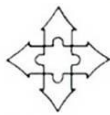




Etikk i det daglige

Evaluering av etikkarbeidet i to storbykommuner



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



Oxford Research:

NORGE

Oxford Research AS
Kjøita 42
4630 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
www.oxfordresearch.se

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel: Etikk i det daglige

Undertittel: Etikkarbeidet i kommunene Stavanger og Bergen

Oppdragsgiver: Storbykommunene ved Stavanger kommune

Prosjektperiode: 2011-2012

Prosjektleder: Tore Neset

Forfattere: Tore Neset, Mariana Gustafsson, Tor Egil Viblemo og Solveig Botnen Eide

Kort sammendrag: Etikksatsingen i Stavanger og Bergen kommuner er undersøkt. Begge kommuner har kommet godt i gang med arbeidet. Det er forskjell på hvordan etikkarbeid blir mottatt i ulike sektorer. Det finnes gode forutsetninger for etikk-arbeid i helse og omsorgssektoren, i begge kommuner. Ledelse, opplæring og etablering av arenaer fremheves som viktige forutsetninger for at etikksatsingen skal lykkes.

Forord

Oxford Research har evaluert storbykommunenes arbeid med etikk. Evalueringen har foregått i faser. I første fase leverte vi rapport fra en kartlegging av status i fem kommuners arbeid med etikk. I det videre arbeidet har vi undersøkt resultater av etikkarbeidet i kommunene Bergen og Stavanger og sett på sider ved arbeidet som kan ha overføringsverdi til andre kommuner.

Vi takker informantene ved de ulike kommunale virksomhetene som har deltatt i evalueringen og vi takker ledere for god tilrettelegging. Ansvar for de fortolkninger og konklusjoner som kommer fram i rapporten er likevel helt og fullt vårt.

Kristiansand, 12.12.2012



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1.	Sammendrag	9
Kapittel 2.	Innledning.....	11
2.1	Samfunnsansvar og omdømme	11
2.2	Etiske retningslinjer	11
2.3	Etikk og lovverk	12
2.3.1	Rettsliggjøring og kommunal forvaltning	12
2.4	Kunnskap om etiske utfordringer i kommunene	13
2.4.1	Etiske utfordringer i helse- og omsorgssektoren	13
2.4.2	Forvaltningsetiske utfordringer	13
2.5	Vår forståelsesramme	14
2.6	Formål og problemstillinger	14
2.7	Faser i evalueringen	15
Kapittel 3.	Implementering og resultater.....	16
3.1.1	Drivkrefter	16
3.1.2	Innhold og omfang	16
3.1.3	Kontekst	17
3.1.4	Prosess og tid	18
3.1.5	Ledelsesstrategi	18
3.2	Effektmåling	18
3.3	Resultater og effekt	19
3.3.1	Innsats	19
3.3.2	Resultat	20
3.3.3	Effekt	20
Kapittel 4.	Perspektiver på etikk	21
4.1	Etikkbegrepet	21
4.2	Etikk i kommunal tjenesteyting	21
4.3	Profesjoner og profesjonsetikk	22
4.4	New accountability	22
4.5	Diskursetikk	23
4.6	Når normene ikke er felles	23
4.7	Den handlende	24
4.8	Brukermedvirkning	24
4.9	Effekt av etikksatsingen; kan den måles?	24
Kapittel 5.	Metode.....	26
5.1	Hovedprosjekt 1	26

5.1.1	Dataanalyse.....	27
5.2	Hovedprosjekt 2.....	27
5.2.1	Stavanger	27
5.2.2	Bergen	27
5.3	Anonymitet.....	27
Kapittel 6.	Etikkarbeidet i Bergen kommune.....	29
6.1	Helse og omsorg	29
6.2	Kommunens satsing	30
6.2.1	Etisk standard.....	30
6.3	Etat for sykehjem	30
6.4	Etat for Forvaltning	30
6.5	Etat for tjenester til utviklingshemmede.....	31
6.6	Etat for hjemmesykepleie	31
6.7	Resultat av etikkarbeidet	32
6.7.1	Etikk knyttes til situasjoner, holdninger og handlinger.....	33
6.7.2	Økt bevissthet.....	33
6.8	Implementering.....	33
6.8.1	Strategi og ledelse.....	34
6.8.2	Drivkrefter	34
6.8.3	Kontekst.....	34
6.8.4	Innhold og omfang.....	35
6.8.5	Prosess og tid.....	36
6.9	Resultater i Bergen.....	38
Kapittel 7.	Etikkarbeidet i Stavanger kommune.....	39
7.1	Innsats	39
7.1.1	Etisk standard ble til	39
7.1.2	Verdier og etikk samtidig	40
7.1.3	Etikk i ledelse og styring	40
7.1.4	Prosessveileder	41
7.2	Etikkarbeid i økonomiavdelingen	41
7.2.1	Resultat	41
7.3	Etikkarbeid i personal og organisasjon	42
7.3.1	Resultat	43
7.4	Tekniske avdelinger.....	43
7.4.1	Resultat	43
7.4.2	Utfordringer.....	44
7.5	Oppvekst og levekår	45
7.6	Etikkarbeid i Oppvekst.....	45
7.7	Etikkarbeid i Lvekår	47

7.7.1	Rettferdig tildeling	48
7.7.2	Vertikal styringsdialog	48
7.7.3	Spredning	49
7.7.4	Resultat i Levekår	49
7.7.5	Behandlingskulturer og ytelsesnivå	49
7.7.6	Tillit i prosessen	50
7.7.7	Oppsummert om etikk i Levekår	50
7.8	Implementering	50
7.8.1	Strategi og ledelse	50
7.8.2	Drivkrefter	51
7.8.3	Kontekst	52
7.8.4	Innhold og omfang	52
7.8.5	Prosess og tid	54
7.9	Resultater	56
7.9.1	Økt bevissthet	57
7.9.2	Kunnskap om og anvendelse av nye verktøy	57
7.9.3	Økt trygghet og åpenhet	58
Kapittel 8.	Oppsummerende drøfting og overførbarhet	59
8.1	Brukermedvirkning	59
8.2	Diskursetikk	59
8.3	Hverdagesetikk	60
8.4	Profesjonsetikk	60
8.5	Top-down – bottom up	61
8.6	Målbarhet	62
8.7	Implementering	62
8.7.1	Drivkrefter	62
8.7.2	Kontekst	63
8.7.3	Innhold og omfang	63
8.7.4	Prosess og tid	63
8.7.5	Strategi og ledelse	63
8.8	Bruk av etisk standard	63
8.8.1	Detaljerte regler eller åpne formuleringer?	63
8.8.2	Etikk som formativt verktøy	64
8.9	Overførbarhet av arbeidsmåter	64
8.9.1	Prosessveiledere	64
8.9.2	Metoder og verktøy	64
8.9.3	Strukturelle rammer	64
8.9.4	Lederforankring	65
8.9.5	Invitasjon til refleksjon	65
8.9.6	Prosess over tid	65

Tabelliste

Tabell 1: Gjennomførte intervjuer.....	26
Tabell 2: Gjennomførte intervjuer.....	27
Tabell 3: Oversikt over type enheter vi har undersøkt.....	29

Figurliste

Figur 1: Faser i kulturutvikling.....	14
Figur 2: Analysemodell- planlagt organisasjonsutvikling / implementering.....	16
Figur 3: Analyse: Innsats, resultat, effekt.....	19
Figur 4: Organisering av byrådsavdeling for helse og omsorg.....	29
Figur 5: Organisasjon Stavanger kommune.....	39

Leserveiledning

Dette er en forholdsvis omfattende rapport med beskrivelser og vurderinger av ulike sider av etikkarbeidet i utvalgte storbykommuner. Ulike lesere vil ha ulike behov.

Rapporten består av 9 kapitler. Kapittel 1 er et kort sammendrag med informasjon om studien, hovedfunn og anbefalinger. Kapittel 2 er innledning. I innledningskapittelet redegjør vi for bakgrunnen for KSs satsing på etisk kompetanseheving. Vi redegjør også kort for formål og problemstillinger og faser i evalueringen. Kapittel 3 presenterer en analysemodell for organisasjonsendringer/implementering av tiltak. Vi redegjør også for effektivitet og utfordringer. I kapittel 4 redegjør vi for etikkbegrepet samt ulike teoretiske perspektiver på etikk.

Evalueringens metodiske tilnærming blir redegjort for i kapittel 5. Kapittel 6 omhandler funn fra studien av etikkarbeidet i Bergen kommune. Kapittel 7 inneholder funn fra studien av etikkarbeidet i Stavanger kommune. I kapittel 8 gis en oppsummerende drøfting av de viktigste funnene fra studien i Bergen og Stavanger kommune og en redegjørelse for overførbarhet til andre kommuner. Sentrale spørsmål er her: Hvordan bør etikksatsingen i andre kommuner drives? Hva fungerer og hva kan overføres?

Kapittel 1. Sammendrag

Etikksatsingen i storbykommunene Bergen og Stavanger er evaluert over en periode på rundt to år.

Denne evalueringen har vist at etikksatsingen i Stavanger og Bergen har kvaliteter som sannsynligvis vil føre til varig endring av praksis, i hvert fall i enkelte virksomhetsområder. Vi finner at det mange steder er en høy bevissthet omkring etiske spørsmål, og vi får inntrykk av at denne har økt etter at etikk har blitt satt på dagsorden.

I helsesektoren synes arbeidet med etikk å være en sentral del av både profesjons- og organisasjonskulturen, og det er tett integrert i arbeid med tjenestekvalitet.

Det er vår oppfatning at mye av refleksjonen og prosessene som kretser rundt etiske spørsmål, har sitt opphav i virksomhetenes arbeid med brukermedvirkning. Vår konklusjon er at i disse virksomhetene kommer oftest og tydeligst etiske utfordringer til syne, nettopp gjennom å sette brukermedvirkning i fokus. Personalet reflekterer over sitt arbeid og sine holdninger, nesten alltid i direkte sammenheng med brukeren

Samtidig er vårt hovedinntrykk at nedenfra- perspektiv på etikken synes å stå sterkere i helse- og sosialsektoren i Bergen og oppvekst og levekår i Stavanger enn i de andre sektorene i Stavanger. I de førstnevnte fremstår de utøvende som sentrale aktører slik at etikk og spørsmål om hva som etisk sett står på spill, ikke ene og alene kan gjøres til et spørsmål om forhånds-formulerte normer og verdier. Hovedbildet i de andre sektorene i Stavanger er i større grad at etikk knyttes til forhåndsformulerte prinsipper og retningslinjer og/eller at etikk knyttes til noe utenfra, noe som er igangsatt som et prosjekt og av den grunn er viktig.

Vi har også sett at forhold som endringer i lovgivning kan være med og trekke i samme retning som prosessene med etikksatsingen. Det betyr at det kan være vanskelig å peke på såkalt addisjonalitet, altså om resultater på etikkområdet kommer som følge at et etikkprogram, eller om det er mer en konsekvens av andre forhold, som lovgivning, generelle trekk i samfunnsutviklingen eller prosesser på arbeidsplassene som er uavhengige av etikksatsingen. Vi mener likevel den økte etikkompetansen som vi ser mange steder, må ses som resultat av en spesifikk satsing. Derimot må vi ta høyde for at endringer i etisk praksis kan være knyttet til alle disse forholdene. Ved implementering av etikkarbeid må man være oppmerksom på kontekstuelle forhold ved virksomheten, slik som virksomhetens egenart.

Hvordan bør etikksatsingen i andre kommuner drives. Hva fungerer? Hva kan overføres? På bakgrunn av evalueringen ser vi noen arbeidsmåter og grep som synes velegnet til å overføre til andre etater eller kommuner:

1. etikkveiledere
2. metodebruk / verktøy
3. strukturelle rammer
4. lederforankring
5. vektlegge refleksjon
6. prosess over tid

Bergens satsing på opplæring og bruk av etikkveiledere, som kan støtte etikkarbeidet ute i enhetene, har vært vellykket og viktig. Vi har pekt på betydningen av å finne fram til og bruke dyktige og engasjerte personer, enten det er ledere, etikkveiledere eller andre.

Det er noen eksempler på at etisk refleksjon foregår helt uten støtte fra metoder og metodekompetente fasilitatorer, men det er mer vanlig at etisk refleksjon foregår med bruk av metoder og verktøy, som stimulerer til refleksjon og dialog. Generelt er det antakelig viktigere at man tilbyr verktøy enn akkurat hvilke verktøy som brukes.

Videre har vi sett at det å etablere faste rammer og arenaer for etikk på de enkelte arbeidsplassene har vært kraftfulle grep. Uten en fast arena, blir det lettere til at etikk nedprioriteres i konkurranse med andre «gode formål». Man bør forsøke å etablere faste arenaer og rom for å diskutere de relevante utfordringer som de ansatte møter i hverdagen. De enheter som har slitt med å finne tid til etisk refleksjon har hatt det vanskelig.

Både i Bergen og Stavanger har vi sett at etikkarbeidet har hatt solid forankring i toppledelsen. Dette må føres videre nedover i lederhierarkiet. Det betyr ikke at ledere skal være de viktigste aktørene i etikkarbeidet, deres rolle er mer å legge til rette for at etisk refleksjon kan foregå blant de ansatte. Støtte fra kommunen på strategisk nivå er viktig. Kjeden av ledere fra toppnivå til laveste ledernivå må være engasjert. På operativt nivå må lokal virksomhetsleder være en tilrettelegger og pådriver. Det er ikke tilstrekkelig å gi verbal støtte, arbeidet må følges opp av lederen over tid.

Andre kommuner kan med fordel følge Stavangers og Bergens eksempler og innføre etisk standard etter modell fra en av disse byene, men en åpen form som inviterer til refleksjon og dialog, snarere enn å angi konkrete grenser og bestemmelser.

Denne evalueringen har vist at etikksatsingen i Stavanger og Bergen har oppnådd resultater og har kvaliteter som sannsynligvis vil føre til varig endring av praksis, i hvert fall i enkelte virksomhetsområder. Vi finner at man mange steder har en høy bevissthet omkring etikk, og vi får inntrykk av at denne har økt etter at etikk har blitt satt på dagsorden. I begge kommuner er det en forut-

setning at arbeidet fortsetter for at resultater og effekter virkelig skal kunne materialisere seg.

Det viktigste er antakelig at det foregår en prosess i kommunene der man får flere handlingsvalg enn før, og der det er lettere å ta opp et spørsmål til refleksjon. Dette krever tålmodighet til et langsiktig arbeid.

Vi har konkludert evalueringen med at det har vært en klar utvikling på etikkområdet i begge storbykommuner og at det er flere drivere bak denne utviklingen, noe som gjør det vanskelig å knytte utviklingen eksplisitt til storbykommunenes innføring av etisk standard. En velegnet etisk standard trekker i riktig retning i det den inviterer til refleksjon.

Vi konkluderer også med at det er gjort erfaringer som kan anvendes av andre kommuner, slik som satsing på egne veiledere og bruk av verktøy, strukturelle forhold som egne arenaer og tid, betydningen av lederskap samt forståelse for at etikkarbeid krever prosess over tid.

Kapittel 2. Innledning

Storbykommunene har i de senere år hatt et skjerpet fokus på etikk. KS har vært en pådriver gjennom prosjektet «Samarbeid om etisk kompetanseheving», et prosjekt som er forankret i Stortingsmelding nr. 25 "Mestring, muligheter og mening. Prosjektet er et samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet, arbeidstakerorganisasjonene innen helse og omsorg, Helsedirektoratet og KS. Høsten 2012 har over 200 kommuner deltatt i prosjektet. Prosjektets hovedmål er å bidra til at kommunene styrker den etiske kompetansen i helse-, sosial- og omsorgstjenestene og gjennomfører systematisk etisk refleksjon i tjenestene. Prosjektet startet opp i 2007 og er nå besluttet videreført ut 2015. Etikportalen og prosjektet presenterer en viktig informasjonskilde for material innen etikkarbeidet i kommunesektoren.

Flere kommuner har innført etisk standard eller etiske retningslinjer som handler om hvordan kommunene skal arbeide med etikk. Det er mange ulike utfordringer i arbeidet med å implementere etisk standard. Det kan dels handle om forhold i kommunenes demografi og levekår. Storbyene har levekårsutfordringer og som tjenesteyter møter man brukere med sammensatte problemer. I møtet med brukeren kan det ligge etiske dilemmaer. Videre er storbykommunene komplekse organisasjoner, med avstand mellom toppledelse, administrasjon og tjenesteytende nivåer. Implementering av en etikksatsing kan derfor være mer utfordrende i storbykommuner enn i småkommuner. Ved implementering av retningslinjer, verdier og visjoner i top-downprosesser, viser det seg at store organisasjoner har større utfordringer i forhold til å vekke lokalt engasjement og eierforhold¹.

2.1 Samfunnsansvar og omdømme

Ofte kan det være vanskelig å se det klare skillet mellom etikk og politikk. Politiske prosesser og debatter dreier seg ofte, som i etikken, om valg mellom ulike verdier og idealer. Mange store etiske tenkere har sett etikk og politikk eller politisk filosofi som to sider av samme sak. Det vises ofte til at fundamentale etiske verdier og prinsipper kun kan virkeliggjøres dersom samfunnet, retts-systemet og det politiske systemet gjør det mulig. Dette gjelder spørsmål om individets rettssikkerhet, ytringsfrihet, beskyttelse mot diskriminering og undertrykking, selvbestemmelse osv. Oppbyggingen av den norske velferdsstat har vært et etisk og verdimesig valg, knyttet til politiske spørsmål om hvilke verdimesige prioriteringer vi må gjøre, og hvilke retning vi ønsker at samfunnsutviklingen skal ta. Velferdsstaten har innbyggernes velferd som et overordnet politisk mål, og det offentlige hjelpeapparatet, som består av staten, fylkes-

kommunen og kommunen, iverksetter tiltak for å nå dette målet².

I august 2006 satte Kommunal- og regionaldepartementet ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle kartlegge regler av betydning for etiske forhold i kommunesektoren. I Storbykommunene arbeides det med ulike tiltak for å implementere etiske standarder eller retningslinjer.

Befolkningens tillit til folkevalgte og offentlig ansatte er en forutsetning for lokaldemokratiet. I en kommune med godt omdømme øker de folkevalgtes handlingsrom, og det gjør det mulig for kommunen å fylle rollen som en god tjenesteyter, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet og arbeidsgiver³.

Både offentlig og privat virksomhet møter i økende grad krav om samfunnsansvarlig drift. Samfunnsansvar handler blant annet om å forvalte fellesskapets eller virksomhetens ressurser på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger av rett og galt. Kommunens omdømme vil i økende grad også avhenge av hvordan man forvalter sitt samfunnsansvar⁴.

Offentlighet, innsyn og åpenhet er forutsetninger for et velfungerende demokrati. Skal allmennheten ha tillit til kommunen, må folkevalgte og kommunal forvaltning vise åpenhet så vel utad mot innbyggerne som innad i egen virksomhet. Prinsippene om åpenhet og innbyggernes kontroll med forvaltningen forutsetter også at allmennheten får innsyn i kritikkverdige forhold i forvaltningen⁵.

Det er gjennom handlinger man ser hvilke etiske holdninger ansatte har⁶. Det er derfor viktig å bygge en kultur for åpenhet i kommunen, en åpenhet som kan håndtere problemstillingene innenfra gjennom å diskutere de vanskelige situasjonene og å dele erfaringer om hvordan de skal håndteres.

2.2 Etske retningslinjer

De etiske retningslinjene har sitt utspring i allmenngyldige etiske verdier og normer som for eksempel rettighet, lojalitet, ærlighet, pålitelighet, sannferdighet og at man skal behandle andre slik man selv ønsker å bli behandlet. En synlig og gjennomført etisk standard i kommunal virksomhet vil kunne legge grunnlaget for økt tillit og legitimitet fra innbyggerne og dermed et godt omdømme⁷.

Kulturen i en organisasjon kan virke fremmede, men også hemmende på evnen til å se etiske dilemmaer og

¹ Jacobsen & Thorsvik 2006

² Botnen Eide 2005

³ Eriksen og Weigård 1999

⁴ Jacobsen og Thorsvik 2006

⁵ Jacobsen & Thorsvik 2006

⁶ Botnen Eide 2005

⁷ Jacobsen og Thorsvik 2006

problemstillinger. Dessuten kan organisasjonskultur være mer eller mindre velegnet til å håndtere etiske konfliktsituasjoner. Det er vanskelig å sette fingeren på kulturen, men den legger føringer for hva som er den rette måten å tenke, oppfatte og gjøre ting på⁸. En særlig utfordring er knyttet til det å oppdage aspekt ved vår egen kultur som vi ikke er klar over.

Enhver organisasjon vil være preget av holdninger som så å si sitter i veggene, og som vi ikke er oss bevisste eller reflekterer over. Etikk og organisasjonskultur henger nøye sammen. Organisasjonskultur handler om verdier, om å styrke de etiske verdiene vi ønsker skal prege tjenestene⁹.

2.3 Etikk og lovverk

I den norske velferdsstaten¹⁰ er kommunene viktige aktører. Det er kommunene vi i størst grad møter i det daglige livet. Etiske spørsmål kan oppstå i mange varianter, bla. i form av etiske dilemmaer, etiske gråsoner og utøvelse av *forvaltningsskjønn*. I det følgende drøftes noe nærmere problemstillinger knyttet til utøvelse av det forvaltningsrettslige skjønn. Det forvaltningsrettslige skjønn innebærer at forvaltningen innenfor visse rammer foretar selvstendige vurderinger og også har en viss valgfrihet i forhold til løsning/vedtak.

Kommunene produserer velferdsgoder og fordeler viktige rettigheter og plikter. Viktige velferdsstatlige ansvarsområder forvaltes av kommunene, som allmennhelsetjenesten, grunnskolen og sikring av sosial trygghet. Kommuneforvaltningen kan ses på som et uttrykk for en modell med desentralisert forvaltning (Kjønstad, Bernt, Kjellevoid og Hove, 2000). Den kommunale kompetanse er som hovedregel basert på bestemmelser i lov. Det er en rekke spesiallover, så som barneloven, sosialtjenesteloven, kommuneloven, opplæringsloven osv. samt generelle regler som følger av forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Nivået på det helsemessige og sosiale sikkerhetsnett som lovgivningen pålegger kommunene å opprettholde, er i utgangspunktet et kommunalt anliggende. Dette er en del av det *kommunale selvstyret*. Kjønstad mfl. påpeker at det kommunale selvstyret ikke er noe entydig begrep, men kan ses på som knyttet til idealer om folkestyre, effektiv forvaltning og lokal selvråderett (Kjønstad, Bernt, Kjellevoid og Hove, 2000: 327). Men det er mange unntak fra dette utgangspunktet om lovhjemmel og kommunalt selvstyre, spesielt innenfor helse- og sosialretten. Det er gitt en god del lovbestemmelser som setter *materielle* krav til de kommunale ytelsene (og det er også en løpende utvikling i rettspraksis¹¹), eller som etablerer ordninger med statlig kontroll og overprøving av kommunale vedtak.

Mange avgjørelser innenfor helse- og sosialretten har tradisjonelt vært preget av forvaltningens skjønn basert på lovhjemmel, men der det er faglig vurderinger som gjøres i det konkrete tilfellet. Denne skjønnsutøvelsen som klart har verdimesse og etiske elementer (blant annet av profesjonsetikk), brytes i dag mot en annen tendens: *Rettsliggjøring*¹² og rettighetstenkning.

2.3.1 Rettsliggjøring og kommunal forvaltning

For individuelle kommunale tjenester som helse og omsorgstilbud, er spørsmålet hvordan disse skal prioriteres i de konkrete tilfeller. Maktutredningen hevder det har skjedd en rettsliggjøring på mange samfunnsområder. Når det gjelder den kommunale sektor hevdes det:

"I Norge er det fra 1990-tallet vedtatt en rekke lover som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning; likestillingsrettigheter og rettigheter for kulturelle minoriteter er bygd videre ut. Mange av de generelle velferdsrettighetene skal gjennomføres på kommunalt nivå. Selv om mange av lovene er upresise i sin rettighetstildeling, begrenser de spillerommet for lokalt selvstyre. Samtidig bidrar de til å overbelaste kommunale budsjetter, slik at ikke alle berettigede krav kan tilfredsstilles fullt ut og samtidig. Dermed oppstår det nye og utilsiktede former for ulikhet, der mulighetene til å fremme sin sak gjennom massemedier og rettsvesen kan være utslagsgivende. Rettsliggjøringen skaper markedsvekst for advokattjenester, mens velferds- og omsorgsprofesjonene kommer i klemme mellom voksende krav og utilstrekkelige budsjetter. (Østerud, Engelstad og Selle, 2006: 33).

Det kan således hevdes at det er en tendens til statlig overstyring av kommunene. Lokaldemokratiet kan være preget av ubalanse mellom oppgaver, ressurser og statlig detaljstyring gjennom lovfestede rettigheter og øremerking av midler. Det er imidlertid mange som har en annen oppfatning av rettsliggjøringen og fortolkningen av denne.

Dette kan medføre flere positive konsekvenser for individene. På den ene siden kan en lovfesting bety større likhet i tjenester mellom kommuner og en bedre rettstilling for individene. Men det kan samtidig åpne for etiske dilemmaer i forhold til at det er de ressurssterke som i størst grad vet om og kan hevde sine individuelle rettigheter. Den individuelle rettighetstanken kan også aktualisere etiske problemstillinger mellom etikk som konsekvensetikk og pliktetikk (normetikk/sinnelagsetikk). Og ikke minst vil kommunene og den enkelte ansatte komme i klemme mellom krav, forventninger og ressurser.

Et viktig aspekt som skiller storbyer fra mange andre kommuner er en meget heterogen befolkning, særlig mange innvandrere. Dette poenget kan ha implikasjoner for etiske krav, bevissthet og refleksjon som *likebehandling* og *likt tjenestetilbud*. Det fordrer også etiske krav til

⁸ Aadland 1994

⁹ Urdal 2009

¹⁰ Se hatland, Kunhle og Romøren (2000) for en beskrivelse av den norske velferdsstaten.

¹¹ Fusadommen (Rt. 1990 s 874) fastslo et krav om minstestandard uavhengig av kommunens økonomi.

¹² Rettsliggjøring er et omstridt begrep både empirisk og normativt.

kulturell kompetanse og sensitivitet. Dette er noe som primært må utvikles innen forvaltningen og forankres. Kulturell etisk bevissthet og refleksjon er vanskelig å nå gjennom regelstyring.

2.4 Kunnskap om etiske utfordringer i kommunene

Kommunene møter mange ulike krav med etiske aspekter. Noen av disse bygger opp om hverandre og andre kan komme i konflikt. Den komplekse moderne forvaltning skal møte både krav til rettstat, demokrati, velferdsstat, menneskerettighetstenkningen og krav om etisk kompetanse, refleksjon og adferd.

Den etiske satsingen i kommunene sikter særlig på økt etisk bevissthet og refleksjon som bl.a. kan forstås gjennom diskursetikken. Men dette kan komme i konflikt med andre etiske forventninger, for eksempel uttrykt gjennom lovverk eller andre rettsliggjorte etiske verdier, andre etiske normer som konsekvensetikk og pliktetikk, bransjeetikk, ulike etiske verdier hos ansatte, etiske verdier i befolkningen. Det er som påpekt viktig å se etikksatsingen ut fra forventninger i befolkningen i dagens verdipluralistiske og flerkulturelle samfunn.

Paul Leer-Salvesen, teolog og professor v/Universitetet i Agder, hevder at det ofte er større fokus på å opptre lovlig enn moralsk forsvarlig på jobben¹³. Jussen og andre overordnede bestemmelser kommer foran den etiske samtalen. Vi satser mer på retningslinjer og lovverk enn den etiske refleksjonen og samtalen. Er samfunnet så gjennomsyret av lov og rett at helsearbeiderens moralske handlingsrom skrumper inn? Enda mer jus, gjør ikke nødvendigvis at moralen blir bedre i kommunen. Vi trenger jussen, den er helt nødvendig. Vi trenger jussen som rammer, men ikke for å slippe å foreta smertefulle moralske valg. Vi trenger gode rom der en etisk diskurs kan gjennomføres i kommunehelsetjenesten. Leer-Salvesen påpeker også viktigheten av å snakke om det som er godt og ikke bare det som er vondt. I mediene selger det negative og vonde. Når vi snakker om etikk er det viktig at vi ikke blir fanget i dette. Vi må se på hva som er godt og bra, og hvorfor ting går bra

2.4.1 Etiske utfordringer i helse- og omsorgssektoren

En nasjonal undersøkelse om etiske utfordringer i norske sykehjem og de ansattes syn på hvordan håndtere disse, er gjennomført av Elisabeth Gjerberg, Reidun Førde og Reidar Pedersen ved Seksjon for medisinsk etikk (SME) v/Universitetet i Oslo, samt Georg Bollig ved Bergen Røde Kors sykehjem. Undersøkelsen er kalt: "Ethical challenges in the provision of end-of-life care in Norwegian nursing homes", og er en del av et større prosjekt initiert av Helsedirektoratet, hvor målet er å få bedre

kunnskap om pleie og omsorg ved livets slutfase på norske sykehjem. 664 respondenter fra 364 sykehjem svarte på undersøkelsen.

Undersøkelsen viser at de vanligste årsakene til etiske utfordringer ved sykehjem er:

- Mangelfull psykososial pleie pga. ressursmangel
- Bruk av tvang
- Mangelfull pleie og omsorg pga. ressursmangel
- Kunstig ernæring
- Konflikter mellom ansatte i forhold til behandling
- Konflikter med pårørende i forhold til behandling og pleie
- Avslutning av livsforlengende behandling
- Konflikter mellom sykepleiere og lege i forhold til behandling

Respondentene i undersøkelsen ble bedt om å beskrive de vanligste etiske dilemma de stod overfor. Beskrivelsene kunne i hovedsak deles inn i fire kategorier:

1. Etiske dilemma knyttet til livsforlengende behandling
2. Etiske dilemma knyttet til krenkelse av pasientens autonomi og integritet
3. Etiske dilemma knyttet til mangel på ressurser som påvirket kvaliteten på tjenestene
4. Etiske dilemma knyttet til uenighet med pårørende

Nasjonalt Kunnskapssenter for helsetjenesten har laget rapporten "Etikk i vurdering av helsetiltak. Utvikling av en metode for å synliggjøre etiske utfordringer ved vurdering av helsetiltak". Her gis en oversikt over flere etiske utfordringer:

- Autonomi, integritet, verdighet
- Konfidensialitet, rett til privatliv
- Tid til menneskelig kontakt og relasjoner
- Nye involverte grupper: Pårørende, teknologileverandører, personell for vedlikehold av teknologi
- Nye ansvarsområder for helsepersonell og pårørende
- Interessekonflikter: Tjener velferdsteknologi pasienter/brukere, helse- og omsorgspersonell, helsetjenesteytere eller industrien?
- Fremme av instrumentell rasjonalitet på bekostning av omsorgsrasjonalitet (med fokus på lidelse, fortvilelse, plage, håp, og mestring)

2.4.2 Forvaltningsetiske utfordringer

Det har i lang tid vært kunnskap om en rekke utfordringer av etisk karakter i offentlig forvaltning. NOU 1993: 15 «Forvaltningsetikk» løftet, i kapittelet om «etiske konflikter i statsforvaltningen» fram en rekke temaer med kjente utfordringer:

¹³<http://www.ks.no/Portaler/Samarbeid-for-etisk-kompetanseheving/Konferanser-og-presentasjoner/Varkonferansen-2010/>

- Forholdet mellom politikk og forvaltning
- Lojalitetskonflikter
- Konflikt mellom grundighet og effektivitet
- Mellommenneskelige konflikter
- Etikk og ledelse

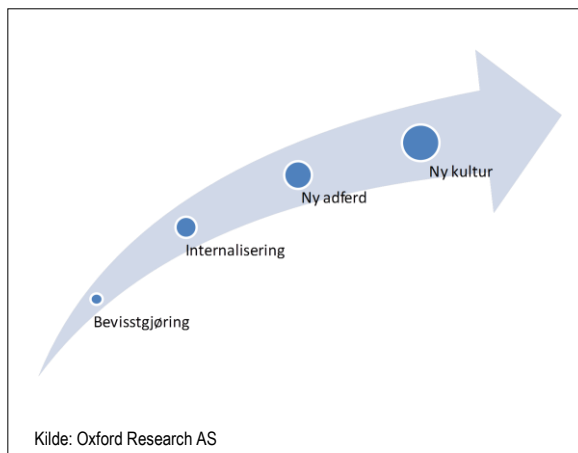
NOUen konkluderte med at tiltak på området er et lederansvar, fra den enkelte statsråd og nedover.

2.5 Vår forståelsesramme

Vi legger til grunn at storbykommunenes satsing på etisk standard og etiske retningslinjer kan og bør studeres ut fra flere faglige tilnærminger. Oppgaven er først og fremst å se på kommunenes arbeid med utvikling av organisasjonens evne til å agere i samsvar med ønsket etisk standard. Dette handler om utviklingsprosesser og læring i organisasjonen og det handler om lederens evne til å implementere og selv etterleve standarden. Når medarbeidere i en organisasjon skal lære nye retningslinjer eller forholde seg mer aktivt til eksisterende, vil det skje en prosess som kan likne på den vi har illustrert i figur 1.

Vi vil altså studere storbyenes satsing gjennom begreper som læring, utviklingsprosesser, kultur og ledelse.

Figur 1: Faser i kulturutvikling



Etiske retningslinjer kan i prinsippet etableres uten større vansker dersom de er konsistente med eksisterende normer. Der hvor det er noe større grad av gap mellom vedtatte normer og de som eksisterer, kan prosessen kreve mer innsats i implementeringen. Nye verdier vil etter en fase med bevisstgjøring kunne bli internalisert hos medarbeiderne og gi seg utslag i endret adferd. Dersom denne prosessen ikke utfordres, vil en ha fått etablert en til dels ny kultur.

Det er målet for de fem kommunene, men på veien finnes mange utfordringer og prosessen trenger ikke være lineær, eller ende som planlagt.

Det er videre naturlig å studere forekomsten og bruk av etiske retningslinjer i kommunenes ulike tjenesteytende sektorer i lys av de respektive profesjoner. Begrepet profesjonsetikk har tradisjonelt vært tydeligst artikulert innen helse- og omsorgsyrker. Men det vil også ha relevans ut over dette området. Kommunens arbeid med etikk vil i sektorer med dominerende profesjoner kunne støte på andre utfordringer enn der hvor bemannings sammensetningen er preget av ansatte uten etablert profesjonsetikk. Vi vil derfor måtte ta hensyn til sektorernes egenart og forekomst av profesjoner med etablert tilhørende etikk.

2.6 Formål og problemstillinger

Formålet med forskningsoppdraget er å få kunnskap om hvilke arbeidsmetoder som anvendes og resultater av dette, hvilke tilnærminger som virker i de ulike sektorene, samt hvordan en kan overføre god praksis mellom sektorer og storbyer.

Slik kunnskap kan legges til grunn for en videreutvikling av storbykommunenes og KS'satsing på etikk i tjenesteproduksjon og forvaltning. Evalueringen gjennomføres med utgangspunkt i følgende overordnede problemstillinger:

1. Hvilke resultater av implementering av etisk standard og etiske regler kan ses i storbykommunene?
2. Hvordan kan storbykommunene anvende egne og andre storbykommuners erfaringer til å videreutvikle etikkarbeidet?

Oxford Research legger til grunn at resultater av tiltak er begrepsmessig forskjellig fra effekt. Mens resultater kan ses som en mer umiddelbar output av et tiltak, er effektene oftest mer langsiktige og vanligvis tettere knyttet til årsaken til at tiltakene iverksettes. Etiske retningslinjer innføres i kommunene først og fremst av hensyn til brukerne og kommunens omgivelser, det er der effektene skal komme til syne i form av for eksempel høy tillit til kommunens ansatte. I dette oppdraget er det vår oppgave å identifisere resultater. Vi legger til grunn at de langsiktige effektene ligger utenfor oppdraget.

Problemstilling nr. 2 handler om å identifisere beste praksis i kommunene og finne fram til hvordan storbykommunene kan lære av hverandre og overføre erfaringer. Her vil det være sentralt å se på sektorvise forskjeller.

Oppdragsgiver ønsker følgende delspørsmål besvart:

1. Hvilke tiltak, metoder og prosesser er tatt i bruk i det overordnede arbeidet med å implementere etikk i de enkelte storbyene?
2. Hvordan snakkes det om og arbeides det med etikk i ulike sektorer?

3. Hvilken betydning har profesjons- og organisasjonskultur?
4. Hvilke implementeringsutfordringer finnes i de ulike sektorene?
5. Hvilke resultater kan en se av arbeidet med implementering av etiske regler og etisk standard?
6. Hvordan virker etikksatsingen inn på ansattes evne til å oppdage etiske dilemmaer og å håndtere disse?
7. I hvilken grad kan erfaringer med arbeidsmåter og aktiviteter som gir forbedret praksis i en sektor overføres til andre sektorer?
8. Hva er suksessfaktorer for å lykkes med dette?

Slik vi ser det, er oppgaven å beskrive hva kommunene har gjort, hvilke forhold som har påvirket implementeringen og så studere det som måtte være synlig av resultater og eventuelt effekter. Deretter kan god praksis og suksessfaktorer identifiseres.

2.7 Faser i evalueringen

Evalueringen ble fra oppdragsgiver delt inn i flere faser:

1. **Forprosjekt:** Status på etikksatsingen i storbyene.
2. **Hovedprosjekt I:** Undersøke hvilke resultater implementeringen av etisk standard og etiske regler har hatt i storbykommunene.
3. **Hovedprosjekt II:** Hvordan kan storbykommunene anvende egne og andre storbykommuners erfaringer til å videreutvikle etikkarbeidet?
4. **Sluttfase/implementering:** Forslag om hvordan etiske regler/ etisk standard kan implementeres i storbyene.

Fase 1 er gjennomført og rapportert i egen rapport mars 2011: «Stor variasjon, men alle er i gang. Etikk i storbyene - Rapport, fase 1». Innledningsvis i evalueringen gjorde vi en kartlegging av kommunenes tiltak og metoder. Vi fant at noen av kommunene hadde iverksatt tiltak og initiert et større arbeid med etikk. Bergen kommune har hatt en strategisk satsing på etikk fra august 2009. De har hatt et kurs som er obligatorisk for alle ledere med resultatansvar og i helsesektoren har kommunen gjennomført trening i etisk refleksjon for et stort antall etikkveiledere. Stavanger kommune har utarbeidet egne etiske retningslinjer og et strategihefte for gjennomføring av etiske retningslinjer.

I vår rapport fra forprosjektet kartla vi tiltak, metoder og prosesser som er tatt i bruk i arbeidet med etikk i de fem storbyene.

Etter hvert har det blitt klart for både oppdragsgiver og oppdragstaker at det mest hensiktsmessige er å rapportere fase 2,3 og 4 samlet. Det gjøres i denne rapporten.

I denne rapporten, som er rapportering fra fase to, tre og fire, redegjør vi for hva Bergen og Stavanger har oppnådd som resultater av etikksatsingen. Dette gjør vi gjennom å studere hvordan arbeidet har vært implementert, herunder hvilke implementeringsutfordringer

man har møtt og så beskriver vi resultater, for eksempel i form av hvordan etikksatsingen har virket inn på ansattes evne til å oppdage etiske dilemmaer og å håndtere disse.

Oppdragsgiver har valgt at evalueringsarbeidet etter forprosjektet skal handle om arbeidet med etikk i Stavanger kommune og Bergen kommune. I Stavanger er vi bedt om å se på et utvalg sektorer, etter oppdragsgivers anvisning. I Bergen ligger fokuset på én sektor - helse og inkludering.

Dette utvalget har gitt oss breddekunnskap om etikksatsingen i Stavanger, og mer dyptgående innsikt i helse- og sosialsektorens etikkarbeid i Bergen. Vi har hentet inn empiri fra helsesiden i Stavanger også, slik at vi har grunnlag for å identifisere trekk som måtte være felles for den sektoren i begge kommuner.

Det er viktig å se hvordan etikkarbeidet er forankret i de ulike nivåene i organisasjonen. Det er også viktig å se på samspillet mellom de ansatte innen samme sektor. Videre er det nødvendig å se på hvordan de overordnede etiske retningslinjene samspiller med yrkesetiske retningslinjer, på hvilken måte etikkarbeidet er forankret i organisasjonskulturen og omvendt. Sist, men ikke minst, handler dette om medarbeidernes egne vurderinger, erfaring, læring, refleksjon og forståelse av etikk som påvirker hans eller hennes handling i konkrete arbeidssituasjoner.

Det handler altså om organisasjonsprosesser som finner sted både horisontalt og vertikalt i kommuneorganisasjonen.

I den siste delen av rapporten retter vi oppmerksomheten på læringspunkter som har kommet fram og gir innspill til videreutvikling av etikkarbeidet. Vi peker på hva som fremmer implementering og hvilke faktorer som virker negativt. Vi knytter dette til hver enkelt sektor som er studert. Til slutt skal vi gi konkrete, praktiske anbefalinger som kan bidra til videreutvikling av etikkarbeidet i storbykommunene.

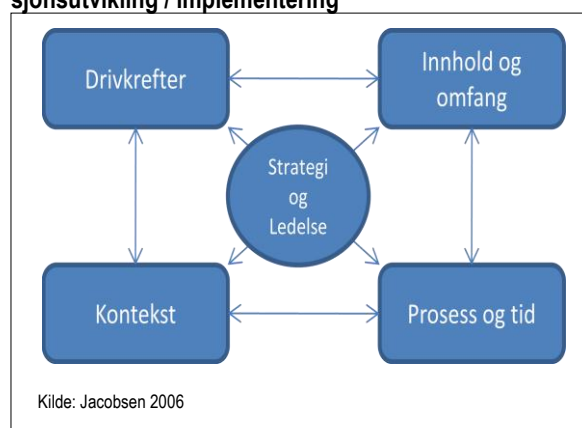
Samlet skal dette munne ut i anbefalinger om hvordan storbyene bør arbeide med etikk, med vekt på både forvaltningsetikk og profesjonsetikk.

Kapittel 3. Implementering og resultater

En hver planlagt organisasjonsendring påvirkes av kontekstuelle og omkringliggende faktorer på ulike måter. Organisasjonsutviklingsprosesser og implementeringer av nye ideer og retningslinjer skjer parallelt med daglig oppgaveløsning. Nedenfor skal vi gjennomgå analysemodellen vi vil benytte.

Vi vil analysere implementering i begge kommuner med basis i fem faktorer som beskriver sentrale egenskaper ved implementering av endringer eller utviklingstiltak i organisasjoner, etter en modell utviklet av Dag Ingvar Jacobsen (2006). Modellen er beregnet på å analysere en planlagt implementeringsprosess og gjennomgår faktorer som kan påvirke utfallet av prosessen. Jacobsen postulerer at endringer handler om drivkreftene og den kontekst virksomheten befinner seg i. Selve innholdet i endringen og den prosessmessige siden spiller selvsagt en viktig rolle. Alle disse faktorene samvirker, og de henger sammen med ledelse og strategivalg. Når det gjelder etikketsatsing i Stavanger og Bergen, vil vi forvente at de nevnte faktorene spiller en rolle for kommunenes evne til å implementere etikketsatsingen på en god måte. Momenter som påvirker utfallet av organisasjonsutviklingsprosesser kan illustreres i følgende modell:

Figur 2: Analysemodell- planlagt organisasjonsutvikling / implementering



Boksene i figuren ovenfor illustrerer faktorer som påvirker endringen og implementeringen i organisasjonen. Pilene mellom boksene indikerer at de ulike faktorene også påvirker hverandre.

3.1.1 Drivkrefter

Med drivkrefter mener vi faktorer som er med på å starte en endring, vi kan se på drivkrefter både i- og utenfor organisasjonen.

Ytre drivkrefter kan for eksempel være nye trender innenfor organisasjonsutvikling og nye moter angående "best practice". Det kan være nye profesjoner med ny tenkning og det kan være økt konkurranse eller misnøye med resultatene organisasjonen oppnår. Alle planlagte endringer starter med en ide og en fortolkning av hva som bør gjøres. Dette betyr at noen vil være enige i fortolkningen, mens andre vil være uenige.

Indre drivkrefter er i stor grad knyttet til personalet og er ofte sosialt orientert. Det kan for eksempel være konflikter i personalet på etiske retningslinjer, som fremskynder eller hemmer endring i organisasjonen.

Tekniske drivkrefter er de som direkte påvirker oppgaveløsning og ressurstilgang som for eksempel budsjetter og ny teknologi. Dette perspektivet er objektivt og gir ikke rom for tolkninger.

Institusjonelle drivkrefter er uskrevne regler som har utviklet seg over tid, for hvordan organisasjonen bør se ut og virke. Dette kan imidlertid også være press om å følge nye trender og moter innenfor organisasjonsutvikling. Dette perspektivet gir rom for ulike fortolkninger. Fortolkninger gir igjen rom for konflikter.

3.1.2 Innhold og omfang

Sentrale spørsmål her er hva det er som skal implementeres/endes og hvor omfattende det er. Hvilke formelle elementer inneholder endringen og hva slags type organisasjon er det som skal endres? Her legger vi til grunn en antakelse¹⁴ om at typen organisasjonsstruktur vil påvirke endringsprosessen. Men vi vil også poengtere at uformelle elementer i organisasjonen også vil påvirke effekten av endringen/implementeringen. Institusjonelle (offentlige) organisasjoner er i seg selv bærere av kultur¹⁵ som

¹⁴ Minzberg 1979

¹⁵ Schein 1985

en funksjon av grunnleggende antakelser (kognitive), verdier, normer for passende atferd og artefakter¹⁶.

Når det gjelder omfanget av endringen er dette også noe som i stor grad kan påvirke effekten av endringen. Medfører endringen at man skal gjøre det samme man har gjort endra bedre (evolusjonær endring), eller medfører endringen forkasting av det man har lært og at oppgavene må løses på en helt annen måte (revolusjonær endring)? Sentrale problemstillinger her er at jo bedre organisasjonen er på evolusjonære endringsprosesser, jo vanskeligere er det å legge bak seg alt som er lært og gjøre noe helt nytt¹⁷.

3.1.3 Kontekst

Et klassisk skille her er indre og ytre kontekst der indre kontekst er: Kjennetegn ved organisasjonen og ytre kontekst er: Kjennetegn ved omgivelsene.

- Indre kontekst

Hva kjennetegner organisasjonen som endringen skal foregå i?

1. Organisasjonens klarhet i forhold til mål og strategier vil påvirke endring. Grovt sagt er det sånn at jo klarere mål og strategier organisasjonen har jo mindre endringsvillig er man¹⁸.
2. Ulike strukturer: Organisk eller mekanisk (to ytterpunkter innenfor organisasjonsstruktur). Den tradisjonelle tenkningen er at organiske organisasjoner er lettest å endre, men her trengs nyansering. Organiske organisasjoner har ofte uklar/fraværende ledelse. Dette kan vanskeliggjøre endringer og implementeringer¹⁹.
3. Organisasjonens størrelse og avstanden fra beslutningen til der beslutningen skal implementeres, har betydning for effekten av endringen/ implementeringen. Hvis denne veien er lang, og passerer flere ulike kulturer på sin vei nedover hierarkiet, kan det skje en avkobling underveis. Dette skjer særlig i de tilfellene der endringsideen ikke passer inn i normene som gjelder i den delen av organisasjonen²⁰.

4. Ressurser(økonomisk og personellmessig) er avgjørende for å kunne foreta endringer²¹. Endringer tar tid og medfører ofte at man må tilegne seg ny kunnskap. Kostnadene øker både for organisasjonen og for de ansatte. Dette er et viktig element der man ofte ser variasjoner mellom avdelinger. Her er det viktig å analysere hva ledelsen har benyttet av læringsstrategier og hvilke arenaer er brukt for å lære de ansatte opp i de ulike etiske retningslinjer og fylle dem med konkret innhold for den enkelte avdelingen. Omfattende forskningsmateriale viser at implementering av verdier og etiske retningslinjer(immaterielle faktorer) krever konkretisering tilpasset den enkelte avdeling slik at den enkelte ansatte opplever eierskap og ser relevansen til de oppgavene som løses i det daglige²².
5. Historiske forhold påvirker organisasjonens evne til å endres.²³ Hvilke erfaringer organisasjonen har med endringer fra før og utfallet fra tidligere endringer og implementeringer, virker inn på ledelsen og de ansattes endringsvillighet. Noen har uttrykt at "endring starter med resultater"²⁴. Med dette menes at hvis endringer tidligere har gitt gode resultater, vil dette påvirke senere endringer i positiv retning, og vice versa.
6. Kulturelle forhold og hvor sterk kulturen er i organisasjonen, vil påvirke effekten av endringen(Sterk kultur= de ansatte er ikke i tvil om hva som er de grunnleggende verdiene i organisasjonen og verdiene blir således styrende for handling²⁵). Med dette menes at hvis endringen rokker ved veletablert kultur, vil endringen være mer komplisert og kreve større innsats.

- Ytre kontekst

Hva kjennetegner organisasjonens omgivelser?

1. Tekniske faktorer som økonomiske rammer, politikk og teknologi vil påvirke endringer i omgivelsene som igjen vil ha betydning for indre kontekst.

¹⁶ Synlige ting (bygninger, symboler, uniformer) som bærer i seg normer og regler for passende atferd.

¹⁷ Gersick 1991

¹⁸ Tushman & O'Reilly(1996)

¹⁹ Minzberg (1979)

²⁰ Meyer & Rowan (1977/1991:57)

²¹ Cohen & Levinthal(1990)

Pettigrew et al.(2001), Greenwood & Hinings (1998)

²² Røvik 1998 og 2007

²⁴ Schaffer & Thomson(1992)

²⁵ Ouchi 1981

2. Kulturelle forhold i omgivelsene handler om forventninger fra omgivelsene og organisasjonens legitimitet. Organisasjonen er omgitt av institusjonelle²⁶ omgivelser som har forventninger til hvordan en organisasjon skal opptre, være og virke²⁷

Indre og ytre kontekst gir muligheter og hemmer muligheter for endringer og implementeringer.

3.1.4 Prosess og tid

Hvor lang tid er det satt av til endringen og hva blir gjort for å motivere og mobilisere? Dette er essensielt i forhold som vil påvirke endringsprosessen. Er endringen proaktiv²⁸ eller reaktiv²⁹ og hvordan tilpasser ledelsen implementeringsstrategien i forhold til dette?

Er beslutningsprosessen preget av sti-avhengighet³⁰, dette vil påvirke fleksibiliteten i endringsprosessen og kan få betydning for utfallet av implementeringen³¹.

3.1.5 Ledelsesstrategi

Strategi og ledelsestilnærming må tilpasses oppgaven som skal løses og omgivelsene organisasjonen opererer i. Vi vil trekke frem to instrumentelle ledelsesmodeller for endringsimplementering³²:

1. Strategi E (E= Economic, tvang, maktilimplementering). En toppstyrt, tradisjonell modell for endring. Fordelen er at den fokuserer på resultater og man kan se om dette skjer på virkningssiden. Ulempen er at den nedtoner interne læringsprosesser og medvirkningsprosesser. Den er rendyrket rasjonell og fokuserer på at incentiver virker og at mennesker kan tvinges til å endre seg.
2. Strategi O (O= Organization, samarbeid, humanistisk). Strategien kom som en reaksjon på Strategi- E og baserer seg på organisasjonsutvikling basert på humanistisk tankegang. Læring og det å tilegne seg ny

kunnskap³³ er sentralt i implementeringsprosessen. Videre ser man på enkeltindivider som ressurser i organisasjonsutviklingsprosessen, ikke bare medlemmer av en gruppe.

Strategiene er to ytterpunkt som utfyller hverandre. Der strategi O har svakheter har strategi E styrker og vice versa. I de fleste tilfeller benyttes det en viss grad av kombinasjon av de to strategiene, alt etter hvor man er i endringsprosessen³⁴. Dunpy og Stace oppsummerer i sin forskningsartikkel at begge strategier kan benyttes på både evolusjonære og revolusjonære organisasjons-utviklingsprosesser. Det de dog sier er at ledelsestilnærmingen må tilpasses og er til en viss grad personavhengig, altså noe ikke alle ledere vil mestre like godt. Hvor omfattende endringene i organisasjonen er, vil også variere mellom de ulike avdelingene i kommunen. For enkelte avdelinger kan det å innføre etisk standard harmonere med yrkesetiske retningslinjer som allerede er innarbeidet. For andre avdelinger, for eksempel tekniske avdelinger, kan det å innføre etisk standard være en større endring og vil, fra ledelsen, kreve andre implementeringsmetoder.

Når det gjelder strategien om implementering av felles etisk standard må vi se på **drivkrefter** som har virket for og imot implementeringen. Hva er årsaken bak strategien og hvem initierte? Er det drivkrefter som har virket imot strategien om etisk standard? I så tilfelle: hvorfor? Er det varierende enighet vertikalt og/eller horisontalt i organisasjonen?

Hvis det er for eksempel ulike meninger knyttet til strategiens effekt og relevans kan dette få betydning for 1) hvilken grad man klarer å gjennomføre metodene som skal til for å få implementert standarden, 2) resultatet av implementeringen og til slutt 3) effekten av implementeringen.

3.2 Effektmåling

Ved vurderinger av effekter av igangsatte tiltak, benyttes ofte et konseptuelt skille mellom innsats/aktivitet, resultat og effekt. Generelt innebærer dette at en innsats/aktivitet forventes å generere enkelte resultater på kort sikt og effekter på litt lengre sikt. Ofte har man på forhånd, eksplisitt eller ikke, gjort seg opp synspunkter (målsetninger) om hvilke resultater og effekter man forventer av inn-

²⁶ Institusjonelle omgivelser er omgivelser som opprettholder stabilitet og motivvirker endring.

²⁷ Hofstede 1990

²⁸ Tilpasser organisasjonen til noe som kommer til å skje

²⁹ Endringen er et resultat av noe som har skjedd

³⁰ Beslutninger tatt på ett tidspunkt legger føringer for beslutninger som taes på senere tidspunkt.

³¹ Jacobsen 2006

³² Dunphy & Stace 1988

³³ Absorbive Capacity, Cohen & Levithal 1990.

³⁴ Dunphy & Stace 1988

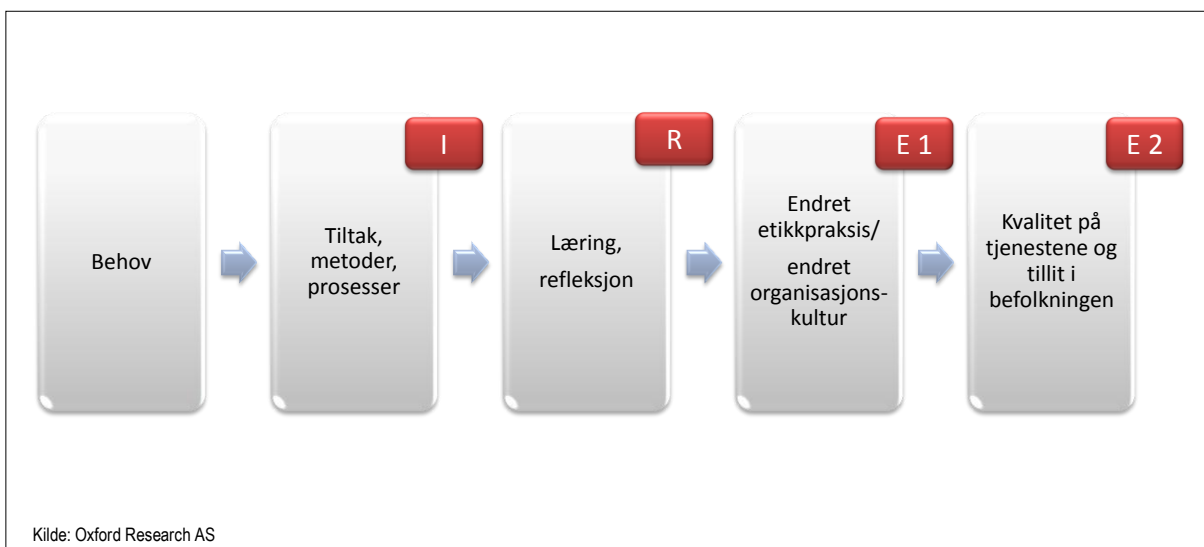
satsen. Et eksempel fra farmasien eksemplifiserer konseptet godt; en pille (innsats) kan om man tar den (aktivitet) gi svimmelhet på kort sikt (resultat) men medfører at pasienten blir frisk på lengre sikt (effekt). I samfunnsvitenskapelige termer er det i tillegg slik at effektene, i tillegg til å komme lengre ut i tid, ofte kommer på et høyere analysenivå, altså at der hvor innsatsen retter seg mot individer eller bedrifter og resultatene kommer på samme nivå, forventes ofte effektene å komme blant befolkningen eller i næringslivet, altså på samfunnsnivå. I relasjon til nettverkstiltak vil dette forholde seg som følgende:

- **Innsatsen** vil være de nye aktivitetene, samarbeidsformene eller tiltak som igangsettes som følge av etikk-satsingen.
- **Resultat** av innsatsen vil vi i denne sammenhengen oppfatte som endret adferd hos deltagerne. Resultat er på et lavere analysenivå enn effekter.
- **Effekt** er langsiktige virkninger som vi måler på et høyere analysenivå enn resultater. Effekten vil i denne sammenhengen være knyttet til bedre tjenester.

To viktige forhold må presiseres når det gjelder en slik tilnærming. For det første reduseres muligheten for å måle, jo lengre ut i kjeden man kommer. Det er en utfordring at jo lenger "bort" fra tiltaket vi kommer, jo vanskelig blir det å måle effektene på en troverdig måte. Dette illustreres i følgende figur:

Grunnen til dette er naturlig nok at desto lengre tid det tar før man evt. kan forvente å observere effekter desto flere forhold kan ha influert prosessen og gjort den "røde tråden" vanskelig å følge. I tillegg er det slik at innsatsen ikke bare generer de forventede resultater og effekter, men kanskje andre – såkalte bieffekter. Om man ikke er åpne for dette vil målinger ikke fange opp denne typen effekter og det kan synes som om innsatsen ikke gir resultater eller effekter.

Figur 3: Analyse: Innsats, resultat, effekt



3.3 Resultater og effekt

Figuren ovenfor er delt inn i fire elementer: 1)Behov, 2) I= Innsats, 3) R= Resultater og 4) E= Effekt. Effekt 1 er mer umiddelbar, mens effekt 2 er den endringen man tilstreber i form av tjenestekvalitet og tillit hos befolkningen. Effekt 2 kan vanskelig omfattes av denne evalueringen.

3.3.1 Innsats

Her spørsmålet hvilken innsats som er satt inn for å gjennomføre implementeringen av etiske regler og standard og hvor omfattende implementeringen er på den enkelte avdeling. Implementeringens innhold og omfang vil, som nevnt tidligere, henge sammen med i hvor stor grad de etiske retningslinjene bryter

eller sammenfaller med allerede etablert kultur på den enkelte avdeling/enhet i kommunen. Hvilken ledelsesinnsats (Strategi E, Strategi O) man ser igjen i intervju/observasjonsdata vil være en viktig del av innsatsen. Ledelsesstrategien må som nevnt tilpasses implementeringens omfang som vil variere mellom de ulike avdelinger. Elementer i konteksten vil være viktige innsatsfaktorer. Er det for eksempel lagt til rette for medvirkningsarenaer i forbindelse med implementeringen? I hvilken grad er det tatt høyde for at implementeringen krever ressurser (personellmessige, økonomiske)? I hvilken grad er det etablert lærings og drøftingsarenaer for de ansatte og hvilke eventuelle metoder er benyttet for å oppnå læring? I hvilken grad er de etiske standardene som skal implementeres gjort konkrete og fylt med praktisk innhold og regler for handling som er aktuell for den enkelte arbeidsplass i kommunen? Strider de etiske standardene mot enkelte profesjonsstandarder, og eventuelt på hvilken måte? Står de etiske standardene på annen måte i kontrast til allerede etablerte verdier/kultur og på hvilken måte har ledelsen tilpasset implementeringsstrategi i forhold til dette? Hvilke arenaer er det for de ansatte til å medvirke i implementeringen og gjøre den konkret og skreddersydd til deres avdeling og i hvilken grad opplever de ansatte eierskap til verdiene som ligger i de etiske standardene.

Alle nevnte problemstillinger knyttet til Innsats-elementet vil påvirke resultatet av implementeringen.

3.3.2 Resultat

Det er ønskelig med et resultat der de ansatte og organisasjonsenheter har utviklet et adferdsreper-

toar for refleksjon om egen praksis. Videre er det ønskelig at de har lært en tilnærming til etikk og etiske dilemma som gjør dem i stand til å tenke og handle på en annen måte enn før implementeringen av etiske standarder og retningslinjer.

Det som blir aktuelt å kartlegge når det gjelder resultat er i hvor stor grad de etiske standardene, og verdiene i dem, er implementert. I hvilken grad man oppnår implementering og nevnte resultater vil i stor grad avhenge av innsatsen (I), hvor lang tid man har og implementeringsprosessen som helhet.

3.3.3 Effekt

Vi legger til grunn at effekten av innsatsen vil være ny praksis, basert på at det er oppnådd resultater i form at en kompetanse på etisk refleksjon. Denne effekten vil over tid også påvirke hele organisasjonskulturen. I hvilken grad man oppnår effekt som en funksjon av endret etikkpraksis og organisasjonskultur, vil avhenge av i hvilken grad man lykkes med innsats og hvilke resultat man oppnår.

Det vi nå har gjennomgått er faktorer som i seg selv og sammen vil virke inn på utfallet av en organisasjonsutviklingsprosess. Til slutt har vi satt analysemodellen i sammenheng med innsatsen, resultatene og effekten av implementeringen av felles etiske retningslinjer. Det siste har vi gjort for å vise at analysemodellen i figur 3 også er egnet for å se på resultater og effekter av et tiltak.

Kapittel 4. Perspektiver på etikk

4.1 Etikkbegrepet

Einar Aadland definerer etikk på følgende måte:

*Etikk er systematisk refleksjon over moralsk praksis, altså "moralteori"*³⁵.

Lars Gunnar Lingås definerer etikk som de gjennomtenkte og høyt satte verdiene som ligger til grunn for de normene en gruppe mennesker har for å styre atferd og handlinger som strider eller kan komme til å stride mot disse verdiene³⁶.

Begrepet etikk refererer til en systematisk refleksjon over egne verdier og normer og over hva som er god praksis (Børsllett et.al 2011).

I vår metodetilnærming har vi valgt en empirisk innfallsvinkel og forsøkt å følge et fenomenologisk perspektiv. I henhold til dette perspektivet³⁷ har vi lagt vekt på å studere virksomhetenes arbeid med etikk ut fra deres eget ståsted, basert på deres oppfatning av etikkarbeidet og den praktiske erfaringen med etikkarbeid. Dette har medført at vi har valgt en åpen tilnærming hvor vi lot informantene fortelle, ut fra sitt ståsted. Et tilbakeblikk på materialet viser at oppfatningene om etikk ofte har handlet om refleksjon rundt egen praksis.

I helse- og sosial-sektoren, nærmer etikkforståelsen seg ganske mye Arne Johan Vetlesens definisjon av etikk, nemlig at etikk handler om å verne om de andres (brukernes) ve og vel:

*'Det som står på spill, dette noe som er det primære, enten vi vektlegger den reflekterende eller den praktiske siden ved saken, er den andres ve og vel. Det etiske er at noe, det vil si den andres ve og vel, står på spill. Etikk handler altså om hva vi finner verdifullt, både å leve for og etter, og brukes om systematisk tenkning om hva som er rett og galt'*³⁸.

³⁵ Aadland 2003:26

³⁶ Lingås 1993:9

³⁷ Moran, D. 2000, Introduction to Phenomenology. London and New York: Routledge

Brentano, F., 1995, Psychology from an Empirical Standpoint, Trans. Antos C. Rancurello, D. B. Terrell, and Linda L. McAlister, London and New York: Routledge

Petitot, J., Varela, F. J., Pachoud, B., and Roy, J.-M., (eds.), 1999, Naturalizing Phenomenology: Issues in Contemporary Phenomenology and Cognitive Science. Stanford University Press

³⁸ Solveig Botnen Eide og Berit Skorstad (2005): Etikk: Utfordring til ettertanke i sosialt arbeid. Oslo: Gyldendal akademisk

4.2 Etikk i kommunal tjenesteyting

Hva etikk handler om i kommunal sektor, vil et stykke på vei være avhengig av hvem vi spør og hvilken virksomhet vi forholder oss til. Det er likevel slik at dette spørsmålet kan knyttes an til noen felles, om enn generelle trekk. Robert K. Fullinwider³⁹ sier at offentlig tjenesteyting handler om "performance of public goods"⁴⁰. Han påpeker at det offentlige har tatt på seg oppgaver som svarer til borgernes behov for tjenester og bistand innen ulike områder. I dette ligger en forståelse av at det offentlige har påtatt seg ansvar for å gi en respons på borgernes behov og forespørsler innen de respektive områdene, en respons borgerne i hovedsak får av virksomhetenes tjenesteytere. Implisitt i dette ligger det så å si en moralsk bunnplanke; tjenestene er kommet i stand, og har til hensikt å imøtekomme brukerne og å ivareta deres ve og vel⁴¹. Selv om tjenestene er forskjellige og inngår i regulære sammenhenger og i regulerende sammenhenger, er det likevel slik at tjenesteyting i offentlig sektor er rettet mot den andre og ivaretaking av den andres beste. Med dette er det angitt en retning for etikken i offentlig sektor; den er først og fremst andrerettet.

Aktørene- de moralske aktørene- er mennesker med ulik utdanningsbakgrunn og de representerer ulik profesjoner. Profesjonene og yrkesgruppene har gjerne sine respektive etiske retningslinjer eller kodekser, og de skal forholde seg til et oppdrag som i seg selv har moralske dimensjoner og som innebærer et mandat, et politisk mandat med normative føringer⁴², det vil si føringer om hva som ansees som god tjenesteyting. Tjenesteyterne har også det vi gjerne kaller personlige verdier og normer. Inntil slutten av forrige århundre var det en utbredt oppfatning at personlige verdier og normer var profesjonsutøvelsen ivedkommende. Nye forståelser

³⁹ Fullinwider er seniorforsker ved institutt for filosofi og offentlig politikk ved University of Maryland.

⁴⁰ Fullinwider, R.K.(2002): Professional Codes and moral Understanding. I Coady, M. and S. Bloch (ed.): *Codes of Ethics and the Professions*.

⁴¹ Koehn, D. (1994): *The Ground of Professional Ethics*. London: Routledge

⁴² Grimen, H. (2008): Profesjon og profesjonsmoral i Molander, A. og L. I. Terum (red.): *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

konkluderer med at det er en umulig posisjon. Verdiene og holdningene⁴³ vil komme i spill - om ikke direkte, så indirekte. De vil sette sitt preg på oppgavene som utføres. Idealet om den verdinøytrale tjenesteyteren er derfor byttet ut med idealet om den verdibevisste tjenesteyteren⁴⁴. Det er videre slik at brukeren, mottager av tjenester, har sine verdier og normer. Jo nærmere tjenesten så å si kommer brukeren som person, jo sterke vil brukerens normer og verdier aktualiseres. Det er følgelig flere sett normer og verdier som kommer i spill i tjenesteutøvelse⁴⁵. Dette vil være verdi- og normsett som kan, men ikke behøver å være sammenfallende. Vi beveg oss følgelig i normative og verdimessige spenningsfelt.

4.3 Profesjoner og profesjonsetikk

En ikke ubetydelig del av arbeidet med etiske spørsmål i tjenesteyting har vært ivaretatt av tjenesteyterne selv, gjerne med henvisning til de respektive profesjonenes yrkes – og profesjonsetikk. De såkalt myke profesjonene eller velferdsprofesjonene, har en lengre og tydeligere tradisjon enn de såkalt harde profesjonene innen økonomi og teknologi. Innen velferdsprofesjonene finner vi profesjoner som har egne etiske kodekser og vi finner at etiske dimensjoner ved profesjonsutøvelsen defineres inn i så vel fagforståelse som profesjonsutøvelse. Det innebærer en etikkforståelse som ikke bare innebærer at et sett med normer og verdier har relevans for tjenesteyting, men også en forståelse av at *det etiske* i all sin kompleksitet er knyttet til utøvelse og situasjoner. Utdanningene for disse profesjonene inneholder også etikk som fag. I de seinere årene har vi sett at etikk som fag og -profesjonsrelatert tema også er blitt tydeligere for de såkalt harde yrkene. Det viser seg ved at det inngår etikk-kurs i utdanningene, og det viser seg ved at profesjoner innen disse feltene også utarbeider etiske kodekser⁴⁶. Dette innebærer at profesjonen selv har påtatt seg en oppgave med å

⁴³ En holdning forstås her som er relativt varig organisering av tanker, følelser og adferd.

Asheim, I. (1998): *Hva betyr holdninger? Studier i dydsetikk*. Oslo: Tano Aschehoug.

⁴⁴ Aalen, M. L. (1995): *Person og profesjon. Om menneskesyn og livsverdier i offentlig omsorg*. Oslo: Universitetsforlaget

⁴⁵ Lundquist, Lennard (1988): *Byråkrati og etik*. Lund. Studentlitteratur

⁴⁶ Siggins, I. (2002): *Professional Codes: some Historical Antecedents*. I Caody, M. And Bolck, S. (ed.): *Codes of Ethics and the Professions*. Melbourne University Press

utarbeide kriterier for en ikke dårlig praksis og si noe om hva god praksis innebærer. Om en sammenligner ulike profesjoners etiske kodekser vil vi finne forskjeller, men vi vil også finne gjennomgående trekk. Eksempelvis er autonomi et gjennomgående prinsipp; autonomi for brukeren som innebærer grunnleggende respekt for brukerens valg, og autonomi for tjenesteyter som innebærer at vedkommende selv har et rom for skjønnsutøvelse vedkommende selv må svare for. Autonomi for tjenesteyter er derfor nært beslektet med ansvar.

Profesjonenes utmeisling av viktige prinsipper og normer, sammen med at etikk veves inn i så vel fagforståelse som tjenesteutøving, innebærer et nedenfra-perspektiv på etikken. Det er de utøvende som blir sentrale aktører slik at etikk og spørsmål om hva som etisk sett står på spill, ikke ene og alene kan gjøres til et spørsmål om forhånds-formulerte normer og verdier.

4.4 New accountability

Vi har allerede nevnt at tjenesteyterne har et politisk mandat som innebærer verdier og normer for profesjonsutøvelsen, verdier og normer som kan samsvare eller være i spenning med profesjonens egne verdier og normer. Trekk i tiden med vekt på organisasjonsutvikling inspirert av New Public Management, vil vektlegge nettopp denne verdidimensjonen som ligger i mandatet og som utvikles i forlengelse av det – gjerne som en motvekt til profesjonell autonomi.⁴⁷

Accountability er et begrep som brukes i denne sammenhengen. Det kommer opprinnelig fra regnskapstradisjonen, men har etter hvert fått et langt videre anvendelsesområde. Generelt kan vi si at "to give account" brukes om å gi tilsvar i en gitt situasjon der det er eller kan være snakk om kritikkverdige forhold.⁴⁸ Winnifred Tedd⁴⁹ hevder at dette ikke er av ny dato for profesjonsutøvere og at det til en hver tid har vært "være eller ikke være" for en hver profesjon. Det som i imidlertid er nytt og som godtgjør betegnelsen "New accountability", er at dette i øken-

⁴⁷ Grimen, H. (2008): Profesjon og tillit. i Molander, A. og L.I Terum (red.): *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁴⁸ Holdsworth, (1992): *Accountability and the Obligation to Lay Oneself Open for criticism*. In Chadwick, R. (ed.): *Ethics and Professions*. Aldershot: Avebury

⁴⁹ Winnifred, T. (1994): *Accountability and Nursing*. I Chadwick, R. (ed.): *Ethics and Professions*. Aldershot: Avebury.

de grad er knyttet til profesjonseksterne kriterier. Profesjonsutøvere må i økende grad vurdere og bli vurdert utfra normer for god tjenesteutøving som ikke er utformet av profesjonen selv⁵⁰. Dette er en trend der normer for god praksis snarere enn å oppfattes som profesjonsinternt anliggende, oppfattes som et profesjonseksternt anliggende, gjerne utformet i spesifikke krav som dokumenteres etter hvert som de blir innfridd⁵¹. Innholdet vil gjerne henseile på dårlig eller uheldig praksis som ikke bør gjenta seg, noe som innebærer at de har til hensikt å sikre eller kanskje heller, bidra til *en ikke dårlig praksis*. Sånn sett kan vi si at normene korresponderer med erfaringer fra praksisfeltet, men de defineres av styrende ledd – ovenfra.

4.5 Diskursetikk

Diskursetikk egner seg godt som metode og verktøy innen organisasjonsetikk. Diskursetikken som etisk retning har sitt utspring i tenkningen til Jurgen Habermas. I følge diskursetikken må svarene på normative spørsmål komme nedenfra. Et normativt svar kan bli rett bare om det får utvungen tilslutning fra de som er involvert. Diskursetikken gir en prosedyre for å prøve normer, og dette er dialogbasert drøfting.

Diskursetikken er en prosedyraetikk som angir en fremgangsmåte for hvordan etiske utfordringer kan løses med vekt på prøving av normer. For at en dialog om etiske spørsmål skal kunne gjøre krav på å være en diskurs, kreves det at alle berørte parter deltar. Dersom normer skal ha krav på gyldighet må de stå sin prøve i en fornuftsbasert dialog og drøfting. Diskursetikken angir en prosedyre som tar sikte på å gi alle de involverte lik innflytelse, slik at en i fellesskap kan ta stilling til hvilken norm som skal gjelde⁵².

4.6 Når normene ikke er felles

Vi har sett at ulike normsett kan komme i spill i de felt der offentlige tjenesteytere er i aksjon.

Selv om normsettene sannsynligvis vil være overlappende, kan vi ikke ta for gitt at de er felles og innbyrdes friksjonsfrie. Videre; normene vil gjerne ha et overordnet preg og være generelle. Det vil eksempelvis kunne hevdes at det ikke er gitt hvordan brukers autonomi skal ivaretas i praksis. Begge disse momentene, at en ikke kan ta for gitt at normene er felles og at de er generelle, tydeliggjør behovet for drøfting av etiske utfordringer. Det er i tråd med betydelige trender i aktuell moralfilosofi; en vil hevde at den etiske monologen der hver og en i kantiansk forstand, reflekterer seg fram til hva som er rett og godt, det holder ikke. De etiske utfordringene berører flere og en kan ikke ta for gitt at de berørte vil referere til samme normsett. Det er en sentral begrunnelse for at diskursetikken⁵³ henviser slike spørsmål til dialogbaserte drøftinger blant de berørte parter. Diskursetikken byr ikke på normer, men på en prosedyre for hvordan normer kan prøves og gis gyldighet slik at de kan komme i funksjon i situasjoner som berører flere. Prosedyrekravene er foruten at alle berørte skal delta på like fot, at drøftingene skal basere seg på saklige argumenter. Idealet er at drøftingene skal finne sted i et maktfritt rom, det vil si i et rom der det ikke er annet enn argumentets tyngde som får innflytelse. Andre maktfaktorer truer diskursen og bør korrigeres. Selv om situasjonene i offentlig tjenesteyting er komplekse, kan vi likevel si at sentrale aktører i en slik diskurs vil være tjenesteyter, tjenestemottager (bruker) og oppdragsgiver. Denne prosedyren for stillingstaging innebærer en alternativ tilnærming til det å utvikle og implementere normer ovenfra. Eller mer presist; diskurstilnærmingen forutsetter at normer, enten de kommer ovenfra eller nedenfra, tas opp til drøfting blant de berørte og at gyldigheten av normen til en hver tid er avhengig av tilslutning blant de berørte. For at de skal ha gyldighet, må de involverte gi dem sin tilslutning.

I forlengelse av dette kan vi spørre hvorfor det er viktig at de berørte kan gi normene sin tilslutning. Når det gjelder brukere, er kan hende svaret innlysende; spørsmålene vil når vi snakker om bruker som tjenestemottager, omhandle brukers liv og forståelse av hva som er god tjeneste for vedkommende; hva som er et godt liv. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om brukermedvirkning. Men hva med tjenesteytere? Kan ikke de bare forholde seg til gjel-

⁵⁰ Svennson L. G. og A. Karlson (2008): *Profesjoner, kontroll og ansvar*. I Molander, A. og L. I. Terum: *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget

⁵¹ Banks, S. (2004): *Ethics, Accountability and Social Professions*. Basingstoke: Pilgrave Macmillan

⁵² Botnen Eide 2005

⁵³ Thomassen, L.(2010): Habermas. *A Guide for the Perplexed*. og Eide, S.B. (2008): *Diskursetikk* i Eide, S. B. og B. Skorstad: *Etikk til refleksjon og handling i sosialt arbeid*.

dende normer og opptre i tråd med disse? Dydsetikken⁵⁴tematiserer dette eksplisitt.

4.7 Den handlende

Dydsetikken er en etikk – som i likhet med annen etikk, er opptatt av å fremme det gode. Sett med et dydsetisk blikk er realisering av det gode, i tillegg til selve handlingene, også knyttet til den handlende som person. Det gode som en vil realisere må samsvare med vedkommendes dyd. Sagt på en annen måte; dydene som vi i moderne språkdrakt kan kalle holdninger, må samsvare det gode som skal realiseres. Skal en eksempelvis fremme respekt på en arbeidsplass og opptre respektfullt, så vil det være et mer komplekst spørsmål enn å gjøre bestemte handlinger. Det kreves også noe av personen og personens preg. Skal verdier og normer være virksomme, fordres det følgelig en tilslutning i den forstand at den enkelte *går for* normene – og aller helst slik at de er en integrert av den enkeltes verdsett.

4.8 Brukermedvirkning

Begrepet brukermedvirkning har vært brukt i flere tiår. Allerede i 1978 skrev Howard Stromberg sin avhandling om brukermedvirkning⁵⁵. Brukermedvirkning er knyttet til brukeres deltagelse – vedkommende tilkjennes en *aktive, deltakende* posisjon. I dag snakkes det om brukermedvirkning på ulike nivåer⁵⁶. I denne rapportens sammenheng aktualiseres brukermedvirkning på individnivå; det vil si i tjenesteyting der det er vedkommendes egen situasjon eller sak det hele dreier seg om. Det aktualiseres videre på et nivå som omhandler normfastsetting og normer knyttet til de ulike tjenestedene. Når begrepet *bruker* ble introdusert, ville en skape avstand til det stigmaet som var forbundet med begre-

⁵⁴ MacIntyre, A.(1981): *After Virtue*. London: Duckworth Press og Eide, S: B.(2008): *En god person I Eide, S.B : Etikk til refleksjon og handling i sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

⁵⁵ Stromberg, H.(1978): *Client satisfaction and its effect on client participation*. Pittsburgh: University of Pittsburgh

⁵⁶ Bøe, Tore Dag & Thomassen, Arne (2007). *Fra psykiatri til psykisk helsearbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

per som for eksempel klient. Det uttalte ønsket var at tjenestemottager skulle komme vekk fra en passiv mottakerrolle. En aktiv, deltakende posisjon ble fremhevet som kontrast til en passiv, ansvarsfraskrivende posisjon der vedkommende blir gjort til gjenstand for tjenesteyterens tilnærming og praksis. Brukerne skulle gjenvinne herredømme i eget liv⁵⁷. Den aktive dimensjonen, å se den personen tjenesten er rettet mot som et subjekt og ikke objekt, er knyttet til å virke i form av *med-virkning*. Det er nettopp den enkeltes innflytelse som skal ivaretas, noe som også omhandler innflytelse på normer og verdier. Idemessig kan brukermidvirkning sees i sammenheng med autonomiprinsippet, det er rett nok noe sterkere enn det som signaliseres med at brukeren skal virke *med*. Det er også nærliggende å trekke linjer fra diskursetikkens prosedurale krav om at alle berørte skal involveres til brukermidvirkning.

4.9 Effekt av etikksatsingen; kan den måles?

Etikksatsingen tar sikte på å implementere etikk i de ulike virksomhetene. Om en har lyktes med det, kan gjøres til et spørsmål om hvorvidt etikkrelaterte aktiviteter finnes i de ulike aktivitetsplanene; om etikk settes på dagsorden og om anbefalte verktøy tas i bruk. Dette vil være en forholdsvis enkel måling, men om den har gitt effekt i form av etisk sett bedre tjenester, vil være et langt åpnere spørsmål. Selv om en slik satsing vil ha den følge at de involverte blir gjort oppmerksomme på etikk og etiske utfordringer og sånn sett blir seg dette bevisst, kan hende mer bevisste i den forstand at de mer aktivt forholder seg til etikk og de etiske utfordringene arbeidet medfører, kan vi ikke slutte at tjenestene er blitt bedre.

En kan, kan hende, komme et steg videre ved å formulere regler eller prosedyrer som skal følges slik det gjøres i accountability-tradisjonen. Slike regler kommer gjerne som et resultat av uheldige erfaringer, uheldige erfaringer som ikke bør gjentas. Det blir følgelig snakk om regler og prosedyrer som skal sikre eller fremme en *ikke dårlig praksis*⁵⁸. Av et slikt regn-

⁵⁷ Skau, M. (2003): *Mellom makt og hjelp : om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper*. Oslo: Universitetsforlaget

⁵⁸ Aasland, D.G.(2007): *Veiledningens etiske utfordringer*. I Eide, S.B et.al: *Tild den andres beste. En bok om veiledningens etikk*. Oslo: Gyldendal akademisk. Og Aasland, D.G (2005): *Økonomiens grenser og etikkens nødvendighet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

skap kan det leses ut effekt knyttet til hvorvidt normen er fulgt eller ikke. Til dette kan det innvendes at det er mange måter å følge en norm på. Om den aktuelle normen eller verdien etterleves slik at resultatet blir bedre eller endog godt, er langt mer komplisert. Nok et komplekst trekk ved feltet er at en ikke kan vite om eller i hvilken grad de normene en arbeider etter virkelig treffer det som etisk sett står på spill i den gitte situasjonen. En *god praksis* som innebærer at den andres ve og vel fremmes, vil derfor være så kompleks og krevende at et hvert forsøk på å prosedyrefeste veien til et slikt resultat, vil innebære en reduksjon av det som etisk sett kreves.

I boka *Perceiving the Other. Case Studies and Theories of Respectful Action*⁵⁹ tematiseres denne kompleksiteten med utgangspunkt i en fenomenologisk etikkorientering. Boka representerer en forholdsvis ny, men voksende trend innen så vel arbeid med etiske utfordringer som etikk-forskning. En går veien om opplevelsene av de krevende situasjonene og underlegger de grundige refleksjoner med hensyn til handlingsalternativ og med hensyn til tjenesteyters innflytelse.

Dette er en form for etikkarbeid nedenfra som vi kan hende kan kalle "hverdagsetikk". "Hverdagsetikken" er ikke lett å skille fra den faglige virksomheten – og kan hende er den vanskelig å ordsette med "etikkord". Kan hende korresponderer ikke erfaringene og opplevelsene med normer formulert i etiske kodekser eller satsingsområder? Det som er av særlig interesse for denne tilnærmingen er de erfaringene og de refleksjonene som gjøres i det daglige. En slik tilnærming innebærer en etikkforståelse som ikke bare innebærer at normer kommer til anvendelse i et felt, men også at erfaringene og opplevelsene kan opplyse saken etisk, og bringe kunnskap om hva det er som etisk sett står på spill⁶⁰.

Det er imidlertid et arbeid som må gis rom selv om det er vanskelig og kan hende umulig å gjøre til gjenstand for effektstudier.

I neste kapittel skal vi ta for oss de metodiske verktøyene vi vil bruke for å kartlegge kritiske faktorer for implementeringen av felles verdier og etiske retningslinjer. Verktøyene vi benytter er velegnede for å belyse og finne svar på problemstillingene i prosjektet.

⁵⁹ Wyller, T. and H-G Heimbrock(2010): *Perceiving the Other. Case Studies and Respectful Action*. Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht

⁶⁰ Vetlesen, A. J. (2010): *Hva er etikk?* Oslo: Universitetsforlaget

Kapittel 5. Metode

Denne rapporten omfatter arbeid utført i to faser av evalueringen, hovedprosjekt 1 og hovedprosjekt 2.

5.1 Hovedprosjekt 1

For å kunne besvare spørsmålene i hovedprosjekt 1, har vi benyttet en kvalitativ tilnærming.

Vi har samlet inn dokumenter i form av etiske retningslinjer, organisasjonsoversikter, lokale etikkplaner, brosjyrer og lignende. Disse er benyttet som kilder og grunnlag for intervjuarbeidet. Noen lokale dokumenter har gitt mer konkret beskrivelse av forhold som er tatt opp i intervjuene.

Hovedtyngden av datainnsamlingen har bestått av intervjuer med ledere og nøkkelpersoner sentralt i kommunene Bergen og Stavanger og ledere og medarbeidere ved de virksomhetene/institusjonene vi har besøkt, samt fokusgruppeintervjuer med etikkveiledere, mellomledere og medarbeidere.

Vi har i arbeidet med denne rapporten gjennomført følgende intervjuer:

Tabell 1: Gjennomførte intervjuer

	Stavanger	Bergen	SUM
Individuelle intervjuer	18	6	24
Fokusgruppeintervjuer	12	7	19

Samlet volum på gjennomført datainnsamling er i størrelsesorden som planlagt.

Informantene har vært følgende:

➤ Stavanger:

Virksomhetsledere fra Oppvekst og levekår, Kultur og byutvikling, Bymiljø og utbygging, Økonomi, Personal og organisasjon, prosjektleder, hovedtillitsvalgt, bestyrere, etikkveiledere, lokale mellomledere medarbeidere.

➤ Bergen:

Etatssjefer, prosjektleder for etikk, seniorrådgiver, tillitsvalgt, resultatansvarlige, etikkveiledere, lokale mellomledere og medarbeidere.

Før intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide, basert på problemstillingene og informasjon som fremkommer av dokumentstudiet og samtale med sentrale aktører i de to storbykommunene. Vi drøf-

tet intervjuguide med oppdragsgiver. Våre guider for henholdsvis individuelle intervjuer og fokusgruppeintervjuer, ble utviklet i samarbeid med vår etikkexperten, førsteamanuensis Solveig Botnen Eide ved Universitetet i Agder.

Vi gjennomførte fokusgruppeintervjuer med de ansatte som jobber på operativt nivå. Her deltok ofte etikkveiledere. Det var lokal leder som hadde valgt ut deltakere til fokusgruppene. Rent metodisk ligger det i prinsippet en mulig feilkilde i lederens utvalg. Vi ønsket innblikk i de dynamiske prosessene som finner sted på operativ nivå i organisasjonen vedrørende implementeringen av etiske retningslinjer, læring og refleksjonsprosesser i forbindelse med etikkproblematikken i konkrete arbeidssituasjoner. Det er vårt inntrykk at gruppene var i stand til å frembringe god refleksjon og god bredde i erfaringene med etikkarbeid. Ved å samle en gruppe på 6-8 informanter ved samme bord skaper man en dynamisk diskusjon rundt temaet etikk, hvor rik informasjon om individenes forståelse av etikk, erfaring med å arbeide med etiske problemstillinger i konkrete situasjoner, etikkarbeidets resultat og effekter på individnivå kan avdekkes.

Vi gjennomførte intervjuene og fokusgruppene innen de aktuelle sektorene og virksomhetene etter følgende prosess:

1. Intervju med leder om dennes vurdering av utfordringer og status i arbeidet med etikk, ca. en time.
2. Fokusgruppeintervju med 6-8 personer, ca. to timer.

Etikkveileder var ofte til stede i fokusgruppeintervjuet. Ved et par anledninger var de med sammen med leder i intervjuet med denne.

Både gjennom intervjuer og fokusgrupper søkte vi etter informasjon om hvordan etiske retningslinjer er operasjonalisert på de ulike nivåene i organisasjonen og i de ulike sektorene. Vi så også etter kritiske faktorer som kan ha påvirket prosessen med implementeringen, både på strategisk og på operativ nivå. Vi så på hvilke faktorer som hemmer og fremmer implementeringen gjennom informasjon fra strategisk og operativ nivå.

Oppdragsgivers hjelp med å finne nøkkelinformanter på alle nivåene i kommunen og i de ulike sektorene

var viktig for at vi kunne gjennomføre datainnsamling i dette omfanget. Vi oppfatter at det ble gjort gode utvalg, som sikret en bredde blant de virksomhetene vi besøkte. Det var således ikke bare de mest vellykkede eksemplene som ble valgt ut fra kommunenes side.

5.1.1 Dataanalyse

Dataanalysen av intervjuene og fokusgruppene er til dels gjennomført ved hjelp av Atlas.ti og dels ved gjennomgang og manuell systematisering av intervjunotater. Data fra Bergen er ikke behandlet i dette verktøyet. Atlas.ti er en programvare som er spesialisert på kvalitative analyser av store mengder av data (Se Figur 3). Programmet har en stor kapasitet til å håndtere kvalitative data med en rekke sofistikerte verktøy som tilbyr en analytiker et kraftfullt instrument for å avdekke komplekse mønstre i datasett. Metoden gjør det mulig å arbeide med data kontinuerlig, dvs. kombinere indeksering – analyse – teoribyggingsspross.

Råmaterialet fra Stavanger, i form av intervjunotater og dokumenter, ble lagt inn i Atlas.ti. Videre er data systematisert med hjelp av en gruppe koder. Kodene svarte til spørsmålene som skal besvares i evalueringen: tiltak, metoder, prosesser, snakkes om etikk, etikkarbeidet, implementeringsutfordringer, etikkarbeidets resultat, håndtering av etisk dilemma, relasjon kultur - etikkarbeidet, case. På denne måten har vi kunnet analysere informasjon i de ulike kodene på en aggregert måte fra alle intervjuene og dokumentene. I dataanalyse-prosessen har analyseanmerkninger blitt gjort i Atlas.ti i forbindelse med interessante mønstre, koblinger og teoretiske implikasjoner i materialet. Disse antegninger tok man opp og utviklet videre i rapporteringen.

Evalueringsteamet har samarbeidet med Solveig Botnen Eide fra Universitetet i Ager i analysen og teoriforankringen av de empiriske resultatene fra intervjuer og fokusgrupper.

5.2 Hovedprosjekt 2

I hovedprosjekt 2 har vi fortsatt hatt oppmerksomheten rettet mot Helse og sosial i Bergen, og mot bredde i Stavanger.

Tabell 2: Gjennomførte intervjuer

	Stavanger	Bergen	SUM
Individuelle intervjuer	9	4	13
Fokusgruppeintervjuer	1	2	3

5.2.1 Stavanger

Vi har hentet inn informasjon om implementering og erfaringer hos toppledelsen, et utvalg mellomledere og et utvalg medarbeidere. Vi har også hentet inn synspunkter fra Personal/organisasjon.

Det er gjennomført ett gruppeintervju i Stavanger med deltakelse fra etatsdirektør, økonomidirektør, økonomisjef, en leder i personal og organisasjon og en økonomirådgiver.

Vi har gjort Individuelle intervjuer med følgende:

Personal og organisasjon; Personal og organisasjonsdirektør, Seniorrådgiver, Rådgiver

Oppvekst og levekår; Rektor, inspektør, rådgiver fagstab oppvekst, Helse-og sosialsjef, rådgiver fagstab levekår, bestillerkontor i en bydel.

5.2.2 Bergen

I hovedprosjekt 2 har vi gjort to fokusgruppeintervjuer og fire individuelle intervjuer.

Det er gjennomført et fokusgruppeintervju med seks saksbehandlere i etat for forvaltning. Vi har videre hatt et gruppeintervju med seks resultatshetsledere fra ulike etater. Det deltok to resultatshetsledere fra etat for sykehjem, to fra etat for utviklingshemmede og to fra etat for hjemmesykepleien. Begge de nevnte gruppeintervjuene fant sted i september 2012.

Individuelle intervjuer er gjort med to etatsjefer og rådgivere på personal og økonomifeltet.

5.3 Anonymitet

Det har vært viktig for oss i møtet med intervjuobjektene å få belyst problemstillingene med konkrete eksempler. Vi understreket overfor informantene at vi ikke ønsket at de skulle komme i konflikt med sin taushetsplikt, og at eksemplene derfor måtte være uten navneangivelser eller annet som kunne identifisere personer. Det er vår oppfatning av informantene var innforståtte med denne rammen. For å beskytte informanter og virksomheter, har vi i denne rapporten valgt å bruke alias-navn på sykehjem, skoler og andre enheter innenfor oppvekst og helse. I Stavanger har vi gitt enhetene navn som begynner

med Stav, som i Stavhjem. Tilvarende har sykehjem og dagsentra i Bergen fått navn som begynner med Berg, som i Berghus.

Kapittel 6. Etikkarbeidet i Bergen kommune

6.1 Helse og omsorg

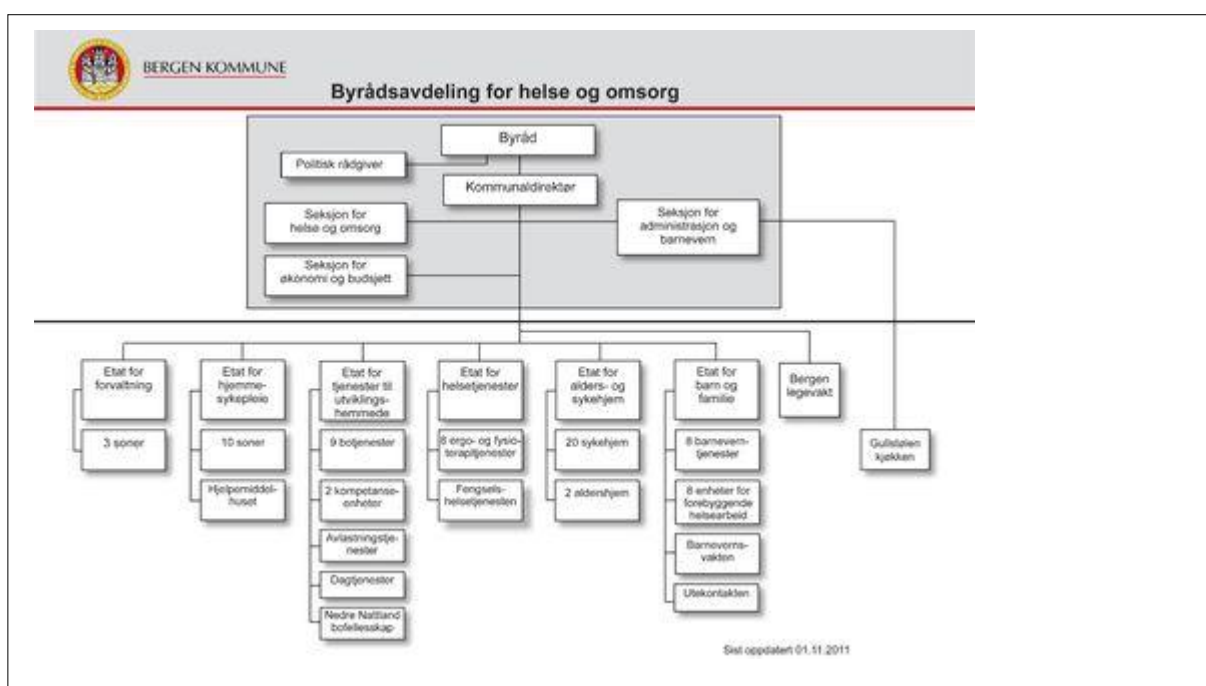
I Bergen fokuserer vi på én sektor - helse og omsorg. Byrådsavdelingen er organisert gjennom en etatsmodell med følgende etater:

- Etat for alders- og sykehjem
- Etat for hjemmesykepleie
- Etat for tjenester til utviklingshemmede

- Etat for forvaltning
- Etat for barn og familie
- Etat for helsetjenester
- Bergen legevakt

Byrådsavdeling for helse og omsorg har følgende organisasjonsstruktur pr. november 2011:

Figur 4: Organisering av byrådsavdeling for helse og omsorg



Etatene ligger direkte under kommunaldirektøren. I følge kommunes hjemmesider skal etatene ha fokus på driften av resultatenheter som gir tjenester til byens innbyggere. Etatene skal sikre at resultatene gir tjenester i henhold til gjeldende lov- og regelverk, innen tildelte økonomiske rammer og i henhold til retningslinjer fra den sentrale byrådsavdelingen.

Det er cirka 7.000 ansatte under Byrådsavdeling for helse og omsorgs ansvarsområde og det er flest ansatte innen sykehjem, hjemmesykepleie og tjenestene til utviklingshemmede.

Vi har i fase 1 undersøkt og besøkt 7 ulike enheter i helse- og sosialsektoren i Bergen. Som tabellen nedenfor viser har vi gjort intervjuer i fire sykehjem, en tjeneste for hjemmesykepleie, ett bo- og omsorgs-senter samt en dagsentertjeneste.

Tabell 3: Oversikt over type enheter vi har undersøkt

Enhet	Type enhet
Bergbo	Bo- og omsorgssenter
Bergheim	Sykehjem
Bergsjø	Sykehjem
Berghus	Dagsentertjeneste
Bergendal	Sykehjem
Bergenhei	Hjemmesykepleie
Bergsvingen	Sykehjem

Vi har høsten 2012 gjort supplerende datainnsamling i form av intervju med etatsledere, gruppeintervju med saksbehandlere i forvaltningen, gruppeintervju med seks resultatansvarlige og med informanter fra personal- og økonomifeltet.

6.2 Kommunens satsing

Det har pågått et omfattende arbeid med etikk i helse - og omsorgssektoren i Bergen kommune⁶¹. Kommunen har deltatt i KS-prosjektet «Samarbeid om etisk kompetanseheving», som har som hovedmål å styrke den etiske kompetansen i helse og omsorgstjenestene. I rapport april 2011 skriver kommunens prosjektkoordinator blant annet at prosjektet har tatt mål av seg til å skape arenaer, metoder og kultur for systematisk etisk refleksjon.

Et av de viktige grepene i Helse og omsorg har vært opplæring av ressurspersoner. Det er gitt opplæring til over 200 etikkveiledere, som er tiltenkt en viktig rolle i etikk-satsingen. Alle veilederne har blitt kurset i to dager slik at de blir i stand til å hjelpe enheter å jobbe med etikk. Etikkveilederne har blant annet fått opplæring i en rekke verktøy som kan benyttes i arbeidet, for eksempel ulike spill der etikk er tema, etiske lunsjer og liknende⁶².

Bergen har lagt stor vekt på å lære opp et større antall etikkveiledere. En tidligere resultatansvarlig ble frikjøpt som prosjektkoordinator i en periode på ca. et og et halvt år. Hun har vært ansvarlig for å lære opp etikkveiledere. Alle etikkveilederne ble i prosjektperioden samlet en til to ganger årlig, med forelesninger utenfra, i det som ble kalt etikkmøtet.

Vi finner betydelig variasjon i hvordan virksomhetene har organisert etikkarbeidet når det gjelder organisasjon og struktur. Typisk er det etikkveileder/gruppeleder som har ansvar for det operative arbeidet og å dra i gang etisk refleksjon som en formell aktivitet.

6.2.1 Etisk standard

Bergen hadde etiske retningslinjer fram til 2008. Da ble det i bystyret vedtatt å erstatte disse med etisk standard. Etisk standard i Bergen kommune omhandler temaer som taushetsplikt, personlige forde-

ler, habilitet og varsling blant annet. I dokumentet framgår det også at kommunen anser at etisk standard krever prosess for å kunne virke etter hensikten.

6.3 Etat for sykehjem

KS-prosjektet har gitt tilgang til ulike verktøy, fra andre kommuner. Etikkveilederne bruker verktøy som dialogkafe, trafikklys, etikk-lunch. Det er to etikkveiledere pr. resultatansvarlig. De skal blant annet sikre at det er en sterk lederforankring i etikkarbeidet. Alle etikkveiledere samles en til to ganger årlig, med forelesninger utenfra, i det som kalles etikkmøtet. Målet med etikkmøtet er å oppsummere erfaringer fra arbeidet, inspirere, få påfyll og ideer og teste metoder.

Noen etikkveiledere har opplevd at de har arbeidet alene. Når man ikke har en lederfunksjon er det ikke alltid så lett å holde trykk i implementeringen.

De fleste virksomhetene har etikkveiledere som har fått opplæring. Det er variasjon i hvilken grad disse etikkveilederne er operative og aktive i forhold til etikkarbeid. I det materialet vi har, synes det å være en sammenheng med lederforankring, kontekst og rammebetingelser for å drive etikkarbeid. Hovedforklaringen når etikkveilederne i liten grad har jobbet med etikk og ikke utøvd sin tiltenkte rolle, synes å være at man har andre organisatoriske utfordringer og ikke har funnet anledning til å prioritere etikkarbeidet spesifikt.

6.4 Etat for Forvaltning

Arbeidet med etikk i forvaltningen har i praksis ikke tatt utgangspunkt i de etiske retningslinjer fra Bergen Kommune. Fokuset har vært på arbeidsmiljø, arbeidet internt og organisasjonsforhold. Dette har dels bakgrunn i de store endringer i organisasjonen som har vært gjennomført de senere år.

Hovedinntrykket er at etiske retningslinjer og etisk standard i seg selv ikke har vært viktig for etikkarbeidet i etat for forvaltning i Bergen.

Saksbehandlerne i forvaltningen i helse- og sosialsektoren i Bergen kommune forteller at etikkveileder har vært sentral i etikkarbeidet. Det har blitt gjen-

⁶¹<https://www.bergen.kommune.no/organisasjonsenhet/helse?artSectionId=349&articleId=46270>

⁶² <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-helse-og-omsorg/349/utskrift?artSectionId=349&articleId=70852&mode=printArt>

nomført jevnlig etikkksamlinger. På forhånd har etikkveileder spurt om innspill fra de ansatte. Det har jevnt over kommet få spørsmål og innspill fra de ansatte i forkant. På den annen side har man fått et godt engasjement og ansatte vil gjerne fortsette med etikkdiskusjonen når den først har kommet i gang.

Innholdet og de spørsmål som har vært tatt opp, har ikke vært styrt av en samlet plan for tema. Det er mest tatt opp spørsmål fra *praksis*. Bortsett fra at spørsmål knyttet til omorganiseringen som sagt har vært hovedfokuset.

Hovedinntrykket er videre at deltakerne i gruppen mener at *organisering av etikkmøtene* kunne vært annerledes. Leder har vært med på etikkmøtene. De ansatte mener dette har preget hva som har blitt tatt opp. Leder har også hatt en tendens til å konkludere og avslutte møtene, slik man kanskje ofte gjør i ordinære møter med de ansatte. Dette har ikke vært fruktbart i denne konteksten i følge flere av de ansatte.

Informantene peker også på at det er rom for å *vari*ere de metoder og verktøy en har brukt i etikkarbeidet. Her har de ofte brukt ferdig skrevne påstander til å sette i gang en diskusjon. Dette har vært nyttig, men det kunne vært spennende med flere ulike verktøy og metoder i bruk.

Ledelsen for forvaltning i Bergen forteller at saksbehandlere i Forvaltningsenheten blir utfordret på mange fronter. Man har lagt vekt på å praktisere reglene likt i forhold til alle. Likevel opplever etaten at ressurssterke brukere eller pårørende utfordrer praktiseringen av reglene. Utviklingen setter forvaltningen i en vanskelig situasjon der hensynet til likebehandling utfordres. Saksbehandlere kan selv oppleve at disponible rammer er knappe, men at vedtaket de gjør er innenfor det lovbestemte. Likevel kan det være utfordrende å se på at man ikke kan tildele det som ville vært optimalt. For forvaltningen er dette et press man må makte å stå i. Det er nødvendig å beholde roen og tryggheten på at man kjenner og følger kriteriene i kommunen. De ansatte kan tidvis oppleve et voldsomt press. Da kan det hjelpe og snakke sammen og bli bevisst dette presset. Etisk refleksjon rundt situasjonen sammen med de som er i samme situasjon er gunstig, mener en leder. I forvaltning har man blitt flinkere til å stå i slike «stormer», og man har blitt flinkere til å ta opp dilemmaene. Ledelsen mener dette ikke ville skjedd på samme måte om man ikke hadde hatt etikk fast på

agendaen. Enheten har etisk refleksjon en gang i måneden, og bruker da dialogspill.

Dessuten har man etikk på styringskortet til lederne, etikk er noe det rapporteres på. De har mulighet til å ta kontakt med etikkveileder hvis de har behov for hjelp. Det er viktig med etikkveiledere. Alle de tre sonene i Forvaltning har etikkveiledere som har kunnskap om hvordan gjennomføre refleksjon. Dessuten mestrer de metodene.

6.5 Etat for tjenester til utviklingshemmede

Alle enheter blir fulgt opp på om de har etisk refleksjon på agendaen. I hver av enhetene finnes det to etikkveiledere som skal sikre at etikk er på agendaen. Etikk tas opp i ledersammenheng, blant annet i ledersamtalene. I etatssjefens ledermøte pleier de å ha en post for beste praksis, de som har lyktes best med etikk og som kan lære noe til andre.

Etikkveilederne må ha støtte fra lederne for at arbeidet skal fungere i hverdagen, sier en toppleder. Etikk står også tydelig i deres styringsdokument og enhetene følges kontinuerlig opp.

Utover det har man deltatt på kommunens sentrale samlinger: en halv dag, der de tar opp regler og system for varsling. Alle ledere skal ha fått tilbud om kurs og alle skal ha vært på det.

KS-prosjektet bidro sterkt til at etikk ble satt på dagsorden, sier etatssjefen. Byrådsavdelingen frikjøpte en person som jobbet med prosjektet på heltid. Prosjektet gikk i to år. Det ble jobbet med etikkveiledere og med å utvikle verktøy.

6.6 Etat for hjemmesykepleie

I hjemmesykepleien aktualiseres etikk knyttet til spørsmålet om kommunikasjon og deltakelse med pårørende. Flere av informantene forteller at dette kan være utfordrende. De forsøker å kommunisere og legge til rette for at både brukere og pårørende får si hva de mener. Samtidig kan noen pårørende og også noen brukere ha urealistiske forventninger til hva som er mulig å få til innenfor ressursramme og tid. Noen informanter peker også på at dersom en skal gjøre alt som brukere og pårørende vil, kan det gå utover likebehandlingen.

Ledere i Hjemmesykepleien opplever resultatstyring som utfordrende i forhold til etikk, og mener at det

gjør det vanskelig å prioritere etikk. Etikk er likevel i ferd med å bli en av resultatstyringsindikatorerne.

6.7 Resultat av etikkarbeidet

Informantene opplever at det er vanskelig å bedømme resultater av etikksatsingen. Det har vært en god del møteplasser allerede og man har arbeidet mye med etikk uten at man har kalt det for etikk. Dette er relativt gjennomgående, men er tydeligst uttalt ved Bergheim. Ved denne enheten forteller informanten at det er vanskelig å bedømme resultater av etikksatsingen.

Overordnet er hovedinntrykket at informantene mener etikksatsingen har vært vellykket og nyttig. De anbefaler sterkt den modellen som man har jobbet med i Bergen. Det har blitt et større fokus på etikk. Etikk etterspørres i drifts- og utviklingsmøter. Det er større bevissthet om etikk og lederne kommer og ber om etikkurs. Slik tenkte de ikke tidligere.

Det viktigste resultatet er ifølge informanter at det er blitt en arena å diskutere slike spørsmål på, og at det kommer frem spørsmål og innspill som man ellers ikke ville fått. Det poengteres også at etikksatsingen gir viktige verktøy for å bevisstgjøre om etiske utfordringer.

I intervjuene kommer det ikke frem noen tydelige historier om at man har endret praksis pga. etikksatsingen. Men man mener at etikkarbeidet i stor grad har virket *mobiliserende og kompetansebyggende*. Man har jobbet med etikk siden 2009/2010.

I Forvaltning var det mange som var skeptiske til å «snakke om følelser», det hadde man ikke tid til. Men etter at verktøyene er tatt i bruk ser man at folk kommer til orde. De har fått et verktøy til å sette i gang diskusjoner som man ellers ikke ville tatt. I stedet for å snakke på gangen, kommer saken fram i lyset. Det har blitt mindre baksnakking og lavere terskel for å melde inn saker. En toppleder mener etikkarbeidet har gjort enheten mer profesjonell.

«Det er viktig å vedlikeholde satsingen. Alt er trått i periode, og man kan lett tenke at det ikke er tid til etikk», sier en leder. I stedet for å avlyse etisk refleksjon må man holde fast i strukturen, mener denne lederen, selv om det tar litt tid. Man må ville det og bestemme at man setter av tid uansett. Det kan kanskje utelates i sommermånedene, men må gjennomføres resten av året. Erfaringen er at dette er bra.

Andre kan lære at etikk ikke er noe som tar mye tid – og at det frigjør energi, sier en leder. Man må ha noen enkle metoder for å gjennomføre refleksjon, uten å akademisere det. Det viktige er at man har metoder – brettspill eller hva det måtte være.

Det var også viktig at noen startet opp, og at noen av motstanderne så at dette var bra, da løsnet det for flere. Det var innledningsvis fordommer mot dette, noe som bremset etikkarbeidet i starten. Initiativ kunne bli møtt med utsagn som «Vi har en jobb å gjøre, har ikke tid til slikt».

I Forvaltning ser det ikke ut til at etisk standard har stått særlig sentralt. Arbeidet ville gått like bra uten, mener en informant. Driveren er at folk har behov for å snakke om etiske utfordringer, ikke eksistensen av retningslinjer.

Det er ingen kommune som har gått så bredt ut som Bergen, mener en etatssjef. Mange kommuner er interesserte i Bergens erfaringer og særlig bredden i arbeidet med etikk i Bergen har vært interessant for mange. Hele helse og sosial-sektoren har implementert satsningen. Lederforankringen har vært solid, det var god støtte fra kommunaldirektøren og byråden – det er gitt støtte fra både politisk og administrativt hold.

Det å holde etikk høyt nok på agendaen har vært utfordrende. Engasjement og interesse kan lett slukne med tiden. Engasjementet har vært enormt i dette prosjektet, mener informanter. Også organiseringen som et prosjekt har vært en styrke. Ledere opplever en hverdag der man skal prioritere stramt og alt kan ikke prioriteres øverst. Etikkprosjektet har vært lederforankret.

Ordningen med etikkveiledere har vært en suksessfaktor, forteller ledere. Bryrådsavdelingen frikjøpte en person for å jobbe målrettet med etikk på heltid.

Ansatte jobber turnus, deltid og helgearbeid. Dette gjør det vanskelig å nå alle. Kurs for alle ufaglærte er også en stor utfordring å få til. Dessuten er det mange tema som bør dekkes, slik som kapittel fire i pasientrettighetsloven, ny ernæringsretningslinjer blant mye annet, sier en leder.

Det synes som etikk noen plasser er en integrert del av hverdagen, mens det andre steder i mindre grad er rom for å snakke og reflektere om etiske utfordringer. Der etikk er et tema, er det typisk at etikk blir snakket om i følgende sammenheng og måte:

- Etikk er en integrert del av arbeidshverdagen. Etikk er et løpende tema mellom ansatte. Noen har rutiner for å ta opp visse saker til nærmeste leder.
- Etikk knyttes ofte til faget og til brukermedvirkning
- Det snakkes om etikk i tilknytning til konkrete hverdagslige situasjoner og personer, som deretter kobles til en spesiell handling som man bør gjøre.
- Etikk kobles også til de riktige holdninger, som i noen sammenhenger å være diskret, respektfull og i andre sammenhenger å ha fokus på brukerne ve og vel.
- Etikk er først og fremst et "der og da fenomen". Det daglige arbeidet inneholder ofte situasjoner med et etisk innhold eller etiske dilemmaer.

6.7.1 Etikk knyttes til situasjoner, holdninger og handlinger

Vi finner eksempler på at etikk knyttes både til situasjoner, holdninger og handlinger.

Hovedbildet er at etikk oppfattes som å være noe man diskuterer i forhold til konkrete situasjoner og handlinger. Det finnes også eksempler på at etikk kobles mot holdninger overfor klienter, pårørende og ansatte imellom. Det er selvsagt vanskelig å skille mellom holdninger og handlinger.

6.7.2 Økt bevissthet

Økt bevissthet hos de ansatte om hva etikk innebærer for deres arbeid, er ett av hovedfunnene. Dette finner vi i alle enheter vi har undersøkt, bortsett fra Bergsjø.

Ved Bergheim finner vi at det muligens er blitt mer refleksjon og at det er læring i forhold til kommunikasjon overfor pårørende gjennom etikksatsingen. Leder mener at etikksatsingen så langt ikke har ledet til ny praksis, men samtidig ser leder endringer i prosessen og *refleksjonen*. Det er større bevissthet om å reflektere over etiske dilemmaer. Nå er holdningen i større grad å stille spørsmål om noe var riktig eller ikke. Leder har videre observert at det synes som det er lettere for de ansatte å snakke om etikk etter etikksatsingen.

Noe av det samme finner vi ved Bergbo. Leder og etikkrådgiver mener her at etikk er blitt noe mer satt på dagsorden og at det er noe mer *bevissthet*:

"Etikk har fått mer fokus og vi har inntrykk av en større bevissthet om slike ting. Det var mange som fikk seg en A-ha opplevelse da vi gjennomførte dialogspill og man skulle ta stilling til påstander. Var mange som endret syn, gjennom dialogen."

Hovedinntrykket etter gruppeintervjuet med de ansatte er også at etikksatsingen har vært nyttig og økt bevisstheten. De ansatte påpeker at det er nyttig å ha etikk på dagsorden. Informantene forteller også om økt evne til å ta opp etiske utfordringer. Mange opplever videre at det er enklere å ta opp og diskutere etikk.

Vi finner i liten grad at informantene opplever at selve etikksatsingen konkret har endret praksis. Informantene vektlegger ofte på den annen side at man har blitt mer bevisste og i større grad kan oppdage etiske dilemmaer. Noen informanter forteller også om økt åpenhet og mer diskusjon mellom ansatte og mellom ansatte og ledelse. Disse endringene kan etter Oxford Researchs vurdering ses på som endringer av praksis.

Ett eksempel er Bergheim der både leder og ansatte mener at etikksatsingen så langt ikke har ledet til ny praksis, men samtidig ser endringer i prosessen og refleksjonen. Det hevdes at det er større bevissthet om å reflektere over etiske dilemmaer. Leder forteller at det muligens er blitt mer refleksjon og at det er læring i forhold til kommunikasjon overfor pårørende gjennom etikksatsingen.

Nedenfor har vi oppsummert vurderinger av resultater av etikksatsingen i de syv enhetene vi har gått gjennom.

- Vanskelig å vurdere resultater
- Økt bevissthet
- Ikke ny praksis, men mer refleksjon
- Integrert del av arbeidshverdagen

6.8 Implementering

Vi skal i det følgende gå nærmere inn på forhold som påvirker implementeringen av etikksatsingen. Her benytter vi modellen til Jacobsen, omtalt i kapittel tre.

6.8.1 Strategi og ledelse

I juni 2008 behandlet bystyret sak om etikk og korrupsjonsforebyggende arbeid i Bergen kommune. Saken inneholdt "Etisk standard i Bergen kommune", antikorrupsjonsarbeid, opplæring i etikk for ledere og arenaer for etisk refleksjon blant annet.

Etisk standard og etikkarbeidet for øvrig er godt forankret på politisk nivå i kommunen.

I hvilken grad leder har et operativt ansvar og er involvert i etikkarbeidet varierer. De stedene hvor etikk er kommet høyt på dagsorden, er virksomhetslederen selv ofte aktivt engasjert i etikkarbeidet. I en annen enhet fant vi svakere forankring hos leder. Her var det ikke avsatt egen tid for arbeidet og det var ikke lagt en overordnet strategi for hvordan en kan få til etikkarbeid. Bildet av utfordringer med etikkarbeidet ble forsterket av de ansattes fortellinger og vurderinger. Men vi finner også at ledere uttrykker sterk muntlig tilslutning til ideene om aktivt etikkarbeid, uten at det nødvendigvis har materialisert seg i et levende etikkarbeid.

Lederengasjement og at leder forankrer etikkarbeidet kan se ut som en viktig nødvendig forutsetning, men det er ikke i seg selv en tilstrekkelig suksessfaktor for aktivt etikkarbeid.

6.8.2 Drivkrefter

Samfunnsutvikling og lovverk

I flere av enhetene påpekes det at den generelle samfunnsutviklingen og lovverket har endret praksis. Et av sykehjemmene illustrerer poenget. Det legges vekt på at det som i nyere tid i størst grad har endret holdninger, refleksjon og praksis er *pasientrettighetsloven* som kom i 2009. Dette resulterte i refleksjon om praksis, særlig i forhold til tvangsbruk og hvordan man møter pasientene. Det pekes eksempelvis på hvordan situasjonen var for 20-30 år siden og hvordan det var en helt annen tenkning omkring pasienter og arbeidsmetodene. For eksempel kunne det være 3 pasienter på et rom og man hadde kanskje også en praksis tidligere der man la pasientene veldig tidlig, så tidlig som kl. 15.30. Nå er dette helt utenkelig.

I mange av enhetene kobles etikken til spørsmålet om tvang. Informanter forteller at etikk i stor grad kobles til lovgivning om rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt (kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven, kapittel 4a i pasientrettighetsloven). Dette

er noe som de ansatte diskuterer i stor grad. Man bruker e-læringsverktøyet "Helsekompetanse" som grunnlag for intern opplæring.

Kommunenes overordnede etikksatsing har betydning

Vi finner at Bergen kommunes satsing på etikkveiledere har betydning. Det er gitt opplæring til over 200 etikkveiledere i Bergen kommune. I alle enheter vi har undersøkt har etikkveiledere blitt kurset. Ledere har god kjennskap til etikksatsingen og gjennomgående er også de ansatte orientert om etikksatsingen.

6.8.3 Kontekst

Ressursknapphet

Vi finner at ressurser kan være en utfordring. Særlig gjelder dette sykehjem. Situasjonen er annerledes i bofellesskap og dagsentertjenesten, hvor det er noe mer tid og rom for samtale generelt. I hvor stor grad ressursknapphet er en utfordring varierer.

I en av enhetene fikk vi inntrykk av at tid og ressurser var en meget knapp faktor for de ansatte som arbeider med pleie. I gruppeintervjuet med de ansatte hevdes det at i liten grad er rom for refleksjon i arbeidshverdagen. Det pekes på en hektisk hverdag og at det er vanskelig å få avsatt tid. Det at sykehjemmet har korttidsplasser gjør at det ikke er rolige tider. Det er ikke særlig plass til refleksjon i arbeidshverdagen. Man må derfor ta opp etikk på morgenmøtet. De ansatte opplever en mengde ulike utfordringer som samlet sett gjør etikkarbeidet vanskelig:

Flere av de ansatte påpeker at det er en svært presset situasjon for hjelpepleierne. De har ofte ikke tid til å gjøre en tilstrekkelig faglig god jobb. De ansatte forteller at det oppstår mange situasjoner i forhold til daglig stell som har etiske sider. Det pekes på at man nok relativt ofte gjør handlinger som kan oppleves som etisk vanskelig på grunn av tidspress.

På generelt grunnlag pekes det på at det ofte er vanskelig å få gjort alt man skal. Det kan være at man får gjort 3 av 5 viktige ting. Det nevnes som eksempler at man må kutte ut ting som berører beboernes personlige hygiene. Det hevdes at slike ting skjer regelmessig i norsk helsevesen.

I en annen enhet fremheves også tid og ressurser som en mulig utfordring, men i mindre grad enn i eksempelet over. En vesentlig forskjell mellom de to eksempler er at det ene bygger på intervjuer med

hjelpepleiere og hva de opplever, mens eksemplet fra Berghus kommer informasjonen fra etikkveilederne. Etikkveilederne ved Berghus forteller at tid og ressurser kan være en mulig utfordring. Det er et ønske om mer tid til å jobbe med etikk. Et ønske er å få etikk som en helt integrert del av hverdagen. Samtidig finner vi at det er en del variasjon i hvor mye tid etikkveileder bruker på etikk. Noen har et kvarter på slutten av dagen til etikk, noen har en halv time hver dag. I snitt virket det som om man mente at 2 timer til etikk i uken var representativt for Berghus. Samtidig understrekes det at man som *etikkveileder* ikke nødvendigvis trenger så mye tid for å forankre og gjøre etikk til en del av virksomheten. Det som ble betonet som viktigst var å ha tid, ressurser og rom til å skape systematikk og noen faste rom for etisk refleksjon.

Vanskelig å nå alle ansatte

En annen intern kontekstuell utfordring i arbeidet med etikk i denne sektoren ligger i at arbeidet i de ulike virksomhetene foregår i turnus. Dette innebærer at det blir vanskelig å oppnå kontakt med del av de ansatte og nå alle gjennom opplæring er utfordrende. De intervjuede virksomhetslederne og faglige lederne poengterer i flere tilfeller at de som arbeider i natt-, deltid-, og helgearbeid er vanskeligere å engasjere i de ordinære prosessene som innebærer etikkarbeid. Det blir i praksis meget vanskelig å sikre at alle nås.

Type virksomhet

Vi finner videre at det for både de formelle og uformelle arenaer for etisk refleksjon synes å være betydelig forskjell i forhold til hvilken type oppgaver og virksomhet man er i innenfor helse- og sosialsektoren. I sykehjem er presset på å bruke tiden til produksjon stort. Særlig gjelder dette ved korttidsplasser. På det ene sykehjemmet vi besøkte, "Bergsjø", var tid og stort press en av årsakene til at det var lite rom og arenaer for etisk refleksjon. Det er alltid noen behov som kan dekkes hos brukerne. Vi ser at det kan være enklere i bo- og omsorgsenheter. Dette poengteres og illustreres i gjennomgangen av ett av eksemplene, Bergbo, hvor arbeidshverdagen er slik at man har god tid til å snakke med pasienter og kolleger. Det er for så vidt miljøarbeid og kommunikasjon som er selve arbeidet. En annen enhet som synes å ha opprettet relevante og gode møteplasser for etisk refleksjon er Berghus. På den annen side er

det også noen av sykehjemmene som har greidd å skape arenaer og kultur for etisk refleksjon.

Resultatstyring

Enkelte av lederne, særlig i intervjuet med Hjemmesykepleien, peker på at innføringen av en systematisk resultatstyring og såkalt aktivitetsbasert finansiering, oppleves utfordrende i forhold til etikksatsing. De mener mål- og resultatstyring legger press på ressursstyring og at det er vanskelig å prioritere etikk. Etikk er imidlertid i ferd med å inngå som en resultatstyringsindikator.

6.8.4 Innhold og omfang

Forankring

Forankringen er nøkkelfaktoren for å få til endring og bedre etikkarbeid. Forankringen i Bergen har vært meget god og det har særlig vært bra at man har hatt så god forankring i så mange ledd: Fra toppledelse og prosjektgruppe i kommunen, blant ledere og etikkveiledere.

Arenaer

Møteplasser for etisk refleksjon er fysiske, sosiale eller virtuelle rom, av formell eller uformell karakter, som blir opprettet i virksomheten for å diskutere og reflektere over etiske problemer og dilemmaer.

I det følgende skiller vi mellom formelle og uformelle arenaer. Formelle arenaer er i denne sammenheng møteplasser med en noenlunde fastsatt regularitet.

Etisk refleksjon i formelle arenaer

Hovedinntrykket er at mye av etikkarbeidet som gjøres i formelle arenaer, dekkes inn av allerede eksisterende formelle møteplasser. Vi finner blant annet at etikk diskuteres i følgende eksisterende arenaer:

- Morgenmøter
- Rapportmøter (overlapp i turnus)
- Personalmøte
- Leder møte
- Arbeidsmiljøutvalg

Det er betydelig variasjon mellom de ulike enhetene i helse- og sosialsektoren. Dette gjelder både i forhold til *hvor mange* formelle arenaer det er og i hvilken *grad* etisk refleksjon synes å være en integrert del av innholdet og diskusjonen på disse møteplassene. Vi finner her stor variasjon, fra noen som ikke har fått rammer for å jobbe med etikk, til de som relativt lett har fått på plass en struktur med ukentlige møter om etikk på opptil en times varighet.

Uformelle arenaer

Uformell etisk refleksjon skjer i lunsjen og i det løpende arbeidet. Her finner vi betydelige variasjoner, fra miljøer der man nærmest hele tiden har fokus på etikk og det å stille spørsmål til miljøer hvor det er mindre rom for etisk refleksjon.

Verktøy

Hovedbildet er at de fleste av enhetene har prøvd ulike verktøy. Det er imidlertid betydelig variasjon i bruk av verktøy.

Det følgende er eksempler på brukte verktøy:

- Den pedagogiske sola
- Refleksjonstur: (walk & talk), med påfølgende runde rundt bordet
- Etikkboks: Alle kan legge et etisk dilemma, "personalsak" eller "brukersak" i en boks. Saken sendes på mail til alle som skal være med på det påfølgende møtet om saken
- Etisk søkesirkel
- Kommunikasjonsregler
- Dialogspill: man sitter rundt et bord. Det settes fram en påstand, som man melder seg enig eller uenig i ved hjelp av et kort. Noen bruker denne formen, andre opplever at det blir påtvunget at alle skal ha en mening med en gang. Noen har fjernet kortet som middel.
- Kollegaveiledning: Refleksjonsteam

Refleksjonslunsjer, film om etikk og dialogspill/refleksjonskort er de verktøy som gjennomgående har vært prøvd i de fleste enheter vi har besøkt.

6.8.5 Prosess og tid

Lederengasjement

De stedene hvor etikk er kommet høyt på dagsorden, er virksomhetslederen selv ofte aktivt engasjert i etikkarbeidet og har tydeliggjort viktigheten av etikkarbeid gjennom å gi prioritet og fokus. Men vi finner også at ledere uttrykker sterk muntlig tilslutning til ideene om aktivt etikkarbeid, uten at det nødvendigvis har materialisert seg i et levende etikkarbeid. Vi har konkludert med at lederengasjement kan se ut som en forutsetning, men det er ikke i seg selv en tilstrekkelig suksessfaktor for aktivt etikkarbeid.

I Berghus understrekes videre betydningen av leders forankring av etikksatsingen. Dette er et eksempel på at lederstilen og hvorvidt lederen selv er bevisst og fokusert på etikk påvirker hvor etikkbevisst og etikkfokuset virksomheten selv blir. Vi finner også at engasjement til etikkveilederne, som ildsjeler og pådrivere som en viktig driver for etikkarbeidet.

Forsterkning av eksisterende prosesser

Et eksempel på en enhet som er kommet inn i en god sirkel er Berghus. Her finner vi at eksisterende kultur og profesjon har vært en driver for etikk. Det pekes for det første på at de ansatte har en etikkkomponent i utdanning og i sin selvforståelse av arbeidet. For mange er etikk et kriterium for kvalitet i deres arbeid og arbeidet med etikk oppfattes som en naturlig del av det faglige arbeidet som skjer i virksomheten. Hovederfaringen er at satsingen på etikk og etisk refleksjon ikke møter særlig motstand. Fokus på etikk oppleves som relevant og nyttig.

I en annen enhet hadde man en eksisterende nærvervsgruppe. Det gjorde at det var lettere å starte opp etikkarbeidet. Det startet ikke fra scratch. Det synes som dette har hatt meget positiv betydning for etikkarbeidet i Dagsentertjenesten. I dagsentertjenesten brukte man en struktur og organisasjon som allerede var etablert gjennom nærvervsprosjektet.

Det synes som etikksatsningen her er vellykket delvis fordi man har kommet inn i en god sirkel. Det er i en virksomhet som har forutsetninger for samtale i arbeidshverdagen. Man har kunnet bruke en eksisterende struktur og organisasjonskulturen har medvirket til en forholdsvis ukomplisert implementering.

Særlig synes forankringen i ledelse å være en viktig suksessfaktor.

Tid til refleksjon

Et annet eksempel som illustrer de momentene vi fremhever i det følgende som god praksis og suksessfaktorer er erfaringene ved Bergbo. Informantene vektlegger her at det er viktig med nok møtepunkter og ha tid nok til refleksjon. Dette pekes på som en suksessfaktor i dette beboersenteret.

De ansatte og ledelsen er i en situasjon der de har tid nok til å snakke sammen og reflektere over problemer og utfordringer. Denne virksomheten skiller seg nok i så måte ganske mye fra sykehjem og tilsvarende.

Det er viktig å ha arenaer hvor en kan ta opp problemstillinger. Erfaringen for både de ansatte og ledelsen er at man bør ha noen formelle arenaer i tillegg til alt det uformelle. Her synes det som de ansatte i større grad poengterer at man noen ganger i året bør ut av senteret for å få sammenhengende tid til refleksjon og ta opp spesielle spørsmål.

Struktur

Det er helt nødvendig at det er noe struktur. Hvis ikke det er en som har ansvar, glir det ut. Etikkarbeidet bør også være nedfelt i styringskort. Ellers risikerer man at det blir *målkonkurransen* og at arbeidet med etikken taper.

Både leder, etikkveileder og de ansatte påpeker at det må være en viss struktur og systematikk. En bør ha etikkmøter internt minst 2-4 ganger i året og en person må ha spesifikt ansvar for å sette fokus på etikk. Det bør være etikkveileder, som ikke trenger å bruke så mye tid på dette, men samtidig ha dette forankret i sin stilling. Etikk må være prioritert i ledelsen og hele virksomheten.

De ansatte påpeker det samme. Det er stort fokus på etikk og utfordringer i praksis og gjennom de uformelle arenaer, men det kan være behov for enda mer struktur og systematikk.

Åpenhet

Ansatte ved et beboersenter framhever at det er preget av flat struktur og lav terskel for å ta opp ting.

De ansatte jobber tett sammen og hverdagen og arbeidet har også en karakter som muliggjør mye løpende samtaler også om vanskelige etiske dilemmaer. Det synes som en flat struktur, etablert kultur og ikke minst arbeidets karakter med tid og rom til samtaler mellom de ansatte, er viktige suksessfaktorer for å etablere rom og kultur for etisk refleksjon.

Et hovedpoeng som løftes frem er at arbeidet med etikk må ta utgangspunkt i de konkrete utfordringer, rolle og situasjoner som man kommer opp i. Flere informanter poengterer at en slik situasjons- og praksistilnærming til etikk bør kombineres med systematikk og struktur.

En etablert kultur med åpenhet er viktig. God forankring og ledelse kan også endre kulturen gjennom etikketsatsingen til å bli enda mer åpen og reflekterende.

Situasjonsrelatert

Etikk som prinsipper og verktøy kan bli abstrakt for de ansatte. Hovedsatsingen bør være på å få inn etikk og etisk refleksjon i de konkrete situasjoner. Etikk bør bli en arbeidspraksis. Dette kan gjøres ved å tilrettelegge til åpenhet og refleksjon som en del av kulturen.

Går det seg til av seg selv?

Et viktig poeng er at etikketsatsingen må vare over tid. Dersom man nå tar bort fokus vil det være risiko for at mye forsvinner. Det må være fokus på grunn av stort press på tid og fokus. Hvis ikke kan etikken tape i «målkonkurransen».

En nøkkelutfordring synes å være å få mobilisert de ansatte. Dette kan være vanskelig. De ansatte har fokus på drift og mange oppgaver i en presset hverdag. Dette taler i retning av at etikketsatsingen må være strukturert og pålagt. Man må «nudge⁶³» de ansatte til å prioritere dette. Samtidig er det svært viktig at etikken blir relevant, at man får til «hverdagsetikk». Man må ha både en top-down og bottom-up tilnærming.

⁶³Moderne «behavioural economics» (Thaler and Sunstein 2008) beskriver strategien: «nudge»/dytte i riktig retning.

6.9 Resultater i Bergen

Etikksatsingen synes å gi resultater. Særlig gjelder dette i form av økt bevissthet og at det er enklere å ta opp spørsmål av etisk karakter. Vi ser også at det i en del enheter er skapt strukturer og kompetanse som ikke var der før i samme grad.

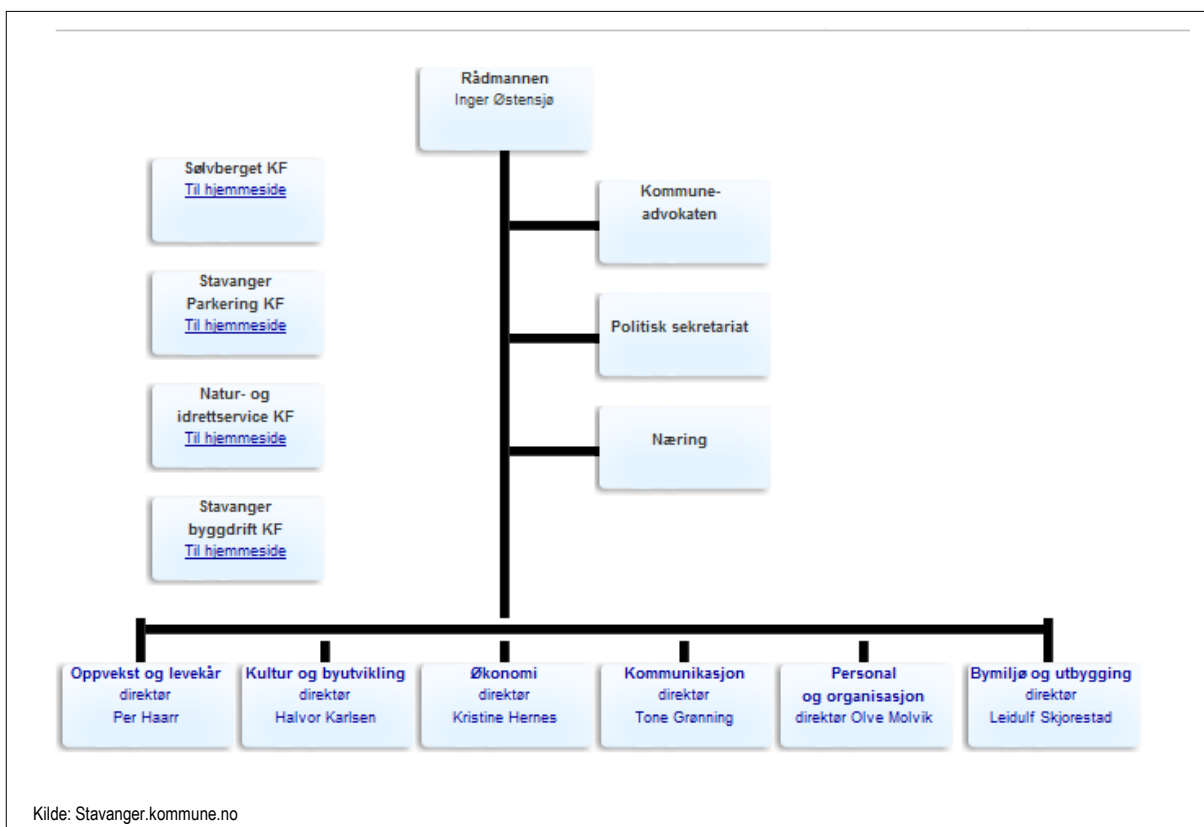
Bergen kommunes satsing på etikkveiledere har hatt stor betydning. I alle enheter vi har undersøkt har etikkveiledere blitt kurset. Ledere har god kjennskap til etikksatsingen og gjennomgående er også de ansatte orientert om etikksatsingen.

Etter vår vurdering er det viktig å reflektere over hvilke resultater det er rimelig å forvente av en slik etikksatsing. Endring av holdninger og praksis tar tid. Derfor er det svært vanskelig å fange opp etter 1-2 års satsing.

Kapittel 7. Etikkarbeidet i Stavanger kommune

I dette kapitlet vil vi beskrive implementeringen av etikkarbeidet i Stavanger. Kommunen har følgende organisasjon:

Figur 5: Organisasjon Stavanger kommune



For å få et helhetlig bilde av hvordan man arbeider med etikk i kommunen, har vi hentet data fra sektorene

- Oppvekst og levekår
- Bymiljø og utbygging
- Kultur og byutvikling
- Personal og organisasjon
- Økonomi

Utvalget av enheter er gjort i samråd med oppdragsgiver. Oppvekst og levekår er en stor sektor som omfatter tjenestetilbud som i mange andre kommuner er separat organisert. Oppvekstområdet omfatter barnehager og skoler, mens levekår omfatter helse- og omsorgstjenester. Det er derfor naturlig at mye av datainnsamlingen i Stavanger har vært konsentrert om denne sektoren. Personal og organisasjon er en sentral stabsenhet med en viktig rolle i

kommunens utviklingsarbeid, herunder etikkarbeidet.

Vi skal i det følgende presentere våre funn fra disse sektorene.

7.1 Innsats

7.1.1 Etisk standard ble til

Rogaland Revisjon IKS gjennomgikk for flere år siden retningslinjer i kommunen. Revisjonen påpekte at kjennskap til etiske retningslinjer burde vært høyere. Det burde være bedre forankring på ledernivå og bedre varslingskultur. Dette ble grepet fatt i da kommunen reviderte sin arbeidsgiverstrategi, blant annet med innføring av nye verdier (fra 2007). I forlengelsen av arbeidsgiverstrategien jobbet kom-

munen med å få etablert en ny etisk standard. I det arbeidet var det et poeng fra arbeidsgiversiden at man ikke bare skulle ha etiske retningslinjer, men ha noe som skaper grunnlag for prosessarbeid på etikk ute i linjen. Man var bevisst på å stimulere til refleksjon.

Det er prosessen som er viktig, med prosess får man fram i panna hva som er viktig å reflektere rundt. Kilde: HR-rådgiver

Resultatet ble en standard med følgende temaer:

- samfunnsansvar og yrkesetikk
- habilitet
- informasjon
- personlige fordeler
- forretningsdrift
- varsling av kritikkverdige forhold
- etikk i det daglige

Man gikk bort fra en etisk standard som beskrev forhold nøye og over til en som er mer åpen og skal bidra til at ansatte reflekterer i stedet for å få klar beskjed. For eksempel heter det om personlige fordeler følgende: *Gaver og personlige fordeler av mindre verdi som gis til vanlige anledninger (høytider, markeringer m.m.) aksepteres.*

En slik formulering er mindre presis enn tidligere formuleringer om bestemte beløpsgrenser. Begrepet «mindre verdi» blir nå gjenstand for fortolkning. Stavanger har vært bevisst på at det kan være utfordrende å gå bort fra «du skal ikke» - formuleringer, det krever prosess i de enkelte virksomhetene, og at ledere bruker tid.

Er standarden egnet til å skape prosess med etisk refleksjon? Eller blir den for generell? Våre informanter i PO mener at standarden er bedre enn den forrige. Den er annerledes enn klare forbud/påbud. En veldig normativ standard vil være mindre egnet til å skape refleksjon, sier man i PO.

Fra PO peker man videre på at det over tid har kommet så mange krav på mange områder at ledere og medarbeidere kan bli redde for å gjøre ting av frykt for å gjøre feil. Mye krav og forventinger kan føre til at vi blir handlingslammet. Tilnærmingen innen etikk kan i så måte være bedre.

Dette henger også sammen med tiden vi lever i. Som arbeidsgiver forventer PO at etikk er internalisert i den enkelte kultur mer enn før. Når vi inviterer medarbeiderne til å gå inn i et etisk handlingsrom, ligger

det i det en idé om de myndiggjorte medarbeidere, sier PO-informanter. Dette medarbeidersynet bygges også inn i ny arbeidsgiverstrategi fram mot 2025. Et hovedmål i den nye strategien er at man skal være en attraktiv arbeidsgiver, som evner å beholde ansatte. Strategien tilpasses for en ny tid og da må også personalhåndbok og andre dokumenter endres.

7.1.2 Verdier og etikk samtidig

Arbeidet med etikk har gått til dels parallelt med en stor prosess rundt kommunens verdier. Kommunen presenterer visjon, verdier og etikk samlet. Kommunens visjon er «*Sammen for en levende by*». Kommunens etiske standard ble utviklet parallelt med kommunens verdier. Det ble utarbeidet tre verdier:

- Er til stede
- Vil gå foran
- Skaper framtiden

De nye verdiene ble introdusert gjennom store kampanjer. Man laget en veileder som alle virksomhetsledere fikk tilgang til og som utdyper hva dette er. Veilederen «Oppfølging av kommunens arbeidsgiverstrategi. Veileder i arbeidet med verdier og etikk. Framgangsmåter i tjenesteutvikling gjennom myndiggjøring av medarbeidere» ble utgitt av Stavanger kommune november 2008.

I KS sitt dokument «Myndiggjorte medarbeidere gir bedre pleie- og omsorgstjenester» fra 2005 forklares begrepet slik:

“Myndiggjorte medarbeidere er ansvarlige og selvstendige medarbeidere som har fått og grepet retten til å beslutte på områder der de er kompetente. Det dreier seg om innflytelse og kontroll over egen arbeidssituasjon”. Kilde: KS

Man valgte en form som krever prosess. Verdiene ble tatt inn i virksomhetsplaner.

7.1.3 Etikk i ledelse og styring

Kommunen jobbet mye med å få verdier og etikk inn i ledelse og styring. Ett grep var gjennomføring av et stort lederutviklingsprogram for 800 ledere. Verdier, visjon og etikk har vært gjennomgående i dette, som har vært et program over fem år. Det legges også inn i all lederutvikling og fagutvikling, herunder i Rektor skolen for nye ledere i skolen.

Det er ikke laget et eget kursprogram på etikk, noe som har vært bevisst fordi kommunen jobbet så mye med verdiene.

Etikk er lagt inn i styrings- og ledelsesmodellen. Mange ledergrupper har hatt det som tema, og rådmannen har uttrykt en forventning om at etikk er på agendaen i ledermøtene. Etterlevelse av verdiene og etikk er tatt inn i ledersamtalen. Kommunen har vektlagt etikk i lederopplæringen. Stavanger kommune har utformet kjerneprinsipper for ledelse:

- Verdifellesskap
- Samspill
- Mål
- Resultat
- Mangfold

I våre intervjuer med ledere har disse prinsippene ikke blitt nevnt. Det interessante i denne sammenheng er at Stavanger kommune har formulert prinsipper som de betrakter som en ramme rundt ledelse av myndiggjorte medarbeidere (Kilde: Veileder for oppfølging av kommunens arbeidsgiverstrategi, november 2008). Myndiggjøring av medarbeidere står ganske sentralt i tenkningen rundt etikk i Stavanger.

Etikk ligger som tema i medarbeidersamtaler og i introduksjonskurs for nyansatte. Det inngår også inn i den årlige medarbeiderkartleggingen. Hvis ansatte svarer at de ikke kjenner til etisk standard, kommer det fram i denne målingen. Lederne blir fulgt opp på medarbeiderundersøkelsen, herunder etikk. PO legger til grunn at når man blir målt på noe, får det fokus.

Etikk er integrert i virksomhetsstyringen. Etikk er på dagsorden i ledermøter. Det holdes nær årlig samling med virksomhetsledere der etikk er på dagsorden. I Oppvekst og levekår er etikk godt integrert i styring og ledelse. I skolesektoren tas etikk opp regelmessig i for eksempel ledersamtaler, oppstartsamtaler og for øvrig i det daglige. En leder mener det er et suksesskriterium at etikk vies oppmerksomhet på en systematisk måte, noe han mener karakteriserer kommunen.

7.1.4 Prosessveileder

Man laget en prosessveileder hvor man var opptatt av både etikk og verdier sammen. Det har ført til at det ikke har blitt tydelig forskjell på etikk og verdier.

Etisk standard ble utviklet uten å bli fulgt opp med spesiell implementering. Veilederen som omhandlet både etikk og verdier ble den sentrale.

Når vi spør informanter i PO om arbeidet har fokusert på både forvaltningsetikk og profesjonsetikk, er svaret at det nok har blitt mindre forvaltningsetikk. Årsaken er at det blir mer «basic når vi er ute», altså at det blir de operasjonelle spørsmålene som tar plass. Dette vil vi tro henger mye sammen med virksomhetenes karakter.

7.2 Etikkarbeid i økonomiavdelingen

Økonomiavdelingen består av syv underavdelinger: Budsjett, Kemner, Innkjøp og anskaffelser, Planutvikling, IT, Økonomi drift, SK-regnskap. Vi har gjennomført intervjuer med ledere og fokusgrupper med ansatte hos Kemneren og på Innkjøp og anskaffelser.

Det har ikke vært noe systematisk arbeid eller målrettet prosjekt med etikk i avdelingen.

7.2.1 Resultat

Både på Innkjøp og anskaffelser og hos Kemneren kan etikk tas opp i forbindelse med medarbeidersamtaler og medarbeiderundersøkelser. Enkelttilfeller med seminarer og fagdager med etikk i fokus har vært organisert på begge avdelingene.

De nyansatte som ble intervjuet fikk ikke noen innføring i Etisk Standard, hvilket de selv påpeker som noe som kan være nyttig. Hos Kemneren har avvikssystemet «Synergi» blitt gjennomgått. Det er ikke blitt anvendt til varsling.

Arbeidet med etikk har vært en del av kommunens initiativ for etisk handel, der innkjøpsavdelingen har ansvaret for å forsikre seg om at det pågår en etisk handel gjennom kommunens innenlandske og utenlandske leverandører. Når det gjelder praksisen i anskaffelsesprosessen ser lederen forbedringsmuligheter, basert på sin erfaring med etikk i en annen kommune. Det oppstår fremdeles situasjoner hvor det er uklart hvordan man skal reagere, men da

påpeker lederen at det gjelder å jobbe med Etisk Standard og operasjonalisere den i forholdt til sin virksomhet. Dette har lederen som en prioritet i det videre arbeidet med etikk.

Når det gjelder arbeidet med de overordnede dokumentene forteller lederne at Stavanger kommunes verdier er nyttige for dem, verdiene er mer synlige enn de andre dokumentene, de er tydelige og lett å identifisere seg med. Verdiene kommer opp i interne møter og de får en positiv tilbakemelding utenifra. Samtidig observerer vi at i noen avdelinger følges verdiene mer opp enn i andre avdelinger og at i noen virksomheter så arbeides det mest med verdiene på ledernivå. Det er også mulig å se forskjell mellom fokusgruppene ettersom det i noen virksomheter er kun lederen som vet om disse og bruker disse i hverdagen, mens de ansatte synes at disse verdiene kommer ovenfra og ned og diskuteres i enkelttilfeller, dvs. at de ikke holdes gående.

Generelt sett finnes det ingen faste metoder, verktøy og møteplasser for etisk refleksjon. Lederne forklarer at etiske dilemmaer ikke oppstår så ofte i deres virksomhet. De ansatte gir eksempler på etiske aspekter som har å gjøre med atferd overfor kundene. Når det oppstår et problem med en etisk dimensjon, behandles den først sammen med nærmeste overordnede for deretter å løftes opp til ledelsesteamet dersom den ikke blir løst ved første ledd eller om problemet har en generell betydning for praksisen.

Etikk kan også dukke opp i uformelle samlinger på avdelinger, på seksjonsmøtene og på fellesmøtene. Etikk blir et diskusjonstema i de situasjoner der det handler om at kommunen tar sitt ansvar for etisk handel, i ansvaret som oppdragsgiver, som arbeidsgiver osv. Etikk blir også et tema når det handler om å ha makt og forvalte kommunens penger. Etikk kobles da til kvaliteten i forvaltningen uttrykt i begreper som korrupsjon, åpenhet og gjennomsiktighet av forvaltningen.

Fokusgruppediskusjonen tyder på at det finnes en bevissthet om etiske aspekter. Etiske dilemmaer oppstår når man må bestemme hvilke etiske krav man skal ha til et produkt eller en leverandør, eller hvilke kriterier en avtale skal oppfylle, tilpasning av anskaffelsesreglene i forhold til ideelle organisasjoner der det iblant kan oppstå gråsoner mellom hva som er juridisk riktig og hva som er etisk riktig.

I økonomistaben sentralt er man opptatt av at det man gjør skal kunne «tåle en forside i RA», altså i lokalavisen.

I økonomistaben kan de etiske utfordringene variere. Dels handler det om mer generelle utfordringer som for eksempel invitasjoner til seminardeltakelse, der man til tider ser at prisen er satt kunstig lavt, eller gaver i form av invitasjon til arrangementer. Invitasjoner kommer til en viss grad i stedet for gaver, som det var mer av tidligere. En leder mener at dette er forhold som de ansatte er bevisste på og at det utøves et godt skjønn i slike saker. Mer aktuelt er etikken i de fordelingsmodeller som beskriver tjenestetkvalitet og finansiering av tjenester. Her kommer etikk tungt inn, både internt i avdelingen og i dialogen mellom økonomistab og ledere for de enkelte tjenesteproduserende enheter.

Ledelsen i økonomiavdelingen framhever også betydningen av at dokumenter som beskriver rammer for etikk er gjort tilgjengelig. Kommunens retningslinjer er kjent, og etikk tas opp jevnlig i saksjonsmøter slik at det «holdes varmt».

7.3 Etikkarbeid i personal og organisasjon

Personal og organisasjonsavdelingen har ansvaret for følgende hovedområder: Arbeidsgiverstrategi, Lønns- og tariff-forhold, HMS, Bedriftshelsetjeneste, arbeidsmiljø, rådgivning og bistand innen arbeidsgiverområdet, arkiv, servicetorg, beredskap, overformyndieret, organisasjons-, leder- og kompetanseutvikling. På PO har man ansvar for å utvikle regelverket, rammevilkårene for hele kommuneorganisasjonen, inkludert etisk standard, hvorvidt den er god nok og anvendbar. En del av arbeidet består i å følge virksomhetene i organisasjonen. Samtidig som PO arbeider mye ut i organisasjonen, har de få diskusjoner om eget etikkarbeid internt i tjenestområdet. PO sitter i en dobbeltrolle. De utarbeider retningslinjer for hele kommunen, men har måttet spørre seg om hva man gjør selv. PO har observert at andre enheter i kommunen «har vært flinke» og fått til ting innen etikk. Dette har vært utløsende på deres egen interne oppmerksomhet. Nå er etikk på agendaen også der, og man observerer at det hele tiden dukker opp nye problemstillinger. Det kan dels dreie seg om spørsmål med mer allmenn aktualitet, slik som registrering av arbeidstid, lengde på pauser og adferd kolleger i mellom.

7.3.1 Resultat

I intervjuene får vi vite at man har jobbet med refleksjon over egen praksis og holdninger i en periode med «velg en case»-verktøyet. I en tid ble det diskutert etiske spørsmål i møtene. En gang i uken ble det diskutert egen rolle og holdning ut ifra en spesifikk situasjon som har oppstått i arbeidet. Dette arbeidet har likevel avtatt og oppfattes som en svakhet i dag. Diskusjonene handlet blant annet om å finne balansen mellom ansvar for den enkelte og ansvar for helheten, det handlet om hvordan de ansatte snakket til de andre om det. De ansatte ved denne enheten får ofte innsyn i andre virksomheter ved f.eks. personalspørsmål, ledelsesspørsmål og interne konflikter som kan oppfattes som følsomme for personen og/eller virksomheten det gjelder. I slike sammenhenger kan det oppstå etiske dilemmaer. Begrepet etikk brukes sjeldent av de ansatte selv. Man snakker om rettferdighet og likebehandling, gjennomsiktighet og åpenhet, gjøre noe som man kan stå for, hvordan man behandler andre personer og vil bli behandlet selv. Etikk kommer ofte i fokus ettersom det handler om brukermedvirkning i kommunens arbeid som helhet, men det blir lite eksplisitt etikkfokus internt.

7.4 Tekniske avdelinger

Vi har slått sammen vår rapportering av etikkarbeidet i enhetene Bymiljø- og utbygging og Kultur og byutvikling. Årsaken er at de til dels likner på hverandre og at det har vært få informanter i den ene enheten.

Bymiljø og utbygging (BMU) har ansvar for tekniske tjenester som vann, - avløp og renovasjon, alle kommunale gater og uterom, parker, idretts- og naturområder og forvaltning og utvikling av alle kommunale bygg- og eiendommer. Avdelingen har følgende enheter: Stavanger eiendom, Park og vei, Idrett, Vann- og avløp, Renovasjon, Plan og anlegg, Miljøseksjonen, Fellestjenester, Juridisk, Utbygging, Bevilling. Vi har besøkt to enheter.

Kultur og byutvikling har ansvaret for boligbygging, næringsutvikling, transportløsninger og kulturtilbud i Stavanger. Avdelingen har også ansvar for å ta vare på viktige deler av byens kulturhistorie. Avdelingen er oppdelt i 5 enheter: Byantikvaren, Byplan, Kommuneplan, Transportplan, Byggesak, Geodata og Kultur. Virksomheten har overordnet ansvar for forvaltning av plan- og bygningsloven, med mandat

for behandling av alle søknadspliktige byggetiltak og utføre tilsyn og kontroll i byggeprosjekter.

Byggsaksområdet er et område der det kan oppstå motstridende forventninger mellom forvalter og bruker, hvor det særlig kan handle om makt i behandling, tilsyn og kontroll av byggesaker. Det er også en utfordring å balansere effektivitet og service, ressursytning og brukerorientering, forklarer informanten. Når kan man si at nok er nok i en prosess? Og hva er god nok service til brukeren? Det er en vanskelig balansegang, forklarer en informant.

Etikken synes å ha en annen betydning for disse virksomhetene enn i Oppvekst og Levekår. Virksomhetene har ulike avstander til kundene. Mange av dem arbeider ikke direkte med eller i daglig nær kontakt med kundene. Miljøet er preget av et teknisk-økonomisk tenkesett. Arbeidet er til dels rutinepreget og regulert. Det finnes liten ukklarhet i selve arbeidsinnholdet, ifølge de intervjuede. Etikkdimensjonen prioriteres ulikt fra en underavdeling til en annen. Informanter sier at problemer med etiske aspekter dukker opp iblant og man tar stilling til det der og da. Etikken kobles til en konkret situasjon eller en handling og uten en slik situasjon med etisk innhold som oppstår i arbeidet, så tas etikkspørsmål generelt ikke opp.

Eksempler på tilfeller der etiske aspekter kan melde seg, er ved valg av leverandører, i forholdet mellom de ansatte og de ulike leverandørene, eller i forbindelse med mottak av gaver.

7.4.1 Resultat

Etikk er vanligvis ikke et diskusjonstema i de to undersøkte enhetene. Mange av de intervjuede ansatte opplever etikkdiskusjonen som generell og etterlyser mer åpenhet, mer engasjement fra ledelsen og konkrete satsinger på dette området.

Ingen verktøy eller spesifikke modeller for etisk refleksjon blir anvendt i disse enhetene. De ansatte i de ulike enhetene oppgir lite fokus på etikk, men mener at det burde fokuseres mer på det. Noen av de intervjuede lederne etterlyste også mer oppmerksomhet rundt etikk og så behovet for gode verktøy og metoder som passer deres virksomhet.

Når det gjelder kommunens verdier og Etisk Standard oppgir noen av de intervjuede at de vet om at disse finnes, men at det har vært lite gjennomgang med de ansatte og disse kommer sjelden opp til

diskusjon eller blir brukt i praksis. De nyansatte som intervjues, oppgir at de ikke har fått en introduksjon i disse.

7.4.2 Utfordringer

I disse to enheter er utfordringen å sette i gang en prosess med fokus på etikk. Mange av de intervjuede oppgir at arbeidsbyrden og mangel på tid er faktorer som gir lite rom for andre aspekter enn de som er direkte koblet til kjernevirksomheten.

Manglende prioritering av etikk fra ledelsen er også noe som intervjuede peker på. Kulturen er preget av saksorientering og teknisk- byråkratisk natur. De fleste ansatte har ikke etikk som en del av sin utdanning, dvs. at etikk ikke er koblet til deres fag, slik som man kan finne i oppvekst- og levekårssektoren. Det forutsettes likevel ved en ansettelse og det forventes fra de som arbeider der å ha evne til å skille mellom rett og galt.

Vi finner ganske svake koblinger mellom det overordnede arbeidet med etikk i kommunen og det arbeidet som pågår på operativt nivå i disse to enhetene.

7.5 Oppvekst og levekår

Oppvekst og levekår har ansvaret for store deler av tjenestetilbudet i kommunen. Sektoren består av: Barnehage, Barn og unge, Skole, Levekår og Helse. Sammenlagt har sektoren ansvaret for 207 virksomheter, herunder 41 grunnskoler, 57 barnehager, 4 helse- og sosialkontorer, 8 hjemmebaserte tjenester, 10 sykehjem og 18 bydekkende tjenester.

7.6 Etikkarbeid i Oppvekst

Vi har gjort 4 intervjuer og 3 fokusgrupper innenfor oppvekstområdet. Videre har vi besøkt to skoler.

Vi besøkte en liten skole, her kalt Stavsund. Det arbeides praktisk i team. Når etiske spørsmål dukker opp, blir det rektor som håndterer det. Det finnes ikke en formell rolle for etikkarbeid. Ledelsen er usikker på om det er behov for et systematisk arbeid med etikk på skolen. Tre dokumenter er viktige for Stavsund: verdigrunnlaget, etiske standarder og skolens egen handlingsplan.

Hverdagsetikk er nærværende hele tiden på en skole uten at det blir satt på agendaen. Etikk er ikke et eget tema, med det er en del av planleggingsarbeidet. Etikk tas opp på personalmøter når det foreligger en konkret situasjon. Det kan også komme opp i foreldresamtaler og foreldremøter og i samtaler med elevene om hva som er rett og galt. Stavsund bruker ingen modeller eller verktøy for etisk refleksjon.

Stavland er en stor skole med SFO og en avdeling for spesielle behov. Ledelsen uttrykker interesse for etikk og har arbeidet med etikk tidligere på en annen skole. Ledelsen ser et tydelig behov for å arbeide med etikk og verdier på denne skolen. Respekt er valgt som tema i et eget prosjekt kalt «Respektprogrammet». En del av ansvaret for løsning av etiske dilemmaer er delegert til avdelingsleder og ressurs-teamet.

Et aktuelt dilemma i skolen er knyttet til elevenes psykososiale miljø. Det skal være lav terskel for å melde fra, sier en rådgiver. Blir et barn utsatt, skal vi melde det. «Skolen har informasjonsplikt, og må si noe om hvordan en håndterer sakene.» Skolen har hatt tilsyn om psykososialt arbeidsmiljø – hvorvidt elevenes rett til arbeidsmiljø er brutt, jfr. kapittel 9a i opplæringsloven, om elevenes skolemiljø. Rektorene er blitt mer bevisst på dette. Denne utviklingen har mer bakgrunn i lovgivning og i tilsyn, enn i etikkarbeidet, blir vi fortalt.

En mellomleder i Stavanger-skolen forteller at etikk er en integrert del av skolehverdagen. Han viser til at etiske spørsmål kommer opp hele tiden, blant annet i etterlevelsen av opplæringsloven der elevenes rettigheter er forankret. Videre fremheves taushetsplikt om elevers forhold og regler om arkivering av konfidensielle papirer. Likebehandling av elever er sentralt og her kan det ligge utfordringer i forholdet mellom skolen og mer eller mindre ressurssterke foreldre. Dette oppleves ikke som veldig vanskelig, men det kan tidvis stille skolen overfor situasjoner der man må være bevisst prinsipp om likebehandling.

Det ligger også etiske aspekter i forholdet til ansatte, eksempelvis spørsmål om sykemelding og helse-situasjon til ansatte. I lærerkollegiet kan det tidvis oppstå situasjoner der enkelte har behov for å bruke fellesarenaer til å få sosial støtte eller drøfte frustrasjoner eller erfaringer. Her oppstår av og til behov for å trekke grenser for hva som kan tas opp i et større forum og hva som må reserveres for en mindre krets.

Skoleledelsen i Stavanger framhever at etikk er innbakt i læreplan, i kommunens etiske retningslinjer og i verdier for ivaretagelse av lederrollen. Etikk er også gjort eksplisitt i et eget rundskriv med kvalitetskriterier for lærere. I tillegg til punkt om formelle faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet, er det et eget avsnitt om den etiske dimensjonen i lærerrollen. Kvalitetskriteriene skal være et verktøy i kvalitetsutviklingsarbeidet i Stavangerskolen og skal bidra til en profesjonalisering av lærerrollen. Kriteriene er tenkt å være et redskap for skoleledere i arbeidet med å kvalitetssikre den undervisning som gis elevene. Kvalitetskriteriene kan nyttes i veilednings- og utviklingsdialog mellom leder og ansatt, i medarbeidersamtaler og i rekrutteringsarbeid. Øverste ledernivå i skolesektoren framhever at skole handler om læring og danning.

Vi har intervjuet skoleledelsen, rektor og inspektør, ved en skole i Stavanger. Skolen har skriftliggjort styringssystem i stor grad. Blant annet ligger skolens kvalitetsplan tilgjengelig på skolens område på www.minskole.no. For personalet ligger retningslinjer tilgjengelig på plattformen «it's learning». Rektor er tydelig på at prosedyrer og lignende har liten betydning, det gjelder også etiske retningslinjer. Det er hva man gjør i det daglige som betyr noe. Det å sette elevenes behov først, legger føringer for alt man gjør som leder i skolen, mener rektoren. Det

betyr for eksempel at læreres ønsker og behov i det daglige alltid prøves opp mot om det tjener elevene.

Rektorrollen kan være utfordrende. Overfor foreldrene kan det dukke opp situasjoner der rektor, også i private situasjoner, blir invitert til å ta beslutninger om barn, der man utfordres på hva som er førende prinsipp i ledergjerningen. Informanten er tydelig på at ledelse krever å ta hensyn til skolens formål og oppdrag, og at det må være styrende for de valg en skoleleder gjør i det daglige. Det kan bety å treffe valg som ansatte ikke er fornøyd med. Her peker rektor på noe av det ubehagelige i ledelse. En etisk bevisst leder forstår og tar ansvaret som leder, også når det krever at man treffer upopulære valg.

Etikk som satsing fra kommunen har ikke vært viktig –her er det snakk om større trender. Når etikk synes å være integrert i det daglige arbeidet til skolelederne ved denne skolen, så er årsaken ikke nødvendigvis en bestemt satsing fra kommunen. Det ser ut til at nivået på den etiske bevisstheten ved denne skolen henger sammen med to forhold: tydelig ledelse og samfunnsutviklingen.

Flere informanter i Stavanger er opptatt av at etikk må være en integrert del av ledelse og jobbutførelse. Det må gjennomsyre arbeidet, og ikke isoleres i egne prosjekter. Dette kan forstås som et optimistisk perspektiv på organisasjonens etikk-modenhet, altså at man allerede er kommet langt. Eller det kan være et uttrykk for et syn på hvordan organisasjoner utvikles, altså at det er det i det daglige livet at virksomheten skal utvikles.

Etikk står sentralt i skolehverdagen og er integrert i skoleledelse. Opplæringsloven gir viktige rammer og så har Stavanger innført egne kvalitetskriterier for lærere, hvor den etiske dimensjonen er helt sentral. I oppvekst ser det ut til at man har ført etikkarbeidet langt uten å trekke veksler i særlig grad på kommunens etikkarbeid.

7.7 Etikkarbeid i Levekår

I levekår har vi gjort datainnsamling ved to enheter for hjemmebaserte tjenester, to sykehjem og et sykehjem med omsorgsboliger. De er under gitt fiktive navn. Videre har vi gjort 8 intervjuer og 3 fokusgrupper med virksomhet innenfor levekårsrådet (inklusive barnevern).

Stavheim er en enhet som driver hjemmebaserte tjenester som hjemmesykepleie, miljøarbeidertjeneste, omsorgsbolig, bofellesskap, aktivitetssenter og brukerstyrt personlig assistent (BPA) for voksne.

Ledelsen på Stavheim har deltatt på kurs om etikk og har latt seg inspirere av pilotprosjekt på andre sykehjem. Arbeidet startet med små steg. Det er et mål at alle nyansatte skal gjennomgå kurs i etikk og verdier. Alle avdelinger har en person som har ansvaret for etikk. Personalet går på etikkurs og får veiledning. Det er dessuten obligatorisk med refleksjonsmøter en gang i uken. På Stavheim benyttes ulike metoder og verktøy: 5- trinns metoden, aktiv lytting, trekk et kort, trafikklys, månedens ettertanke.

I fokusgruppen forteller de ansatte at lederen i deres virksomhet er en viktig pådriver i etikkarbeidet. De forteller at den nye ledelsen er mer engasjert og at dette gir en smitteeffekt i virksomheten. Lederen er tydelig på at etikk er et satsingsområde for dem og gjør det mulig å finne en tidsrytme for etiske møter.

På **Stavgård** hjemmebaserte tjenester er fagmøtet og personalmøtet stabile møteplasser der man arbeider systematisk med etikk. På Stavgård er det et aktivt, utdannet og engasjert veiledningsteam. Det er fagpersonalet (fagleder, psykolog, miljøterapeut osv.) som deltar og har ansvaret for arbeidet med etikk på det operative nivået. Arbeidet med etikk har fokusert på å endre adferd og arbeidsmåte på hjemmet. Det har vært et eget prosjekt, et syv dagers fagutviklingskurs i etisk refleksjon og veiledning, samt kurs og fagdager der etikk inngår. Miljøterapeutene har ansvar for å ta opp etiske dilemma på personalmøtene og ved andre anledninger. Det er utarbeidet egne etikkort for praktisk oppgaveløsning og drøfting. Man benytter en modell for moralske dilemma (Aggression and replacement training).

Alle avdelinger på dagsenteret skal ta opp brukermedvirkning og etikk i fagdage. Alle avdelinger har 2 fagdager pr. år.

Stavseter sykehjem er et privat sykehjem som har vært et pilotprosjekt i arbeidet med etisk kompetan-

seheving. På Stavseter gjennomførte man en prosess med følgende elementer:

- Kartlegging gjennom spørreskjema til ansatte. Identifisering av etiske dilemma.
- Introduksjonskurs i etikk for ansatte.
- Prøve ut modeller for etisk refleksjon.
- Arrangere erfaringskonferanse.
- Månedens ettertanke

Stavseter har vært en modell for andre sykehjem i Stavanger.

På **Stavsjøen** sykehjem gjennomførte man en spørreundersøkelse og deretter et e-læringsprogram. For å implementere etikk i hverdagen, har man lagt vekt på å systematisere etisk refleksjon i de ordinære arbeidsrutinene. Morgenrapporten skal fange opp etiske problemstillinger. Formiddagspausen skal brukes som en møteplass der etiske problemer skal diskuteres. Det er også egne møter med de ansvarlige, dvs. avdelingssykepleier eller virksomhetslederen, vedrørende etiske spørsmål som kan være noe vanskeligere. Sekretæren har ansvar for å henge opp månedens ettertanke i dokumentasjonsrommet, pauserommet og andre møterom.⁶⁴ Etikk er tema på Stavsjøendagen. Videre er etisk kompetanseheving gjennomført for de ansatte med særlig vekt på fagområdet lindring/palliasjon.

Etikkarbeidet på **Stavang** bofellesskap drives av et veiledningsteam med støtte fra virksomhetslederen. Det fremheves at brukermedvirkning har blitt et obligatorisk tema for alle avdelinger og på fagdage. Dagsenteret har større fokus på etisk ettertanke i forbindelse med bruk av tvang i forhold til tidligere.

Ifølge fagleder har pasienten fått mer autonomi i dag. Man kan også finne stor forskjell i beslutningsformuleringene når det gjelder bruk av tvang med mer detaljerte etiske begrunnelser i dag. De mener også at de har oppnådd større effektivitet i virksomheten, mindre bruk av ressurser og mer stabilt og tryggere personale.

Stavli er sykehjem og omsorgsboliger. Ledelsen har satt etikk på agendaen i ledermøtene. Stavli forsøker å bruke eksisterende fora for etikk heller enn å etablere nye. Etikk tas opp som tema på avdelingsmøter.

⁶⁴ Stavsjøen sykehjem. 2010. Sluttrapport. Prosjektet 'Etisk kompetanseheving for de ansatte relatert til fagområdet palliasjon'

Etikkveilederne har en viktig rolle og forsøker ulike metoder i arbeidet med etikk. Etikk tas opp når det oppstår en konkret situasjon.

Stavbo er en enhet innen barnevern. Enheten preges av en organisasjonsendring som har satt i gang et systematisk arbeid med verdier. Lederen, som selv er opptatt av verdibasert ledelse, forsøker å omsette kunnskap i praksis. Etikkarbeidet er integrert i det daglige arbeidet.

7.7.1 Rettferdig tildeling

Etisk Standard er tatt opp i fagstaben på levekår. «Den er en del av hverdagen vår», sier informant i staben. «Vi drøfter ofte etiske problemstillinger, men sier ikke at det er etiske problemstillinger». Etikk er en integrert del av arbeidet, sier informanten. Men man har en jobb å gjøre i form av mer systematisk tilnærming, mener hun.

Informanten trekker fram tildeling av tjenester som eksempel på en sak med etikk-aspekter. Spørsmålet om noen skal få mer enn andre, er saker som bringer opp etiske avveininger. Man er opptatt av transparens - «alt vi gjør skal tåle innsyn», sier hun.

Saksbehandling og tildeling utføres fra bestillerkontoret, som har føringer fra levekårsstaben. Bestillerkontoret utøver faglig skjønn og er flinke på det, mener vår informant. Likevel; de som sitter i jobben vil gjerne ha retningslinjer å støtte seg til. De ansatte etterspør verktøy for å få til rettferdig tildeling. Rettferdig tildeling er ikke klart definert, fremhever en informant. Man må vurdere det som den enkelte har behov for, det skal ikke gis likt til alle. Fra levekårsstaben sier man at erfaring er viktig i de enkelte vurderingene. Balansen mellom regelstyrt tildelingspraksis og den mer erfaringsbaserte framheves som et «evig dilemma». Det foreligger kriterier, men til slutt er det et faglig skjønn som ligger til grunn for et vedtak. Løsningen ligger i å rekruttere de beste til disse stillingene, de må være robuste til å møte utfordringene med det gode faglige skjønnet. Sykepleiernes profesjonsetiske retningslinjer er nyttige her, sier informanter.

Helse- og sosialsjefen er ansvarlig for forvaltning av budsjett som brukes til å kjøpe tjenester til ulike brukergrupper. Slik er hun ansvarlig for alle vedtak som fattes innen helse og omsorg i bydelen. At dette handler om etikk er veldig tydelig for henne. Det skal gjøres vurderinger i grenseflaten mellom lov og regelverk, budsjett og brukernes krav og forventninger.

Vedtakene skal gjøres innenfor et godt faglig skjønn. Dette oppleves som den største utfordringen hun har som leder i hverdagen. Etaten ser et behov, ytelser som kan være nødvendig for å ha et godt liv, men må vurdere hva som kan «spares» og samtidig levere god kvalitet. Hun sier følgende om sine etiske utfordringer:

De etiske utfordringer i min jobb ligger i å treffe gode vedtak, Kilde: Helse- og sosialsjef

Tidvis kan dette bli vanskelig. Bruker har et behov og forvaltningen ser at det ikke er midler til å levere med den standard kommunen har satt. Da må man som leder si fra om dette oppover i organisasjonen. Forpliktelsen til å gi tilbakemelding til øverste ledelse slik at de kan ta bedre beslutninger, handler også om etikk, fremhever helse- og sosialsjefen.

Når beslutninger blir tatt ovenfra og går nedover i hierarkiet, kan det bli gjort dårlige beslutninger. Det blir i hvert fall viktig at før beslutninger blir tatt, så skal det brukernære nivået bli hørt. Habilitet handler blant annet om å gi ærlige og gode råd, mener informanten.

En god dialog begge veier mellom nivåene i organisasjonen er en etisk forpliktelse, sier en leder. Dette har man vært opptatt av i bydelen. Det er startet et arbeid med etisk refleksjon i kontoret. Helse- og sosialsjefen peker på at dette skal være nyttig på to plan. Dels skal etisk refleksjon skal være til nytte «hos oss selv», og dels skal etisk refleksjon være med å avklare hvor svakhetene er i vår organisasjon. Det blir et spørsmål om hvordan vi bringer dette til torgs – man kan ikke bare klage på ressursmangel.

I levekår kan man tidvis oppleve at enkelte politikere er veldig aktive, de går gjerne inn i en rolle som ombudsmenn for brukere. Hvordan dette bør håndteres, kan være etisk utfordrende. Dette har medført et behov for å forklare politikerne hvordan systemet er ment å fungere. Det har også vært tilfeller der folkevalgte i kommunen møter kommunen i egenkap av eksterne aktører med forretningsmessige interesser. Når rollene blandes sammen, blir det ekstra utfordrende å være kommunal leder.

7.7.2 Vertikal styringsdialog

Etikk er integrert del av den vertikale styringsdialogen. Direktør for oppvekst og levekår har månedlige kontaktmøter med levekårssjef og oppvekstsjef. I disse møtene er forbedringsarbeid en fast sak på

agendaen. Der kan etikk komme opp. Hvis det er saker som går igjen, så lager man rapport etter disse samtale- og følger det opp samlet for alle virksomhetslederne.

Levekårssjef og hennes nestleder har årlige leder-samtaler med virksomhetsledere. Hun ser på leder-samtalene som det viktigste verktøyet for å arbeide med etikk. Der tar man opp aktuelle spørsmål, herunder etikk, etter en mal for ledersamtaler. Malen har en rekke punkter som skal gjennomgås. Under overskriften «Mål og resultater for driften» er begrepet tjenesteetikk nevnt. Samtalen skal føre fram til en tiltaksplan.

7.7.3 Spredning

Det har vært årlige konferanser, hver høst, hvor alle virksomhetsledere ble invitert. De første årene var det nok mye enveis kommunikasjon. Etikkarbeidet begynte å ta av i fjor, mener levekårssjefen. Nå er det virksomhetene selv som gjør dette og inspirerer hverandre. I levekår er det mange tjenester; bofellesskap, arbeidstrening, NAV-kontorene, fysio- og ergoterapi, hjelpemidler, rustjenesten, habilitering, flyktningeseksjonen m.m. Spredningskonferansen er relevant for alle grupper. Første konferansen var mer sykehjemsrelatert. I siste konferansen var det eksempler fra hele spekteret av tjenester. Men det viktigst var at metoden de jobbet etter kunne brukes i andre enheter.

7.7.4 Resultat i Levekår

De siste årene har det blitt mer åpenhet om etikk. En leder sier at de ansatte føler trygghet med etikk-problemstillinger. De gikk med det alene før, eller tok det med partner/ektefelle. Når man kan ta opp i det daglige, kan det lette arbeidet, slik at man trives bedre.

I levekår mener ledere at det har skjedd endringer ute i virksomhetene. Dette kommer blant annet fram på spredningskonferansene. Ledere vurderer at det har skjedd noe etter etikkprosjektet. Det at de har en etisk refleksjon en gang i uken, tror man påvirker arbeidsmiljøet i positiv retning. Det er viktig at man jobber med etikk som en integrert del av arbeidsdagen. Gjennom KS-prosjektet har man lært metoder og modeller. De ansatte får hjelp til å takle hverdagen. Det betyr også noe for arbeidsmiljøet.

Etikkarbeid er forankret i ledelsen, i likhet med andre satsinger. Etikk er tatt inn i kommunens strategiplan «Omsorg 2025». Man hadde en gjennomgang med virksomhetslederne på 2025 – prosessen, som førte til mer fokus på etikk.

At etikk er integrert i driften har vært en suksessfaktor. Alle ledere skal en gang i året sende en årlig rapport om hvordan man jobber med etikk. Ledelsen i Levekår framhever følgende suksessfaktorer:

- 1) Årlig rapport
- 2) Ledersamtalen
- 3) Spredningskonferanse

En positiv utvikling innen etikk kan dels være resultat av en større samfunnsmessig utviklingstrend og dels et produkt av kommunens satsing. Ledelsen i levekår mener det er snakk om begge deler. Det har aldri vært jobbet så mye med etikk og aldri vært så tydelig nedfelt i egne planer som etter Omsorg 2025, sier en toppleder, som legger til at man er påvirket av nasjonale satsinger også.

Når vi spør om hvordan arbeidet med etikk har vært organisert og implementert, får vi til svar at man ikke har merket noe til det sentralt i staben. Men informanter mener det har skjedd mer i sykehjemmene.

Vi forstår det slik at etikk ligger langt framme i bevisstheten hos informanter i sentral levekårsstab, til tross for at de ikke i særlig grad synes å ha vært omfattet av satsingen på etikk. Den etikk-bevisstheten vi registrerer på sentralt nivå, synes å være mer knyttet til personlige kompetanser enn til særskilte tiltak.

7.7.5 Behandlingskulturer og ytelsesnivå

Likebehandlingsprinsippet utfordres tidvis av engasjerte ansatte som ønsker å gå ut over norm ved tildeling av midler eller plasser i sine «egne saker». Noen av våre informanter forteller at det er lite uttrykt bevissthet om at forvaltning av kommunens goder kan slå ulikt ut. Dette dukker opp i ukentlige klientmøter, hvor man kan oppdage at det er noe ulik praksis. Erfaringen er at ulikebehandling forsvares under henvisning til at saker ikke kan sammenlignes, at det er individuelle hensyn som må veie tungt.

En annen side ved saksbehandlingspraksis handler om den tid man bruker på en sak. I sosialfaglig gruppe i en bydel dukker det opp dilemmaer knyttet til

vedtakspraksis. Når vedtak fattes av en fagkonsulent, som avviser en tjeneste, så kan det etter hvert komme opp erfaringer eller nye opplysninger som tilsier at saken stiller seg annerledes. En annen saksbehandler vil tenke at kommunen kanskje skulle innvilget tjeneste likevel. Dette handler om tilgjengelig tid til en sak, mener en kilde. Dersom saksbehandler ikke har dårlig tid, er det rom for å drøfte en sak med kolleger. Det kan medføre at saken endrer karakter. En stram saksbehandling kan bety at en kan komme til å ta feil. Dette gjelder ikke minst saker der koordinering er viktig. Eksempelvis har ruskonsulenter sammensatte og langvarige klientforløp hvor mange instanser er involvert. Dersom man har som mål å være effektiv med å ta beslutninger, kan det gi andre utfall enn om man som saksbehandler tar tid til å hente inn informasjon eller drøfte med kolleger i andre team. Opplysninger kommer av og til inn helt fra sidelinjen, forteller informanten. De mest alvorlige sakene, som kan dreie seg om krenkelsers og ut-satthet, de er vanskeligst å få fatt i. De er i stor grad basert på opplevelse av tillit.

Informanten sier at det i andre tjenestegrupper er mer press, for eksempel ved bevegelse inn og ut av sykehus. Det er to vidt forskjellige tradisjoner som holder sammen under samme tak, mener hun. Informanten fremhever en tradisjon der man jobber litt mer langsomt, fordi det er svært lønnsomt på lang sikt. «Handle raskt»-kulturen vokser fram som følge av et økonomisk press, mener informanten. Når beslutninger styres av trykk ovenfra, og ikke erfaringskompetanse nedenifra, så kan det gå galt, mener hun.

7.7.6 Tillit i prosessen

En Helse og sosialsjef er tydelig på at dette ikke kunne vært en lederdrevet satsing. Som eksempel trekker hun fram gruppesesjoner, der alle sitter i samme rom og diskuterer. Lederen har ikke kontroll på hvilke tema som tas opp. Hun må være en rollefigur og våge å slippe prosessen litt løs og slappe av i tillit til medarbeiderne. Det ville ikke fungere om hun skulle styrt dette arbeidet. Under gruppesesjoner, velger lederen å innta en ikke-ledende rolle:

Leder må være med, men ikke kjøre det selv. Jeg styrer ikke, jeg sitter og reflekterer. Kilde: leder i helse og sosial

7.7.7 Oppsummert om etikk i Levekår

Etikkarbeidet har kommet langt i levekår og er ganske veletablert. Etikk er tatt inn i kommunens strategiplan «Omsorg 2025». Alle ledere forventes å arbeide med etikk. Etikk inngår i ledersamtalen som føres fra etatsdirektør og nedover. Ledere skal en gang i året sende en årlig rapport om hvordan man jobber med etikk.

Erfaringene man gjør underveis hentes fram i den nesten årlige spredningskonferanse. Vi ser at etikk kan arbeides med på ulike måter og det er rom for lokale initiativ.

I levekår arbeides det aktivt med både forvaltningsetikk og profesjonsetikk.

Etisk standard oppleves av mange som relevant og formen inviterer til refleksjon. Men mange opplever også at de kan arbeide aktivt med etikk uten å bruke standarden.

En informant mener at det er vanskelig å si noe sikkert om hvorvidt enheten har blitt så og så mye bedre, men man kan merke at noen kolleger tenker noe annerledes. Slik har det blitt endringer i lederes og ansattes bevissthet.

Vanskelig å si at det har skjedd stor endring i vårt kontor, men vi stiller nok spørsmål og reflekterer mer.

En leder mener at det er et engasjement i forhold til å reflektere. Et tydelig resultat er at det ikke lenger er noen som sitter og småsmiler av etikk lenger.

7.8 Implementering

I det følgende går vi gjennom faktorer som påvirker implementeringen, jfr. kapittel tre.

7.8.1 Strategi og ledelse

Kommunens overordnede dokumenter

Når det gjelder det overordnede arbeidet med etikk i Stavanger kommune, viser våre data at arbeidet som ble satt i gang med forankring av kommunens verdier har gitt resultat både på levekår- og på oppvekstområdet. De fleste virksomhetene jobber kontinuerlig med disse og forankrer dem i sine mål og visjoner. Både ledelsen og de ansatte synes Stavanger kommunes verdier er nyttige for sine egne virksomheter.

Når det gjelder Etisk Standard, derimot, får vi et annet bilde. Mange ansatte vet knapt at den finnes. I de virksomhetene hvor det ble nevnt, ble det oftest trukket frem på ledernivå. Etisk Standard oppleves som abstrakt og langt ifra den virkeligheten man arbeider i.

Ledelsen gjør en forskjell

Hvorvidt lederen selv er bevisst og fokusert på etikk påvirker hvor etikkbevisst virksomheten blir. Vi ser tydelige eksempler i våre data på forandringer og reaksjoner i de virksomhetene som får en ny leder som er bevisst og fokusert på etikk, eller blitt mer interessert i etiske spørsmål gjennom opplæring og annen kompetanseutvikling.

Det understrekes i intervjuene hvor viktig det er med en bevisst og aktiv ledelse dersom virksomhetenes organisasjonskultur skal preges av etisk modenhet. At etikkprosjekt igangsettes og oppmuntres av ledelsen i startfasen virker positivt, men dersom ledelsen har til hensikt å endre praksisen, endre innstillinger, integrere etikk i alle arbeidsformer og skape en organisasjonskultur som preges av etisk modenhet, kreves det mer enn innsats i oppstarten. Det krever oppfølging og tydelighet fra ledelsen om hvilken rolle etikk spiller i arbeidet.

I noen tilfeller ser vi at virksomhetslederen er pådriveren av etikkarbeidet. Disse lederne knytter etikkarbeidet tett til det faglige arbeidet, til kvaliteten i sitt arbeid, til arbeidsmiljøet og arbeidet med virksomhetens kultur og verdier. De lederne som vi har snakket med, understreker ledelsens rolle og engasjement i arbeidet med etikk, spesielt der ansvaret har blitt delegert ned i organisasjonen og i de situasjoner der etikkarbeidet er organisert som et prosjekt. Dersom det ikke finnes støtte og interesse hos ledelsen for etikkarbeidet, blir ikke mye gjort etter prosjektets slutt.

7.8.2 Drivkrefter

Eksterne drivkrefter

En viktig prosess i oppvekst- og levekårssektoren synes å ha vært de endringer som følger av innføring av lovgivning om pasientrettigheter, barnerettigheter og brukervedvirkning i omsorgen for eldre, syke og for unge.

På levekårsområdet er det pasienten som står i fokus, på oppvekst er det barn eller elever. Det fremkommer tydelig i intervjuene og fokusgruppene at pasient- og barnerettighetene og fokus på brukermedvirkning har ført til at en rekke etiske spørsmål har oppstått i praksisfeltet ettersom man må ta større hensyn til brukerne. Det er i forbindelse med disse at mange virksomheter har begynt å sette spørsmålsteget ved mange av sine gamle rutiner og "slik har vi alltid gjort det"- holdningen. I mange virksomheter har denne prosessen resultert i nye tiltak og en ny praksis.

Interne drivkrefter

De fleste informantene oppfattet etikk som integrert i profesjon og faglighet i helse- og omsorgssektoren. Etikk oppleves som et kriterium for kvalitet i deres arbeid og arbeidet med etikk oppfattes som en naturlig del av det faglige arbeidet som skjer i virksomheten. En lignende oppfatning finner vi i virksomhetene innen oppvekstområdet. Etikk oppfattes som en organisk del av utdannings- og sosialiseringprosessen som pågår på skolen og i barnehage.

Mange av de undersøkte organisasjonene preges av høy arbeidsbelastning og krav til ressurseffektiv drift. Bildet som gis i intervjuene viser at virksomhetslederne ofte står overfor et dilemma om å holde sine planlagte budsjetter og kommunens krav på sparsomhet og samtidig imøtekomme kravene som følger av etikken. Organisasjonskulturen har dermed trekk som kan oppleves hemmende på etikkarbeid.

Stavanger kommunes arbeid med verdier er en milepæl. Det strategiske arbeidet med verdier utløste kjedeprosesser når det gjelder etikkarbeidet i de ulike virksomhetene. De fleste virksomhetene har gått gjennom verdiene, diskutert dem og anvendt dem i eget arbeid. Både intervjuer og dokumentasjon viser at mange har utarbeidet virksomhetsmål og handlingsplaner ut ifra verdiene: 'skape fremtiden', 'er tilstede', 'vil gå foran'.

For en virksomhet på levekårsområdet var det både strategiarbeidet i kommunens verdier og pilotprosjektet på et annet sykehjem som igangsatte og inspirerte arbeidet med etikk. De fikk en aha- opplevelse om betydningen av etikkarbeidet for virksomheten.

Etisk standard derimot ser ikke ut til å ha samme effekt. Det finnes noen kritiske røster som syntes at etiske standarder blir for abstrakt og ikke har brakt

inn noe av verdi i virksomhetens arbeid med etikk. Noen av de intervjuede ansatte og også virksomhetsledere både innen oppvekst og levekår forklarte at noen av reglene i Etisk Standard følte litt fjerne og tillot et stort rom for tolkning.

For en virksomhet på levekårsområdet var det tunge brukersaker som igangsatte en viktig prosess med etikk i fokus. Som et resultat av dette opprettet man et veiledningsteam som skulle analysere holdbarheten i eksisterende praksis. Veiledningsteamet oppdaget da behov for å endre praksis og det ble satt i gang en prosess som har ført til konkrete endringer i virksomheten

Innenfor oppvekstområdet finner vi et eksempel på at ledere som har erfaring med etikkarbeid fra tidligere arbeid og som har en interesse og et fokus på etikk, har satt i gang omfattende og grundige omstillinger i virksomheten. Dessuten tyder materialet på at et grunnleggende etikkarbeid innenfor områder som respekt, tillitt, åpenhet, oppfølging av regler på alle nivåer (mellom elever og skolepersonell, mellom skolepersonell seg i mellom, mellom skolepersonell og ledelse) var en viktig del av strategien for omstillingen av virksomheten under den nye ledelsen.

Det er ikke bare ledere som skaper en organisasjonskultur, det er også de ansatte. Det gjelder spesielt kulturbærerne blant ansatte som vært i organisasjonen lenge og som har vært med å skape verdiene. Intervjuene viser at i noen virksomheter støtter lederen seg på en slik kjernegruppe i sitt arbeid med etikk, enten det er et veiledningsteam med opplært personale eller en "etikkggruppe" med ildsjeler som brenner for etiske spørsmål. I disse tilfellene har satsingen på etikk enten vist bra resultater eller så pågår arbeidet uten problemer med forventninger om et bra resultat.

7.8.3 Kontekst

Press på ressurser

Det er et gjennomgående trekk i datamaterialet at informantene framhever ressursknapphet som en utfordring når det gjelder etikkarbeidet. Oppvekst og levekår preges av krav om kostnadseffektivitet og opplevelse av høy arbeidsbelastning. Informantene opplever at etikkarbeidet krever en del ressurser og at det derfor ofte nedprioriteres.

*"Vi må spare. De ansatte kjenner seg presset fra alle hold. Det er ikke bare å komme med fine krav"*⁶⁵

Mange av de ansatte oppgir i fokusgruppen at de kjenner seg kontinuerlig tidspresst med økende arbeidsbyrde og at det blir vanskelig å delta i møter og kurs. Mangel på ressurser på den ene siden og økende krav på den andre siden blir fremstilt som et ledelsesdilemma innen levekårsområdet. I noen av virksomhetene sier lederne at de står overfor et dilemma når det gjelder økt arbeidsbyrde og mindre økonomiske ressurser i møte med presset fra krav om behandling og brukerrettigheter.

Når ressursknapphet oppleves som vesentlig for etikksatsingen, kan det gi grunn til å spørre om etikksatsingen innebærer en dreining fra de hverdagslige og fag- og praksisintegreerte dimensjonene over til møtevirksomhet osv. Det vil si en dreining mot det målbare i etikken, på bekostning av det som er vanskelig å måle, men som likevel er helt avgjørende for ivaretagning av det etiske i arbeidet.

7.8.4 Innhold og omfang

Verktøy

En del av virksomhetene innen levekår tar i bruk en rekke verktøy i arbeid med etikk. Disse anvendes i sammenheng med etikkveiledningsmøter, personalmøter eller andre møter. Noen verktøy, slik som etikkort eller månedens ettertanke, brukes mer systematisk enn andre, avhengig av interesse, mengden av tid og effektivitet. Disse verktøyene er beskrevet kortfattet nedenfor.

Etikkort, som også kalles "trekk et kort" er laget av KS og er tilpasset den enkelte virksomhet. Disse inneholder etiske problemstillinger eller praktiske situasjoner med etisk innhold. Kortene brukes for å sette i gang etiske refleksjoner basert på individenes kunnskap, holdninger og erfaring i virksomheten. I noen av virksomhetene brukes kortene systematisk, f.eks. hver formiddag eller i veiledningsmøter.

Månedens refleksjon eller månedens ettertanke (også kalt «visdomsord») er et ordtak eller et uttrykk med etisk innhold med sikte på å skape en tankeprosess hos den enkelte og for å skape diskusjon. Et eksempel på et slikt ordtak er "Den som dømmes mellom to venner, mister den ene". Slike visdomsord eller ordtak sendes vanligvis på e-post til ansatte og/eller postes på de plassene hvor det finnes folk,

⁶⁵ Virksomhetsleder sykehjem

f.eks. ved kopimaskinen eller i lunsjrommet. Verktøyet er ofte blitt anvendt, men med ulik grad av interesse og effektivitet ifølge etikkveilederne.

5- trinns-metoden er en modell som brukes for å finne løsninger på et dilemma som går over tid. Mens noen av virksomhetene har valgt ikke lenger å bruke verktøyet ettersom det tar for lang tid, så har andre virksomheter tilpasset det. Disse virksomhetene deler opp gruppen i tre deler; noen får en problemløsning, noen andre diskuterer mens noen ikke får lov til å snakke, på denne måten kan alle bli hørt og det fører til at det ikke bare fokuseres på det negative og at man kommer til bunns i saken.

På levekår-området ser vi at noen av virksomhetene har forsøkt ulike verktøy og kunne fortelle om hvilke verktøy som fungerte bra og hvilke som fungerte mindre bra hos dem. Vi fikk høre at «månedens ettertanke» eller «visdomsord» hos enkelte av virksomhetene ikke har ført til så mye mens det har ført til livlige diskusjoner hos andre. Noen forklarte at «trekk et kort»-verktøyet vakte lite engasjement hos de ansatte, mens «trafikklys-metoden» var nyttig da det førte til at mange meninger ble luftet. «5-trinnsmetoden» har blitt vurdert som interessant, men tidkrevende. Et verktøy for trening på «aktiv lytting» har vist seg å være interessant og nyttig i en virksomhet.

Innen oppvekstområdet finner vi ikke konkrete verktøy som man benytter seg av. Vi finner likevel arbeidsmetoder og møteplasser som er blitt skapt i noen av virksomhetene. Et eksempel på en slik metode er **aktiv lytting og argumentasjon**, her deles en avdeling i tre grupper og diskuterer en konkret situasjon fra praksisen. En gruppe får i oppgave å argumentere for, en annen gruppe får i oppgave å argumentere imot mens den siste gruppen skal lytte og stille spørsmål til de to andre gruppene. Dette praktiseres mer eller mindre systematisk i fagmøter. Ifølge virksomhetsledere har denne metoden vist seg å være effektiv for å forstå et problem fra ulike perspektiver.

Et annet verktøy som vi har fått informasjon om kalles **Verdistyrt brukerdiallog**. Dette verktøyet brukes i fire barnehager i kommunen i en tilpasset form, men disse inngikk ikke i studiet. Målet med verktøyet er å få alle grupper som har forbindelse med virksomheten til å bidra til de verdiene og handlingene som kjennetegner virksomheten. Verktøyet styres av prinsipper som respekt for ulike synspunkter, tilfeldig utvalg av brukergruppene, brukerper-

spektiv, handling i fokus, ledelsens forpliktelse og forankring av handlingsplanen i prosessens resultat.

Det viser seg også at det i noen virksomheter både innenfor levekårs- og oppvekstområdet ikke finnes noen spesielle verktøy og at arbeidet preges av det daglige. I disse virksomhetene skjer etikkdiskusjonene primært uformelt mellom kollegene eller det kan føres inn i mer formelle forum slik som personalmøter, avdelingsmøter eller faglige forum. Virksomhetene har likevel ikke skapt noen systematiske rutiner og verktøy grunnet mangel på tid og kapasitet.

Kurs

Internkurs som enten har fokus på etikk eller der etikk er en del av diverse fagtemaer, er en aktivitet som har blitt gjennomført hos de fleste virksomhetene vi har intervjuet. Det kan være kurs til nyansatte eller alle ansatte. Kursene inneholder innledende informasjon om etiske implikasjoner for den spesifikke virksomheten, introduksjon i etiske dilemmaer og refleksjonsmodellen. I fagutviklingskursene er etikk en dimensjon i de ulike fagemnene. Kursene forankres i den spesifikke praksisen i virksomheten og bygger på praktiske oppgaver i form av ulike etiske dilemmaer.

Vanskelig å nå alle

En utfordring i arbeidet med etikk, spesielt på levekårsområdet, ligger i at arbeidet i mange av virksomhetene foregår i skift. Dette innebærer at det blir vanskelig å oppnå kontakt med deler av personalet. Lederne poengterer i flere tilfeller at de som arbeider natt-, deltid-, og helgearbeid er vanskeligere å engasjere i prosessene som innebærer etikkarbeid enn andre.

Motstand og manglende engasjement

Mangel på engasjement både fra ledelsen og de ansatte oppleves i noen tilfeller som en utfordring i etikkarbeidet. Det finnes alltid en større eller mindre gruppe av ansatte i virksomhetene som ikke ser hensikten med å sette av tid, oppmerksomhet og arbeid til å bli bedre på etikk. Dette avhenger av den ledende kulturen i virksomheten, om de har drevet med etikkarbeid tidligere eller om de er bevisst innvirkningen etiske problemstillinger har for sitt arbeid. Mangel på engasjement er tilknyttet de kulturene som finnes i de ulike virksomhetene. Vi får ek-

sempel på forskjeller i arbeidskulturer som finnes i en og samme virksomhet. Det kan være ulike kulturer i ulike etasjer, der engasjementet for etikkarbeidet skiller seg drastisk. Dette forsterkes også iblant av uformelle ledere som er kritiske til virksomhetslederens initiativ til etikkarbeidet.

Når respondentene snakket om utfordringer observerte vi ulike innstillinger til etikkarbeidet: hos noen virksomhetsledere virket utfordringene å være store og uhåndterlige ut ifra de økonomiske rammene som råder i kommunen, hvor etikkarbeidet ble ytterligere en byrde for de allerede belastede ansatte. Hos andre var disse fullt håndterlige utfordringer innenfor rammene og man mente at etikkarbeidet ikke behøver å ta så mye ressurser om man innfører små rutiner i hverdagen eller bygger på eksisterende rutiner. Dette kan vel like gjerne handle om lederskap og kommunikasjon, som om faktiske forskjeller i ressurstilgang.

Videre har vi sett at en del av informantene, når de snakker om utfordringer, nevner betydningen av en eller flere pådrivere som brenner for etiske spørsmål, betydningen av aktiv støtte fra ledelsen, betydningen av ledelsens tydelighet om etikkens rolle for kvaliteten i det arbeidet som gjennomføres av virksomheten, betydningen av delegering av ansvar til ansatte med etikkopplæring osv. Disse svarene tyder på at virksomhetene kan ha hatt vanskeligheter med nettopp med disse faktorene og at de bare delvis har lyktes i å få disse til å fungere i sitt arbeid med etikk.

Vi ser også eksempler hvor ny virksomhetsleder forsøker å endre organisasjonen for å bli mer bevisst og fokusert på etikk, men får motstand fra en gruppe i personalet som mener at man ikke skal endre på noe.

7.8.5 Prosess og tid

Prosjektorganisering

Vi oppdager at etikkarbeidet organiseres ulikt hos de ulike virksomhetene. I noen virksomheter finnes det en tydelig systematikk i arbeidet. Dette er mer karakteristisk for virksomheter på levekårsområdet enn på de øvrige.

Det er vanlig å arbeide med etikk i form av prosjekt. Det nasjonale prosjektet 'Samarbeid om etisk kompetanseheving' som retter seg til helse- sosial og omsorgstjenestene i Norge, har vært drivende for mange på levekårsområdet. Mye av materialet som er anvendt i disse prosjektene er fra KS sitt støttemate-

riale for arbeidet med etikk: Etikkhåndboka, refleksjonskort, refleksjonsmodeller.

Vi finner også etikkarbeid i form av et prosjekt på oppvekstområdet. Prosjektet fokuserer på «respekt» med hovedfokus på mobbing, konsentrasjon og disiplin og sekundært på skulk, rasisme, vold og negativ gjengdannelse. Prosjektet, som er et skoleutviklingsprogram ved Senter for atferdsforskning (Universitetet i Stavanger), har som mål å forbedre skolens faglige og sosiale lærende miljø gjennom å forebygge og redusere ulike typer oppførselsproblemer⁶⁶.

Ansvar for etikkarbeidet ligger enten hos virksomhetslederen eller så blir det delegert til faglederne i de ulike virksomhetene. I noen tilfeller har virksomhetslederen et team (veiledningsteam, etikkgruppe, ressursgruppe) som består av fagledere, konsulenter, avdelingsledere, spesialutdannet personal og/eller andre interesserte ansatte. Ofte finner man ildsjeler i et slikt team. Mange av disse har enten etikk som en del av sin utdanning eller de har gått på etikk-kurs senere.

Etikkveiledere

I en del virksomheter innen levekårsområdet finner vi etikkveiledere som har ansvar for å gjennomføre arbeidet med etikk på operativt nivå. Det har vist seg at i de enhetene der man ikke hadde etikkveileder eller der hvor den hadde en passiv rolle, så var etikkarbeidet av sporadisk karakter. Mens i virksomhetene med en aktiv pådrivende etikkveileder, var det fokus på etikk og flere aktive møter med etisk refleksjon i fokus. De veilederne som har arbeidet aktivt med ulike verktøy og modeller kunne fortelle i detalj om hvilke som har fungert bra og hvilke som ikke har fungert.

Innen oppvekstområdet finner vi i noen virksomheter etikkveilederrollen som en integrert del av avdelingslederfunksjonen eller i et ressursteam. Ettersom denne organiseringen er relativt ny for skolen så konstaterer de ansatte at de opplevde en positiv forandring ettersom de nå kan henvende seg til personer med spesialkompetanse og at det ble en tydeligere rollefordeling når det gjelder å diskutere etiske spørsmål.

⁶⁶ Universitetet i Stavanger. Senter for atferdsforskning. Skoleutveklingsprogrammet 'Respekt'. <http://saf.uis.no/getfile.php/SAF/Til%20nedlast/Respekt/Respektinfo%202011%20Pdf%281%29.pdf>

Etisk råd

En del virksomheter har innført Etisk Råd. På et av sykehjemmene har rådet en tverrfaglig sammensetning og møtes flere ganger per år. De ansatte kan melde inn sine saker til behandling og rådet kan gi anbefalinger om konkrete prosedyrer i virksomheten. På et annet sykehjem hadde man Etisk Råd tidligere, men ettersom det aldri kom opp noen saker i forumet ble det, avvirket.

Møteplasser for etisk refleksjon

Møteplasser for etisk refleksjon er fysiske, sosiale eller virtuelle rom, av formell eller uformell karakter, som blir opprettet i virksomheten for å diskutere og reflektere over etiske problemer og dilemmaer. Møteplasser for etikk skapes av ulike tiltak der hensikten er å arbeide med etikk, eller arbeide med faglige spørsmål eller større problemer knyttet til praksis. Møteplasser for etikk kan etableres spesielt for etikkformål, der en gruppe ansatte møtes til fastsatte tider, med eller uten veiledning og tar opp konkrete problemer med etisk innhold. Men vi ser også at mange virksomheter integrerer etikkarbeidet i eksisterende møteplasser og daglige rutiner, som for eksempel morgenmøter.

*Morgenrapporten skal brukes til å fange opp eventuelle etiske problemstillinger, slik at disse kan diskuteres i formiddagspausen.*⁶⁷

På ett sykehjem brukes morgenrapporten som en møteplass for å ta opp situasjoner med et etisk innhold.

'Ved hvert skift har personalet 30 minutters rapport, der de går gjennom pasientlisten og formidler informasjon videre som er relevant og viktig for behandlingen av pasientene. Da kan det være konkrete situasjoner fra dagen som handler om samhandling, konflikter eller utfordringer knyttet til pasienter- her pleier vi å ta opp relevante etiske situasjoner'

På ett annet sykehjem bruker de formiddagspauzene. Her møtes personalet for å diskutere eventuelle etiske problemstillinger og dilemmaer med refleksjonsmodellen til Eide og Aadland som et utgangspunkt. Formålet er å finne fram til ulike handlingsalternativer.⁶⁸ Avdelingslederne som har fått opplæring har ansvaret for at etiske problemstillinger tas

opp og at det reflekteres over dem, både i rapporten og i lunsjpausen.

'Når avdelingslederen fanger opp et etisk dilemma er det hans ansvar å ta det opp for å reflektere rundt det og se til at det leder til handling'

På en annen virksomhet innen hjemmebaserte tjenester er fagmøtet og personalmøtet faste møteplasser der man arbeider systematisk med etikk. Det er fagpersonalet (fagleder, psykolog, miljøterapeut osv.) som har ansvaret for arbeidet med etikk på det operative nivået.

Det er der (i fagmøtet) det arbeides mest og diskuteres mest (om etikk)...Skal man gi noen hjelp, skal man gripe inn i en atferd'

Både når det gjelder levekår og oppvekst så er personalmøtet, fagmøtet og ledermøtet de vanlige møteplassene der etikk tas opp mer eller mindre systematisk. Utenom de daglige, faste møteplassene er fagdager, etikkseminarer og etikk-kursene samt etikk-konferanser nevnt som møteplasser for etisk refleksjon på levekårsområdet. I oppvekst finner vi ikke faste møteplasser spesielt for etisk refleksjon.

Individuelt ansvar

Rollene som er beskrevet ovenfor innehar det offisielle ansvaret for etikkarbeidet. I mange virksomheter, både innenfor oppvekst- og levekårsområdet, finner vi at ansvaret ligger underforstått hos alle de ansatte i virksomheten. Ansvaret materialiseres gjennom det daglige arbeidet med etikk, dvs. det arbeidet som skjer i veiledningsmøter, personalmøter, prosjektmøter, i den direkte kontakten mellom rådgivere, lærere og de ulike brukerne. Ansatte forteller om situasjoner og eksempler på etiske dilemmaer som oppstår i det daglige arbeidet og som må tas hånd om "der og da", situasjoner der de selv løser etiske dilemmaer, alene eller sammen med en kollega eller at det tas opp med ledelsen.

Ansatte innen oppvekstområdet og i barnevern beskriver en virkelighet der den enkelte befinner seg daglig i situasjoner med etisk innhold. I disse situasjonene ligger ansvaret for hvordan man skal reagere, finne en løsning og ta en beslutning først og fremst hos den enkelte læreren eller saksbehandleren. Mye av ansvaret ligger hos den enkelte læreren og annet skolepersonell som skal fange opp saker innen temaer som mobbing, seksualitet, etnisitet, respekt, diskriminering, oppfølging av regler, religion men også for å takle situasjoner som oppstår i samfunnet forøvrig (slik som 22. juli tragedien).

⁶⁷ Sluttrapport. Prosjektet 'Etisk kompetanseheving for de ansatte relatert til fagområdet palliasjon'. P.2

⁶⁸ Ibidem

7.9 Resultater

I den grad det er mulig å observere resultater, er det i virksomheter som viser tegn til endret eller forbedret praksis. I en virksomhet i levekårsområdet så vi innføring og systematisering av etisk refleksjon i de ordinære arbeidsrutinene. Dette var rutiner som at morgenrapporten skal fange opp etiske problemstillinger, formiddagspausen skal brukes som en møteplass der etiske problemer skal diskuteres, egne møter skal avtales med de ansvarlige, dvs. avdelings- sykepleier og/eller virksomhetslederen vedrørende etisk spørsmål som kan være noe vanskeligere og at sekretæren har ansvar for å henge opp månedens ettertanke i møterom.⁶⁹

En annen virksomhet i levekårsområdet, et dagsenter, hadde hatt en prosess over flere år med etikkarbeid. Et veiledningsteam har, med støtte fra virksomhetslederen, hatt fokus på etisk ettertanke i forbindelse med bruk av tvang. Ifølge fagleder har pasientene fått mer autonomi i dag og brukermedvirkning har blitt et obligatorisk tema for alle avdelinger og på fagdagene. Man kan også finne en stor forskjell i beslutningsformuleringene når det gjelder bruk av tvang med mer detaljerte etiske begrunnelser. De mente til og med at de har oppnådd en større effektivitet i virksomheten, mindre bruk av ressurser og mer stabilt og tryggere personale.

I en virksomhet på oppvekstområdet så vi et prosjekt om familierelatert vold. Her var det månedlige møter på tvers av avdelinger med en psykolog. Det viktige med prosjektet var at deres egne verdier og forestillinger ble utfordret. Prosjektet gikk ut på å stimulere til selvkritikk og å våge å ta opp saker der man har oppdaget at feil har blitt begått. Prosjektet har ført til at de har etablert en rutine ved fagmøtene der de ansatte kunne ta opp etiske spørsmål til diskusjon på en enklere måte, og det ble skapt tydelige roller og ansvar for etikkarbeidet for avdelingslederne og konsulentene.

Spesielt i virksomhet innen levekårsområdet, hvor brukermedvirkningen har blitt et sentralt begrep, så har man stilt spørsmål ved egen praksis (f.eks. ved bruk av tvang, hygienerutiner og matingsrutiner), og forbedret praksis. Gjennom å sette brukermedvirkning i fokus, kommer etiske utfordringer til syne, utfordringer de ikke var bevisste før. Personalet

reflekterer over sitt arbeid og sine holdninger og derigjennom blir de bevisst den makten de har i møtet med brukere.

Et eksempel i forbindelse med dette er Respektprosjektet som implementeres i en av de intervjuede skolene. Prosjektet involverer ikke bare personalet, men også elevene og deres foreldre. Det var en tydelig forståelse både hos virksomhetsleder og hos personalet at for å lykkes med prosjektets mål med å skape respekt og tillit på skolen så måtte *alle* involveres. Her legges det til en grunn en forståelse av at fenomener – etiske fenomener - som respekt og tillit er noe som utspiller seg i praksis i mellommenneskelig samhandling.⁷⁰

Etikk kobles til handling i hverdagen, men det kalles ikke nødvendigvis etikk. Det å kunne reflektere over sitt arbeid og praksis muliggjør det å handle på en etisk måte og å analysere meningen i det de gjør og tenke over hvordan de kan bli bedre på det.

*'Folk diskuterer fordi det er en del av hverdagen'*⁷¹

*'Det blir et tema- i etisk dilemma og uenigheter om hvordan man skal handle. Det handler om å bli enige om det.'*⁷²

Etikk er alltid et diskusjonstema når det gjelder faglig utvikling. Disse diskusjonene finner vi på fagmøter, fagdager, ledermøter og andre møteplasser som er beskrevet ovenfor.

*'Etikk blir et tema når folk er fagbevisste, fordi etikk ligger innebygd i faget.'*⁷³

*'Det snakkes mest og jobbes mest med etikk i fagmøtet. Skal man gi noen hjelp, skal man gripe inn i atferd? Det er der det arbeides mest og diskuteres mest.'*⁷⁴

*'Etikk og fag henger sammen. Man har utfordringer spesielt i forhold til bruk av tvang.'*⁷⁵

Etikkdimensjonen dukker ofte opp i forbindelse med fokus på brukermedvirkning, pasientenes rettigheter, barns rettigheter og eleven i fokus. Informantene er meget bevisst og reflektert i forhold til spørsmål som respekt for pasienten, respekt for barnet, pasientens verdighet, barnets verdighet, utøvelse av

⁶⁹ Sluttrapport. Prosjektet 'Etisk kompetanseheving for de ansatte relatert til fagområdet palliasjon'

⁷⁰ Eide, S. B. M.fl. (2011): Fordi vi er mennesker. En bok om samarbeidets etikk. Berge: Fagbokforlaget

⁷¹ Virksomhetsleder sykehjem

⁷² Ibidem

⁷³ Virksomhetsleder sykehjem

⁷⁴ Fagleder hjemmebaserte

⁷⁵ Ibidem

makt og tvang overfor pasienten, barnet eller eleven osv.

Gjennom anvendelsen av ulike refleksjonsmodeller (Eide og Aadland, Goldstein), diskuteres etikk og blir tatt frem i konkrete situasjoner for å generalisere og skape kunnskap eller handling.

'Da kan de objektivere etiske situasjoner, de blir mer objektive, de kan diskutere etiske problemer på en helt annen måte'.⁷⁶

'Det snakkes om etikk i veldig konkrete situasjoner, det starter med en tilknytning til en situasjon og en person, men det generaliseres etter hvert'.⁷⁷

Etikk kobles til kvaliteten i arbeidet. En diskusjon om etikk føres i forbindelse med kvalitetsarbeidet i helse og omsorgstjenesten generelt.

«Tiltak og aktivitet innen etisk refleksjon og kompetanseheving kan integreres i kvalitetsarbeidet. Det vil da være kvalitetsutvalget på den enkelte virksomhet som formelt har ansvar for å utvikle den etiske standard».⁷⁸

Når det gjelder virksomhetene innen oppvekstområdet så oppdager vi at mange av disse ikke har brukt begrepet etikk i sitt tidligere arbeid, men at det har kommet gradvis mer i fokus på grunn av arbeidet med verdier og etikk og innføring av en egen etikkdel i medarbeiderundersøkelsene. De forklarer at til tross for at begrepet etikk ikke brukes direkte, så handler mye av deres daglige arbeid nettopp om etiske spørsmål slik som respekt, tillitt, åpenhet, diskriminering, toleranse for andre kulturer og religioner, holdninger, osv. Materialet viser at det er en betydelig overlapp mellom konkretiseringer av hva etikk handler om og det som er fokusert i profesjonsetikk for de ulike yrkesgruppene/profesjonene innen velferdsfeltet.

'Det snakkes om rett og galt med elevene. Så etikk, hverdagsetikk er nærværende hele tiden på en skole uten at det blir satt på agendaen. Vi bruker ikke nødvendigvis begrepet etikk, men vi kan diskutere skolens visjon, verdigrunnlag eller elevsyn. Men vi bruker nok ikke ordet etikk, men verdidiskusjon.'

Materialet viser hvordan sentralt etikkarbeid ikke nødvendigvis assosieres med "etikk-ord" og det viser at sentrale etiske dimensjoner ivaretas som en del av fagforståelsen. Et kritisk spørsmål vil være hvorvidt

slikt viktig, men "kamouflert" etikk-arbeid, vil vitaliseres eller trues når det eksplisitt tematiseres som etikk i en satsing.

Vi finner:

- At etikk er et diskusjonstema i hverdagen
- At det snakkes om etikk i nær tilknytning til faget og fagutvikling
- At brukermedvirkning utløser etikkprosesser
- At gjennom etisk refleksjon har de ansatte fått et verktøy for å generalisere sin kunnskap og sine erfaringer om etiske dilemmaer
- At etikk blir et kriterium for kvaliteten i arbeidet

7.9.1 Økt bevissthet

Økt bevissthet om etiske dilemmaer i arbeidet hos de ansatte har blitt observert ved de fleste av virksomhetene. På ett sykehjem har for eksempel de ansatte blitt mer bevisste på etiske aspekter i det daglige arbeidet. De kan objektivere etiske situasjoner og diskutere etiske problemer på en helt annen måte, ifølge virksomhetslederen, og det har blitt enklere å ta opp etiske spørsmål og det er flere som deltar i diskusjonene. I en undersøkelse som er blitt gjennomført både før og etter implementeringen av etikkprosjektet har de kunnet målt at 13 % som "aldri" opplevde etiske problemstillinger før etikkprosjektet har minsket til 0 % etter prosjektets avslutning. Blant de som "sjelden" opplevde etiske problemstillinger sank andelen fra 30 % til 20 %, blant dem som "noen ganger" opplevde etiske problemstillinger økte andelen fra 52 % til 60 % og andelen som "ofte" opplevde etiske problemstillinger økte andelen fra 4 % til 15 %.⁷⁹

På et annet sykehjem forteller de ansatte at de har blitt mer bevisste om etiske situasjoner på grunn av at de reflekterer over sin egen praksis, omkring § 4 a, de reflekterer over brukerens posisjon og forsøker å være mer selvkritiske.

7.9.2 Kunnskap om og anvendelse av nye verktøy

I noen virksomheter med etikkprosjekt, sier informantene at flere medarbeidere har fått verktøy til å oppdage og arbeide med etiske dilemmaer. Gjennom innføring av den etiske refleksjonsmodellen,

⁷⁶ Virksomhetsleder sykehjem

⁷⁷ Virksomhetsleder sykehjem

⁷⁸ Tasta Sykehjem. Prosjektrapport. 2011. Samarbeid om etisk kompetanseheving. Erfaringer fra pilotprosjekt på Stavli og Tasta sykehjem

⁷⁹ Stavsjøen sykehjem. 2010. Sluttrapport. Prosjektet 'Etisk kompetanseheving for de ansatte relatert til fagområdet palliasjon'

inspirert av Eide og Ådland ⁸⁰, har flere ansatte som har deltatt i refleksjonsgrupper og etikkurs fått kunnskap og praktisk trening i håndteringen av etiske dilemmaer som er aktuelle for deres virksomhet.

7.9.3 Økt trygghet og åpenhet

Økt trygghet og åpenhet blant de ansatte har også blitt observert. Virksomhetsledere har konstatert at de ansatte opplever at de fikk rom til å tenke høyt og er mer åpne med hverandre. Samtidig må vi ta i betraktning at trygghet og åpenhet kan være en del av en kultur som preger virksomheten, hvor etikkarbeidet har gode forutsetninger for å lykkes.

⁸⁰ Tom Eide, Einar Aadland. *Etikkhåndboka for kommunenes helse- og omsorgstjenester*. Kommuneforlaget. 2008

Kapittel 8. Oppsummerende drøfting og overførbarhet

8.1 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er et viktig prinsipp for virksomheter innen områdene helse og levekår. Å ha fokus på brukeren, å behandle brukeren som et aktivt subjekt som har meninger og rettigheter til å påvirke sin egen situasjon, å ha tillit og respekt for brukerens vilje og behandle henne med verdighet, er viktige verdier som forbindes med dagens demokratiske verdier i det norske samfunnet. Samme prinsipp, selv om det ikke kaltes eksplisitt for brukermedvirkning, virker også å være veiledende i virksomhetene på oppvekstområdet i Stavanger. Der står barn og elever i sentrum og barns rettigheter og meninger om læreren, undervisningen, skolen, de pårørendes og elevenes meninger om hvordan hverdagen i skolen eller barnehagen skal fungere – skal i følge de intervjuede være utgangspunkt for deres arbeid, som referanseramme og samtidig et mål.

Det er vår oppfatning at mye av refleksjonen og prosessene som kretser rundt etiske spørsmål, har sitt opphav i virksomhetenes arbeid med brukermedvirkning. Vår konklusjon er at i disse virksomhetene kommer oftest og tydeligst etiske utfordringer til syne, nettopp gjennom å sette brukermedvirkning i fokus. Personalet reflekterer over sitt arbeid og sine holdninger, nesten alltid i direkte sammenheng med brukeren. Og brukeren er et aktivt subjekt som man ikke bare forholder seg til, men som forholder seg tilbake til personalet, ledelsen eller tiltaket. Det er en tosidig relasjon som alltid har en etisk dimensjon. Vi ser derfor brukermedvirkning som en viktig referanseramme for disse virksomhetenes arbeid med etikk.

Å ha et tydelig fokus, aktivt følge opp og utvikle virksomhetens arbeid med brukermedvirkning skulle samtidig innebære en god innsats i arbeidet med etikk. Virkeligheten er dog alltid mer kompleks og byr på begrensninger og vilkår. Det er løftet fram vanskeligheter og dilemma i forbindelse med brukermedvirkning som har en etisk side. For eksempel er det spenninger mellom taushetsplikt og involvering av ulike brukere og pårørende, som i virkeligheten kan være veldig ulike personer med ulik interesse og meninger.

Et annet dilemma oppstår i forbindelse med at virksomheten i oppvekst og levekår disponerer begrensede økonomiske og menneskelige ressurser og tid

og engasjement som kreves for å ha reelt og positivt utbytte med å involvere alle berørte. Dette dilemmaet kan få enda større betydning som effekt av det press den aldrende befolkning kommer til å legge på eldreomsorgen i Norge.

Ansatte og brukere har ulike innganger til spørsmålet om hva som etisk sett står på spill i tjenesteutøving. Dette sammen med at vi ikke kan ta for gitt at vi ser de normative utfordringene likt, kan gi grunn til å etterlyse mer aktivt samarbeid med brukerne i etikkarbeidet. Diskursetikken vil her ha et korrigerende perspektiv til etikksatsingen og forstått i lys av den, må de normene som legges til grunn ikke bare reflekteres og gis sin tilslutning av de ansatte, men også av andre berørte.

8.2 Diskursetikk

Diskursetikken gir et svar på behovet for drøfting av situasjoner og anvendelse av etiske normer. Diskursetikken byr ikke på *substansielle forhåndsbestemte normer*, men på en *prosedyre* for hvordan normer kan prøves og gis gyldighet slik at de kan komme i funksjon i situasjoner som berører flere. *Prosedyrekravene* er foruten at alle berørte skal delta på like fot, at drøftingene skal basere seg på saklige argumenter. Idealet er at drøftingene skal finne sted i et maktfritt rom, det vil si i et rom der det ikke er annet enn argumentets tyngde som får innflytelse.

I materialet i denne undersøkelsen, er det funn som kan tolkes i retning av en dialogbasert tilnærming. Vi har bl.a. med utgangspunktet i studiene i Bergen pekt på man i helse- og sosialsektoren typisk vektlegger å drøfte vanskelige utfordringer i det daglige med kollegaer. Dette skjer typisk på en *uformell* måte og typisk i uformelle fora som lunsjen.

Etter Oxford Research vurdering kan dette ses på utrykk for en *dialogbasert tilnærming* til etiske utfordringer som har karakter av diskursetikk. I det empiriske materialet er det ikke helt klart om man først og fremst diskuterer og tar etiske normer opp til drøfting eller om man først og fremst vurderer fakta og situasjonen (subsumerer fakta under en etisk norm). Uansett mener vi at drøfting og diskusjon vektlegges som prosedyre og gis normativ be-

tydning. Diskusjonene har preg av mer enn en ren praktisk lufting av dagens hendelser.

Etter vår oppfatning, kan funnene når det gjelder hvordan en snakker om, tar opp etiske utfordringer og diskuterer etiske utfordringer, særlig i helse- og sosialsektoren, diskuteres utfra *flere etiske perspektiver*. Brukermedvirkningsperspektivet er etter vår oppfatning det tydeligste i materialet. Dette er noe informantene selv vektlegger og også utfra en faglig fortolkning fremtrer som viktig som etisk norm og praksis. Som vi har diskutert i teoridelen kan brukermedvirkning idemessig ses i sammenheng med autonomiprinsippet. Vi har også pekt på at det er nærliggende å trekke linjer fra diskursetikkens prosedurale krav om at alle berørte skal involveres til prinsippet om brukermedvirkning.

8.3 Hverdagsetikk

I diskusjonene av fortolkningene av disse funnene, har vi også kommet bort i diskusjonen om resultater av etikk kan måles. En alternativ tolkning av vektleggingen av løpende diskusjon mellom de ansatte som i hovedsak skjer uformelt og med utgangspunkt i konkrete utfordringer og situasjoner, kan være «*hverdagsetikk*». Vi har pekt på at en retning innen etikk-forskningen vektlegger kompleksiteten i situasjonene og et fagfelt. Et grunnleggende poeng er at en god praksis vil være så kompleks og avhengig av de konkrete omstendigheter, at ethvert forsøk på å prosedyre- feste veien til et slikt resultat, vil innebære en reduksjon av det som etisk sett kreves. En slik tilnærming vektlegger i større grad de konkrete erfaringer og situasjonene. Hverdagsetikken innebærer en etikkforståelse der erfaringene og opplevelsene er relevante for å opplyse saken etisk. Vi finner både i Stavanger og Bergen at etikk i stor grad er innvevd i jobben, kobles til det faglige og knyttes til situasjoner og handlinger der og da. Dette kan forstås som en form for hverdagsetikk der det er konkrete erfaringer og situasjoner som i betydelig grad definerer den etiske forståelsen.

Dette gjelder først og fremst i helse- og sosialsektoren og også i oppvekst. I de andre sektorene fremstår ikke hverdagsetikken like tydelig i vårt empiriske materiale.

8.4 Profesjonsetikk

Vi finner at profesjonsetikken er viktig i helse- og sosialsektoren. Både i Stavanger og Bergen ser vi at etikk er knyttet til situasjoner og utøvelse av faglig skjønn. Vi finner også at en del av informantene i helse- og sosialsektoren mener etikk er en innebygget del av arbeidshverdagen.

Oxford Research mener at de holdningene informantene setter ord på, er sentrale momenter i etikk-kodeksene for velferdsfeltets profesjoner.

Dette samsvarer godt med den teoretiske beskrivelse vi har gitt av profesjonsetikken for de myke profesjonene eller velferdsprofesjonene. I helse- og sosialsektoren i Stavanger og Bergen synes det å være en etikkforståelse av at *det etiske* i all sin kompleksitet er knyttet til utøvelse og situasjoner.

I Stavanger, hvor vi undersøker flere sektorer, er hovedinntrykket en markert forskjell i etikkforståelse og profesjonsetikk mellom oppvekst og levekår (helse- og sosialsektoren) på den ene siden og de andre sektorene på den andre. I de andre sektorene er profesjonsetikken i vårt material mindre tydelig.

I noen av intervjuene i de andre sektorene observerer vi fortellinger om etikk og fag som i større grad tyder på at etikk og fag ikke knyttes så tett sammen. Etikken fremstår også som noe som i mindre grad er en integrert del av arbeidshverdagen. Noe forenklet fremstår forskjellene som at etikk og profesjonsetikken fremstår som en normal og proaktiv aktivitet innen oppvekst og levekår og i større grad som reaktiv og knyttet til kriser i de andre sektorene. Nå poengterer vi her i særlig grad forskjellene, og det er mulig forskjellene er reelt sett mindre enn det vi finner i vårt material. En mulig forklaring er at informantene i oppvekst og levekår, i større grad har et språk for etikk og i større grad kan fortelle og knytte aktiviteter til etikk enn informantene i de andre sektorene. Det er selvsagt også en forskjell i arbeidshverdagen som er relevant. De som arbeider i oppvekst og levekår møter brukere daglig i personlige situasjoner. Selv om de fleste sektorer har brukere og brukerkontakt, er kontakten ulik. Noen møter brukere først og fremst ved telefonkontakt og ved å sende ut vedtak. På tross av disse ulikhetene, finner vi også fellestrekk mellom sektorene. Vi finner at brukermedvirkning og autonomi er et gjennomgående etisk prinsipp, dog med ulik betydning i de ulike sektorene. Vi finner også at likebehandlingsprinsippet står sterkt i alle sektorer.

Samtidig er vårt hovedinntrykk at nedenfra perspektiv på etikken synes å stå sterkere i helse- og sosialsektoren i Bergen og oppvekst og levekår i Stavanger enn i de andre sektorene i Stavanger. I de førstnevnte fremstår de utøvende som sentrale aktører slik at etikk og spørsmål om hva som etisk sett står på spill, ikke ene og alene kan gjøres til et spørsmål om forhånds-formulerte normer og verdier. Hovedbildet i de andre sektorene i Stavanger er i større grad at etikk knyttes til forhåndsformulerte prinsipper og retningslinjer og/eller at etikk knyttes til noe utenfra, noe som er igangsatt som et prosjekt og *av den grunn* er viktig. I disse sektorene kommer etikk også typisk opp på formelle arenaer. Det er i større grad ledere som igangsetter diskusjon av etiske spørsmål. Vi finner eksempler på fortellinger om etikken, som kan tolkes i retning av etikk som *accountability*. Det sentrale i etikk som i "New accountability", er at etiske normer i økende grad er knyttet til *profesjons-eksterne kriterier*, gjerne utformet i spesifikke krav som dokumenteres etter hvert som de blir innfridd^[1]. Man er mest opptatt av å unngå feil og unngå dårlig praksis. Vi så nettopp i noen av sektorene i Stavanger at etikk ikke ble oppfattet som en sentral del av profesjonen eller arbeidshverdagen og at man var opptatt av å unngå feil og dårlig praksis. Når det gjelder stabene i Stavanger er bildet noe mer nyansert. Det arbeides der både med etikk på ledernivå og på utøvende nivå. Det er videre lagt betydelig vekt på etikk og verdier. Det er viktig å understreke at det synes som det er gjort mye arbeid med å forankre og jobbe med etikk i stabene i Stavanger.

Det vi observerer samsvarer godt med kunnskapen *generelt* om fag og profesjonsetikk. De såkalt myke profesjonene eller velferdsprofesjonene, har som vi påpekte i teorikapitlet, en lengre og tydeligere tradisjon enn de såkalt harde profesjonene innen økonomi og teknologi. Innen velferdsprofesjonene finner vi profesjoner som har egne etiske kodekser og vi finner at etiske dimensjoner ved profesjonsutøvelsen defineres inn i så vel fagforståelse som profesjonsutøvelse.

Oxford Research har med utgangspunkt i funn fra Bergen i helse- og sosialsektoren pekt på at det kan være potensiale for etisk refleksjon og satsing nedenfra. Informantene i Bergen tilkjenner ikke (eller i liten grad) at det er spenning eller motsetning mellom deres opplevelse av etikk som en hverdagslig sak og etikk-satsingen. Det kan tyde på at dette er et område for kopling og gjensidig styrking i det felles

^[1] Banks, S. (2004): *Ethics, Accountability and Social Professions*. Basingstoke: Pilgrave Macmillan

ønske om å gjøre tjenestene bedre – også i etisk forstand.

8.5 Top-down – bottom up

En viktig observasjon i vår studie er at mye av arbeidet med etikk både i Stavanger og Bergen skjer gjennom tiltak og beslutninger som kommer ovenfra, fra ledelsen eller kommunen, i form av formelle tiltak, prosjekter og metoder. Det er dog en annen side av etikkarbeidet, som er vanskeligere å beskrive, nemlig det arbeidet som skjer på gulvet, spontant i hverdagen, uten hjelp av noen spesielle verktøy eller metoder.

I Bergen ble etikkarbeidet i helse- og omsorgssektoren gjennomført innenfor rammene av KS sin etikk-satsing. I Stavanger på den andre siden, fulgte vi arbeidet mer generelt. I vår empiriske studie hadde vi veiledende spørsmål som siktet på å belyse hovedformålet, nemlig å kartlegge hvilke metoder og verktøy som ble benyttet i de ulike sektorene og som leder til forbedret praksis. Dette gjorde at vi lette etter konkrete organiseringsformer for arbeidet med etikk og målbare resultater av dette. Nå i etterhånd, kan man spørre seg om hva som skjer med de prosesser som ikke har en organisert form, og som skjer i hverdagen. Man arbeider med etikk i hverdagen hører vi ofte i mange av disse virksomhetene, men man finner få ord til å beskrive nettopp hvordan dette arbeidet ser ut og hva det resulterer i. Mye av dette handler om hverdagslige situasjoner, om individuelle beslutninger og handlinger som har betydning bare for den enkelte. Men vi finner i vårt materiale lite grunnlag for å se om det finnes noen organiserte bottom-up-prosesser som fører til resultater og effekter for hele virksomheten.

En mulig slik prosess kan være etikkarbeid som settes i gang av tunge brukersaker eller uholdbar praksis der de ansatte tar initiativet til en forandring eller forbedring.

Ideelt skulle et etikkarbeid som drives både av prosesser top-down og bottom-up kunne skape positiv dynamikk og sterkere effekter i virksomheten. Men dette innebærer at det finnes forutsetninger for det i organisasjonen slik som engasjement hos leder og de ansatte, ildsjeler blant de ansatte, kunnskap, tillit og en organisasjonskultur som verdsetter og oppmuntrer de ansatte til å komme med initiativ og virkelig gjøre disse. I virkeligheten kjemper mange av disse lederne med ressursknapphet og de ansatte med å klare arbeidet i hverdagen, noe som gjør det vanske-

ligere å drive organisert bottom-up-arbeid som har effekter for hele virksomheten.

8.6 Målbarhet

Diskusjonen over har også implikasjoner for en bredere refleksjon om etikkarbeidets målbarhet. Hvordan kan bottom-up-drevet arbeid med etikk eller etikk i det daglige måles? Er det mulig å kvantifisere resultatene? Er det mulig at effekten av arbeidet speiles i sykemeldingstilbøyelighet blant de ansatte, turnover blant personalet, brukertilfredshet eller kvalitet i arbeidet? Vi har funnet at det er vanskelig å måle etikkarbeidets resultat i sin helhet, nettopp på grunn av at etikkarbeidet handler om komplekse prosesser, som skjer under overflaten, spontant og ukontrollert, prosesser som oftest er integrerte i det daglige arbeidet.

Et viktig poeng som vi vil løfte fram, er å se på etikkarbeidet som en naturlig del av arbeidet som drives i kommunens ulike sektorer, noe som innebærer at etikkarbeidet ikke skal være et formål i seg selv, men et viktig verktøy for å stadig forbedre kvaliteten på arbeidet, endre organisasjonskulturen, heve brukertilfredsheten med mer. Resultater og effekter av etikkarbeidet vil da kunne reflekteres i virksomhetens prestasjon som helhet.

Erfaringene og undersøkelsene i Bergen reiser spørsmål om informanter og prosjektet i seg selv, reduserer resultater til det som er kvantitativt målbar. Det kan også stilles spørsmål om hva vi spør om, når vi spør om etikksatsingen har gitt resultater. Den forholdsvis enkle måten å svare på, er å se om anbefalte tiltak er satt ut i livet og om anbefalte verktøy er tatt bruk. Til en slik forståelse kan en innvende og si at etikk dypest sett handler om hvorvidt tjenestene er blitt bedre; om de fremmer brukernes ve og vel eller ikke⁸¹. Det er et langt mer komplisert spørsmål. En vei til innspill om dette spørsmålet kunne være å spørre brukerne. Er krenkelsene blitt mindre? Eller mer offensivt: Er tjenestene blitt bedre- etisk sett? Brukermedvirkning er et av de temaene som aktualiseres når informantene snakker om etikk. Kan hende kunne brukerne vært gitt en stemme i dette - også slik at de kunne trekkes med i etikkdrøftinger?

Hvorvidt verktøy er brukt og hvorvidt arrangement er gjennomført kan måles. Likeledes kan det måles om prosedyrer og regler er fulgt. Regler og prosedy-

rer kommer gjerne som et resultat av uheldig eller dårlig praksis. Regler og prosedyrer er egnet til å sikre *en ikke dårlig praksis*. Dag G. Aasland, ved Universitetet i Agder, skjelner mellom en ikke dårlig og en god praksis⁸². *En god praksis* er et langt mer krevende spørsmål som fordrer vedvarende arbeid med hva det er som etisk sett står på spill i de komplekse situasjonene der tjenestene utøves i møte med enkeltmennesker. Er tjenestene i etisk forstand, gode?

Trolig er de viktigste resultatene av en slik etikk-satsing at det setter i gang og vedlikeholder en del prosesser i organisasjonene og hos de ansatte som enkeltindivider. Bevisstgjøringsprosesser, holdningsendringer og økt handlingskompetanse er størrelser som bare delvis er målbare. Dette er et viktig prinsipielt utgangspunkt. Særlig er det viktig når etisk refleksjon er en viktig dimensjon i etikkarbeidet. Det er en fare for at etikk skal reduseres til måling og overflateresultater. Samtidig er det utfordrende å kommunisere og dokumentere resultater som ikke er målbare.

8.7 Implementering

Vi oppsummerer våre funn fra begge kommuner i en gjennomgang av faktorer som beskriver sentrale egenskaper ved implementering av endringer eller utviklingstiltak i organisasjoner, i henhold til modellen beskrevet i kapittel 3.

8.7.1 Drivkrefter

Vi har sett at etikkarbeidet har både interne og eksterne drivkrefter. Eksternt er lovgivningen en viktig driver, som lovgivning om pasientrettigheter og brukermedvirkning. Det overordnede arbeidet med etikk i kommunene og KS sitt arbeid er åpenbart også en sterk drivkraft. Den generelle samfunnsutviklingen er også en slik ekstern drivkraft.

Så mener vi at det internt finnes et godt grunnlag i mange profesjoner og ved mange arbeidsplasser i ledes og medarbeideres opptatthet av tjenestekvalitet og faglighet. Her er en del profesjonskulturer støttende. Internt vil vi fremheve at etikk kobles til

⁸¹ Koehn, D.(1998): *The Ground of Professional Ethics*. London, Routledge.

⁸² Aasland, D.G (2005): *Økonomiens grenser og etikkens nødvendighet. En vei til Emmanuel Levinas*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag

kvaliteten i arbeidet, at etikk kobles til faglig utvikling og til handling i hverdagen.

8.7.2 Kontekst

Vi mener at det finnes en del kontekstuelle forhold som har stor betydning for implementeringen av etikksatsingen. For det første finner vi at type virksomhet er helt avgjørende for hvilket klima etikksatsingen møter. Noen virksomheter er veldig mottakelige for slike tiltak, mens andre er nøytrale eller avvisende. I helsesektoren finner vi både i Stavanger og Bergen gjennomgående en høy grad av mottakelighet for etikkarbeid. I noen av de andre sektorene i Stavanger fant vi at mottageligheten var en annen, nøytral eller til dels avvisende. Også innenfor helsesektoren er det variasjon. En del sykehjem har kommet godt i gang, men i en del av disse ser vi at tids- og produksjonspresset er slik at det oppleves vanskelig å legge gode rammer for arbeid med etikk. I andre virksomheter ser vi at det er en helt annen opplevelse av tid og anledning i arbeidshverdagen. Da blir det mye lettere å få til gode prosesser og god utvikling. En annen viktig kontekstuell faktor er økonomi. De fleste rapporterer om økonomiske begrensninger. Av og til kan den egentlige mangelen kanskje like gjerne være lederskap eller kreativitet og løsningsorientering.

8.7.3 Innhold og omfang

Innholdet i etikksatsingen er naturligvis avgjørende. Vi har sett at det mange steder har vært nyttig å kunne tilby spesifikke verktøy for å stimulere refleksjon og dialog. Det er også gjennomført kurs for å gi ressurspersoner en kompetanse som setter dem i stand til å drive lokalt utviklingsarbeid. Dette er viktig innhold i etikksatsingen.

8.7.4 Prosess og tid

Vi har i denne rapporten pekt på en rekke faktorer ved prosessen som kan være viktige for muligheten til å oppnå resultat og langsiktig effekt av satsing på etikk. Vi har flere ganger pekt på betydningen av å finne fram til og bruke dyktige og engasjerte personer, enten det er ledere, etikkveiledere eller andre. Vi har også sett at strukturer er viktige, og kan man bygge på noe som er etablert, som f. eks. et nærversprosjekt eller lignende, vil man komme raskere i gang.

Videre er det sentralt med arenaer og tid til refleksjon

8.7.5 Strategi og ledelse

I både Stavanger og Bergen har vi sett at lederengasjement og -involvering er sentralt. Lederne må være engasjert fra øverste til laveste ledernivå. På operativt nivå må lokal virksomhetsleder være en tilrettelegger og pådriver. Det er ikke tilstrekkelig å gi verbal støtte, arbeidet må følges opp av lederen over tid. Vi har også sett at ledelsestypen som er anvendt har elementer at det vi i kapittel fire beskrev som strategi O, med vekt på humanistiske prinsipper og tro på medarbeideres læring som sentralt i implementeringsprosessen. Vi har også sett at ledere har brukt enkeltindivider som ressurser i organisasjonsutviklingsprosessen.

8.8 Bruk av etisk standard

8.8.1 Detaljerte regler eller åpne formuleringer?

Noen funksjoner, som økonomi og innkjøp, har sett det som nødvendig å ha relativt spesifikke regler. Man framhever at det skal være enkelt og gjøre ting rett. Klare regler kan også ses som en beskyttelse av seg selv, sier en leder. Andre ledere framhever at formuleringer som inviterer til refleksjon er best. De bidrar til etisk bevissthet i større grad enn mer entydige regler.

Klare regler gjør deg mindre etisk bevisst. Kilde: Leder

Her ser vi to motstridende tilnærminger til hvordan etisk adferd skal fremmes. Men kanskje er det ikke så motsetningsfylt, det kan tenkes at disse to tilnærmingene først og fremst dreier seg om to kontekster. Innenfor funksjoner hvor det er anledning til å opptre på måter som får økonomiske konsekvenser, tidvis store sådanne, er vel erfaringen fra både offentlig og privat sektor, at regler er nødvendig. Dette handler om lovgivning og interne regler, som økonomireglement. Vi kan snakke om to domener, «reglementenes domene», eksemplifisert ved kommunalt økonomireglement, og «refleksjonens domene» eksempelvis retningslinjer for hvordan opptre rett i møte med krevende brukergrupper eller i samhandling med kolleger.

I hvert fall får vi en klar tilbakemelding fra ansatte og ledere om at man ikke savner regler av typen «maks to flasker vin». Det er nå et banalt spørsmål. Det har utviklet seg en modenhet i refleksjonsnivå mange

steder, og en tilhørende kultur, som gjør at man ikke trenger slikt, man evner å reflektere seg fram til et godt svar.

Etisk standard, slik de er laget i begge kommuner, vurderes av mange i vårt materiale som veldig god. Tidligere var man mer tydelig på hva man hadde lov til. Med de nye inviteres det mer til refleksjon, noe som fører til at man må kjenne på spørsmålene selv. Mange framhever at den åpne formen er en styrke fordi den åpner snarere enn å lukke en mulig prosess med et raskt svar på hvor grensen går. Som element i en bestrebelse mot å utvikle en reflekterende kultur, synes dermed etisk standard velegnet. Men det er ikke sikkert at den er noen forutsetning for en slik kultur.

Mange steder foregår det en kommunikasjon om forhold som personlige fordeler, habilitet og etikk i det daglige. Kunnskap om etisk standard, de enkelte områdene i standarden og implementering/etterlevelse av disse synes å være under utvikling, men vi ser også at dette mange steder ikke er tilfellet. En standard blir neppe retningsgivende eller normativ på samme måte som lovbestemmelser gjør. Opplæringslov, lovbestemmelser om brukerrettigheter m.m. ser ut til å slå sterkt inn i praksis, og sterkere enn etiske retningslinjer eller standarder.

8.8.2 Etikk som formativt verktøy

Etikken kan gripe inn i de fleste eller alle aspekter av menneskelig livsutfoldelse. I organisasjoner kan etiske retningslinjer, men også etiske refleksjonsprosesser få et formativt preg, der rammer for variasjonen i menneskelig adferd blir trange. Våre informanter peker på at etikken kan føres så langt at det blir mulig å ta opp mange sider ved vår jobbutførelse. Dersom det ikke blir akseptert å være «litt sur» på jobb en dag, kan man kanskje nærme seg en grense for hvor langt etikk skal trekkes som formativt verktøy. Mens noen ser på etikkprosessene som frigjørende og bemyndigende, ser andre at etikkprosesser kan fungere som dannelsesverktøy med et normativt tilsnitt. En leder sier det slik:

Vi må passe oss for ikke å bli jesuittiske – Kilde: Leder

Informantene uttrykte dels et optimistisk syn på etisk refleksjon der det i sin beste form kan være et verktøy for håndtering av små og store saker i et arbeidsmiljø. Andre peker på at etikk kan bli en arbeidsmåte som blir begrensende, slik at adferd i organisasjonen blir for uniform.

Her opplever vi at ledere på overordnet nivå i kommunen reiser et spørsmål som vi ikke har støtt på ute på mer operativt nivå. Det kan synes som en kritisk refleksjon som er verdt å ta med i det videre arbeidet med etikk. Spørsmålet er vel om det finnes grenser for hvor langt man kan gå i å benytte etikk som tilnærming til en prosess med diskurs om rett og galt, om ønskelig adferd.

8.9 Overførbarhet av arbeidsmåter

Hvordan bør etikksatsingen i andre kommuner drives. Hva fungerer? Hva kan overføres?

På bakgrunn av evalueringen ser vi noen arbeidsmåter og grep som synes velegnet til å overføre til andre etater eller kommuner. Punktene har vist seg å ha relevans for begge kommuners arbeid med etikk.

8.9.1 Prosessveiledere

Vi finner at informantene er meget fornøyd med Bergens satsing på opplæring og bruk av etikkveiledere. Vi mener etikkveiledernes rolle og oppgaver er et element som er egentlig til å overføre til andre kommuner. Vi har pekt på betydningen av å finne fram til og bruke dyktige og engasjerte personer, enten det er ledere, etikkveiledere eller andre. Det er også gjennomført kurs for å gi ressurspersoner en kompetanse som setter dem i stand til å drive lokalt utviklingsarbeid. Dette er viktig innhold i etikksatsingen.

8.9.2 Metoder og verktøy

Det er noen eksempler på at etisk refleksjon foregår helt uten støtte fra metoder og metodekompetente fasilitatorer. Men det er mer vanlig at etisk refleksjon foregår med et visst minimum av rammer fra metoder og verktøy. Vi har sett at det mange steder har vært nyttig å kunne tilby spesifikke verktøy for å stimulere til refleksjon og dialog. Generelt er det antakelig viktigere at man tilbyr verktøy enn akkurat hvilke verktøy som brukes.

8.9.3 Strukturelle rammer

Videre har vi sett at det å etablere faste rammer og arenaer for etikk på de enkelte arbeidsplassene har

vært kraftfulle grep. Uten en fast arena, blir det lettere til at etikk nedprioriteres i konkurranse med andre «gode formål». En refleksjon er videre at det synes som man trenger både struktur og systematikk samtidig som de gode arbeidsmåter er preget av at man klarer å mobilisere de ansatte. Generelt synes det som man bør forsøke å etablere faste arenaer og rom for å diskutere de relevante utfordringer som de ansatte møter i hverdagen. De enheter som har slitt med å finne tid til etisk refleksjon har hatt det vanskelig. Vi har også sett at strukturer er viktige, og kan man bygge på noe som er etablert, som f. eks. et nærværprosjekt eller lignende, vil man komme raskere i gang.

8.9.4 Lederforankring

Både i Bergen og Stavanger har vi sett at etikkarbeidet har hatt solid forankring i toppledelsen. Dette må føres videre nedover i lederhierarkiet. Det betyr ikke at lederne skal være de viktigste aktørene i etikkarbeidet, deres rolle er mer å legge til rette for at etisk refleksjon kan foregå blant de ansatte.

Ledelse er sentralt og både i Stavanger og Bergen finner vi at ledere må være med for at arbeidet skal lykkes. Ikke minst har vi ved en rekke av de stedene vi har besøkt kunnet observere betydningen av lederskap, både strategisk og operativt. Støtte fra kommunen på strategisk nivå er viktig. Byråden er pekt på som sentral, men det er en kjede av ledere fra toppnivå til laveste ledernivå som må være engasjert.

På operativt nivå må lokal virksomhetsleder være en tilrettelegger og pådriver. Det er ikke tilstrekkelig å gi verbal støtte, arbeidet må følges opp av lederen over tid.

8.9.5 Invitasjon til refleksjon

Andre kommuner kan følge Stavangers og Bergens eksempler og innføre etisk standard som i form er åpen og inviterer til refleksjon og dialog. Kommunene bruker begrepet etisk standard, ikke etiske retningslinjer.

8.9.6 Prosess over tid

Det er vanskelig for mange av våre informanter å peke på effekter av etikkarbeidet spesifikt. Mange er

oppmerksom på at det har pågått en bevisstgjøring i samfunnet generelt og at en positiv utvikling kan ha mange årsaker. Kommunens etikkarbeid har imidlertid gitt resultater, som spesifikke verktøy for etisk refleksjon og at etikk er inkorporert i ledelse og styring på mange nivåer.

Denne evalueringen har vist at etikksatsingen i Stavanger og Bergen har oppnådd resultater og har kvaliteter som sannsynligvis vil føre til varig endring av praksis, i hvert fall i enkelte virksomhetsområder. Vi finner at man mange steder har en høy bevissthet omkring etikk, og vi får inntrykk av at denne har økt etter at etikk har blitt satt på dagsorden. I begge kommuner er det en forutsetning at arbeidet fortsetter for at resultater og effekter virkelig skal kunne materialisere seg.

Det viktigste er antakelig at det foregår en prosess i kommunene der man får flere handlingsvalg enn før, og der det er lettere å ta opp et spørsmål til refleksjon. I en slik kontekst, og i tråd med påstandene fra moderne «behavioural economics» (Thaler and Sunstein 2008) blir det viktig for kommunens ledelse å dytte prosesser og avgjørelser i riktig retning, i en evolusjonær prosess.

8.10 Konklusjon

De to hovedproblemstillingene for denne evalueringen har vært a) hvilke resultater som kan ses av implementering av etisk standard og etiske retningslinjer og b) hvordan storbykommunene kan anvende egne og andres storbykommuners erfaringer til å videreutvikle etikkarbeidet.

Vi har i evalueringen konstatert en utvikling på etikkområdet i begge storbykommuner. Vår diskusjon av drivere for denne utviklingen gjør det imidlertid vanskelig å knytte utviklingen eksplisitt til storbykommunenes innføring av etisk standard. Det er mange forhold som trekker i retning av en utviklet bevissthet og kapasitet til å foreta valg i et etisk utfordrende arbeidsliv. En velegnet etisk standard trekker i riktig retning i det den inviterer til refleksjon.

Når det gjelder erfaringer som kan anvendes av andre kommuner, har vi trukket fram forhold som satsing på egne veiledere og bruk av verktøy, strukturelle forhold som egne arenaer og tid, betydningen av lederskap samt forståelse for at etikkarbeid krever prosess over tid.

Vedlegg

Vedlegg 1

Etisk standard, Stavanger kommune

Etikk er systematisk tenking om hva som er rett og galt, og handler om hva vi finner verdt, eller verdifullt, både å leve for og å leve etter.

Å arbeide med etiske problemstillinger i kommunen handler derfor om å klargjøre hva som er rett og galt i gitte situasjoner. Det er de faktiske handlingene og holdningene som danner grunnlaget for kommunens omdømme i befolkningen.

Lederne har et særskilt ansvar for rutiner og prosesser som sikrer at kommunens etiske standard blir fulgt. Alle ansatte har et selvstendig ansvar for at egne handlinger er i tråd med etisk standard.

1. Formål

Stavanger kommune skal være en kommune med en høy etisk standard. Åpenhet og redelighet skal prege kommunens virksomhet og være grunnlaget for tillit mellom kollegaer og i forholdet til innbyggerne.

Etisk standard skal bidra til at de ansatte forholder seg på en etisk forsvarlig og god måte i sitt daglige arbeid, og må ses i sammenheng med kommunens visjon; Sammen for en levende by, og verdier; Er til stede, Vil gå foran, Skaper framtiden.

2. Samfunnsansvar og yrkesetikk

Stavanger kommune er mennesker som utvikler og leverer tjenester til innbyggerne. I hele vår virksomhet er det derfor viktig at vi holder en høy etisk standard. I vårt forhold til samfunnet og til den enkelte bruker skal vi være kjent for profesjonalitet og omtanke.

Kommunen skal preges av respekt for ulikhet, slik at mangfold og inkludering blir verdsatt og viser igjen i hele kommunen.

Ansatte skal forholde seg på en måte som ikke krenker menneskeverdet eller menneskerettigheter.

3. Habilitet

Ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en

deltar i behandlingen av, skal forholdet tas opp med nærmeste leder.

Ansatte skal derfor være åpne omkring bierverv og verv i organisasjoner som kan medføre inhabilitet eller brudd på lojalitetsplikten. Ansatte skal ikke la egne interesser, eller interessene til familie eller nære venner, påvirke deres handlinger, saksframstillinger eller vedtak.

4. Informasjon

Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med arbeidet i kommunen må respekteres og aldri meddeles andre som ikke har krav på opplysninger i henhold til lover og regler. All informasjon som gis skal være korrekt og pålitelig og dessuten godt tilgjengelig dersom den ikke er unntatt fra offentlighet.

5. Personlige fordeler

Ansatte skal ikke motta gaver, reiser, hotellopphold, bevertning, rabatter, lån eller andre personlige fordeler som kan påvirke deres tjenestehandlinger, eller være egnet til å bli oppfattet slik. Mottatte gaver skal eventuelt returneres sammen med et brev som redegjør for kommunens regler om dette.

Gaver og personlige fordeler av mindre verdi som gis til vanlige anledninger (høytider, markeringer m.m.) aksepteres.

Moderate former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold. Dette må imidlertid ikke utvikles slik at det påvirker beslutningsprosessen eller kan gi andre grunn til å tro det.

Privat bruk av kommunens eiendeler/verdier kan bare skje når tjenestelige forhold tilsier dette, eks hjemlån av bærbar pc, mobiltelefon og tjenestebil.

Dersom den ansatte er i tvil om et forhold er innenfor kommunens etiske standard, skal forholdet tas opp med nærmeste leder.

6. Forretningsdrift

Kommunens forretningsdrift skal skje på en slik måte at den bidrar til at kommunens fastsatte mål blir nådd, og at driften skjer innenfor rammen av gjeldende lover og forskrifter. Forutsigbarhet, etterprøvbarehet og likebehandling skal ligge til grunn for kommunens forretningsdrift.

7. Varsling av kritikkverdige forhold

Kritikkverdige forhold skal avdekkes og følges opp. Ansatte har plikt til å bidra til å forebygge og varsle om kritikkverdige forhold i kommunen. Det vises til egne retningslinjer.

8. Etikk i det daglige

Høy etisk standard krever en jevnlig prosess der åpen kommunikasjon og refleksjon rundt etiske problemstillinger og dilemmaer blir ivaretatt på de ulike arbeidsplassene i organisasjonen. Slike prosesser er viktige for å styrke og utvikle den etiske standard som skal kjennetegne Stavanger kommune.

Vedlegg 2

ETISK standard FOR BERGEN KOMMUNE

Vedtatt av Bergen bystyre i møtet 240608 - sak 142-08

INNLEDNING

Bergen kommune legger stor vekt på å opptre skikkelig i all sin virksomhet. Både folkevalgte og ansatte har ansvar for at redelighet, ærlighet og åpenhet skal kjennetegne virksomheten. Som forvalter av samfunnets fellesmidler stilles det høye krav til den enkelte ansatte og folkevalgtes etiske holdning i sitt virke for kommunen. Alle plikter å overholde lover, forskrifter, avtaler og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet. Den som overtrer Bergen kommunes regler eller retningslinjer må være forberedt på å bli møtt med reaksjoner tilpasset overtredelsens art og omfang. Ansattes rett til og ansvar for å si fra om uetiske forhold i virksomheten, ivaretas gjennom rutiner for varsling.

FOREBYGGING AV KORRUPSJON

Bergen kommune er avhengig av et godt omdømme og samfunnets tillit. Det hviler derfor et stort ansvar på folkevalgte og ansatte som forvaltere av samfunnets fellesmidler. Det må fremgå klart at folkevalgte og ansatte ikke lar seg påvirke av gaver, godtgjørelser eller kontaktnett for å innta bestemte standpunkt eller utføre spesielle handlinger. Likeledes må folkevalgte og ansatte i Bergen kommune være seg bevisst at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen og til kommunens omdømme som tjenesteleverandør og arbeidsplass.

Hvordan medarbeidere forholder seg til brukere, pårørende, kunder, leverandører og publikum generelt, får stor betydning for Bergen kommunes anseelse. Likedan vil ansatte og folkevalgtes omtale av kommunen være med å påvirke omdømmet. Den enkelte ansatte og politiker må aktivt reflektere over egen praksis, og ta avstand fra og bekjempe enhver uetisk praksis som kan sette Bergen kommune og tjenestene i et uheldig lys. Kommunen skal, gjennom arbeidsgiverpolitikken, bidra til kompetanseheving og fokus på etiske holdninger og handlinger.

MANGFOLD

Bergen kommune skal preges av respekt for ulikhet og det enkelte individ, slik at mangfold blir verdsatt og viser igjen i hele kommunen. Med mangfold menes ulikhet i kjønn, etnisk eller nasjonal opprinnelse, hudfarge, religion/livssyn, seksuell orientering, politisk standpunkt, alder og funksjonsnivå.

RELASJONER MELLOM ANSATTE

Interne relasjoner mellom ansatte i kommunen skal preges av gjensidig kollegial respekt. Dette gjelder organisatorisk sett både horisontale relasjoner, likestilte stillinger imellom, og vertikale relasjoner, mellom overordnet og underordnet, og med det siktemål at den enkelte ansattes integritet og selvfølelse vektlegges og sikres.

KOLLEKTIVE ETISKE STANDARDER:

God etisk standard kan ikke alene vedtas. God etisk standard krever en jevnlig prosess der åpen kommunikasjon og refleksjon rundt dilemmaer blir ivaretatt. Den enkelte avdeling, med sitt særpreg og sine spesielle utfordringer, må skape møteplasser og prosesser for å få til en åpen diskusjon og refleksjon. Slik kan en unngå individuelle løsninger, og få frem kollektive standarder på hvordan dilemmaer skal håndteres. Det er de konkrete handlinger hver og en gjør, som er grunnlaget for Bergen kommunes anseelse.

TAUSHETSPLIKT OG FORTROLIGHET

Fortrolige opplysninger som kommunens folkevalgte og ansatte mottar i forbindelse med sitt arbeid i kommunen, skal respekteres og aldri meddeles andre som ikke har krav på opplysninger i henhold til lover og regler. Opplysningene må heller ikke brukes til personlig vinning.

Informasjon som gis i forbindelse med arbeidsutøvelse for kommunen, skal ikke med hensikt gis utydelig eller tvetydig formulering, men være korrekt, pålitelig og bidra til klar kommunikasjon.

HABILITET OG GODT SKJØNN

Kommunens folkevalgte og medarbeidere skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

På områder der medarbeidere utøver skjønn, må skjønnet være preget av selvrefleksjon og åpenhet om hva som styrer vurderingene og valgene.

Dersom en har personlige interesser i en sak en har faglig ansvar for, eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal en avstå fra å tilrettelegge grunnlaget for eller treffe beslutning i saken. Forholdet skal tas opp med nærmeste overordnede.

Eksempler på slike interessekonflikter kan være:

- Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.
- Lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen.
- Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunes virksomhet.
- Familiære og andre nære sosiale forbindelser.
- Verv i organisasjoner, idrettslag m.m.

Selv om det i en konkret sak strengt juridisk sett ikke foreligger inhabilitet, kan det likevel være aktuelt å erklære seg inhabil hvis omgivelsene kan oppfatte at det foreligger en interessekonflikt.

PERSONLIGE FORDELER OG GAVER

Folkevalgte og ansatte i kommunen må aktivt unngå å komme i situasjoner

der personlige fordeler/ egen vinning, kan føre til habilitetsproblem, eller der

omgivelsene kan oppfatte at fordelene påvirker beslutningene.

1. Eksterne gaver som kan påvirke, eller være egnet til å påvirke beslutninger, handlinger, saksforberedelse eller vedtak, må unngås. Ansatte må vise varsomhet også med mindre gaver der maktbalanse og posisjon mellom giver og mottaker er skjev.
2. Ved tilbud om gaver o.l. som kan føre til habilitetsproblem, eller der ansatte er usikre på om gave kan mottas, skal resultatens leder kontaktes. Slike gaver skal eventuelt returneres sammen med opplysning om kommunens etiske standard.
3. Relasjonsbygging gjennom gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Denne aktiviteten må ikke påvirke, eller gi omgivelsene en oppfattelse av at aktiviteten påvirker beslutningsprosessene i kommunen. Ettertenksomhet og åpen diskusjon med leder og kolleger, vil medvirke til at disse grensene ikke overskrides.

FORRETNINGSETISKE REGLER

Bergen kommune er avhengig av at innbyggere og leverandører har tillit til at forretningsdriften skjer i lovlige former. Kommunens forretningsdrift skal skje på en slik måte at den bidrar til at kommunens fastsatte mål blir nådd, og at driften skjer innenfor rammen av gjeldende lov og forskrifter. Lov om offentlige anskaffelser legger premissene for hvordan offentlige innkjøp skal foregå. Grunnleggende krav er konkurranse, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og likebehandling. Kommunens ansatte skal ikke utnytte kommunens markedsposisjon til eget privat bruk.

INFORMASJONSSIKKERHET

Digitale kommunikasjonsverktøy må brukes med nødvendig varsomhet og bevissthet. Den enkelte ansatte må sikre at Bergen kommune ikke blir eksponert på nettet med opplysninger som ikke er beregnet på uvedkommende. Personensitive og konfidensielle opplysninger må ikke kommuniseres på en måte som gjør dem tilgjengelig for uvedkommende.

KJØP AV SEKSUELLE TJENESTER

Kjøp av seksuelle tjenester innebærer som oftest utnyttelse av mennesker i en vanskelig livssituasjon. Kjøp av seksuelle tjenester kan bidra til menneskehandel. Menneskehandel er ulovlig og et brudd på menneskerettighetene. Representanter for kommu-

nen skal avstå fra kjøp av seksuelle tjenester i forbindelse med oppdrag for kommunen.

VARSLING VED KRITIKKVERDIGE FORHOLD

Det er et mål for Bergen kommune at kritikkverdige forhold skal avdekkes og følges opp. Ansatte som opplever eller oppdager kritikkverdige eller uetiske forhold må si fra. Varsling av kritikkverdige forhold skal fortrinnsvis skje til nærmeste leder eller leders overordnede. Andre måter arbeidstaker kan varsle på er til tillitsvalgt eller verneombud. HR- seksjonen har i tillegg opprettet en varslingsgruppe som er en alternativ kanal for varslingsaker som av ulike grunner ikke kan tas opp med leder eller tillitsvalgt/verneombud.

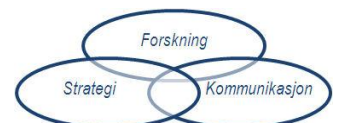
- Straffeloven - § 276a (korrupsjon), Lov av 22. mai 1902
- Personal- og arbeidsreglement for Bergen kommune; rutiner for varsling, punkt 35, taushetsklæring, punkt 25 og vilkår for godkjenning av lønnet bierverv, punkt 18
- Bergen kommunes innkjøpsstrategi
- Retningslinjer for IT-sikkerhet

ETISK STANDARD – EN UTFORDRING SOM KREVER PROSESS

Spekteret av arbeidsoppgaver i Bergen kommune er omfattende. Jevnlige møter med publikum og brukere med individuelle behov, utfordrer våre holdninger og aktualiserer etiske problemstillinger og etiske dilemmaer. Ledere og medarbeidere må ta disse problemstillingene/dilemmaene inn i kollegiet til samtale, refleksjon og korreksjon. Den enkelte leder i Bergen kommune må være bevisst på egne holdninger og arbeide for å integrere god etisk praksis i virksomheten, herunder ta opp vanskelige problemstillinger i sin virksomhet og sikre åpenhet og diskusjon om aktuelle tema. Slike prosesser er viktige for å styrke og utvikle den etiske standard som skal kjennetegne Bergen kommune.

Referanser (Lover, reglementer og retningslinjer)

- Personopplysningsloven, Lov av 14. april 2000 nr. 31
- Offentlighetsloven, Lov av 19. juni 1970 nr. 69
- Forvaltningsloven, Lov av 10. februar 1967
- Kommuneloven, Lov av 25. september 1992 nr. 107
- Arbeidsmiljøloven, Lov av 17. juni 2005 nr. 62
- Lov om offentlige anskaffelser, Lov av 16. juli 1999 nr. 69



Oxford Research AS, Kjøita 42, 4630 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no

