

Verdiutvikling i kommunene Steinkjer, Verdal, Levanger

Kåre Lines
Gjermund Haga
Gro Talleraas

Verdiutvikling i kommunene Steinkjer, Verdal, Levanger

**Kåre Lines
Gjermund Haga
Gro Talleraas**



Høgskolen i Nord-Trøndelag

Rapport nr 65

Avdeling for økonomi, organisasjon og ledelse

ISBN 978-82-7456-599-9

ISSN 1504-7172

Steinkjer 2010

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

Rettighetshaver
Høgskolen i Nord-Trøndelag

Tilgjengelighet
Åpen

Publiseringstype
Digitalt dokument (pdf)

Redaksjon
Hovedbibliotekar

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

Nøkkelord:

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

Opplysninger om publikasjonsserien fås ved henvendelse HiNT:
Biblioteket Steinkjer, Serviceboks 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	8
4.2	Verdiutvikling	10
4.3	Sammenligning med Danmark	15
4.4	Holdning til nye former for organisasjon og ledelse	16
4.5	Hvilke egenskaper ønsker lederne hos sine underordnede?	17
4.6	Trekk som særmerker enhetene	17
5.0	Konklusjoner	19
	Referanser	20

Forord

Denne rapporten er resultatet av en spørreundersøkelse utført blant administrative ledere (ikke politikere) i de tre inntrønderske kommunene Steinkjer, Verdal, Levanger i februar – mars 2009. Vi har i dette arbeidet trukket veksler på våre kolleger ved Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) som i fjor gjennomførte en tilsvarende undersøkelse i Trondheim kommune. Vi vil takke HiST ved professor Tor Busch. Som det går fram av rapporten, har vi gjort sammenligninger med Trondheim på en del av spørsmålene som undersøkelsen dekker.

I tillegg til de tre 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. Førsteamanuensis Stein Jonny Valstad har vært en faglig støtte på emnet identitet i organisasjoner.

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

Steinkjer, oktober 2009

Kåre Lines, 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 brei 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 tre relativt store kommuner i Nord-Trøndelag. 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 tre 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.

Av 208 utsendte skjema ble 111 besvart – dvs. en svarprosent på 53%. Slik var fordelinga mellom kommunene:

Verdal	38 %	22 av 58
Levanger	42 %	24 av 57
Steinkjer	75 %	60 av 80
ISK ¹	38 %	5 av 13
Totalt	53 %	111 av 208

Dette er samla sett dårligere svarprosent enn ønskelig, og innebærer at vi må være påpasselige med å ikke tøyne våre funn for langt. Steinkjer kommune har meget høg svarprosent, slik at det vil være aktuelt å analysere denne kommunen for seg. Det er ikke gjort i den foreliggende rapporten.

Fordelingen på sektorer er som følger:

¹ Innherred Samkommune. Noen ledere i Verdal og Levanger har samkommunen som sin formelle arbeidsgiver.

Navn	Prosent	N
Oppvekst og utdanning	40,0 %	44
Helse og omsorg	23,6 %	26
Kultur	4,5 %	5
Teknisk	8,2 %	9
Økonomi	2,7 %	3
Organisasjon\personal	3,6 %	4
Informasjonsteknologi	2,7 %	3
Annet	14,5 %	16
Sum		110

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 ledernes 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 ledernes 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* framtreddende plass i det daglige arbeidet i løpet av de siste 10 år?
- Er det noen av disse verdiene som har fått en *mer* framtreddende 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 høgest i åra framover. Svarene ble som vist i tabell 3.1.

	Stor grad	Svært stor grad	Bør prioriteres
Navn	%	%	%
Opptre med redelighet og ærlighet	23,4 %	73,9 %	67,6 %
Opptre med romslighet og åpenhet	53,6 %	41,8 %	29,7 %
Behandle kolleger og brukere med respekt	45,9 %	52,3 %	67,6 %
Ivareta innbyggernes interesser (likebehandling og rettssikkerhet)	58,6 %	36,0 %	56,8 %
Ivareta høg habilitet	51,4 %	45,9 %	17,1 %
God forvaltning av kommunens eiendeler	56,8 %	27,0 %	13,5 %
Høy integritet (unngå personlige fordeler som kan påvirke egne handlinger)	32,7 %	62,7 %	27,0 %

Tabell 4.1. Etterleving og prioritering av etiske retningslinjer

De første to kolonnene viser hvor stor prosent av respondentene som mener at den aktuelle etiske retningslinjen etterlevs 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 høg 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.* Hvis vi for å differensiere ser spesifikt på de som svarer "svært stor grad", ser vi at "Opptre med ærlighet" og "Høy integritet" kommer på topp. Igjen er det samsvar med funn i Trondheim. Lavest kommer "God forvaltning av kommunens eiendeler" og "Ivareta innbyggernes interesser".

Det andre spørsmålet 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 syns 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. "Behandling av kolleger og brukere med respekt" opptar mange, noe som kan tyde på at det er et ønske om å prioritere denne verdien høyere. "Ivareta høg habilitet" og "God forvaltning av kommunens eiendeler" kommer veldig klart ut nederst, hvilket skulle indikere at dette er felt der tilstanden er oppfattet som tilfredstillende.

Også disse resultatene viser et nesten forbausende stort sammenfall med Trondheim-undersøkelsen.

I analysen av spørsmål 2 har vi i likhet med Trondheimsundersøkelsen sett særskilt på svar fra de to største tjenesteområdene; Helse og omsorg og Oppvekst og utdanning. I vårt datamateriale stammer 26 respondenter fra helse/omsorg og 44 fra oppvekst. Dett er tilstrekkelig mange til å gi utsagnskraft.

Navn	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Opptre med redelighet og ærlighet	53,8 %	70,5 %
Opptre med romslighet og åpenhet	26,9 %	36,4 %
Behandle kolleger og brukere med respekt	80,8 %	68,2 %
Ivareta innbyggernes interesser (likebehandling og rettssikkerhet)	69,2 %	47,7 %
Ivareta høy habilitet	11,5 %	22,7 %
God forvaltning av kommunens eiendeler	11,5 %	11,4 %
Høy integritet (unngå personlige fordeler som kan påvirke egne handlinger)	19,2 %	15,9 %

Tabell 4.2. Prioritering av etiske retningslinjer i Oppvekst/utdanning og Helse/omsorg

Det er nokså klare avvik mellom de to tjenesteområdene. Helse og omsorg er mest opptatt av å skjerpe opp "Behandle kolleger og brukere med respekt", med "Ivareta innbyggernes interesser" på en klar nummer to. Oppvekstområdet setter "Behandle kolleger og brukere med respekt" og "Opptre med ærlighet" tilnærma likt som prioritert etisk retningslinje.

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. Ellers er det mindre forskjeller mellom tjenesteområdene i Trondheim enn i inntrønderkommunene.

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.

De to første spørsmålene måler i hvor stor grad ulike verdier i dag er viktig for lederne. Det tredje 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. Også for de tre siste spørsmålene ble respondentene bedt om å krysse av tre verdier.

4.2.1 Viktige verdier i kommunene: spørsmål 1 og 2

	Ganske viktig	Meget viktig	De mest sentrale verdiene
Navn	%	%	%
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	22,9 %	71,6 %	39,6 %
Rettsikkerhet	10,0 %	85,5 %	31,5 %
Profesjonelle krav\standarder	32,7 %	63,6 %	48,6 %
Balansering av ulike interesser	50,0 %	26,4 %	18,9 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	45,9 %	39,6 %	38,7 %
Høy produktivitet	54,5 %	30,9 %	14,4 %
Et generelt ansvar ovenfor samfunnet	50,5 %	39,6 %	22,5 %
Offentlig innsyn	41,4 %	45,0 %	4,5 %
Hensyn til hva innbyggerne mener	43,2 %	24,3 %	6,3 %
Likestilling	42,3 %	38,7 %	3,6 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	39,6 %	45,0 %	20,7 %
Fornyelse og innovasjon	51,4 %	36,9 %	28,8 %
Sikre gode karrieremuligheter for personalet	56,8 %	8,1 %	0,9 %
Styrke brukerdemokratiet	51,4 %	27,0 %	9,0 %
Gå på tvers - utvikle nettverk	38,2 %	38,2 %	9,9 %

Tabell 4.2.1.1 Viktigheten av ulike verdier i innherredskommunene

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. Profesjonelle krav
2. Lojalitet overfor politiske beslutninger
3. Oppfylle individuelle brukerbehov
4. Rettsikkerhet
5. Fornyelse og innovasjon

5 minst viktige verdier (den minst viktige først):

1. Sikre karrieremuligheter for personalet
2. Likestilling
3. Offentlig innsyn
4. Hensyn til hva innbyggerne mener
5. Styrke brukerdemokratiet

Dette er funn som forteller oss at de tradisjonelle "embetsmannsverdiene" står meget sterkt også i 2009. Men vi ser at brukernes behov skårer høgt, altså synes det som at oppmerksomheten rundt dette aspektet ved tjenesteytingen har slått inn.

Det er stor grad av sammenfall med funn i Trondheim.

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

Navn	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	19,2 %	29,5 %
Rettsikkerhet	34,6 %	27,3 %
Profesjonelle krav\standarder	65,4 %	56,8 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	65,4 %	50,0 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	30,8 %	20,5 %
Fornyelse og innovasjon	11,5 %	40,9 %

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

Her får vi det interessante utslaget at Oppvekstområdet er mer opptatt av lojalitet overfor politikerne og samtidig er klart mer opptatt av fornyelse og innovasjon. Helse/omsorg prioriterer profesjonelle krav og brukerbehov høgere.

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, og fikk denne tabellen:

	Totalt	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	24,1 %	23,1 %	32,6 %
Rettsikkerhet	3,7 %	0,0 %	9,3 %
Profesjonelle krav\standarder	25,9 %	30,8 %	20,9 %
Balansering av ulike interesser	23,1 %	30,8 %	20,9 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	44,4 %	50,0 %	44,2 %
Høg produktivitet	28,7 %	19,2 %	32,6 %
Et generelt ansvar ovenfor samfunnet	3,7 %	0,0 %	4,7 %
Offentlig innsyn	8,3 %	3,8 %	9,3 %
Hensyn til hva innbyggerne mener	14,8 %	15,4 %	4,7 %
Likestilling	5,6 %	7,7 %	7,0 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	22,2 %	23,1 %	30,2 %
Fornyelse og innovasjon	16,7 %	11,5 %	14,0 %
Sikre gode karrieremuligheter for personalet	21,3 %	34,6 %	11,6 %
Styrke brukerdemokratiet	2,8 %	0,0 %	4,7 %
Gå på tvers - utvikle nettverk	8,3 %	3,8 %	7,0 %

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 høgest:

1. Oppfylle individuelle brukerbehov
2. Høg produktivitet
3. Profesjonelle krav
4. Lojalitet overfor politiske beslutninger
5. Balansering av ulike interesser
6. Kontinuitet
7. Sikre karrieremuligheter for personalet

Det er slående at "Oppfylle individuelle brukerbehov" skiller seg ut med klart høgest skår. Vi ser her en tydelig indikasjon på et gap mellom ressurser til rådighet og brukernes behov, spesielt gjelder dette Helse/Omsorg. Men dette funnet indikerer samtidig at det i 10 års-perioden har skjedd en oppvurdering av brukertilfredshet generelt i kommunene, bl.a. via brukerundersøkelser. Vi ser også

at det føles krevende å etterleve krav til produktivitet, profesjonelle standarder og lojalitet til politikerne.

Trondheims-undersøkelsen ga også høyest skår for ”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* framtrepende plass de siste 10 år. I tabell 4.4 ser vi utslaget for verdier med *mindre* plass.

Navn	Totalt	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	3,8 %	4,0 %	7,1 %
Rettssikkerhet	4,8 %	0,0 %	9,5 %
Profesjonelle krav\standarder	10,5 %	8,0 %	14,3 %
Balansering av ulike interesser	11,4 %	4,0 %	11,9 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	5,7 %	0,0 %	4,8 %
Høy produktivitet	3,8 %	4,0 %	7,1 %
Et generelt ansvar ovenfor samfunnet	21,9 %	32,0 %	23,8 %
Offentlig innsyn	4,8 %	4,0 %	7,1 %
Hensyn til hva innbyggerne mener	10,5 %	20,0 %	7,1 %
Likestilling	17,1 %	24,0 %	26,2 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	28,6 %	40,0 %	26,2 %
Fornyelse og innovasjon	6,7 %	20,0 %	2,4 %
Sikre gode karrieremuligheter for personalet	35,2 %	52,0 %	38,1 %
Styrke brukerdemokratiet	6,7 %	4,0 %	2,4 %
Gå på tvers - utvikle nettverk	8,6 %	8,0 %	7,1 %

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

Tre verdier skiller seg ut:

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

Vi ser at Helse/Omsorg skårer særlig høgt akkurat på disse tre. Det er egna til å forbause at lederne mener at det å sikre karrieremulighetene 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. At ”Kontinuitet” nevnes ofte er ikke overraskende, siden kommunene ha vært gjennom omstillinger i sine organisasjoner. Uten å tøyse

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:

Navn	Totalt	Helse og omsorg	Oppvekst og utdanning
Lojalitet ovenfor politiske beslutninger	18,3 %	19,2 %	25,6 %
Rettsikkerhet	23,9 %	38,5 %	16,3 %
Profesjonelle krav\standarder	37,6 %	53,8 %	39,5 %
Balansering av ulike interesser	9,2 %	15,4 %	4,7 %
Oppfyllelse av individuelle brukerbehov	30,3 %	38,5 %	39,5 %
Høg produktivitet	46,8 %	50,0 %	41,9 %
Et generelt ansvar ovenfor samfunnet	2,8 %	3,8 %	4,7 %
Offentlig innsyn	30,3 %	23,1 %	20,9 %
Hensyn til hva innbyggerne mener	11,9 %	3,8 %	9,3 %
Likestilling	7,3 %	3,8 %	11,6 %
Kontinuitet (stabilitet, forutsigbarhet)	6,4 %	11,5 %	4,7 %
Fornyelse og innovasjon	28,4 %	19,2 %	32,6 %
Sikre gode karrieremuligheter for personalet	1,8 %	0,0 %	2,3 %
Styrke brukerdemokratiet	12,8 %	7,7 %	18,6 %
Gå på tvers - utvikle nettverk	13,8 %	3,8 %	14,0 %

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 høg skår betyr at verdien har fått større betydning:

1. Høg produktivitet
2. Profesjonelle krav
3. Oppfylle individuelle brukerbehov / Offentlig innsyn
4. Fornyelse og innovasjon

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/Omsorg ligger veldig høgt på verdiene "Profesjonelle krav" og "Høg produktivitet", mens Oppvekstområdet skårer klart mye høgere på "Fornyelse og innovasjon" enn Helse/Omsorg og også i forhold til totalmaterialet.

Sammenligninga med Trondheim viser stor grad av sammenfall, men verdien ”Høg produktivitet” har markert større betydning enn i Trondheim.

4.3 Sammenligning med Danmark

I likhet med HiST sin Trondheims-undersøkelse tar vi med en sammenligning med Danmark for målingen av de mest sentrale verdiene, dvs. spørsmålet der respondentene blir bedt om å krysse av de 3 mest sentrale. 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).

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

Tabell 4.3 Rangering av prioriterte verdier. Nord-Trøndelag (3 kommuner), Trondheim, Danmark

I denne tabellen er verdiene rangert fra 1 til 15 der 1 er den viktigste.

Vi ser at fire verdier (utheva) har såpass store utslag at vi kan tale om reelle skilnader. Det gjelder først "Lojalitet overfor politiske beslutninger" som trønderne syns er viktigere enn danskene. Også for "Kontinuitet" gjelder det samme. For "Høg 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 våre tre kommuner 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 tre kommunene, uten å splitte på de to store tjenesteområdene som vi har gjort ovenfor. Vi har ikke Trondheimsdata for de spørsmål som er analysert i avsnittene 6.0, 7.0 og 8.0.

	Svært negativ	Litt negativ	Nøytral	Litt positiv	Svært positiv
Navn	%	%	%	%	%
Bestiller-utfører modeller	7,3 %	17,3 %	25,5 %	31,8 %	13,6 %
Sammenligning med andre enheter (resultatvurdering\ konkurranse -KOSTRA)	2,7 %	16,2 %	20,7 %	36,9 %	23,4 %
Frihet for brukerne til å velge mellom flere tjenesteproducenter (eks. fritt skolevalg)	4,5 %	20,7 %	20,7 %	31,5 %	20,7 %
Budsjettet er avhengig av produksjonsvolum (stykkprisfinansiering)	17,1 %	27,9 %	22,5 %	17,1 %	10,8 %
Resultatkontroll	0,0 %	4,5 %	10,0 %	40,0 %	41,8 %
Kostnadskontroll	0,0 %	2,7 %	14,5 %	36,4 %	44,5 %
Konkurransesutsetting (må konkurrere med private bedrifter)	20,0 %	28,2 %	22,7 %	21,8 %	7,3 %
Kvalitetssikringssystemer	0,0 %	2,7 %	5,4 %	31,5 %	60,4 %
Desentralisering av beslutningsmyndighet	0,0 %	9,0 %	10,8 %	35,1 %	44,1 %
Serviceerklæringer	0,9 %	13,5 %	18,9 %	31,5 %	33,3 %
Brukerundersøkelser	0,0 %	4,5 %	10,8 %	27,0 %	57,7 %
Medarbeiderundersøkelser	0,0 %	1,8 %	4,5 %	27,9 %	65,8 %
Lederavtaler	0,9 %	4,5 %	15,3 %	27,9 %	49,5 %

Tabell 4.4.1 Holdning til prinsipper for organisering og styring²

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:

² I denne og påfølgende tabeller vil ikke summering av prosenttall gi 100% siden "Vet ikke" - svar er sjaltet ut

stykkeprisfinansiering 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.

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.

Grunnleggende viktig	
Navn	%
Forståelse for den politiske situasjon	25,2 %
Etisk bevissthet	88,3 %
Risikovillighet	13,5 %
Lojalitet ovenfor regler	64,0 %
Tilpasningsdyktighet	67,3 %
Personlig integritet	65,5 %
Faglig drivkraft	73,0 %
Økonomisk sans	24,3 %
Sterk i sosiale sammenhenger	39,6 %
Evne til nytenkning	68,5 %

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

Det er her slående at "Etisk bevissthet" verdsettes klart høgest. Deretter følger et knippe av egenskaper med omtrent lik skår: faglig drivkraft, evne til nytenkning, tilpasningsdyktighet, personlig integritet og lojalitet overfor regler. Vi må ut fra dette kunne si at lederne er svært bevisst på den etiske dimensjonen ved lederskapet.

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
Navn	%	%	%	%	%
Fokus på mål og resultater	0,0 %	0,9 %	21,6 %	45,9 %	31,5 %
Fokus på budsjettkontroll	0,0 %	0,9 %	15,3 %	47,7 %	36,0 %
Fokus på brukerservice	0,0 %	0,0 %	12,6 %	48,6 %	38,7 %
Fokus på produktivitet og effektivitet	0,9 %	0,9 %	27,9 %	55,9 %	14,4 %
Fokus på kvalitet	0,0 %	0,0 %	5,4 %	40,5 %	54,1 %
Fokus på verdier blant medarbeiderne	0,0 %	0,9 %	18,9 %	45,0 %	35,1 %
Fokus på sosiale relasjoner mellom ansatte	0,0 %	2,7 %	24,3 %	45,0 %	27,9 %
Fokus på omsorg for medarbeiderne	0,0 %	0,0 %	16,2 %	50,5 %	33,3 %
Fokus på jobbspesialisering	2,7 %	19,8 %	45,0 %	24,3 %	6,3 %
Fokus på klar definisjon av ansvarsområder	0,0 %	15,3 %	34,2 %	38,7 %	11,7 %
Fokus på sterk hierarkisk oppbygning	21,6 %	47,7 %	21,6 %	7,2 %	0,0 %
Fokus på at ansatte skal gå tjenestevei	2,7 %	9,9 %	31,5 %	37,8 %	18,0 %
Fokus på klare avdelingsgrenser	9,0 %	34,2 %	37,8 %	12,6 %	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 (70 – 80%). Det er unntakene som her er interessante, som at det er lite fokus på hierarkisk oppbygging og klare avdelingsgrenser. 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 båndenkning.

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.

	Helt uenig	Litt uenig	Verken/ eller	Litt enig	Helt enig
Navn	%	%	%	%	%
Når noen kritiserer min enhet, føles det som en personlig fornærmelse	16,2 %	18,9 %	15,3 %	40,5 %	9,0 %
Jeg er svært interessert i å vite hva andre mener om min avdeling	0,0 %	4,5 %	3,6 %	32,7 %	59,1 %
Når jeg snakker om min enhet, sier jeg vanligvis vi i stedet for dem	0,0 %	0,0 %	0,9 %	5,4 %	93,7 %
Enhetens suksess er det samme som min suksess	4,5 %	4,5 %	8,1 %	34,2 %	48,6 %
Når noen roser min enhet, føles det også som et personlig kompliment	0,9 %	1,8 %	8,1 %	60,4 %	28,8 %
Hvis det er et avisoppslag som kritiserer min enhet, blir jeg lei meg	4,5 %	3,6 %	9,9 %	51,4 %	30,6 %

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.

5.0 Konklusjoner

Beklageligvis er svarprosenten for låg til å kunne trekke sterke konklusjoner. Vi mener likevel at vi har grunnlag for å si følgende:

- **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 prega av hierarki enn før**
- **Lederne synes å kombinere sterk identifikasjon med egen enhet med evne til samarbeid på tvers av enhetene**
- **Våre resultater samsvarer godt med tilsvarende funn i Trondheim kommune.**

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.