

«It is not hard to make decisions when you know what your values are»

Roy Oliver Disney

Hvorfor fokusere på verdier?

Verdier preger vår oppfattelse av virkeligheten, former vår identitet, påvirker våre handlinger og farger våre liv (Beck Jørgensen, 2003). Beck Jørgensen holdt en forelesning om ledelse i offentlig sektor på CBS i 2012, som for oss skapte ny bevissthet rundt ledelse og verdiers betydning. I en dansk undersøkelse blant ledere i offentlig sektor (Vrangbæk 2003), så man et betydelig fokus på fornyelses- og effektiviseringsverdier, uten at tradisjonelle offentlige verdier, som rettsikkerhet, åpenhet og generelt samfunnsansvar ble nedprioritert. Vi spurte oss om dette var tilfelle også i Norge? I lys av årene som var gått, og mulige ulikheter på nasjonalt plan, ønsket vi å få mer kjennskap til situasjonen i offentlig sektor i Norge.

Gjennom verdier får offentlig sektor identitet (Beck Jørgensen, 2003). Verdier eller normer skapes gjennom samspill mellom mennesker og omgivelser, mens verdier i en organisasjon kan beskrives som et sett med grunnleggende kriterier som alle handlinger veies mot. Formålet med vår masteroppgave var å belyse verdier i offentlig sektor, med utgangspunkt i kunnskapsbedriftene St. Olavs hospital og NTNU, og avdekke om reformer og økt fokus på produktivitet og effektivitet i offentlig sektor har bidratt til en verdiutvikling.

Samfunnsendringer og drakamp om verdier i offentlig sektor

Vi lever i en tid som byr på raske og omfattende, samfunnsmessige endringer. Ny teknologi, individualisering, globalisering og økt kompleksitet bidrar til et sammensatt bilde. Fra tidlig 1990-tallet har den internasjonale reformbølgen NPM innført en ny tradisjon i norsk, offentlig forvaltning. New public management (NPM) henter ideer fra privat næringsliv og fra bedriftsøkonomiske verdier og mål, med fokus på markedsorientering, konkurranse, effektivitet, evalueringer og kontroll. Lite tyder på at fokuset har avtatt. NPM har gitt markedsføring en positiv valør, med liberalisering og individfokus som kjerneverdier (Amdan og Veggeland, 2011). Offentlig sektors legitimitet har imidlertid i stor grad vært bygd på verdier som demokrati, likhet, samfunnsansvar, åpenhet og rettsikkerhet; det offentlige etos.

I følge vår undersøkelse, har ledelsen både ved St. Olav og NTNU rettet mye fokus mot effektivitet, produktivitet, rutiner og kontroll, etter påtrykk fra myndighetene, og under overvåking av kontrollorganer og media. Våre respondenter representerer sterke profesjoner, og er direkte i tjenesteutøvingen, eller på ledelsesnivå rett over. Deres fokus har vært å beskytte profesjonsverdiene og å yte høy kvalitet. St. Olav og NTNU er kunnskapsbedrifter der ansatte har sterke profesjonelle normer og verdier. Yrket kan for noen nærmest beskrives som et kall. En trussel mot faglige verdier ble av mange respondenter opplevd som hinder for måloppnåelsen i organisasjonene, og som belastende for de ansatte. Fra intervjuene erfarte vi at lederne følte mer press fra økonomiske verdier enn ansatte uten lederverv. En medarbeiderundersøkelse i staten (Difi, 2013:6) viser at jobbinnholdet er statens sterkeste kort. Ansatte i staten har et engasjert jobbfokus, mens de opplever virksomhetens gjennomføringsevne som svakere. Medarbeidernes engasjement kommer først og fremst av jobbinnhold, kultur, kompetanseutvikling, samspill og medvirkning. Forskning basert på nyere økonomisk teori underbygger dette. Karine Nyborg og Kjell Arne Brekke (2008) viser

at moralsk ansvarlige virksomheter tiltrekker seg ansvarlige personer. Disse kan akseptere lavere lønn, sluntrer mindre unna, og de jobber hardere hvis innsatsen oppleves som samfunnsnyttig.

I det som mange oppfattet som en sterk drakamp mellom effektivitet og kvalitet, viste vår undersøkelse at det ble lite søkelys på fellesskaps- og demokrati verdiene. Et flertall mente at skillelinjene mellom privat og offentlig sektor var små eller ubetydelige. Kun et mindretall koblet offentlig sektor til samfunnsansvar og demokratiske verdier. Når grensene mellom offentlig og privat sektor stadig blir mer uklare, kan det oppstå en ny forståelse av virkeligheten. I følge Haga og Talleraas (2011) har forholdet mellom borger og stat endret seg til å bli et forhold mellom tilbyder som arbeider mot økonomiske lønnsomhet, og kunde med rettigheter og krav. Forskning knyttet til ledelse i politisk styrte virksomheter bekrefter imidlertid eksistensen av et offentlig etos (Difi, 2013:6). Ved sammenligning med privat sektor, framstår ansatte i offentlig sektor som mer orienterte mot allmenninteressene og offentlige verdier. Rapporten fremhever at statlige arbeidsgivere bevisst bør fokusere på denne orienteringen som en viktig ressurs for å skape gode resultater og utvikle virksomheten.

Har organisasjonsverdier noen verdi?

Offentlige ansatte må forholde seg til mange ulike sett av mål og verdier. Vi stilte også spørsmålet om offentlige organisasjoners verdiplattform er integrert i organisasjonen. Undersøkelsen avdekket at en del av respondentene ikke hadde kjennskap til organisasjonsverdiene, mens selve verdiene hadde legitimitet. Det viste seg at organisasjonsverdiene var lite forankret i arbeidsutøvelsen, og heller ikke i målformulerende, problemløsende og språkskapende prosesser i organisasjonene. Det er dermed vanskelig å se at organisasjonene framstår med en helhetlig identitet. Jf. Falkenberg (2006) er inntrykket at *«når virksomhetene etablerte sine verdier, så er det kravene i amerikansk inspirerte ledelsesmodeller som blir ivaretatt, og ledelsen føler at dette er "noe vi må ha", heller enn at virksomhetene har en klar og tydelig begrunnelse for hvorfor de arbeider med verdier og sosiale normer»*. St. Olav har endret verdier siden undersøkelsen ble gjennomført. Kan det være et signal om en ønsket adferdsendring?

Hvor går veien videre?

Vår hovedtanke var å skape bevissthet om endringene og det nye verdifokuset i offentlig sektor. Hva er konsekvensen ved et sterkt fokus på markedsmekanismer, kvantitet, regler og kontroll? St. Olavs kjerneverdier «Helhet, likeverd, respekt og medbestemmelse» ble av våre respondenter ansett som dekkende for det etiske normgrunnlaget. De økonomiske rasjoner og innsatsstyrt finansiering som for eksempel liggedøgn, antall behandlede pasienter og diagnoser som grunnlag for inntekt, kan bidra til at man prioriterer pasienter som gir mest «nytte» (Eriksen, 2001). Når nye regulative institusjoner presser seg fram, kan disse gå på tvers av verdier og normer som oppfattes som moralsk høyverdige. Motstanden mot den markedsorienterte sykehusmodellen øker (som «Legeopporet» i 2013). Modellen har heller ikke gitt ønsket økonomisk resultat. Kontroll koster. En viss reglekontroll kan være nødvendig, men omfattende rutiner, regler og dokumentasjon representerer også en kostnad i tid og arbeidskraft. «Det er i mange tilfeller en motsetning mellom hensynet til kontroll på den ene siden, og effektiv drift på den andre. Mindre kontroll og detaljstyring kan gi mer tid til kjerneoppgavene, og fremme mer effektiv ressursbruk og innovasjon». (NOU 2015:1, kap. 15). Det som måles blir etterhvert styrende på atferd, og det som kan kontrolleres og måles, gis prioritet. Hva skjer da med annen, ikke-målbar aktivitet? Fases den gradvis ut? Og blir den ikke-målbare

aktiviteten etterhvert ansett som mindre betydningsfull? Reguleringsmekanismen i et marked er pris. I et marked blir ikke samfunnsperspektivet det mest tungtveiende. Men dette er nettopp en av begrunnelsene for offentlig sektor; Å ta hånd samfunnsoppgaver som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som i det lange løp anses som samfunnsøkonomisk lønnsomt. I Skottland valgte man for en del år siden å gi avkall på hele markedsmekanismen, noe som resulterte i at sykehusene holdt budsjettene (Aftenposten, juli 2009).

Kan tillit erstatte kontroll?

Noen hevder at målstyrings- og rapporteringsfokus medfører handlingslammelse, frykt og manglende tillit internt i byråkratiet (Buck, 2012). Thygesen et al (2008) peker i samme retning. Oppdager man et problem, er ofte oppskriften en regel/lov/forbud for å sikre at problemet ikke oppstår igjen, dvs. en generalisering som man kan si bunner i mistillit. Denne generaliseringen blir kostnadskreven, mens tillit kan beskrives som en besluttet risiko mot forventet mergevinst. Tillit skaper verdi. Vår undersøkelse viste at tillit oppover, dvs. lojalitet overfor ledelsens beslutninger, var blitt vanskeligere for et flertall av våre respondenter. Den økte graden av kontroll og styring som NPM bringer med seg, oppleves for noen ansatte som tap av autonomi, mangel på tillit og mindre grad av medbestemmelse. Undersøkelse viser videre på at ansattes lojalitet er sterkest knyttet til faglig integritet, faglige verdier og autonomi. Noen respondenter valgte å opptre illojalt overfor det man oppfatter til ikke å gagne faget og kjerneoppgavene. I nevnte Difi-rapport (2013:6) sier en tredel av respondentene seg enig i påstanden om at mange i enheten prioriterer egne fagområder fremfor virksomhetens satsningsområder.

Reformer for styring og ledelse; Kommer en verdireform?

I historiens løp og innenfor bestemte perioder endres synet på hvordan organisasjoner kan og bør struktureres og ledes. Oppskriftene på dagens system oppsto i sin tid som et resultat av et rasjonaliseringsbehov og sterkere styring i offentlig sektor. Resultatet har vært økende styringsoptimisme og top-down styring, mindre ulikhet mellom privat og offentlig sektor - og et mer individualiserende og rasjonalistisk menneskesyn. Økt automatisering og adskilt ledelse kobles også til NPM. Mye av kritikken mot NPM bunner i at modeller fra privat næringsliv ikke nødvendigvis er godt egnet for offentlig sektor. Offentlig sektor skal sørge for samfunnets behov for kollektive goder, og har andre mål, verdi- og velferdshensyn å forholde seg til, som samfunnsansvar, rettssikkerhet og fordeling av offentlige goder. Et økonomisk perspektiv vektlegger et økonomisk resultat. Målinger blir viktig, mens offentlig sektors tjenesteproduksjon ofte er vanskelig å måle. Og NPM kan føre til økt behov for byråkrati og administrasjon (NOU 2015:1) Skal en reform kunne lykkes, bør den også være basert på solid forskning og grundige analyser (NOU 2015:1), og følges av gode evalueringer. Dette har ikke vært tilfelle for NPM.

Reformer representerer ulike verdsett og oppstår med jevne intervall, gjerne med gjentakende elementer. Vi spør oss derfor hva neste reform vil inneholde? Vi ønsker oss en verdireform, kanskje noe tilsvarende National Health Services i England har gjennomført i kjølvannet av The Francis-report fra 2010 og 2013. The Francis-report forteller en historie om en kultur som over tid endret seg i takt med det økende fokuset på økonomi, hvor grunnleggende profesjonsverdier og offentlige verdier ble satt til side. "There was a lack of care, compassion, humanity and leadership." (...) "Patients were discharged without proper regard for their welfare." er sitater fra sluttrapporten fra Mid Staffordshire NHS Foundation Trust Public Inquiry. Rapporten viser sterke eksempler fra et system

som sviktet de mest sårbare pasientene. Vi er langt fra slike tilstander i Norge, selv om veien dit kan være kort. Å sette grunnleggende verdier i fremste rekke kan være en god forsikring mot en slik utvikling.

I forordet av den norske utgaven av «Leadership in Administration» av Philip Selznick, den klassiske institusjonalismens far, skriver Tian Sørhaug at Selznick's hovedpoeng er at «moderne, administrative virksomheter – enten de er private eller offentlige – har en iboende og dypt patologisk tendens til å glemme seg selv som institusjon. Virksomheten reduserer seg selv til det de gjør, og glemmer eller undertrykker hva de er» (Selznick, 1997). Kanskje er det nettopp dette som er i ferd med skje i norske, offentlige institusjoner?

Francisrapporten kan leses i sin helhet her: <http://www.midstaffpublicinquiry.com/report>).

Elin M. Røsok
Rådgiver/daglig leder
Institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning
NTNU

Laila Øie
Seksjonsleder
Avdeling Nyfødt intensiv
St. Olavs hospital