no. 24 (1996): Måltrettet kommunikation. <https://doi.org/10.7146/mediekultur.v12i24.1059>
- Giddens, A. (1996). *Modernitet og selvidentitet*. Hans Reitzels Forlag
- Giddens, A. (1994). *Modernitetens konsekvenser*. Hans Reitzels Forlag.
- Henriksen, L. S. (2011). "Tillid -et spørgsmål om moral?". *Dansk Sociologi*, nr. 2/22. <https://doi.org/10.22439/dansoc.v22i2.3560>
- Hyltoft, V. (2021). "Danskernes tillid til Skat er faldet de seneste 10 år. Lotte Kenvigs er helt forsvundet". *Berlingske*, 21. januar.
- Johansson, B., Sohlberg, J. & Esaiasson, P. (2023). "Institutional trust and crisis management in high-trust societies: Rallies around the Nordic flags during the Covid-19 pandemic". I Johansson, B., Ihlen, Ø., Lindholm, J. & Blach-Ørsten, M. (red.) *Communicating a Pandemic. Crisis Management and Covid-19 in the Nordic Countries*. Nordicom. 10.48335/9789188855688-13
- Knudsen, M. (2014). "Metodisk overrasket – om systemteori og funktionel metode". I Harste, G. & Knudsen, M. (red.), *Systemteoretiske analyser. At anvende Luhmann*. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Lee, J. & Kim, S. (2018). "Citizens' e-participation on agenda setting in local governance: Do individual social capital and e-participation management matter?". *Public Management Review*. Vol. 20, Issue 6. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1340507>

- Luhmann, N. (2016). *Samfundets samfund*. Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, N. (2007). *Indføring i systemteorien*. Unge Pædagoger.
- Luhmann, N. (2000). *Sociale systemer. Grundrids til en almen teori*. Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, N. (1999). *Tillid – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*. Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, N. (1997). *Iagttagelse og paradoks. Essay om autopoietiske systemer*. Gyldendal.
- Morgner C. (2018). "Trust and Society: Suggestions for Further Development of Niklas Luhmann's Theory of Trust". *Canadian Review of Sociology / Revue Canadienne de sociologie* 55(1). <https://doi.org/10.1111/cars.12191>
- Mortensen, N. (1999). "Introduktion. Aktualiteten af Luhmanns tillidsanalyse". I Luhmann, N., *Tillid – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*. Hans Reitzels Forlag.
- Pedersen, E. O. (2009). "Skitser til en teori om tillid, socialitet og moral". *Res Cogitans* no. 6, vol. 1, 61-96.
- Pedersen, E. O. (2011). "Tillid, socialitet og moral". I Hegedahl, P. og Svendsen, G. L. H. (red.) *Tillid – samfundets fundament. Teorier, tolkninger og cases*. Syddansk Universitetsforlag.
- Petersen, M. B. (2024). "Hvordan fastholdes tilliden under samfundskriser?". Temanummer Krisestyring i samfundet, *Samfundsökonomien* 1/2024. Djøf Forlag.
- Primetime (2024). Primetimes tillidsbarometer 2014.
- Putnam, R. D. (1995). "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America". *Political Science and Politics*, Vol. 28, No. 4 pp. 664-683. <https://doi.org/10.2307/420517>
- Raaphorst, N. (2018). "How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials". *Public Management Review*. Vol. 20, Issue 4. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1299199>
- Regeringen (2020). Pressemøder 15. August og 29. december. <https://www.stm.dk/presse/pressemoeadearkiv/>
- Regeringen (2021). Pressemøder 8. november, 1. december og 8. december. <https://www.stm.dk/presse/pressemoeadearkiv/>
- Ritzaus Bureau (2020). PRM / *Danskerne har rekordhøj tillid til erhvervslivet*. Ritzau 6. november.
- Rosenberg, D. (2021). "Ethnic perspective in e-government use and trust in government: A test of social inequality approaches". *New Media & Society*. Vol. 23, Issue 6. <https://doi.org/10.1177/1461444820920655>
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2008). "The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust". *Comparative Politics* 40(4): 441-459. 10.5129/001041508X12911362383354
- Secher, A, Fruelund, B. B. & Carlsen, E. U. (2020). "Minksag tærer på tilliden til regeringen". *Flensborg Avis*, 14. november.
- Stolle, D. (2002). "Trusting Strangers – The Concept of Generalized Trust in Perspective". *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31(4), 397-412. <https://doi.org/10.15203/ozp.814.vol31iss4>

- Sønderskov, K. M. & Dinesen, P. T. (2016). "Trusting the State, Trusting Each Other? The Effect of Institutional Trust on Social Trust". *Political Behavior* 38: 179-202. 10.1007/s11109-015-9322-8
- Zavestoski, S., Shulman, S. & Schlosberg, D. (2006). "Democracy and the Environment on the Internet". *Science, Technology and Human Values*. Vol. 31, Issue 4. <https://doi.org/10.1177/0162243906287543>

Abstract

The concept of trust is used in many contexts and not least in and by the public sector. We typically have a high level of trust in authorities in Denmark, and trust is therefore considered a resource you can lean towards when authorities need to involve and appeal to citizens.

This also means that we measure the Danish population's trust in different parts of the public sector to a very high degree. This is done through various trust barometers, where citizens are asked about the degree of trust through surveys.

In this article, these kinds of measurements and the questions asked to citizens are scrutinized for how they measure trust and how we can understand trust in different contexts. Here it turns out that the concepts of trust are many and far from unambiguous.

The analysis takes place through concepts from Niklas Luhmann's theory and not least his concept of trust from 1968. His concept of trust is slightly revised to bring it into line with Luhmann's own later theory and theoretical concepts, but also to show how such a concept of trust can be clarifying for the understanding of trust in, from and to the public sector.

Keywords: Trust, defining and measuring trust, public governance, Nicklas Luhmann.

