

RAPPORT

Verdiutvikling i kommunene Namsos, Namdalseid, Overhalla og Fosnes

Gjermund Haga
Gro Talleraas

Høgskolen i Nord-Trøndelag
Rapport nr 71

Steinkjer 2011



Verdiutvikling i kommunene Namsos, Namdalseid, Overhalla og Fosnes

**Gjermund Haga
Gro Talleraas**

Høgskolen i Nord-Trøndelag
Rapport nr 71
ISBN 978-82-7456-624-8
ISSN 1504-7172
Steinkjer 2011



Høgskolen i Nord-Trøndelag utgir følgende publikasjonsserier: Rapport, Utredning, Arbeidsnotat og Kompendium

HiNT-Rapport forbeholdes publisering av forskningsarbeider som utgår fra HiNTs fagmiljøer. Rapportene skal fagfelleverderes på faglig og formelt grunnlag før publisering.

Se: http://www.hint.no/hint/fagportal/bibliotek/hint_publicasjoner

Rettighetshaver
Høgskolen i Nord-Trøndelag

Tilgjengelighet
Åpen

Publiseringstype
Digitalt dokument (pdf)

Redaksjon
Hovedbibliotekar

Kvalitetssikret av
Harald Ness (intern)
Tor Busch (ekstern)

Nøkkelord: etiske verdier, ledere offentlig sektor

Key words: ethical values, municipal administrative leaders, public ethos

Opplysninger om publikasjonsserien fås ved henvendelse HiNT:
Biblioteket Steinkjer, Postboks 2501, 7729 Steinkjer, tlf. 74 11 20 65 eller epost:
bibste@hint.no eller hovedbibliotekar@hint.no

Innhold

1.0 Innledning.....	4
2.0 Undersøkelsesopplegg	5
3.0 Problemstillinger	6
4.0 Funn.....	8
4.1 Etiske retningslinjer i kommunene.....	8
4.2 Verdiutvikling.....	10
4.3 Sammenligning med Danmark	17
4.4 Holdning til nye former for organisering og styring	18
4.5 Hvilke egenskaper ønsker lederne hos sine underordnede?	19
4.6 Trekk som særmerker den enkelte enhet (resultatenhet, virksomhet, avdeling, tjenestemråde) og styrken på enhetsidentiteten blant lederne.....	20
Konklusjoner.....	22
Referanser	23

Forord

Denne rapporten er resultatet av en spørreundersøkelse utført blant administrative ledere (ikke politikere) i de fire nord - trønderske kommunene Namsos, Namdalseid, Overhalla og Fosnes i september - oktober 2010. Vi har i dette arbeidet bygd på en tilsvarende undersøkelse fra 2008 i Trondheim kommune ved våre kolleger ved Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST). Vi vil takke HiST ved professor Tor Busch for godt samarbeid. I 2009 gjennomførte Høgskolen i Nord-Trøndelag undersøkelsen i kommunene Steinkjer, Verdal og Levanger. Som det går fram av rapporten, har vi gjort sammenligninger både med Trondheim og de tre inntrønder-kommunene på en del av spørsmålene som undersøkelsen dekker.

I tillegg til de to som står som forfattere, har Steinar Gilberg ved vår IT-tjeneste gjort en god innsats med den tekniske tilrettelegging av datainnsamling, og overføring av rå-data til de tabellene vi ønsket.

Vi vil takke kommunene og Kommunenes Sentralforbund i fylket for godt samarbeid.

Steinkjer, november 2010

Gjermund Haga, Gro Talleraas

1.0 Innledning

Offentlig sektor har de siste 30 årene vært utsatt for et stort endringspress. Dette er en internasjonal trend – ”*New Public Management*” - som har utfordret tradisjonelle former for offentlig organisering med økende vekt på effektivitet, nye former for styring og større bruk av konkurranse og markedsløsninger. Denne endringsbølgen inneholder to dimensjoner (Klausen 2001). Den ene er knyttet til en liberalistisk markedsorientering og har ført til bruk av en rekke nye instrumenter som privatisering, konkurranseutsetting, frie forbruksvalg og brukerbetaling. Den andre er knyttet til organisasjon og ledelse, og her finner vi introduksjon av metoder og teknikker som målstyring, strategisk ledelse, resultatmålinger, serviceledelse og økonomistyring.

Det er et interessant forskningstema å undersøke om og i hvilken utstrekning dette endringspresset påvirker de ansatte i kommunene, og mer spesifikt lederne – for eksempel hvilke verdier framhever de som særlig viktige for sitt virke? Vårt utgangspunkt er at offentlige verdier er noe grunnleggende som gir eller er med på å gi offentlig sektor identitet. Verdier defineres slik: overordnede ønsker og oppfatninger som ligger til grunn for våre valg og beslutninger. Offentlige verdier bruker vi i den betydning at ”Offentlige verdier er verdier som man kan mene bør ivaretas i offentlig sektor eller som rent faktisk ivaretas i offentlig sektor” (Beck Jørgensen og Bozeman 2003).

Når vi har å gjøre med verdier som er distinkt offentlige og som gjelder hele den offentlige sektor kan vi berettiget snakke om et generelt offentlig etos. Etos blir å forstå som en gruppe av verdier, en grunninnstilling av normativ karakter.

Vårt ståsted karakteriseres ved at offentlig sektors verdier, identitet, organisasjon og ledelse er et viktig offentlig anliggende, som bør være gjenstand for løpende debatt. Vi har både som borgere og brukere av offentlige ytelser interesse i at disse blir til på en god og hensiktsmessig måte (Klausen 2000). Hvilke verdier som preger de som jobber i sektoren er derfor av bred interesse. Offentlig sektor er preget av et veldig mangfold og en tiltakende kompleksitet, noe som gjør det ytterligere viktig å kartlegge verdimangfoldet og hvordan identiteten hos de ansatte preges av den type offentlig enhet de er en del av.

I Danmark er det gjennomført en større undersøkelse om verdiene i offentlig sektor. Her konkluderes det at de grunnleggende verdiene framstår som relativt stabile, selv etter en periode hvor det er gjennomført omfattende strukturelle endringer (Vrangbæk 2003).

Selv om verdier er stabile og motstandsdyktige mot endringer, vil de kunne endre karakter over tid – både på grunn av nye generasjonsverdier og ved at de rådende verdiene utfordres av nye former for rasjonalitet. Formålet med vår undersøkelse er å studere hvilke verdi-endringer som er på gang i Nord-Trøndelag ved å gjennomføre undersøkelsen i flere nord-trønderske kommuner. Parallelt sammenligner vi data fra den tilsvarende undersøkelsen som Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) gjennomførte i Trondheim kommune i 2008. Der det er aktuelt, vil vi foreta en sammenligning også med de danske funnene fra 2003.

Undersøkelsen kan gi større innsikt i verdiens betydning i offentlig tjenesteproduksjon, og gi et bedre grunnlag for å studere utviklingen i verdier i årene framover.

2.0 Undersøkelsesopplegg

Som nevnt i forordet, samarbeider vi tett med Høgskolen i Sør-Trøndelag med denne undersøkelsen. Det har vært et poeng å nytte deres spørreskjema, slik at dataene våre kunne sammenlignes. Vi har derfor gjort bare mindre tilpassinger som har å gjøre med at vi vendte oss til alle med lederansvar i våre nord-trønderske kommuner, mens Trondheimsundersøkelsen var begrensa til enhetslederne i det som der benevnes Oppvekst og utdanning og Helse og velferd.

Spørreskjemaet bygger for en stor del på en undersøkelse som tidligere er foretatt i Danmark som en del av den danske maktutredningen (Vrangbæk 2003). I tillegg er det lagt inn noen spesifikke spørsmål knyttet til de etiske retningslinjene i kommunene.

For Midtre Namdal ser svarfordelingen slik ut:

Av 131 utsendte skjema ble 93 besvart – dvs. en svarprosent på 71%. Slik var fordelingen mellom kommunene:

Overhalla:	23 av 27	82 %
Namsos:	51 av 71	72 %
Namdalseid:	10 av 17	59 %
Fosnes:	4 av 9	44 %
Samkommunen:	5 av 6	83 %
I alt:	93 av 131	71 %

Svarprosenten ligger samlet på 71 % og det er tilstrekkelig til å gi utsagnskraft.

Fordelingen på sektorer er som følger:

Navn	Prosent
Oppvekst og utdanning	31,2 %
Helse og omsorg	32,3 %
Kultur	6,5 %
Teknisk	6,5 %
Økonomi	6,5 %
Organisasjon/personal	5,4 %
Informasjonsteknologi	1,1 %
Annet	10,8 %
N	93

Vi ser at Oppvekst/utdanning og Helse/omsorg er de dominerende tjenesteområdene. Vi vil derfor presentere disse to sektorene separat i noen av analysene.

3.0 Problemstillinger

Undersøkelsen har som formål å få kunnskap om lederne oppfatning av de etiske retningslinjenes stilling, verdiutvikling i virksomheten, holdninger til nye organiseringsprinsipp, ønskede egenskaper hos ansatte og særpreg ved egen virksomhet. For å avdekke lederne oppfatninger av disse områdene ble det i undersøkelsen formulert en rekke spørsmål myntet på de ulike områdene. Disse er som følger:

3.1.1 *Etiske retningslinjer*

1. Hvor sterkt står etiske spørsmål?
2. Kan vi identifisere etiske spørsmål der det trengs skjerping blant de ansatte?

De operasjonaliserte spørsmålene vi stilte var disse:

- I hvilken grad vil du si at følgende (liste) etiske retningslinjer etterleves i egen enhet?
- Hvilke etiske retningslinjer bør kommunen prioritere å arbeide med i tiden framover innenfor ditt tjenesteområde?

3.1.2 *Verdiutvikling*

1. Hvilke verdier er viktigst for lederne, i dag, og vurdert over tid?

De operasjonaliserte spørsmålene vi stilte var følgende:

- Hvor viktige er spesifikke verdier for den daglige arbeidsutførelsen i din enhet?
- Kryss av de tre verdiene som etter din mening er de mest sentrale for den daglige drift
- Er det noen verdier som det har blitt vanskeligere å leve opp til i løpet av de siste 10 år?
- Er det noen verdier som har fått en *mindre* framtreende plass i det daglige arbeidet i løpet av de siste 10 år?
- Er det noen av disse verdiene som har fått en *mer* framtreende plass i det daglige arbeidet i løpet av de siste 10 år?

Også for de tre siste spørsmålene ble respondentene bedt om å krysse av for tre verdier.

3.1.3 *Holdninger til nye organisasjonsprinsipp*

1. Hvilke holdninger til nye organisasjonsformer finnes mellom lederne?

Det operasjonaliserte spørsmålet var slik formulert:

- Hva er holdningen til et sett med prinsipper for organisering og styring?

3.1.4 Ledernes vektlegging av egenskaper hos deres ansatte

1. Hvilke egenskaper ønsker lederne at de ansatte har?

I spørreskjemaet ble spørsmålet operasjonalisert slik:

- Hvilken betydning har det at dine ansatte har følgende (opplista) egenskaper?

3.1.5 Ledernes syn på hva som særpreger egen enhet

1. Hvor sterk er organisasjonsidentiteten blant lederne?

For å kunne svare på dette, ble følgende spørsmål stilt:

- I hvor stor grad er visse trekk (opplista) et særmerke for din enhet?
- Hvor opptatt er lederne av enhetens omdømme?

4.0 Funn

4.1 Etske retningslinjer i kommunene

Innledningsvis i spørreskjemaet ble respondentene bedt om å vurdere de etiske retningslinjene som ligger til grunn for kommunens virksomhet. I det første spørsmålet skulle de vurdere i hvor stor grad de ulike retningslinjene ble etterlevd i enheten. På det andre spørsmålet ble respondentene bedt om å krysse av de tre etiske retningslinjene som de mente burde prioriteres høyest i åra framover. Svarene ble som vist i tabell 4.1.1.

	Stor grad	Svært stor grad	Bør prioriteres
Navn	%	%	%
Opptre med redelighet og ærlighet	41,9 %	54,8 %	76,1 %
Opptre med romslighet og åpenhet	55,9 %	35,5 %	43,5 %
Behandle kolleger og brukere med respekt	41,9 %	51,6 %	73,9 %
Ivareta innbyggernes interesser (likebehandling og rettssikkerhet)	49,5 %	45,2 %	44,6 %
Ivareta høy habilitet	52,7 %	44,1 %	13,0 %
God forvaltning av kommunens eiendeler	50,5 %	30,1 %	13,0 %
Høy integritet (unngå personlige fordeler som kan påvirke egne handlinger)	43,0 %	53,8 %	21,7 %

Tabell 4.1.1. Etterleving og prioritering av etiske retningslinjer

De første to kolonnene viser hvor stor prosent av respondentene som mener at den aktuelle etiske retningslinjen etterleves i stor grad og svært stor grad i egen enhet. Tallene i kolonne tre viser hvor stor andel av respondentene som har krysset av den aktuelle etiske retningslinjen.

Resultatene viser at en svært høy andel av lederne er av den oppfatning at de etiske retningslinjene blir etterlevd. Over 90 % mener at disse blir etterlevd i stor eller svært stor grad. *Dette samsvarer med funn i Trondheim kommune og i kommunene Steinkjer, Verdal og Levanger.*

Hvis vi for å differensiere ser spesifikt på de som svarer ”svært stor grad”, ser vi at Opptre med ærlighet, Høy integritet og Behandle kollegaer og brukere med respekt kommer på topp. Igjen er det samsvar med funn i Trondheim og Steinkjer/Verdal/Levanger. Lavest kommer God forvaltning av kommunens eiendeler og Opptre med romslighet og åpenhet.

Det andre spørsmålet (kolonne 3) bringer oss nærmere respondentenes holdninger til hvilke etiske spørsmål som enheten trenger å jobbe med; vi kan anta at deres avkryssing her reflekterer felt der de mener den etiske standard trenger skjerping (men noen kan ha kryssa av fordi de synes den aktuelle etiske retningslinjen er generelt/prinsipielt viktig uten å relatere så mye til egen enhet).

Resultatene viser høyest skår på Opptre med ærlighet og Behandle kolleger og brukere med respekt. Siden Opptre med ærlighet også er på topp under spørsmål 1, kan vi neppe dra den slutning at dette er et felt som trenger skjerping. Tre av fire nevner Behandling av kolleger og brukere med respekt. Dette kan tyde på et ønske om å prioritere denne verdien høyere. Ivareta høy habilitet og God forvaltning av kommunens eiendeler kommer veldig klart ut nederst, hvilket indikerer at dette er felt der tilstanden oppfattes som tilfredsstillende.

Også disse resultatene viser et nesten forbausende stort sammenfall med undersøkelsen i Trondheim og Steinkjer/Verdal/Levanger.

I analysen av spørsmål 2 har vi i likhet med undersøkelsen i Trondheim og Steinkjer/Verdal/Levanger sett særskilt på svar fra de to største tjenesteområdene; Helse og omsorg og Oppvekst og utdanning.

Navn	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Opptre med redelighet og ærlighet	76,7 %	85,7 %
Opptre med romslighet og åpenhet	43,3 %	57,1 %
Behandle kolleger og brukere med respekt	80,0 %	89,3 %
Ivareta innbyggernes interesser (likebehandling og rettssikkerhet)	60,0 %	14,3 %
Ivareta høy habilitet	10,0 %	14,3 %
God forvaltning av kommunens eiendeler	10,0 %	3,6 %
Høy integritet (unngå personlige fordeler som kan påvirke egne handlinger)	10,0 %	25,0 %

Tabell 4.1.2. Prioritering av etiske retningslinjer i Helse/omsorg og Oppvekst/utdanning

Begge tjenesteområdene har prioritert Behandle kollegaer og brukere med respekt på topp med Opptre med redelighet og ærlighet som nummer to. Et klart avvik finner vi på det området som Helse og omsorg har rangert som nummer tre, Ivareta innbyggernes interesser, som er tillagt en betydelig lavere prioritering innenfor Oppvekst og utdanning.

Samla sett ser vi at de to tjenesteområdene ønsker å prioritere Behandle kolleger og brukere med respekt øverst i åra framover, noe som samsvarer med funn i Trondheim og Steinkjer/Verdal/Levanger.

4.2 Verdiutvikling

For å måle verdiutviklingen i kommunene ble respondentene stilt følgende spørsmål:

1. Hvor viktig er følgende verdier for den daglige arbeidsutførelsen i din enhet?
2. Kryss av de tre verdiene som er viktigst for den daglige drift.
3. Er det noen av disse verdiene som det har blitt vanskeligere å leve opp til i løpet av de siste 10 år?
4. Er det noen av disse verdiene som har fått en *mindre* framtreddende plass i det daglige arbeidet i løpet av de siste 10 år?
5. Er det noen av disse verdiene som har fått en *mer* framtreddende plass i løpet av de siste 10 år.

Det første spørsmålet måler i hvor stor grad ulike verdier i dag er viktig for lederne. Det andre spørsmålet måler om det har skjedd endringer i kommunen som har ført til at enkelte verdier har blitt vanskeligere å leve opp til i løpet av de siste årene. De to siste spørsmålene er stilt for å måle endringer i verdigrunnet. For alle disse spørsmålene ble respondentene bedt om å krysse av de tre viktigste verdiene.

4.2.1 **Viktige verdier i kommunene** (spørsmål 1 og 2):

	Ganske viktig	Meget viktig	De mest sentrale verdiene
Navn	%	%	%
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	33,3 %	59,1 %	33,3 %
Rettsikkerhet	7,5 %	87,1 %	44,1 %
Profesjonelle krav/standarder	28,0 %	68,8 %	44,1 %
Balansering av ulike interesser	54,8 %	32,3 %	12,9 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	33,7 %	56,5 %	52,7 %
Høy produktivitet	54,3 %	29,3 %	8,6 %
Et generelt ansvar ovenfor samfunnet	53,8 %	33,3 %	11,8 %
Offentlig innsyn	43,5 %	37,0 %	3,2 %
Hensyn til hva innbyggerne mener	46,2 %	25,8 %	2,2 %
Likestilling	40,9 %	33,3 %	5,4 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	36,6 %	48,4 %	33,3 %
Fornyelse og innovasjon	48,4 %	41,9 %	16,1 %
Sikre gode karrieremuligheter for personalet	50,5 %	23,7 %	3,2 %
Styrke brukerdemokratiet	48,9 %	29,3 %	9,7 %
Gå på tvers - utvikle nettverk	35,9 %	46,7 %	9,7 %

Tabell 4.2.1.1 Viktigheten av ulike verdier i Midtre Namdal

Her ser vi at alle verdier, mer eller mindre, oppfattes som viktige for lederne (kolonne 1 og 2). Et klarere bilde trer fram når de blir bedt om å prioritere tre verdier på topp (kolonne 3). Vi får følgende liste:

5 viktigste verdier:

1. Oppfylle individuelle brukerbehov
2. Rettsikkerhet og Profesjonelle krav/standarder
3. Lojalitet ovenfor politiske beslutninger og Kontinuitet

Rettsikkerhet og Profesjonelle krav/standarder er rangert likt, det samme gjelder Lojalitet ovenfor politiske beslutninger og Kontinuitet.

5 minst viktige verdier (den minst viktige først):

1. Hensyn til hva innbyggerne mener
2. Offentlig innsyn og Sikre gode karrieremuligheter for personalet
3. Likestilling
4. Høy produktivitet

Offentlig innsyn og Sikre gode karrieremuligheter for personalet ble rangert likt.

Dette er funn som forteller oss at de tradisjonelle "embetsmannsverdiene" står sterkt også i 2010. Men vi ser at brukernes behov skårer høyt, altså synes det som at oppmerksomheten rundt dette aspektet ved tjenesteytingen har slått inn.

Det er stor grad av sammenfall med funn i Trondheim og Steinkjer/Verdal/Levanger.

Hva finner vi hvis vi splitter våre data på de to største tjenesteområdene? Vi avgrensner oss til de seks verdiene som utmerker seg med høy skår:

Navn	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	20,0 %	31,0 %
Rettssikkerhet	43,3 %	51,7 %
Profesjonelle krav/standarder	50,0 %	41,4 %
Balansering av ulike interesser	3,3 %	31,0 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	83,3 %	51,7 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	40,0 %	24,1 %
Fornyelse og innovasjon	10,0 %	13,8 %

Tabell 4.2.1.2 Prioritering av de viktigste verdiene i Helse/omsorg og i Oppvekst/utdanning

Her ser vi at Oppfyllelse av individuelle brukerbehov klart skiller seg ut som den viktigste verdien for Helse og omsorg. Denne verdien rangeres også høyest for Oppvekst og utdanning sammen med Rettssikkerhet, men med betydelig lavere skår. Vi merker oss også at for verdien Balansering av ulike interesser er det stor forskjell mellom tjenesteområdene der Oppvekst og utdanning vektlegger denne verdien mens Helse og omsorg ikke synes å være særlig opptatt av dette.

Vi har tatt med verdien Fornyelse og innovasjon fordi vi her ser at det er en markant forskjell for tjenesteområdet Oppvekst og utdanning når vi sammenligner med resultatet fra Steinkjer/Verdal/Levanger. Her ble Fornyelse og innovasjon rangert som den tredje viktigste verdien med 40,9 %, mens vi ser at det for Midtre Namdal kommer ut med 13,8 %. Dette kan tyde på at innherredskommunene ligger lenger framme på dette feltet, men flere data er nødvendig for å kunne trekke en konklusjon.

4.2.2 Verdier det er vanskelig å leve opp til

Vi ba lederne krysse av for tre verdier som hadde blitt vanskeligere å leve opp til i løpet av de siste 10 åra (spørsmål 3), og fikk denne tabellen:

Navn	Totalt	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	14,6 %	20,0 %	18,5 %
Rettsikkerhet	6,7 %	3,3 %	7,4 %
Profesjonelle krav/standarder	28,1 %	40,0 %	25,9 %
Balansering av ulike interesser	25,8 %	36,7 %	29,6 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	28,1 %	30,0 %	33,3 %
Høy produktivitet	14,6 %	20,0 %	11,1 %
Et generelt ansvar ovenfor samfunnet	10,1 %	10,0 %	14,8 %
Offentlig innsyn	9,0 %	6,7 %	3,7 %
Hensyn til hva innbyggerne mener	16,9 %	26,7 %	14,8 %
Likestilling	3,4 %	3,3 %	3,7 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	19,1 %	13,3 %	29,6 %
Fornyelse og innovasjon	19,1 %	6,7 %	29,6 %
Sikre gode karrieremuligheter for personalet	14,6 %	16,7 %	14,8 %
Styrke brukerdemokratiet	3,4 %	3,3 %	0,0 %
Gå på tvers - utvikle nettverk	6,7 %	3,3 %	11,1 %

Tabell 4.2.2 Verdier det har blitt vanskeligere å leve opp til de siste 10 år

Samla for hele materialet vårt ser vi at følgende verdier skårer høyest:

1. Oppfylle individuelle brukerbehov og Profesjonelle krav/standarder
2. Balansering av ulike interesser
3. Kontinuitet og Fornyelse og innovasjon

Vi ser at Oppfylle individuelle brukerbehov og Profesjonelle krav/standarder samlet vurderes å være de verdier det er blitt vanskeligere å leve opp til og dette kan indikere at det er et gap mellom ressurser til rådighet og brukernes behov/behovet for å oppfylle profesjonelle krav. Det indikerer også at det i 10-årsperioden har skjedd en oppvurdering av brukertilfredshet generelt i kommunene, bl. a. gjennom brukerundersøkelser, samt en sterkere vekt på profesjonelle krav/standarder.

Både Trondheimsundersøkelsen og undersøkelsen i Steinkjer/Verdal/Levanger ga høyest skår for verdien Oppfylle individuelle brukerbehov.

4.2.3 Verdier i endring

For ytterligere å få svar på verdier i endring spurte vi om lederne kunne peke på verdier som hadde fått *mindre* eller *mer* framtreende plass de siste 10 år. I tabell 4.2.3.1 ser vi utslaget for verdier med *mindre plass* (spørsmål 4).

Navn	Totalt	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	4,6 %	6,9 %	7,7 %
Rettsikkerhet	4,6 %	0,0 %	0,0 %
Profesjonelle krav/standarder	6,9 %	6,9 %	7,7 %
Balansering av ulike interesser	12,6 %	20,7 %	15,4 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	10,3 %	6,9 %	3,8 %
Høy produktivitet	2,3 %	3,4 %	3,8 %
Et generelt ansvar ovenfor samfunnet	16,1 %	13,8 %	19,2 %
Offentlig innsyn	3,4 %	3,4 %	3,8 %
Hensyn til hva innbyggerne mener	11,5 %	10,3 %	15,4 %
Likestilling	14,9 %	20,7 %	19,2 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	20,7 %	20,7 %	19,2 %
Fornyelse og innovasjon	14,9 %	13,8 %	26,9 %
Sikre gode karrieremuligheter for personalet	18,4 %	17,2 %	19,2 %
Styrke brukerdemokratiet	13,8 %	13,8 %	19,2 %
Gå på tvers - utvikle nettverk	9,2 %	3,4 %	19,2 %

Tabell 4.2.3.1 Verdier som har fått mindre framtreende plass de siste 10 år

Tre verdier skiller seg ut:

1. Kontinuitet
2. Sikre gode karrieremuligheter for personalet
3. Et generelt ansvar overfor samfunnet

At Kontinuitet skårer høyt er ikke overraskende siden kommunene har vært gjennom omstillinger i sine organisasjoner. Men man kan forbauses noe over at lederne mener at det å Sikre gode karrieremuligheter for personalet står svakere enn for 10 år siden; vi ville tro at i tråd med sterkere innslag av management-filosofi, ville kommunene i større grad enn før belønne god innsats og legge karriereplaner via medarbeidersamtaler etc. Men dette bildet samsvarer godt med undersøkelsen fra Steinkjer/Verdal/Levanger, der Sikre gode karrieremuligheter for personalet ble rangert øverst, med Kontinuitet på andreplass.

På tredjeplass hadde også Steinkjer/Verdal/Levanger Et generelt ansvar ovenfor samfunnet.

Uten å tøye funnet for langt, må det kunne kalles et tankekors at det generelle ansvaret overfor samfunnet er svekket som bærende verdi.

I Trondheims-undersøkelsen så tilsvarende liste slik ut:

1. Likestilling
2. Sikre gode karrieremuligheter for personalet
3. Kontinuitet

Så til oversikten som viser hvilke verdier som har fått *større* betydning i løpet av de siste 10 åra (spørsmål 5):

Navn	Totalt	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	7,5 %	3,3 %	17,2 %
Rettssikkerhet	29,0 %	30,0 %	31,0 %
Profesjonelle krav/standarder	49,5 %	56,7 %	41,4 %
Balansering av ulike interesser	6,5 %	6,7 %	6,9 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	29,0 %	33,3 %	34,5 %
Høy produktivitet	32,3 %	30,0 %	31,0 %
Et generelt ansvar ovenfor samfunnet	5,4 %	6,7 %	6,9 %
Offentlig innsyn	30,1 %	33,3 %	31,0 %
Hensyn til hva innbyggerne mener	8,6 %	3,3 %	10,3 %
Likestilling	4,3 %	0,0 %	6,9 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	7,5 %	6,7 %	13,8 %
Fornyelse og innovasjon	18,3 %	20,0 %	3,4 %
Sikre gode karrieremuligheter for personalet	3,2 %	3,3 %	6,9 %
Styrke brukerdemokratiet	14,0 %	13,3 %	20,7 %
Gå på tvers - utvikle nettverk	9,7 %	10,0 %	13,8 %

Tabell 4.2.3.2 Verdier som har fått en mer framtrødende plass i løpet av de siste 10 åra

Vi får denne rangerte lista for totalen, der høy skår betyr at verdien har fått større betydning:

1. Profesjonelle krav
2. Høy produktivitet
3. Offentlig innsyn
4. Oppfylle individuelle brukerbehov / Rettsikkerhet

Dette kan neppe kalles overraskende. Ledernes markeringer reflekterer økt vekt på effektivitet, større brukerfokus og en mer aktiv og pågående offentlighet (både media og pressgrupper).

Ser vi på de to tjenesteområdene merker vi oss at Helse og omsorg ligger høyt på verdien Profesjonelle krav/standarder. Oppvekst og utdanning har også denne verdien på topp, men med noe lavere tallverdi. Det er en interessant forskjell på verdien Fornyelse og innovasjon om vi sammenligner med undersøkelsen fra Steinkjer/Verdal/Levanger med fokus på tjenesteområdet Oppvekst og utdanning.

I Steinkjer/Verdal/Levanger kommer Fornyelse og innovasjon på fjerdeplass for Oppvekst og utdanning med 32,6 %. I Namdalsundersøkelsen får verdien en femtendeplass med 3,4 % og er dermed den verdien som skårer lavest. Dette funnet støtter funnet vi gjorde under avsnitt 4.2.1 der Midtre Namdal prioriterer Fornyelse og innovasjon lavt sammenlignet med inntrønderkommunene.

4.3 Sammenligning med Danmark

Vi tar med en sammenligning med Danmark, Trondheim og Steinkjer/Verdal/Levanger for målingen av de mest sentrale verdiene, dvs. spørsmålet der respondentene blir bedt om å krysse av de 3 mest sentrale, se Tabell 4.2.1. Det er imidlertid viktig å være klar over at den danske undersøkelsen er eldre (2002) og har ikke egne svar fra kommunesektoren; de danske data gjelder totalresultat fra hele offentlig sektor (Vrangbæk 2003).

	Midtre Namdal	Steinkjer/Verdal/Levanger	Trondheim	Danmark
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	1	3	5	7
Profesjonelle krav/standarder	2	1	4	2
Rettssikkerhet	2	4	1	5
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	3	2	3	8
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	3	7	6	10
Fornyelse og innovasjon	4	5	2	1
Balansering av ulike interesser	5	8	13	12
Et generelt ansvar ovenfor samfunnet	6	6	8	3
Styrke brukerdemokratiet	7	11	7	11
Gå på tvers - utvikle nettverk	7	10	12	13
Høy produktivitet	8	9	10	6
Likestilling	9	14	11	9
Offentlig innsyn	10	13	9	4
Sikre gode karrieremuligheter for personalet	10	15	15	14
Hensyn til hva innbyggerne mener	11	12	14	15

Tabell 4.3 Rangering av prioriterte verdier. Midtre Namdal, Steinkjer/Verdal/Levanger, Trondheim og Danmark, (jfr 4.2.1). 1 står for viktigste verdi.

I denne tabellen er verdiene rangert fra 1 til 15 der 1 er den viktigste. For Midtre Namdal har flere av verdiene blitt rangert likt og får dermed samme plassering i tabellen. Det medfører at plasseringene fra 12.-15. plass ikke forekommer for Midtre Namdal sin del.

Vi ser at fire verdier (utheva) har såpass store utslag at vi kan tale om reelle forskjeller. Det gjelder først Loyalitet overfor politiske beslutninger som trønderne synes er viktigere enn danskene. Også for Kontinuitet gjelder det samme. For Høy produktivitet og Offentlig innsyn gjelder det motsatte; dette er verdier som danskene rangerer høyere enn trønderne.

4.4 Holdning til nye former for organisering og styring

Vi går nå over til å analysere funn på feltet organisasjonsendringer. Det er kjent at alle kommuner, mer og mindre, har gjennomgått strukturelle endringer de siste 10 – 15 år (ny kommunelov tok effekt 1.1.93). Vi ba våre respondenter markere for holdning til slike endringer. Det er en svakhet ved materialet vårt her at de ulike kommunene kan i varierende grad ha tatt i bruk de listede endringer, slik at lederne har noe forskjellig kjennskap til disse alt etter hvilken kommune de jobber i. Vi begrenser oss bl.a. av den grunn til totalmaterialet samla for de ulike kommunene, uten å splitte på de to store tjenesteområdene som vi har gjort ovenfor. Vi har ikke Trondheimsdata for de spørsmålene som er analysert i avsnittene 4.4, 4.5 og 4.6.

Navn	Svært negativ %	Litt negativ %	Nøytral %	Litt positiv %	Svært positiv %
Bestiller-utfører modeller	2,2 %	12,2 %	32,2 %	30,0 %	12,2 %
Sammenligning med andre enheter (resultatvurdering/konkurranse -KOSTRA)	3,3 %	16,3 %	17,4 %	37,0 %	25,0 %
Frihet for brukerne til å velge mellom flere tjenesteprodusenter (eks. fritt skolevalg)	8,7 %	19,6 %	23,9 %	26,1 %	18,5 %
Budsjettet er avhengig av produksjonsvolum (stykkeprisfinansiering)	17,4 %	26,1 %	25,0 %	18,5 %	4,3 %
Resultatkontroll	3,2 %	5,4 %	10,8 %	49,5 %	29,0 %
Kostnadskontroll	0,0 %	4,3 %	15,1 %	41,9 %	36,6 %
Konkurranseutsetting (må konkurrere med private bedrifter)	20,7 %	25,0 %	22,8 %	18,5 %	8,7 %
Kvalitetssikringssystemer	1,1 %	3,3 %	8,7 %	26,1 %	59,8 %
Desentralisering av beslutningsmyndighet	2,2 %	8,7 %	10,9 %	38,0 %	35,9 %
Serviceerklæringer	0,0 %	9,8 %	21,7 %	40,2 %	27,2 %
Brukerundersøkelser	0,0 %	4,3 %	9,8 %	33,7 %	52,2 %
Medarbeiderundersøkelser	2,2 %	4,3 %	6,5 %	25,0 %	62,0 %
Lederavtaler	3,3 %	7,7 %	17,6 %	31,9 %	37,4 %

Tabell 4.4. Holdning til prinsipper for organisering og styring¹

¹ I denne og påfølgende tabeller vil ikke summering av prosenttall gi 100 % siden "Vet ikke"- svar er sjaltet ut

Vi ser av tabellen at respondentene har fått seg forelagt ei liste med 13 forskjellige organisasjons- og styringstiltak, som alle har kommet sterkt inn i offentlig sektor de siste 15 - 20 år. Det generelle bildet er at holdningen til slike endringer er positiv i våre kommuner. Men vi skal legge merke til at unntak gjelder to tiltak: stykkprisfinansiering og konkurranseutsetting. En kommentar til dette måtte være at disse to områdene også er de mest kontroversielle i den politiske debatten, med klare politiske skillelinjer.

Dette resultatet samsvarer også med undersøkelsen fra Steinkjer/Verdal/Levanger.

4.5 Hvilke egenskaper ønsker lederne hos sine underordnede?

Respondentene ble bedt om å vurdere betydningen av visse egenskaper hos sine ansatte på en skala fra "Helt uten betydning" til "Grunnleggende viktig". Vi velger å avgrense analysen til svarkategorien "Grunnleggende viktig" som sier mest om ledernes bevissthet om verdier.

Navn	Grunnleggende viktig %
Forståelse for den politiske situasjon	25,0 %
Etisk bevissthet	84,6 %
Risikovillighet	3,3 %
Lojalitet ovenfor regler	72,8 %
Tilpasningsdyktighet	69,6 %
Personlig integritet	76,1 %
Faglig drivkraft	77,2 %
Økonomisk sans	26,1 %
Sterk i sosiale sammenhenger	35,9 %
Evne til nytenkning	65,2 %

Tabell 4.5 Betydning for lederne at de ansatte (underordnede) har visse verdi-egenskaper

Det er her slående at Etisk bevissthet verdsettes klart høyest. Deretter følger et knippe av egenskaper med omtrent lik skår: Faglig drivkraft, Personlig integritet, Lojalitet overfor regler og Tilpasningsdyktighet. Vi må ut fra dette kunne si at lederne er svært bevisst på den etiske dimensjonen ved lederskapet. Vi ser også at det legges vekt på Evne til nytenkning, dette harmonerer med høy skår på Tilpasningsdyktighet. Den ekstremt lave skår på Risikovillighet har vi ingen god forklaring på i våre data.

4.6 Trekk som særmerker den enkelte enhet (resultatenhet, virksomhet, avdeling, tjenesteområde) og styrken på enhetsidentiteten blant lederne

Lederne skulle her gi sin vurdering av i hvilken grad visse særtrekk preger egen enhet, på en skala fra "Svært liten grad" til "Svært stor grad". Vi fant følgende:

	Svært liten grad	Liten grad	Til en viss grad	Stor grad	Svært stor grad	Svært stor grad/ Inntrøndelag
Navn	%	%	%	%	%	%
Fokus på mål og resultater	0,0 %	3,2 %	20,4 %	41,9 %	34,4 %	31,5 %
Fokus på budsjettkontroll	0,0 %	6,5 %	31,2 %	38,7 %	23,7 %	36,0 %
Fokus på brukerservice	0,0 %	1,1 %	12,9 %	35,5 %	50,5 %	38,7 %
Fokus på produktivitet og effektivitet	1,1 %	3,2 %	28,0 %	43,0 %	23,7 %	14,4 %
Fokus på kvalitet	1,1 %	1,1 %	3,2 %	23,7 %	71,0 %	54,1 %
Fokus på verdier blant medarbeiderne	0,0 %	4,3 %	8,7 %	45,7 %	41,3 %	35,1 %
Fokus på sosiale relasjoner mellom ansatte	0,0 %	3,2 %	23,7 %	50,5 %	22,6 %	27,9 %
Fokus på omsorg for medarbeiderne	0,0 %	5,4 %	9,7 %	46,2 %	38,7 %	33,3 %
Fokus på jobbspesialisering	0,0 %	18,3 %	39,8 %	37,6 %	3,2 %	6,3 %
Fokus på klar definisjon av ansvarsområder	1,1 %	9,7 %	19,4 %	55,9 %	14,0 %	11,7 %
Fokus på sterk hierarkisk oppbygning	15,1 %	38,7 %	30,1 %	14,0 %	1,1 %	0,0 %
Fokus på at ansatte skal gå tjenestevei	2,2 %	9,7 %	25,8 %	43,0 %	19,4 %	18,0 %
Fokus på klare avdelingsgrenser	5,4 %	33,7 %	35,9 %	18,5 %	4,3 %	3,6 %

Tabell 4.6.1 Trekk som særmerker enheten

Hovedinntrykket er at de fleste av disse særtrekkene preger ledernes enhet i stor eller svært stor grad (60 – 80 %). Det er unntakene som her er interessante, som at det er lite fokus på hierarkisk oppbygging, klare avdelingsgrenser og til dels jobbspesialisering. Dette indikerer at vi faktisk kan ha fått en avhierarkisering gjennom flatere strukturer, samt at toppledelsen ved rådmannen vektlegger tverrgående prosesser/prosjektarbeid for å bryte opp båstenkning. Vi har valgt å ta med kolonnen Svært stor grad fra undersøkelsen i Steinkjer/Verdal/Levanger. Sammenfallet er stort, men vi merker oss at lederne i Midtre Namdal legger noe mindre vekt på budsjettkontroll.

Deretter ba vi respondentene ta stilling til noen utsagn som forteller hvor sterkt de føler for egen enhet, altså et spørsmål om å identifisere seg med sin arbeidsplass.

Navn	Helt uenig %	Litt uenig %	Verken/ eller %	Litt enig %	Helt enig %
Når noen kritiserer min enhet, føles det som en personlig fornærmelse	17,2 %	8,6 %	20,4 %	41,9 %	9,7 %
Jeg er svært interessert i å vite hva andre mener om min avdeling	0,0 %	4,3 %	1,1 %	29,0 %	65,6 %
Når jeg snakker om min enhet, sier jeg vanligvis vi i stedet for dem	1,1 %	2,2 %	1,1 %	7,5 %	88,2 %
Enhetens suksess er det samme som min suksess	0,0 %	5,4 %	17,2 %	33,3 %	44,1 %
Når noen roser min enhet, føles det også som et personlig kompliment	1,1 %	2,2 %	14,0 %	50,5 %	32,3 %
Hvis det er et avisoppslag som kritiserer min enhet, blir jeg lei meg	0,0 %	5,4 %	8,6 %	44,1 %	40,9 %

Tabell 4.6.2 Identifikasjon med egen arbeidsplass

Tabellen forteller at lederne gjennomgående føler sterkt for sin egen enhet. Vi-følelsen er for eksempel ekstremt sterk. Isolert kunne dette indikere at samarbeidsevnen på tvers av enheter ville hemmes, men som vi så i forrige tabell synes ikke dette å være tilfellet. Hvis det er slik at sterk identifikasjon med enheten kan kombineres med god evne til å krysse grensene til øvrige enheter, så står vi tilsynelatende overfor en vellykket kombinasjon.

Konklusjoner

På bakgrunn av denne undersøkelsen mener vi å ha grunnlag for å si følgende:

- Etiske retningslinjer etterleves i stor grad
- Tradisjonelle "embetsmannsverdier" står stadig sterkt
- Individuelle brukerbehov står sterkt
- Høy produktivitet har fått økt betydning
- Lederne er generelt positive til nye mer markedsinspirerte former for organisering og ledelse
- Lederne synes bevisst på den etiske dimensjonen ved lederskapet
- Kommunene synes mindre prega av hierarki enn før
- Lederne synes å kombinere sterk identifikasjon med egen enhet med evne til samarbeid på tvers av enhetene
- Det er stort sammenfall mellom de to nord-trønderske undersøkelsene
- Det er også stort sammenfall mellom resultatene fra de to nord-trønderske undersøkelsene og resultatene fra undersøkelsen i Trondheim
- Det store sammenfallet styrker funnene

Som danskene, kan vi trolig si at grunnleggende verdier i offentlig sektor framstår som stabile trass i vedvarende endringspress.

Referanser

- Beck Jørgensen, T. og Bozeman, B. (2003) Det offentlige værdiunivers. Dets bestanddele, struktur og afgrænsning. I Beck Jørgensen, T (red): *På sporet av en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus. Århus Universitetsforlag.
- Klausen, K.K. (2001) *Skulde det vær noget særligt?* København. Børsen Forlag.
- Klausen, K.K. (2005) Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sector. Udfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Vrangbæk, K. (2003) Værdilandskapet i den offentlige sektor. I Beck Jørgensen, T. (red): *På sporet av en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus. Århus Universitetsforlag.