

# RAPPORT

## Verdiutvikling i kommunene Namdalseid, Namsos, Overhalla

Kvalitativ intervjuundersøkelse juni 2011

Gro Talleraas  
Gjermund Haga

Høgskolen i Nord-Trøndelag  
Rapport nr 84

Steinkjer 2012



# Verdiutvikling i kommunene Namdalseid, Namsos, Overhalla

Kvalitativ intervjuundersøkelse juni 2011

Gro Talleraas  
Gjermund Haga

Høgskolen i Nord-Trøndelag  
Rapport nr 84  
ISBN 978-82-7456-661-3  
ISSN 1504-7172  
Steinkjer 2012



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 fagfellevalueres på faglig og formelt grunnlag før publisering.

Se: [http://www.hint.no/hint/fagportal/bibliotek/hint\\_publicasjoner](http://www.hint.no/hint/fagportal/bibliotek/hint_publicasjoner)

Rettighetshaver  
Høgskolen i Nord-Trøndelag

Tilgjengelighet  
Åpen

Publiseringstype  
Digitalt dokument (pdf)

Redaksjon  
Bibliotekleder

Kvalitetssikret av  
Kjell Åge Gotvassli, førsteamanuensis Høgskolen i Nord-Trøndelag (intern)  
Tor Busch, professor Høgskolen i Sør-Trøndelag (ekstern)

Nøkkelord: kommunal administrasjon, ledernes verdier, offentlig etos

Key words: municipal management, values, public ethos

Opplysninger om publikasjonsserien fås ved henvendelse HiNT:  
Biblioteket Steinkjer, Postboks 2501, 7729 Steinkjer, tlf. 74 11 20 65 eller epost:  
[bibsteinkjer@hint.no](mailto:bibsteinkjer@hint.no) eller [hovedbibliotekar@hint.no](mailto:hovedbibliotekar@hint.no)

## **Forord**

I 2009 og 2010 gjennomførte HiNT kvantitative spørreundersøkelser mellom administrative ledere i fire innherredskommuner (HiNT Rapport 65) og deretter i fire namdals-kommuner (HiNT Rapport 71). Disse undersøkelsene bygde på en tilsvarende undersøkelse fra 2008 i Trondheim kommune ved våre kolleger ved Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST).

I den foreliggende rapporten har vi brukt kvalitative intervjuer i tre namdalskommuner for å kunne gå nærmere inn på utviklingen av verdier blant ledere i kommunene. Vi takker informantene som velvillig brukte av tida si.

Rapporten er fagfellevurdert av professor Tor Busch, HiST, og førsteamanuensis Kjell Åge Gotvassli, HiNT. Vi takker begge for nyttige kommentarer.

HiNT/Steinkjer, august 2012

Gro Talleraas og Gjermund Haga

# Innhold

<b>1. Innledning</b>	3
<b>2. Teoretiske perspektiver</b>	4
2.1 Innledning. Verdibegrepet	4
2.2 Institusjonell teori	4
2.3 Demokrativerdier og økonomiverdier	6
2.4 NMP og de to søylene	7
2.4.1 Fra institusjon til organisasjon	7
2.5 Sigma, theta, lambda	8
<b>3. Metode</b>	10
<b>4. Analyse av funn</b>	11
4.1 Sentrale verdier	11
4.2 Organisering	12
4.3 Etske retningslinjer	14
4.4 Ledelse	15
4.5 Politisk lojalitet	17
4.6 Mindre framtreddende verdier	19
<b>6. Oppsummerende svar på problemstilling</b>	20
<b>Litteraturliste</b>	23
<b>Vedlegg. Intervjuguide</b>	25

# Verdiutvikling i kommunene Namdalseid, Namsos, Overhalla

## Kvalitativ intervjuundersøkelse juni 2011

### 1. INNLEDNING

Bakgrunnen for å forske på verdier i offentlig sektor er at sektoren de siste 30 årene har vært utsatt for et stort endringspress. Dette er en internasjonal trend – "New Public Management" (NPM) - 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.

I 2009 og 2010 gjennomførte HiNT kvantitative undersøkelser om verdiutvikling blant kommunale ledere, først i innherredskommunene Levanger, Verdal og Steinkjer (HiNT. Rapport nr. 65, 2010), deretter i namdalskommunene Namdalseid, Fosnes, Namsos og Overhalla (HiNT. Rapport nr. 71, 2011).

Konklusjonene fra disse to undersøkelsene var ganske sammenfallende:

- Etiske retningslinjer etterleves i stor grad
- Tradisjonelle "embetsmannsverdier" står stadig sterkt
- Individuelle brukerbehov står sterkt
- Høg 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 preget av hierarki enn før
- Lederne synes å kombinere sterk identifikasjon med egen enhet med evne til samarbeid på tvers av enhetene

I den nevnte rapporten fra de fire namdalskommunene sier vi følgende:

*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.*

Vårt ståsted karakteriseres ved at offentlig sektors verdier, identitet, organisasjon og ledelse er et viktig anliggende for hele samfunnet. Hvilke verdier som preger de som arbeider i sektoren er av bred interesse. Dypest sett handler dette om kvaliteten ved vårt demokrati. Ytelsene som kommunene står for er politisk vedtatt i vårt representative system. Dette forutsetter at velgernes ønsker i valg realiseres ved politiske vedtak og deres iverksetting. De ansatte står pr. definisjon til

tjeneste for de demokratisk valgte representantene. Verdier er med og styrer handlingene til de ansatte og gir dermed substans til de politiske vedtakene.

Ved å gjennomføre kvalitative intervjuer med noen ledere i de aktuelle namdalskommunene vil vi komme et steg videre i å forstå hvilke verdier som er i spill, hvordan verdier styrer handlinger, og eventuelt hvilke verdikonflikter som gjør seg gjeldende i det daglige virket.

Resultatene fra de kvantitative undersøkelsene peker mot at et sett av offentlige verdier er stabile på tross av omfattende endringer i styrings- og organiseringsprinsipper. Samtidig viser undersøkelsen at noen typiske NPM-verdier har fått større betydning og at noen verdier er blitt vanskeligere å leve opp til. I den foreliggende kvalitative undersøkelsen søker vi svar på følgende spørsmål:

- a. Hvilke verdier framstår som viktige for kommunale ledere i deres arbeid?
- b. Foreligger det verdikonflikter der noen verdier som vurderes som viktige blir skadelidende slik at noen verdier vinner terreng på bekostning av andre verdier?

## **2. TEORETISKE PERSPEKTIVER**

### **2.1. Innledning. Verdibegrepet**

For vårt formål trenger begrepet nærmere presisering. En enkel definisjon finnes hos den norske Verdikommisjonen:

*"Verdier er overordnede ønsker og oppfatninger som ligger til grunn for våre valg og beslutninger"* (Verdikommisjonen 1999:12). Definisjonen impliserer at verdier faktisk har en funksjon, et handlingselement. En annen definisjon som også legger vekt på dette, finnes hos Kluckshohn:

*"Værdier er en forestilling, implicit eller eksplisitt, karakteristisk for et individ eller en gruppe, om det ønskelige, som former valget av mulig handlingsveie"* (Kluckshohn 1962:395). Rockeach (1979) definerer verdi som en vedvarende tro på at en særlig handlemåte eller slutttilstand er å foretrekke, personlig eller sosialt. Men hvordan kan vi vite at verdier som holdninger og forestillinger rent faktisk styrer handlinger? Det er en rimelig antagelse at det er en slik sammenheng. For eksempel konkluderte Meglino og Rawlin (1998) en større metaanalyse med at det var positiv samvariasjon mellom individers verdier og beslutningsatferd.

### **2.2. Institusjonell teori**

Verdier preger mennesker; det finnes en tidsdimensjon. Vi taler avgjort ikke om impuls. Mennesker som arbeider i offentlig sektor er preget av institusjonen. Til grunn for denne studien ligger institusjonell handlingsteori slik Lennart Lundquist anvender denne i standardverket "Demokratis vaktare" (Lundquist 1998), der overgripende spørsmål er disse:

1. Hva slags person er jeg?
2. Hvilken type situasjon er dette?
3. Hva gjør en person som jeg i en situasjon som denne?

Lundquist viser til March & Olsen (1995) som skiller mellom to hovedkategorier handlingslogikker, som begge er til stede i varierende grad i organisasjoner. Det gjelder 1) *konsekvenslogikk*, der handlinger er målrettede (påstått rasjonelle) for å realisere ønskede konsekvenser, og 2) *logikken om hva som er passende atferd*. Den siste er typisk gjeldende i varige organisasjoner, for eksempel kommuner. Ansatte (tradisjonelt kalt "tjenestemenn", på engelsk "civil servant") preges av institusjonen og vokter seg for å bryte med normene som er etablert. Offentlig sektor utgjør en særskilt kontekst av institusjonelle omgivelser. Disse omgivelsene er kvalitativt forskjellig fra privat sektor og henger sammen med egenskaper som finnes hos offentlige organisasjoner, men ikke hos andre (Lundquist 1998:40):

- offentlige institusjoner er kjente for aktørene
- offentlige institusjoner er med hensikt skapt for visse (offentlige) formål (ikke spontane, alltid resultat av prosesser)
- det finnes prosedyrer for å endre offentlige organisasjoner
- det er i prinsippet lett å endre en offentlig organisasjon

Lundquists observasjon er viktig: det er til enhver tid mulig å gjøre endringer i en politisk styrt organisasjon. Et demokratisk fattet vedtak gjelder bare inntil det avløses av et nytt vedtak. Borgerne har ved statsborgerskapet politiske rettigheter, de kan påvirke det samfunnet de er medlemmer av. Men unektelig, mange vedtak i politiske organer må tolkes før og under iverksetting. Økt delegasjon til administrativt nivå har økt omfanget av denne type tolkning av politiske intensjoner. Her kommer de ansattes egne verdier og holdninger inn. Respondentene i den foreliggende undersøkelsen er, både som premissleverandører til politikerne og som tolkere av deres vedtak, i posisjon til å påvirke resultatene.

Samtidig er legitimitet en sentral dimensjon i de fleste teorier knyttet til offentlig organisasjon. Selznick skilte mellom organisasjoner som rasjonelle verktøy for å tilfredsstille interessentens behov og organisasjoner som mer organiske systemer som tilpasset seg institusjonelle forventninger. Han hevdet at institusjonaliseringsprosessen var spesielt viktig for organisasjoner med diffuse mål og uklar teknologi (Selznick 1957). Busch (2011a:85) framholder at dette særpreger offentlige virksomheter og det er et interessant spørsmål hvorvidt og hvordan offentlige virksomheters institusjonelle omgivelser er i endring. Busch peker på individualisering og globalisering som de sterkeste kreftene med hensyn til slike endringer i dag. Med individualiseringen reduseres gruppetilhørigheten og kollektive løsninger svekkes i betydning. Borgernes forventninger til velferdsstaten endres fra tidligere å være passive mottagere av ulike tjenester i retning av forventninger om å kunne velge de tjenestene som gir størst individuell belønning. NPM har både tilpasset seg og forsterket en slik individualisering og rettighetslovgivningen gir borgerne rett til å kreve spesifikke velferdstjenester. Moderniseringen av offentlig sektor innebærer en overføring av prinsipper for ledelse og organisering fra privat sektor. Offentlig sektor får større likhet med privat sektor gjennom resultatstyring, konsernorganisering, flate strukturer, nye selskapsformer, offentlig-privat samarbeid og brukerorientering. Dette kan på sikt gi grunnlag for endrede forventninger til offentlig sektor, både for de som arbeider innenfor den og for borgerne/samfunnet generelt. Respondentene i den foreliggende undersøkelsen må forholde seg til disse strømningene. Med endringer i organisasjon og styringslogikker, lovverk og forventninger både internt og eksternt, blir håndtering av ulike verdier et komplekst og mangeartet arbeid og respondentene gir uttrykk for at balansering av ulike verdier er en vesentlig del av deres virke.

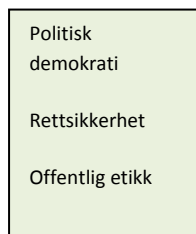


### 2.3. Demokrativerdier og økonomiverdier

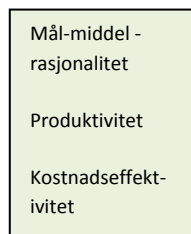
Med NPM har det altså foregått en vedvarende endringsprosess innenfor offentlig sektor. Disse endringene kan forstås og kategoriseres på ulike måter. Berg (2001) forstår denne endringsprosessen som en invasjon av konkurrerende verdier der effektivitet og verdiskapning kan synes å utkonkurrere tradisjonelle verdier knyttet til tillit, solidaritet, integritet etc. Verdier og normer er relativt stabile trekk i et samfunn og endringer skjer gjerne gradvis. Men de organisatoriske endringene som NPM representerer, sammen med endringer i forventningene til offentlig sektor, kan over tid medføre et nytt verdigrunnlag. Respondentene i denne undersøkelsen tilkjenner flere områder der de opplever konflikt mellom de verdiene de er satt til å forvalte.

Den svenske statsviteren Lennart Lundquist var en tidlig bidragsyter om offentlige verdier i Norden. Lundquist deler verdiene inn i *demokrativerdier* og *økonomiverdier* (Lundquist 1998:63):

Særegne for off sektor **Demokrativerdier**



**Økonomiverdier** Finnes i både off/privat



*Demokrativerdiene* omhandler så vel kollektive som individrettede verdier. Verdien 'politisk demokrati' dekker et knippe av kollektive verdier, folkesuverenitetsprinsippet, statsborgerskapets politiske del; retten til å påvirke det samfunn vi er en del av. De offentlige lederne er demokratiets tjenere, de skal bistå våre representanter slik at det fattes gode vedtak som medvirker til "det gode samfunn". Typiske verdier blir da: samfunnsansvar, lojalitet til politiske vedtak og organer, forståelse for den politiske situasjon, bevissthet om organisasjonshierarkiet.

Verdien *rettsikkerhet* handler om individuelle, legale rettigheter og hvordan tjenestene ytes på en måte som ivaretar denne verdien. Borgerne skal beskyttes mot overgrep, både fra andre borgere og fra staten selv. Kvaliteten på tjenestene er en del av dette bildet. Borgerne som brukere eller mottakere av tjenester, skal være trygge på at det ligger faglige/ profesjonelle standarder til grunn, og at tjenesten ytes innen fastlagte regler og rutiner.

Verdien *offentlig etikk* viser til etiske regler som i prinsippet gjelder alle tjenestemenn, de handler om så vel prosess som substans. Alle offentlige enheter har i dag etiske retningslinjer. Kommunene ønsker seg ledere og medarbeidere som holder en høy etisk standard.

*Økonomiverdiene* finner vi både i offentlig- og privat sektor. Det er dels verdier som offentlig sektor typisk alltid har hatt (kostnadseffektivitet) samt verdier som sektoren over tid arver fra privat sektor. I tillegg til verdiene 'mål-middel-rasjonalitet' og 'produktivitet', finnes verdien som betrakter samfunnsmedlemmene primært som brukere, eller til og med kunder, som har krav på tjenestene og servicen. Kommunene møter i mindre grad borgerne som deres tjenere, i pakt med demokratiteori og demokrativerdier, men heller som konsumenter av kommunens produksjon. Disse verdiene er

typisk individrettede, i overenstemmelse med økonomisk teori som vektlegger (det ensomme) individet som aktør, heller enn grupper og kollektiver. De to hovedkategoriene krysser hverandre når økonomiverdien 'brukerorientering' bidrar til å trygge rettsikkerheten til individet. Rettsikkerhet som demokraterverdi vil kunne være i konflikt med demokraterverdien 'politisk demokrati', siden rettighetlovgivningen opphever det politiske lekskjønnet.

## **2.4. NPM og de to søylene**

NPM er drevet fram gjennom økt vekt på økonomiverdier. I følge Klausen (op.cit.: 53) kan vi anvende en inndeling av NPM i to søyler som sonderer mellom to kjerneargumentasjoner med tilhørende anbefalinger, som begge stammer fra det private næringslivet: den økonomiske søylen og den "managerialistiske" søylen som vedrører det organisatoriske og ledelsesmessige.

*Den økonomiske søylen* relaterer seg til ønsket om en liberalistisk markedsorientering i og av det offentlige begrunnet i klassisk økonomisk teori. Dette ønsket om en markedsinnretting av det offentlige kommer til uttrykk i forestillinger om det hensiktsmessige i bruken av en rekke instrumenter som:

*Privatisering, nye selskapsdannelser, offentlig-private partnerskap, konkurranseutsettelse og kontraktstyring, frie forbrukervalg, brukerbetaling, inntektsdekket virksomhet, selektive lønnsincitament, målestokk-konkurranse, m.m*

*Den managerialistiske søylen* handler om organisasjon og ledelse. Forestillingen her er at prinsipper som er kjente og utprøvde i det private med fordel kan overføres til offentlig sektor:

*Etablering av direksjoner og ledergrupper, entreprenøraktig ledelse, strategisk ledelse, team-ledelse m.v. samt en rekke konsepter som Service Management, TQM, BPR, Lean, evaluering og endelig mål- og rammestyring, nye økonomisyrings- regnskaps- og budsjettssystemer m.m.*

Innbefattet det verdisettet som tradisjonelt skal ivaretas i offentlig sektor representerer offentlig sektor et mangfold og en stor kompleksitet i oppgavehandtering og verdiorientering. Det offentlige er politisk styrt, sektoren har en svært sterk fagprofesjonell og byråkratisk forankring og økonomiverdier tillegges økende vekt. Innenfor en slik kompleksitet vil både verdikonflikter og motsetninger med hensyn til organisatorisk design kunne gjøre seg gjeldende. Lundquist hevder at verdikonflikter er et uunngåelig trekk ved offentlig sektor og han mener at økonomiverdiene dominerer slik at det blir ubalanse mellom verdiene.

### **2.4.1. Fra institusjon til organisasjon**

Måten offentlig sektor organiseres på vil være med å prege kulturen og dermed normene som styrer atferd. Sektoren har vært gjennom en intens periode med organisasjonsutviklingsprosesser. Et typisk eksempel fra de siste 15 år er overgang fra en tradisjonell hierarkisk forvaltning til såkalt flate strukturer med (semi)autonome resultatenheter. Dette fenomenet faller inn under det Brunsson (2011) kaller New Public Organizations, en målbevisst omlegging av forvaltningen fra offentlige institusjoner til offentlige organisasjoner. For at NPM i det hele tatt skulle være mulig, måtte det konstrueres 'ekte' organisasjoner, med klart definerte grenser, egne mål og egen autonom ledelse,

mer som i firmaer i privat sektor. Typisk vil ekte organisasjoner arbeide for å styrke sin eksistens og dette innebærer et konkurranseelement mellom enheter som før var samarbeidende og mest mulig like forvaltningsenheter. I følge Brunsson var NPM- reformene ikke empirisk baserte, det fantes så godt som ingen empirisk forskning som fortalte at offentlig sektor trengte denne nyorganiseringen. Reformene er bygd på idealet om en organisasjon som teoretisk og ideologisk harmonerer med en framheving av markedsløsninger. Når først loddet var kastet, muliggjorde denne konstruksjonen en hel rekke med delreformer, hvorav så godt som alle er grunnet i "økonomiverdier". Om vi går til det engelske språket, finner vi en interessant detalj. På engelsk heter tjenestemann for *civil servant*, altså en offentlig ansatt som *tjener* samfunnet i bred forstand, herunder den delen av samfunnet som verken er formalisert i offentlig eller privat sektor, altså sivilsamfunnet. Språklig overgang fra *civil servant* til *manager* impliserer et markant skifte fra demokrativerdi til økonomiverdi; mens "civil servant" gir klare assosiasjoner til folket som "herre"; offentlig sektor underlagt folkestyret, gir manager andre assosiasjoner. Her er offentlige enheter mest mulig autonome produsenter av tjenester til folket. Her blir borgeren omstilt til bruker og kunde og dette impliserer en annen type relasjon mellom stat og innbygger, preget av skattebetalere med rett til å kreve "produkter" tilbake fra produserende enheter som skal "lønne seg" økonomisk. Dette er en veldig forskjellig mental konstruksjon. Et overordnet spørsmål, som ikke forfølges i denne studien, er om denne endringen gagnar borgernes interesser i vid forstand. Hvilket samfunn utvikles av management-staten?

## 2.5. Sigma, theta, lambda

Lundquists synspunkter samsvarer godt med synspunktene til den britiske forvaltningsforskeren Christopher Hood. I følge Hood (1991) krever realiseringen av de ulike og ofte kontrasterende verdiene, vesensforskjellige organisatoriske mekanismer. På den måten kan vi snakke om både *verdikonflikter* og *designkonflikter*.

Hood arbeider ut i fra en tredeling av offentlige verdier:

Sigma-verdier = typiske økonomiverdier, fokusert på optimal ressursanvendelse.

Theta-verdier = rettskaffenhet i bred forstand, inneholder både rettsikkerhet i juridisk forstand og, mer generelt, at det offentlige maktapparat ikke skal misbrukes og at offentligheten ikke skal føres bak lyset.

Lambda-verdier = samlebetegnelse på det man kan kalle organisatoriske verdier: hele det offentlige apparats evne til å fungere pålitelig og sikkert både i normale situasjoner og i krisesituasjoner samt dets evne til å tilpasse seg skiftende omgivelser.

Hood peker på at en ensidig satsing på New Public Management- reformer innebærer at theta- og lambda-verdier fortrenses trass i det opplagte at rettskaffenhet og sikkerhet er særlige offentlige dyder. Hood peker også på at realiseringen av de ulike verdiene krever helt forskjellige organisatoriske mekanismer og i dette ligger det både en verdikonflikt og en designkonflikt.

Organisasjoner som skal leve opp til *sigma-verdier* vil ha prosedyrer som sikrer at ressursene ikke brukes tilfeldig, det vil føres regnskap og særlig viktig er kontrollen med output, resultatkontrollen, for det er der en i siste instans kan vurdere effekten i forhold til ressursanvendelsen. En

resultatkontroll krever at organisasjonen har relativt klare mål. For å unngå svinn, er koordineringen nokså tett og direkte. Dette betyr at en sigma-organisasjon best kan ivareta tekniske, rett fram-oppgaver, for der er koordinering og resultatkontroll lettest. Dette er en organisasjon som kan kalles teknokratisk og som lett får sterkt byråkratiske trekk, den krever oversiktighet og ryddighet. Men et slikt terreng finnes ofte ikke i offentlig sektor; ulike aktører har ulik situasjonsforståelse, årsak – virkning-forholdene er innfløkte; fasitsvar finnes sjelden. Med det blir det stor kompleksitet i forholdet mellom input-output.

*Theta-organisasjonen* vil derimot bruke en god del ressurser på prosedyrer fordi det er av høyeste viktighet at ting blir gjort på riktig måte. I tillegg til omstendlige prosedyrer, legges det vekt på kontrollorganer og at private interesser ikke blandes sammen med offentlige. Her ser vi således demokrativerdier aktivert.

For *lamda-verdiene* er de organisatoriske virkemidlene annerledes. Her ligger vekten på å opprettholde drift og det skal være forsyningssikkerhet. Det er flere virkemidler: typisk er reserver og redundans, dvs. dobbeldekning med backup-systemer, overskuddskapasitet og parallelt kjørende, men ulike måter å løse en oppgave på. Det anvendes organisatorisk diversitet slik at mer enn én enhet kan løse samme oppgave; overdimensjonering kan anvendes til å klare stress-situasjoner.

Selv om det er overlapp mellom de tre typene, er det likevel tydelig at de neppe kan realiseres samtidig. De er i konflikt og deres realisering krever forskjellig organisatorisk design. Å skape et robust forvaltningsapparat krever en ressursanvendelse som ut i fra et sigma-synspunkt er sløseri.

At sikre rettskaffenhet og fairness kræver en procesfokusering som er artsfremmed i forhold til en resultatorientering (Bech-Jørgensen 2003: 68).

Økonomistyring har alltid vært en viktig funksjon i offentlig sektor, men gjennom NPM har den skiftet karakter og bygger nå i større grad på en bedriftsøkonomisk karakter. Sentralt i dette er et økt fokus på resultater, spesielt produktivitet og effektivitet som har medført organisatoriske endringer for å lette identifikasjon av resultatenheter, en sterkere vekt på økonomisk lederansvar og nye registreringssystemer som presist identifiserer økonomiske transaksjoner (Busch 2011a). Den sterke økningen av den såkalte tonivåmodellen i norske kommuner kan sees i lys av dette. Modellen innebærer desentralisering av beslutningsmyndighet og større vekt på resultater. Resultatene får større betydning enn prosessene som tradisjonelt har vært prinsipielt viktig i offentlig byråkrati.

Vi har å gjøre både med en verdikonflikt og en designkonflikt. Det er derfor viktig å ta dette til etterretning og deretter overveie hvordan disse konfliktene kan håndteres. Prinsipielt finnes to muligheter: enten å velge ett verdisett som sentralt – har vi med oppgaver der sigma-, theta- eller lambda-verdier bør dominere? Etter å ha truffet et valg her, kan det organisatoriske designet velges. Eller så er situasjonen slik at vi verken kan eller bør velge, fordi ingen av de tre verdi-typene helt kan unnværes. I så fall må det skapes en arbeidsdyktig balanse mellom verdier i konflikt, og forvaltningsorganisasjonen må innrettes slik at den kan leve med konflikter som noe normalt.

### 3. METODE

For å finne ut mer om hvordan verdiene utspiller seg i det levde liv, ønsket vi å snakke med noen av de som må forholde seg til og håndtere disse verdiene i sin arbeidshverdag. Hvordan oppleves de ulike verdiene og eventuelle konflikter mellom dem? I den kvantitative undersøkelsen var vi opptatt av å finne ut om det forelå noen strømninger eller tendenser ut i fra et sett med spørsmål som vi formulerte på forhånd. Vi hadde et ønske om å si noe om gruppa utvalget ble hentet fra og et ønske om å kunne bruke disse dataene til å sammenligne med andre undersøkelser av tilsvarende grupper lokalisert andre steder. Et slikt undersøkelsesopplegg kan sies å være rigid i den forstand at respondentene ikke gis anledning til å justere spørsmål eller komme med andre innspill som de selv opplever som relevante. Alle respondentene besvarte eksakt samme spørsmålssett. Her var det også et poeng med mange respondenter for at undersøkelsen skulle være representativ og ha utsagnskraft og for at eventuelle strømninger eller tendenser skulle ha gyldighet og kunne generaliseres. En svakhet ved en slik kvantitativ tilnærming ligger i at det er en mulighet for å gå glipp av relevante forhold ved det fenomen en ønsker å studere, siden spørsmålene formuleres på forhånd av forskeren, og respondentene ikke gis mulighet til innspill. En kvalitativ tilnærming representerer en fleksibilitet siden det er nær kontakt mellom forsker og respondent/undersøkelsesenheter der spørsmål og tematikker kan justeres underveis, og forskeren lærer mer om fenomenet i løpet av datainnsamlingen. Siktemålet er å få en dypere forståelse av fenomenet en studerer slik det framstår for de individer, grupper eller organisasjoner det angår. For å oppnå dette er en form for nærhet sentralt for å unngå forutintatte holdninger og forenklinger. Spørsmålene om representativitet, validitet og reliabilitet er ikke like avgjørende i slike kvalitative undersøkelser som i de kvantitative spørreundersøkelsene. Siktemålet med å få en dypere forståelse av et forhold medfører at den statistiske representativiteten ikke har samme betydning. Nærkontakt med individene, som undersøkelsesenheter, åpner for en bedre forståelse av den enkeltes situasjon. På den måten bringes aktørperspektivet inn i undersøkelsen.

Denne tilnæringsmåten vil innebære et intensivt studium av hver enkelt undersøkelsesenheter. Både av ressursmessige omsyn og ut i fra behovet for å kunne ha oversikt over datamassen, vil undersøkelsesoppleggene måtte medføre en konsentrasjon om noen få enheter (Holme og Solvang 1991:77).

Vi gjorde intervjuavtaler med 6 personer i tre namdalskommuner, der tre arbeider innenfor helse/omsorg og tre innenfor skole/oppvekst. Alle seks hadde også svart på den kvantitative undersøkelsen året før. Vi utarbeidet en intervjuguide (Vedlegg 1) som tok utgangspunkt i spørsmålene fra den kvantitative undersøkelsen siden vi ønsket å få en nærmere utdyping av disse temaene. Samtidig skulle intervjuobjektene få komme med sine historier og perspektiver slik at de fikk formidlet det de mente var viktig og relevant, uavhengig av spørsmålene i intervjuguiden. Hvert av intervjuene hadde en varighet på ca. 1 time, og ble tatt opp på diktafon og senere transkribert.

Vi vurderer det slik at det å studere verdiutvikling i kommunene ved bruk av både kvantitativ og kvalitativ metode, styrker våre funn. Den kvantitative undersøkelsen ga en generell oversikt som pekte på forhold vi konsentrerte oss om i den kvalitative undersøkelsen. Hvis bruk av flere metoder fører til samsvarende analyseresultater, styrker dette tilliten til resultatene fordi de ikke har sitt grunnlag i spesielle forhold ved de metoderedskapene som benyttes. Hvis ulike metoder fører til

ulike analyseresultater, kan dette være en spore til nye tolkninger og eventuelt videre forskning for å få fram en nyansert og helhetlig forståelse av de fenomen en studerer.

Den følgende analysen av intervjumaterialet er strukturert på bakgrunn av hovedfunn fra den kvantitative undersøkelsen og konsentrert omkring tema som samtlige seks respondenter løftet fram. I analysen brukes en del direkte utsagn fra i intervjuene og disse er markert med kursiv. Respondentene omtales som *informanter* i fortsettelsen.

## **4. ANALYSE AV FUNN**

### **4.1. Sentrale verdier**

I den kvantitative undersøkelsen kom "Oppfylle individuelle brukerbehov", "Rettsikkerhet" og "Profesjonelle standarder" ut som de mest sentrale verdiene, med "Lojalitet overfor politiske beslutninger" og "Kontinuitet" på de påfølgende plassene. Disse verdiene støtter opp om hverandre på den måten at oppfyllelse av individuelle brukerbehov krever både faglig kompetanse og rettsikkerhet, og lojaliteten ovenfor politiske beslutninger foranker innholdet i tjenestene. Vårt intervjumateriale gjenspeiler disse verdiene gjennom at informantene sterkt betoner sitt ansvar overfor brukergruppene, og vektlegger både fagkompetanse, prosedyrer og kvalitetssystemer som skal sikre god behovsdekning. Samtidig framheves de politiske beslutningene som grunnlag for deres arbeid og de signaliserer stor lojalitet til disse beslutningene, selv om de også påpeker at kompleksiteten og spissingen med hensyn til tjenesteyting mot ulike brukergrupper krever høy kompetanse for å ta gode beslutninger. De vurderer derfor slik at en viktig oppgave for dem som ledere er å synliggjøre sin virksomhet slik at politikerne skal ha gode beslutningsgrunnlag. Disse verdiene holdes høyt av informantene og slik støtter intervjumaterialet resultatet fra den kvantitative undersøkelsen.

Men informantene identifiserer også en rekke utfordringer i forbindelse med etterlevelse av disse verdiene i praksis. Både informantene fra skole/oppvekst og informantene fra helse/omsorg hevder at tjenestene de leverer er bedre enn noen gang som følge av nye organisasjons- og styringssystemer og lovpålagte forpliktelser. Samtidig de viser også til en rekke forhold som de mener er medvirkende til at noen verdier er vanskelig å leve opp til i den daglige praksisen.

I den kvantitative undersøkelsen står "Oppfyllelse av individuelle brukerbehov" høyest på lista over verdier det har blitt vanskeligere å leve opp til, fulgt av "Profesjonelle krav/standarder" og "Balansering av ulike interesser". Individuelle brukerbehov innebærer et mangfold av tjenester som krever et mangfold av kompetanse i et landskap der ressursene rapporteres å være knappe. Dermed må sterke prioriteringer gjøres, og dette kan forklare hvorfor verdien "Balansering av ulike interesser" skårer høyt her. Om vi går til våre seks informanter, nevner flere dette med økende organisatorisk oppdeling som krevende når tjenestene skal være spesialtilpasset brukerne, noe som krever god oversikt og koordinering samt differensiert kompetanse.

*Jeg synes vi blir spissere og spissere i forhold til type problemer, typer av utfordringer, grupper av innbyggere som ikke lenger er barn 0-18 år, men vi snakker om grupper av barn, vi snakker om barn av flykninger som er integrert i kommunene, vi snakker om barn med*

*lærevansker, vi snakker om barn av psykisk syke foreldre, vi snakker om barn av rusmisbrukere, altså, vi er i ferd med å lage det til mer oppdelt og mer fragmentert, det gjør også at politikerrollen ikke blir enklere å forholde seg til, for å styre dette må du bortimot være god på alle disse små områdene.*

Den gamle mer helhetlige organiseringen i etater kunne ha sine fortrinn for å se utfordringene i total sammenheng. Økende oppsplitting innebærer økt organisatorisk kompleksitet. Informantene uttrykker bekymring for tjenestekvaliteten i møtet med stadig nye krav både med hensyn til økonomi, administrasjon og faglige differensierte standarder. Bekymringen for tjenestekvaliteten understreker den utfordringen som "Oppfyllelse av individuelle brukerbehov" representerer. Det er altså demokrativdiene med Lundquists terminologi som står i sentrum for lederne, mens økonomivardiene i mindre grad framstilles som viktige verdier. Dette er også i overensstemmelse med den kvantitative undersøkelsen der verdien "Høy produktivitet" rangerer fjerde sist på lista over de 15 mest sentrale verdier. Det er altså en åpenbar konflikt mellom arbeidsgivers (kommunene) vekt på økonomivardier og ledernes ønsker/ambisjoner om å yte fullverdige tjenester. I praksis er det slik at så vel theta- som lambdaverdier er økonomisk krevende. Thetaverdier holder likebehandling av brukerne høyt. Lambdaverdier krever at det offentlige har kapasitet til å møte uforutsatte og skiftende utfordringer. Det er ikke slik at kommunene faller ensidig ned på økonomivardier (sigma) eller demokrativardier (theta og lambda), det handler om å balansere motstridende verdier. Det blir lederne som i det daglige må finne denne balansen. Flere av informantene forteller at de opplever at et stadig økende antall administrative oppgaver medfører at tidsressursen til faglig ledelse og utvikling reduseres. Dette oppleves som lite gunstig fordi de anser dette som en svært viktig ledelsesoppgave i forhold til god tjenesteyting i egen virksomhet.

Verdien "Et generelt ansvar ovenfor samfunnet" finner vi også langt nede på lista og informantene underbygger denne plasseringen. Begrepet "samfunnsansvar" knyttes til forvaltningen av eget tjenesteområde, altså et spesifikt ansvar relatert til virksomhetsområdet og ikke et generalisert ansvar ovenfor samfunnet rundt. Verdien "Hensyn til hva innbyggerne mener" ligger sist på lista over sentrale verdier og støtter således plasseringen av "Et generelt ansvar overfor samfunnet". Informantene har oppmerksomheten festet på brukerne og deres foresatte/pårørende, dette gjenspeiles også i at holdningen til "Brukerundersøkelser" er svært positiv. Dette kan forstås i lys av at styringslogikken legger fokus på den enkelte resultatenhets og med det rettes lederne fokus sterkt mot egen enhet.

#### **4.2. Organisering**

Noen informanter forteller at de føler seg i skvis en rekke ganger mellom det som organisasjonen krever av dem administrativt og det de som fagpersoner føler de burde ha mer fokus på for å øke kvaliteten innenfor eget tjenesteområde. Dette er i tråd med den vekt de legger på "Oppfyllelse individuelle brukerbehov". En del av de krav og forventinger som ligger i organisasjons- og ledelsesformene, oppleves å gå på bekostning av kvaliteten i selve tjenesteutførelsen. Disse kravene kan sees i lys av NPM's ledelses- søyle med Klausens inndeling.

*Jeg føler at min viktigste oppgave som rektor er å drive pedagogisk utviklingsarbeid og det blir det mindre og mindre av. Jeg ser stor forskjell på dette året kontra la oss si for fem år siden i forhold til tidsbruken, det er mye mer møter nå, det blir mer og mer av det.*

*Jeg vil nok si at ut i fra økonomi, administrasjon og personalansvar i tillegg til det pedagogiske, så er det pedagogikken som er den klare taperen. Det er derfor jeg mener at det skulle vært rektor, assisterende rektor og en inspektør på alle skolene, uavhengig av størrelse. Det blir litt sånn, hvis man bor 4 i et hus kontra 2, så må man ha grunnoppvarming i huset, det er ikke noe billigere for de som er 2 i forhold til de som er 4.*

Vi ser at disse lederne er ubekvemme med "management-rollen" fordi denne stjeler tid fra pedagogrollen. I følge Torsteinsen (2006) er den grunnleggende filosofien bak to-nivåmodellen å "slippe lederne fri". Dette skal gi økonomisk gevinst for kommunene. Ut i fra informantenes synspunkter kan det imidlertid leses som en fare for at verdien "Profesjonelle standarder" kan stå i fare for å svekkes fordi ressursen til faglig ledelse og utvikling innskrenkes.

Informantene har mange synspunkter på selve organiseringen av arbeidet på alle nivå. Ressurstilgangen blir omtalt som en evig kamp, men på samme tid legger de stor vekt på det å få til en tydeligere ledelse og en organisering som de mener er mer hensiktsmessig i forhold til å yte gode tjenester overfor brukerne. De setter altså pris på større ledelsesautonomi, selv om denne føles besværlig.

Fra den kvantitative undersøkelsens avsnitt om holdninger til nye former for organisering og styring ser vi at lederne er svært positive til "Medarbeiderundersøkelser", "Kvalitetssikringssystemer" og "Brukerundersøkelser". Dette kan sees i lys av viktigheten som tillegges "Oppfylle individuelle brukerbehov". Informantene vektlegger medarbeidernes kompetanse og trivsel på arbeidsplassen som en særdeles viktig faktor for å yte gode tjenester og medarbeiderundersøkelser representerer responsivitet overfor de ansatte. De framhever også ulike systemer for kvalitetssikring som viktige verktøy i arbeidet og henviser til dette som en del av årsaken til at de mener de kommunale tjenestene er bedre enn noen gang. En av informantene svarer følgende når vedkommende skal peke på årsaker til at skolen er i en veldig positiv utvikling:

*Jeg tror det handler litt om analyseverktøyene vi har fått tilgang på – nasjonale prøver, organisasjonsanalyse, medarbeiderundersøkelser, vi har et veldig bra internt kartleggingssystem... vi får mer og mer system på ting, jeg mener skolen alltid har vært god stykkevis og delt, men vi har ikke vært så gode på å ha helhetlige systemer og det har det vært en utvikling på.*

Vi ser av dette at NPM-inspirerte verktøy er velkommen, for eksempel målestokk-verktøy som nasjonale prøver (benchmarking). Brukerundersøkelser gir en pekepinn på hvordan mottagerne av tjenestene opplever kvaliteten ved tjenestene og er en viktig kilde til informasjon for de som arbeider med å øke kvaliteten.

Følelsen av at pedagogikken taper, kan sees som uttrykk for en verdikonflikt mellom økonomi- og demokrativerdier. Flere tiltak som kan redusere denne konflikten trekkes fram, blant annet flere retningslinjer, bedre prosedyrer og standarder, men også mer vekt på tydelig ledelse. Ser vi på selve organiseringen, kan vi med Hoods og Beck Jørgensen linke realiseringen av disse ulike verdiene til



prinsipielt forskjellige organisatoriske mekanismer. Vi kan betrakte informantenes vanskeligheter med å balansere viktige verdier både som en *verdikonflikt* og som en *designkonflikt*.

Designkonflikten manifesterer seg i kommunene når de setter igjennom 2-nivåorganisering. Torsteinsen har studert dette fenomenet inngående (Torsteinsen 2006:198). Han finner at et kjernemål med slik reorganisering er "operativ frihet" for de interne enhetene. Dette skal oppnås ved å delegerer personal- og økonomiansvar til enhetslederne. Som nevnt tidligere, hevder Brunsson at NPM nettopp innebærer en transformasjon av sektoren fra forvaltningsinstitusjoner til organisasjoner. Forvaltningen deles opp i enheter som har de fleste karaktertrekk til en organisasjon: egne mål og råderett over de midlene som skal til for å realisere disse. En slik struktur vil måtte komme i konflikt med ønsket om sentral, koordinert styring, og det meldes om manglende samsvar mellom formaliteter og realiteter slik lederne opplever det. En informant peker på haltende sammenheng :

*...fordi du har ikke hatt den dialogen verken til politisk eller rådmannsnivå som gjør at du har hatt en reell beslutningsmyndighet – beslutningen har sittet hos rådmannen, og det er det som er skummelt med en slik struktur, det blir et rådmannsvelde, han har kontroll på det hvis han ønsker det*

Vi kan antyde her at vi ser en sammenheng der den nevnte designkonflikten er med å skape verdikonflikt for aktuelle ledere. Selv om autonomien er formalitet eller realitet vil endret struktur løfte fram økonomiansvaret, plassert på den enkeltes skuldre, på en mye klarere måte enn før.

### **4.3 Etske retningslinjer**

Samtlige informanter stiller seg veldig positive til det å ha etiske retningslinjer i organisasjonen og de betoner viktigheten av å ha slike både i forhold til det å hente støtte for egne beslutninger og atferd og som en felles standard som det kan refereres til ved eventuelle uenigheter.

*Jeg synes etiske retningslinjer er kjempeviktige og vår kommune har brukt tid på å legge til rette for at det skal implementeres i hver arbeidsplass, det synes jeg er bra. Og så ser jeg at når det skjer ting på en arbeidsplass, så er der veldig greit å henvise til det også fordi at det sier litt om minste felles multiplum i forhold til forventet atferd kolleger i mellom eller når vi representerer virksomheten utad.*

De forteller om ulike måter å ta inn retningslinjene i den daglige praksisen og vektlegger viktigheten av at retningslinjene blir en del av det daglige virket. Flere av informantene sier også at de kunne tenke seg flere retningslinjer og prosedyrer på håndtering av ulike saker. Dette kan tolkes som et uttrykk for at det er en kompleksitet og et mangfold av oppgaver som skal løses med kryssende hensyn og knappe ressurser slik at tydeligere retningslinjer vil avhjelpe vurderinger og oppgaveutførelse og dermed også øke effektiviteten.

I den kvantitative undersøkelsen kommer også "Etisk bevissthet" høyest blant de egenskapene lederne rangerer som grunnleggende viktig for medarbeiderne, fulgt av "Faglig drivkraft" og

”Personlig integritet”. Dette støtter både den vekten informantene legger på det å ha etiske retningslinjer og de verdiene som i undersøkelsen kom ut som de viktigste: ”Oppfylle individuelle brukerbehov”, ”Rettsikkerhet” og ”Profesjonelle standarder”. Etisk bevissthet, faglig drivkraft og personlig integritet er egenskaper som kan bidra til etterlevelse av disse verdiene. Informantene framhever at det er viktig for dem at medarbeiderne er faglig trygge i jobben sin, at arbeidsmiljøet er godt slik at det kan dras veksler på hverandres kompetanse og at det finnes en åpenhet for diskusjon om det folk er opptatt av. Slik kan konflikter unngås og medarbeiderne bli selvstendige i jobben. For å få til dette, framhever informantene viktigheten av å ha synlige og støttende ledere.

*Det er viktig å ha gode og trygge ledere for at ansatte skal føle seg trygge og det er viktig at vi er gode på å se om vi har rett kompetanse, om vi har riktig kompetansesammensetning og at vi tenker rekruttering og ser for oss de behovene som kommer til å komme i tiden framover.*

Dette er i tråd med den vekt informantene legger på god ledelse framfor styring.

#### 4.4 Ledelse

Ledelsesaspektet er noe alle informantene er opptatte av og anser som en avgjørende faktor med hensyn til god tjenesteproduksjon. Vi kan se informantenes syn på dette i lys av den økende kritikken NPM har møtt fra flere hold. Sentralt her er at NPM har ført til økende fragmentering av offentlig sektor og redusert muligheten til å finne helhetlige løsninger, noe som gjør det vanskelig å håndtere tverrfaglige og tverrsektorielle problemer. Bevissthet omkring verdier tillegges vekt i ledelsesutøvelsen.

*Jeg føler vi har dreid fokuset, i hvert fall her i kommunen, i fra at det kanskje har vært veldig økonomifokusert og lite verdibasert, det synes jeg, og jeg tror vi er i rett retning nå. Det svinger mer mot verdier og det henger jo sammen med hvordan forankringen er i fra toppledelsen og nedover. Vi har en annen tenkning nå og jeg ser det bare i forhold til ledergruppen, den har på en måte blitt vitalisert, vi treffes oftere, vi snakker mer og diskuterer på tvers av de ulike enhetene som vi har i kommunen og det gjør at vi får en annen dreining og en annen tenkning enn vi har hatt før, for det har vært veldig fokus på status på økonomi, økonomi og økonomi og da glemmer vi hva vi egentlig holder på med, hva det er vi skal arbeide med og hva som er viktig.*

Utsagnet tilkjenner en formening om at økonomiske verdier har fått for mye fokus og at dette har gått på bekostning av andre verdier som informanten vurderer som viktigere. I tillegg ser vi også her at ledelsesaspektet trekkes fram som vesentlig for å ivareta viktige verdier. Utsagnet kan sees i lys av den kritikken MPA har fått for å ha lagt for liten vekt på verdibasen i offentlig sektor (Busch 2011b) der de mest sentrale dimensjonene fanges opp av Lundquists begrep offentlig etos samt at profesjonsverdier spiller en sentral rolle i offentlig tjenesteproduksjon. Informanten ovenfor refererer til stor vekt på økonomistyring, noe som faller under Lunquists økonomiverdier. Informanten mener at dette har overskygget det som er viktig og som arbeidet egentlig dreier som om. Vekten på kvaliteten i tjenesten som alle informantene tilkjenner, kan være med å forklare hvorfor verdien ”Høy produktivitet” kommer nederst på lista over sentrale verdier i den kvantitative

undersøkelsen. Kvalitetsfokuset samsvarer med at verdien "Oppfylle individuelle brukerbehov" topper lista over sentrale verdier.

Ledelseskompetanse med hensyn til håndtering av menneskene i organisasjonen tillegges også mer vekt enn ressurstilgang når de reflekterer over sentrale utfordringer.

*Jeg tror ikke jeg nødvendigvis hiver meg på å si dette med ressurser og alt det er, men jeg tror det er å greie å håndtere enkeltmennesker og medarbeidere i organisasjonen. Altså hvis en tenker på at verdien av det jeg og det jeg har ansvaret for skjer i møtet mellom innbyggeren og den som hjelper innbyggeren, så tror jeg det er en kjempestor utfordring at helsearbeiderne, omsorgsarbeiderne opplever at sin egen situasjon er og blir viktig.... Helt ned på den enkelte medarbeideren i en organisasjon som har 12 %-stillinger og har dette med seg døgnet rundt, året rundt – jeg stenger ikke 3 måneder i året jeg, på sommeren og låser dørene og sender pasientene hjem. Det er særdeles krevende å møte mennesker i denne organisasjonen og få dem til å være med på... ikke fordi de ikke vil, men at vi skal greie å verdsette dem og gi dem anerkjennelse på det de er med på. Jeg tror den største utfordringen vi har i forhold til løsninger, i forhold til kvalitet, i forhold til brukermedvirkning, i forhold til å opptre sånn som vi ønsker at kommunen skal bli oppfattet – omdømmet for kommunen blir skapt i hvordan jeg møter dere, hvordan jeg møter en innbygger på 80 år, hvordan jeg møter pårørende og så videre – ikke ligger så mye på hvordan vi organiserer oss, ikke bestandig på hvor mye eller lite penger vi har, men hvordan vi kan greie å la ansatte oppleve at de blir håndtert på en bra måte her og får kjenne at de er viktige.*

Også her ser vi at fokuset er flyttet bort fra økonomi og til ledelse når informanten reflekterer over det sentrale med hensyn til god tjenesteproduksjon. Informanten mener at den viktigste lederoppgaven er å få de ansatte til å oppleve at de gjør en viktig jobb og at de får anerkjennelse for det; dette er viktigere enn ressurser og formell organisering. Informanten mener også at dette er den største utfordringen i egen organisasjon der det er mange ansatte i små stillingsandeler som jobber til ulike tider på døgnet. Det er gjennomgående blant informantene at anerkjennelse av enkeltmenneskene i organisasjonen fremheves som en særdeles viktig lederoppgave. Det er også gjennomgående at ledelse er et tema informantene er opptatte av og som de mener det er avgjørende å være god på for å løse oppgavene innenfor tjenesteområdene.

En annen informant fra en annen sektor sier dette:

*Den største utfordringen tror jeg er at vi har for å få gode klasseledere... (.....)..kan det være en tøff jobb for læreren å klare og forholde seg til så mange forskjellige grupperinger og ha klasseledelse og det har vi ikke gode nok verktøy på.*

Dette er i tråd med Brookes og Grint som eksplisitt hevder at ledelsesbegrepet egner seg bedre enn styringsbegrepet til å håndtere den kompleksiteten som eksisterer innenfor offentlig sektor (Busch 2011b:244) I følge disse har NPM medført sterkere fragmentering av offentlig sektor og redusert muligheten til å finne helhetlige løsninger. Enten vi er i helse- eller skolesektoren i norske kommuner, så er det gjerne spesialistene som råder mye av grunnen. Spesiellærere trengs, men informanten vår er sterkt inne på at den gode klasseledelse ser "hele" barnet :

*Det går egentlig på at du skal forsterke den positive atferden i stedet for å slå ned på den negative hele tiden..*

Fragmentering av tjenestene i kjølvannet av NPM gir således nye ledelsesutfordringer. Det er sterke indikasjoner på at nettverksledelse, verdibasert ledelse og politisk ledelse blir viktig i tiden framover (ibid:245). Undersøkelsen viser at "Etisk bevissthet" er den egenskapen lederne setter høyest hos sine medarbeidere og informantene vektlegger viktigheten av etiske retningslinjer på arbeidsplassen. Dette peker mot en sterk verdimeslig forankring som er i samsvar med at verdibasert ledelse antas å få større betydning i offentlig sektor. Verdier har alltid spilt en sentral rolle i offentlig sektor, men med NPM har dreid søkelyset mer mot innføring av nye metoder og teknikker fra privat næringsliv.

Verdibasert ledelse kan knyttes opp mot lederens evne til å uttrykke en verdibasert visjon som skaper et *moralsk engasjement* blant medarbeiderne i følge House(Busch 2011b:253). Informantenes fremhevelse av viktigheten av tydelige ledere kan sees som et uttrykk for dette.

*Jeg tror at vi bare kan utvikle oss og bli mye bedre og at lederne har et spesielt ansvar i forhold til å være et fyrtårn på dette med hva vi holder på med, hvilke verdier vi arbeider etter og at vi får den dreiningen inn i tjenestene alle steder. Det må på en måte være et eierskap på toppen, så må vi greie å få det implementert ut i alle avdelingene, at ansatte føler at det er en viktig jobb de gjør, at det betyr noe at de er her og at det betyr mye for brukerne av tjenestene at vi er her og at det er en kjempeviktig jobb vi gjør og det har mye med eierskap og identiteten til de som jobber.*

Her legger informanten vekt på det kvalitative og dette er ikke så lett målt som det kvantitative. Det kan derfor forstås som at ledelsen bør framstå som tydelige bærere av de verdiene og den kvaliteten som tjenesteytingen skal kjennetegnes av og at dette er med på å kvalitetssikre resultatet. Omtalen av som lederen som skal utstråle de verdiene som er viktige i organisasjonen, kan tolkes som en variant av verdibasert ledelse. Samtidig innebærer dette at organisasjonen må samle seg om noen verdimeslige vegvalg. Hvis verdiene blir for omfattende, komplekse og konflikthylte, blir det vanskelig å trekke dem eksplisitt inn i ledelsesprosessene. Når informantene vektlegger kvaliteten i tjenestene og omtaler verdier som viktig, kan dette sees som uttrykk for et verdimeslig veivalg der økonomiverdiene stilles noe mer i skyggen. Dermed reduseres verdimangfoldet og kompleksiteten, og da kan lederen lettere framstå som et verdimeslig fyrtårn. I forhold til synliggjøring ovenfor både politikere og omverden for øvrig, sier en informant det på denne måten:

*Jeg tror også at vi er litt for usynlige. Vi må profilere oss mer og vi må vise oss fram og vi snakke om hva det egentlig... at kvalitet kan koste litt i penger og at vi synliggjør hvor viktig det er at politikerne må være opptatte av og etterspørre litt mer hvordan det går.*

Utsagnet viser at tjenestekvaliteten settes høyt og at de økonomiske verdiene underordnes denne. Følgelig burde designet ta mer hensyn til verdivalgene, noe følgende utsagn taler for:

*Jeg tror at det brukes, det sier xxx også, at de bruker veldig mye tid på driftsbiten. (.....) Og så sitter de der og skaffer vikarer, det er jo et kjempearbeid. Det er klart det er fullt mulig å la pedagogikken seile sin egen sjø, ja.*

Vi ser her at det sår sterk tvil om nytten og rasjonaliteten ved 2-nivå-designet.

#### 4.5 Politisk lojalitet

Informantene har høg bevissthet omkring det politiske grunnlaget for deres tjenesteproduksjon og problematiserer forholdet mellom den kunnskap og kompetanse tjenesteområdene sitter med når det kommer til faglige vurderinger av innhold og kvalitet i tjenestene og den kunnskap politikerne må ha for å kunne gjøre gode vedtak. De forteller om forståelse og stor respekt for det politiske arbeidet og ressursfordeling, men meddeler at det noen ganger er vanskelig å skape forståelse for dette inn i egen organisasjon. De forklarer dette med at de selv som ledere sitter tettere på beslutningsprosessene og derfor er i bedre stand til å løfte blikket fra egen enhet og se det større bildet med hensyn til ressursfordeling. Samtidig fremhever de viktigheten av å synliggjøre egen enhet overfor politikerne for å få de ressursene de er avhengig av for god tjenesteproduksjon.

*Det er klart at det er utfordrende å få synliggjort området, jeg må si det, å få belyst ting så godt at de kan gjøre gode vedtak da, for det er klart at det med kompetansen til politikerne, det er jo begrenset da, det er noe med hvordan man skal få synliggjort sakene slik at de klarer å gjøre gode vedtak, at de greier å fordele midlene.*

Det er lett å forestille seg at resultatenhetsmodellen (2-nivåmodellen) kommer i konflikt med det lokale folkestyret. Dette er empirisk belagt (Torsteinsen 2006), noe som understreker konflikten mellom demokrati- og økonomiverdiene. Det er nettopp et poeng med reformene at politikerne skal *arbeide på avstand* fra de produserende enhetene, de skal holde på med overordnede strategier. Torsteinsen finner at kjernen i reformideen er troen på en positiv sammenheng mellom frihet og prestasjoner. Kommunene selv framstiller reformen som nettopp en frigjøringsreform. Ved å "sette lederne fri" vil resultatene bli bedre. Tanken er gjerne at budsjettene da vil rekke lengre. Økonomiverdien "produktivitet" slår sterkt igjennom. Økonomiverdier på et høyere ledelsesnivå blir således en styrende faktor for det organisatoriske designet.

Når vi spør informantene om styrker og svakheter ved 2-nivåmodellen, er det slående at svakhetene trer fram. En informant framholder at modellen ikke har gitt frihet i form av autonomi for enhetslederne:

*Det er ikke slik den har fungert fordi du ikke har hatt den dialogen til verken til politisk eller rådmannsnivå som gjør at du har reell beslutningsmyndighet – beslutningen har sittet hos rådmannen og det er det som er skummelt med en slik struktur, det blir rådmannsvelde, han har all kontroll på det hvis han ønsker det.*

En annen formulerer det slik:

*Jeg vet ikke om det er noen fordeler med to-nivåmodellen. (...) Så jeg er veldig usikker på om tankegangen bak to-nivåmodellen er veldig god da. En del type arbeid, ikke minst arbeid som kreative overveielser og skjønnsutøvelse, vil alltid kreve mennesker og jo færre som sitter på det der, jo større er sjansen for at det blir noen glipper, tror jeg da. Det ensomme geni som løser alt, de er det langt i mellom, tror ikke jeg har truffet noen, jeg. Så jeg tror det er veldig viktig at en har noen å diskutere med (.....) på papiret så er vi en to-nivåmodell.*

Sett i lys av Hoods begreper om verdi- og designkonflikt, ser vi her at informanten legger utførelse og innholdet i tjenesten som verdi til grunn for drift av sitt område, mens de politiske vedtak vurderes i effektivitet og produktivitet med mål å få mest mulig ut av ressurstildelingen. Informanten forteller også at de må selv ha et meget bevisst forhold til hva de holder på med fordi de må ha en tydelig argumentasjon ovenfor politikerne for å få ressurser til god tjenesteproduksjon. Denne argumentasjonen kan sees som en strategi for å sikre at politikerne gjennom sine vedtak også ivaretar theta- og lambdaverdier. Undersøkelsen viser imidlertid at lederne er positive til organisasjonsstyringsformer som resultatkontroll og kostnadskontroll. Et særlig fokus på output – resultatkontroll – kan klassifiseres innenfor sigma-verdiene.

#### 4.6 Mindre framtreddende verdier

I den kvantitative spørreundersøkelsen var "Kontinuitet" på topp blant de verdiene som er blitt mindre framtreddende, fulgt av "Sikre karrieremuligheter" og "Generelt ansvar overfor samfunnet". Våre informanter legger som vi ser vekt på å stadig gjøre ting bedre ved å komme fram til smartere måter å utføre arbeidet på og nye måter å organisere det på, nye samarbeidskonstellasjoner. De rapporterer at "Kontinuitet" er lite framtreddende, samtidig er de svært bevisste på at samfunnet endrer seg og med det kommer nye oppgaver til tjenesteområdene. De forsøker å være i forkant av reformer som kommer ved å ha et bevisst forhold til hva de behøver av kompetanse og utstyr.

*Samhandlingsreformen er en veldig utfordring for kommunene og vi prøver å tenke mye på den i forhold til utbygging, for det er ikke sikkert det er en sykeheim vi først og fremst må ha i framtiden, men mer et helsehus, for vi må nok klippe i enda mer enn det vi har gjort til nå..... Med samhandlingsreformen henger det en del løse tråder, men jeg føler kanskje at samkommunen som vi er en del av har et fortrinn fordi vi har vært så heldige og fått et stort prosjekt som har mange små underprosjekt som vi som ledere sitter i. Så vi har nok kanskje kommet ganske langt i tenkingen og prøver å tenke en kompetanse i samkommunen som kan ut og hjelpe småkommunene i stedet for at vi skal bygge oss opp på kompetanse i alle retninger, for det er vi for små til.*

Vekten er altså ikke lagt på å reprodusere gårdsdagen, men mot nye krav og utfordringer. Verdien "Kontinuitet" blir oppfattet som noe konserverende som de ikke forbinder med sin arbeidsplass. I forhold til "Sikre gode karrieremuligheter", legger ikke informantene eksplisitt vekt på karrieremuligheter for den enkelte. Men de har høy bevissthet omkring dette med å ha riktig kompetansesammensetning blant medarbeiderne, samt å framstå som attraktive arbeidsplasser slik at framtidige kompetansebehov kan dekkes. Å framstå som en attraktiv arbeidsplass handler både om å ha et godt fagmiljø og et godt sosialt miljø.

*Skal vi i det hele tatt greie og eksistere, tror jeg vi må profilere oss og få gode nok fagtilbud, for vi har innbyggerne som vi tross alt må levere en tjeneste og er du ikke attraktiv som fagmiljø, så får du heller ikke folk som vil jobbe her.*

Samtidig legges det vekt på det psykososiale arbeidsmiljøet.

*Det viktigste jeg gjør som leder er å være med å forvalte staben slik at det blir forutsigbart for elevene våre, at de får stabile læringsforhold, og i forhold til ansatte så er det å være tydelig*

*og gi omsorg. Vi har hatt noen interne prosesser som går på mellommenneskelige forhold og jeg tror kanskje vi er blitt mer bevisste på hvordan vi er mot hverandre. Jeg har bestandig sagt at så lenge jeg skal jobbe i skolen, så skal jeg jobbe her fordi at det er et veldig godt arbeidsmiljø. Vi er veldig opptatte av arbeidsmiljøet og det foregår gjennom året en god del tiltak som er arbeidsmiljørelaterte.*

God fagkompetanse og et godt arbeidsmiljø anses som forutsetninger for god tjenesteproduksjon. Åpenhet og takhøyde fremheves som særlig viktig. Gjennom det skapes mulighet til ærlig refleksjon omkring egen praksis, som igjen gir grunnlag for bedre forståelse av hvorfor ting ble som de ble, og i neste omgang mulighet til forbedring. Informantene forteller om ulike måter å ivareta dette på, fra mer strukturerte refleksjonsforum til et fast ukentlig treffpunkt av mer uformell karakter. Det hender også at det ivaretas løpende gjennom arbeidsdagen ved kort avstand mellom kollegaer.

Informantene mener dette er en viktig del av arbeidet med stor betydning for god tjenesteproduksjon og det støtter dermed de verdiene som kom ut som de *mest sentrale* verdier i undersøkelsen, "Oppfylle individuelle brukerbehov", "Rettsikkerhet" og "Profesjonelle standarder". Vi ser her i praksis hvordan ledelsen har innslag av kommunikativ handlingsmodus. Lederne stiller ikke med fasitsvar, men er lyttende. Vi ser hvordan stor takhøyde fremmer et godt miljø, det blir mulig å lære av erfaring. Dette er en viktig melding til velferdsproduserende enheter som strever med et svakt arbeidsmiljø, høy utskiftingstakt på personalet og svikt i kvaliteten på ytelsene til publikum.

Vi kan her bringe inn Lundquists sondring mellom a) verdier som betoner prosedyrer/prosesser, og b) verdier som skaper mening for involverte. Vi kan antyde en positiv korrelasjon mellom a) og b) hvis det er slik at kommunikative ledelsesprosesser er meningssskapende for de ansatte; ledelsen ivaretar i så fall et dannelsesaspekt som er interessant. Vi må kunne formode at ansatte som kjenner stolthet ved arbeidet bl.a. fordi de kjenner seg involvert og dermed deltakende i beslutningene, i neste omgang yter gode tjenester.

Hvordan kommenterer så informantene verdien "Generelt ansvar ovenfor samfunnet", som i den kvantitative undersøkelsen kom på tredjeplass over verdier som er blitt *mindre framtrede*? Det viser seg at de legger stor vekt på mandatet de har innenfor sine respektive tjenesteområder til å produsere gode tjenester for de "sine"innbyggere. Men mandatet omtales ikke i lys av et generelt ansvar ovenfor samfunnet, men mer spesifikt som oppfyllelse av politiske vedtak og ivaretagelse av lovpålagte forpliktelser på det angjeldende tjenesteområdet. Dette kan forklare hvorfor verdien "generelt ansvar", som har vært en sentral del av det offentlige etos, kommer ut som mindre framtrede. Dette samsvarer godt med at "Oppfylle individuelle brukerbehov" og "Rettsikkerhet" topper lista over de mest sentrale verdiene, da slike verdier henspiller på god tjenesteproduksjon, politiske vedtak og lovmessige forpliktelser. Vekten som legges på eget tjenesteområde, kan også leses ut av verdien "Profesjonelle standarder" (nummer tre av de mest sentrale verdiene). Vi kan anta at vi her står overfor en konsekvens av fragmentering og økt spesialisering som presser fram et noe snevrere fokus på eget ansvarsområde for å kunne ivareta tjenesteproduksjonen.

## **5. OPPSUMMERENDE SVAR PÅ PROBLEMSTILLING**

I løpet av de siste tretti år har NPM bidratt til store endringer i organisering og styring av offentlig sektor. De refererte undersøkelsene i Danmark, Trondheim og Nord-Trøndelag viser at verdier forbundet med offentlig etos framstår som forholdsvis stabile gjennom disse endringene, men at noen verdier er blitt vanskeligere å leve opp til, mens andre har blitt mindre fremtredende i arbeidshverdagen. Den foreliggende kvalitative undersøkelsen støtter disse funnene.

Våre kvalitative intervjuer forteller oss at verdier er med og styrer handlinger hos kommunale ledere. Tjenestekvalitet settes høyt og verdier som støtter dette, framholdes som viktige. Det ny-institusjonelle perspektivet stemmer godt med det vi finner. Aktørene er mer tilpasset logikken om hva som er passende atferd enn konsekvenslogikken. Våre funn er nedslående for samfunnsforskere som sverger til en ontologi basert på det egenyttestyrte individ.

Slik flere andre har påpekt med hensyn til NPM og endringsprosesser i offentlig sektor, bekrefter undersøkelsen kommunene står oppe i en kombinasjon av verdi- og designkonflikt. NPM har skapt en økende spenning mellom en markedslogikk fokusert på resultatkontroll, en byråkratisk logikk med fokus på atferdskontroll og en profesjonell logikk der klankontroll er i sentrum (Beck Jørgensen og Vrangbæk 2004). Resultatet som kan leses av denne undersøkelsen er at noen viktige verdier blir skadelidende. Hvilke verdier er dette? Svaret er "Oppfyllelse av individuelle brukerbehov" og "Profesjonelle krav/standarder", til dels også "Balansering av ulike interesser". Dette funnet må forstås i lys av den tiltagende kompleksiteten som preger sektoren. Offentlig sektor ivaretar et mangfold av oppgaver og verdier som noen ganger er i konflikt med hverandre. Realisering av dette oppgavemangfoldet stiller krav til organisasjonsdesign som kommunene ikke kan tilby i dag. NPM-inspirert organisasjonsfilosofi legger rammene og denne er ganske enkelt ikke tilstrekkelig til å håndtere det krevende mangfoldet. Dette innebærer følgelig at de som arbeider i sektoren må leve med disse konfliktene og finne en gangbar balanse mellom verdier i konflikt. Økonomiverdier som "Kostnadseffektivitet" og "Produktivitet" vil naturlig nok vektlegges i en markedsinspirert tenkning, til dels presset fram av makroøkonomiske hensyn som bestemmer kommunesektorens økonomi totalt.

Lederne i denne undersøkelsen framhever selv faglige/profesjonelle verdier som særdeles viktige sammen med tydelig og god ledelse. Samtidig påpeker de at det kan være vanskelig å realisere dette fordi andre konflikterende verdier også gjør seg sterkt gjeldende. Dette er i overensstemmelse med den kritikk NPM har møtt med hensyn til utilstrekkelighet når det kommer til å ivareta kompleksiteten som preger offentlig sektor og det som sies om at ledelsesaspektet må bli viktigere innenfor sektoren for å kunne håndtere oppgavemangfoldet.

NPM har tilført kommunene en organisasjonsreform kalt 2-nivå-modellen. Våre informanter er gjennomgående lite komfortable med denne. Lederne er i noen grad negativt påvirket av den nye "management"- oppskriften, der de får administrativt ansvar i tillegg til det profesjonelle. Dette er funn som vi finner på tvers av våre kommuner og undersøkte sektorer.

Den foreliggende rapporten reiser flere spørsmål som bør undersøkes nærmere. Vi kan peke på noen aktuelle og relevante problemstillinger.



1. I hvilken grad er de ansattes verdier styrende for deres handlinger, hvordan samsvarer ord med handling?
2. Er kvaliteten på tjenestene i kommunene negativt påvirket av 2-nivå-modellen?
3. Hvordan oppfatter de folkevalgte, politikerne, sin nye rolle? Hvordan ivareta ombudsrollen under de nye styringsbetingelsene?
4. Hvilke verdier hos de ansatte lederne er best egnet til å fremme demokratiet?

## Litteraturliste

Bech Jørgesen, T. (red.) 2003: *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus Universitetsforlag.

Bech Jørgesen, T. & Bozeman, B. 2003: *Det offentlige verdiunivers. Dets bestanddele, struktur og afgrænsning*. Kap. 2 i Bech Jørgesen (red.). op.cit.

Berg, A. 2001: "The concept of value in public sector reform discourse". I *Concepts and Transformation*, 6 (1), p. 39-57

Brunsson, N. (2011): "New Public Organisations: A Revivalist Movement" Kap 6 I Busch T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo. O.J.: *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Busch, T. og Wennes, G. (2008). *Verdiutvikling i Trondheim kommune*. Upublisert paper, Trondheim Økonomiske Høgskole.

Busch, T. (2011a): "Grensen mellom privat og offentlig sektor i endring ." Kap. 5 i Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo: *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Busch, T. (2011b): "Nye trender i offentlig ledelse." Kap 16 i Busch T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo. O.J.: *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Busch, T. og Wennes, G. (2011): *Verdier i endring*. Artikkel. HIST.

Holme, I. M. og Solvang, B. K. (1991): *Metodevalg og metodebruk*. Otta: Tano

Hood, Chr. (1991): *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, 69, 1:3-19.

Klausen, K.K. (2001): *Skulde det være noget særlig?* København. Børsen Forlag.

Klausen, K.K. (2011): "Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer." Kap 3 i Bush, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor*. Universitetsforlaget. Oslo.

Kluckhohn, C. & Kluckhohn, R. (1962): *Culture and behavior: collected essays*. The Free Press. New York.

Lundquist, L. (1998): *Demokratins väktare*. Studentlitteratur. Lund.

March, J. & Olsen, J.P. (1995): *Democratic Governance*. The Free Press. New York.

Meglino, B.M. & Ravlin, E.C. (1998): "Individual values in organizations: concepts, controversies, and research". *Journal of Management*, 24, 351 – 389.

Rokeach, M. (1979): "The nature of human values and value systems". In Hollander, E.P. & Hunt, R.G. (red.) *Current perspectives in social psychology*. Oxford University Press. New York.

Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration*. University of California Press

Selznick, P. (1996): *Institutionalism 'Old' and 'New'*. *Administrative Science Quarterly*, 41, p. 270-277

Torsteinsen, H. (2006): *Resultatsenhetsmodellen og kommunal tjenesteproduksjon*. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Tromsø.

Verdikommisjonen (1999): *Verdier – fellesskap og mangfold. Verdikommisjonens midtveisrapport*. Oslo. Verdikommisjonens styringsgruppe.

**Rapporter:**

*Verdiutvikling i kommunene Steinkjer, Verdal, Levanger*. Av Kåre Lines, Gjermund Haga, Gro Talleraas. HiNT. Rapport nr. 65, 2010

*Verdiutvikling i kommunene Namsos, Namdalseid, Overhalla, Fosnes*. Av Gjermund Haga og Gro Talleraas. HiNT. Rapport nr. 71, 2011

## Vedlegg 1

### INTERVJUGUIDE

#### Etiske retningslinjer

1. Hvordan vurderer du viktigheten av å ha etiske retningslinjer på din arbeidsplass?
  - *For hvem er dette viktigst: for lederne, øvrige medarbeidere, for brukerne?*
2. Hvilken betydning har de etiske retningslinjene med hensyn til daglig praksis – er de inkorporert i denne?
  - *Bruker du retningslinjene som et ledelsesverktøy?*
3. Hvordan får nye medarbeidere kjennskap til de etiske retningslinjene?
4. Er det noen områder der du savner nærmere etiske retningslinjer?
  - *Føler du at det trengs en skjerping mellom de ansatte på noen av disse?*

#### Verdiutvikling

1. Hvilke verdier vurderer du som viktigst å ivareta og hvorfor?
  - *Hvor viktig er hensynet til brukerne?*
2. Hvordan synes du synet på etiske verdier har endret seg i kommunen over tid?
  - *Hvilke verdier har styrket seg i betydning og hvilke har svekket seg?*
  - *Er bevisstheten om et samfunnsansvar styrket eller svekket?*
  - *Hvordan er holdingen til lojalitet overfor politiske vedtak?*

#### Organisasjons- og styringsprinsipper

1. Hva opplever du som styrker ved dagens organisasjonsform og styringsprinsipper?
  - *Hvilke endringer over tid (siste 10-15 år) vil du vektlegge som positive og hvilke som negative?*

- *Hvis kommunen har gjennomført delegasjon av makt og myndighet til resultatenheter (f eks virksomhetsområder), hvilket syn har du på det?*
2. Hva opplever du som svakheter ved dagens organisasjonsform og styringsprinsipper?
  3. Hvilke endringer ville du evt ha gjort i dagens organisasjons- og styringsform – og hvorfor?

### **Medarbeideres verdiorientering**

1. Hvilke egenskaper hos dine medarbeidere vurderer du som viktigst med hensyn til å gjøre en god jobb?
  - *Hvor høyt setter du etisk bevissthet?*
  - *Hva med forståelsen for den politiske situasjonen i kommunen?*

På hvilken måte og i hvilke fora diskuterer dere verdier og prioriteringer på din arbeidsplass?

### **Egen enhet**

1. Hvis du skulle beskrive din arbeidsplass ved hjelp av et bilde/en metafor, hva ville det være?
2. Hvordan vil du beskrive samhandlingen med andre enheter?
  - *Hvor bevisste er dere på den hierarkiske strukturen i organisasjonen?*
  - *Er det viktig med klare grenser mot andre avdelinger?*
3. Hvordan tror du at din arbeidsplass blir beskrevet av brukerne?

### **Eventuelt:**

- Hvordan er arbeidet tilrettelagt for å ivareta viktige verdier?

- Hvordan lærer nye medarbeidere å prioritere verdier og arbeidsoppgaver?
- Hvordan er handlingsrommet med hensyn til bruk av skjønn?
- Hva er de største utfordringene du møter i din arbeidshverdag?