



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap

Bærekraft: Tid for handling

– implikasjoner for ledelse i offentlige tjenester

Ingebjørg Hansen og Bodil Labahå

Masteroppgave i Master of public administration MPA. STV-3909-1 23H Mai 2024

Forord

Vi er kommet til finalen i studiet ved Universitet i Tromsø med en rykende fersk masteroppgave. Prosessen fra idé til ferdig produkt har vært preget av refleksjoner, diskusjoner, en rekke dilemmaer og utfordrende veivalg, men nå er vi i mål!

Vi ønsker å takke førsteamanuensis Frank Holen for gode og nyttige diskusjoner, og vår veileder Thor Øivind Jensen for konstruktive tilbakemeldinger, gode konkrete innspill og inspirerende oppmuntring i innspurten til et ferdig produkt.

Det har vært spennende å intervju respondentene og vi er takknemlig for at dere villig stilte opp til intervju i en hektisk hverdag, en stor takk til dere.

Takk til våre arbeidsgivere for mulighet til å delta og utvikle oss med dette studiet.

Tusen takk Bjørg-Irene Østrem for korrekturlesning og innspill, vi er utrolig glad for ditt skarpe blikk, engasjement og effektive penn.

Da gjenstår det å takke oss selv for et godt samarbeid og et vennskap som har vokst og kommet styrket ut av dette.

Ønsker dere god lesning.

Ingebjørg Hansen og Bodil Labahå.

Sammendrag

Denne studien undersøker dominerende forestillinger av bærekraft i NOU 2023:4 Tid for handling og hvilke implikasjoner dominerende forestillinger av bærekraft kan få for utøvelse av ledelse i offentlige tjenester. Studiens empiriske kontekst plasserer seg i feltet for bærekraftig utvikling i et globalt perspektiv, med nasjonale politiske ambisjoner. Med vekt på de politisk- kontekstuelle faktorenes betydning for utøvelse av ledelse i offentlige tjenester; orienteres analysen mot bærekraft som politisk føring.

Det empiriske materiale som ligger til grunn for drøftingen er en innholdsanalyse av begrepene bærekraft og ledelse slik de fremkommer i NOU 2023:4, som danner grunnlag for intervju med leder og sekretariatsleder i Helsepersonellkommisjonen. De teoretiske perspektiver relateres til instrumentelle teorier og organisasjonsteoretiske dreininger på feltet. Studiens funn identifiserer forestillinger om at modeller for bærekraft i offentlig sektor kan være i bevegelse; hvor en trippel økonomisk bunnlinje mot faktorer som *people, planet and profit*, blir dominerende.

De implikasjoner dette har på ledelse relateres til etiske dilemma i møte med gjenstridige problemer, hvor det politisk-kontekstuelle nivået presenterer forventinger til ledere med ansvar tjenestene som er formålsrasjonelle. Studien avdekker videre at ledelse på alle nivå er et implisitt perspektiv i en offentlig utredning titulert; *Tid for handling- Personellet i en bærekraftig offentlig helse og omsorgstjeneste*.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
Figuroversikt	5
I. Innledning.....	7
1. Bærekraft som ledelse med mål og mening?	7
2. Vår problemstilling:	9
II. Empirisk kontekst.....	11
1. En historisk gjennomgang av begrepet bærekraft.....	11
2. Bærekraft og ledelse i en samfunnsvitenskapelig studie	13
3. Forskning på feltet: Å lede med bærekraft	14
4. Sentrale perspektiver på bærekraft og ledelse	16
III. Teori	23
1. Et instrumentelt perspektiv	23
2. En offentlig sektor i endring.	25
3. Ledelse som operativ funksjon	28
IV. Metode.....	31
1. Presentasjon av metodiske valg	31
2. Innholdsanalyse: Perspektiver på bærekraft og ledelse	34
3. Intervju med kommisjonsmedlemmer	42
V. Drøfting og presentasjon av funn	45
1. Bærekraft.....	45
2. Ledelse	53
VI. Avslutning	61

Referanser.....	64
Vedlegg 1: Intervjugal.....	68

Figuroversikt

Figur 1. Oversikt over FNs Bærekraftsmål fra 2030-agenda (regjeringen.no 2023).	8
Figur 2. Empirisk analysemodell (inspirert av Baldersheim et.al 2020).	9
Figur 3. Tre-pilarmodell illustrerer bærekraftig utvikling (KS, 2020).	19
Figur 4. Illustrasjon fra NOU 2023:4, s.16	35
Figur 5. Innholdsmessig fordeling i begrepsbruk av «bærekraft(-ig)» i NOU 2023:4	37
Figur 6. En skjematisk presentasjon av begrepsbruk av bærekraft i NOU 2023:4	40

I. Innledning

1. Bærekraft som ledelse med mål og mening?

Denne studien undersøker hvordan ledelse kommer til uttrykk i utviklingen av bærekraftige offentlige tjenester. Den tar utgangspunkt i NOU 2023:4 *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*, heretter kalt NOU 2023:4. Vi finner det interessant empirisk å se hvilke implikasjoner innføring av bærekraft får for utøvelse av ledelse i offentlige tjenester.

Bærekraft er et levende begrep; både i den daglige talen, og i den offentlige sfæren. Et søk på regjeringen.no ga oss 2075 treff på begrepet bærekraft, og når utvalget ble relatert til offentlige utredninger ga det oss 168 treff [hentet 20.02.24]. Dette kan gi et bilde på et begrep som er mye benyttet og som kan hevdes å være på reise inn i offentlig sektor (Røvik, 2014).

Vi fokuserer ikke på helsetjenesten primært, men bruker NOU 2023:4 som utgangspunkt for å rette oppmerksomheten mot ledelse i offentlige tjenester. Dette fordi vi mener perspektivene på at personellet representerer bærekraften i organisasjonen, er overførbare til andre deler av offentlig sektor (Baldersheim et. al, 2021).

Bærekraft vil kunne representere en drivkraft for endring i offentlig sektor. Vi retter blikket mot hvordan ledelse i offentlig tjeneste kan påvirkes av bærekraft som en politisk strømning (Jacobsen, 2022).

I 1987 presenterte leder for Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) Gro Harlem Brundtland sluttrapporten "*Vår felles framtid*". Rapporten rettet søkelys på at vi bare har en klode med en begrenset mengde ressurser, og det er vår felles interesse å ta vare på den.

Begrepet bærekraft ble beskrevet som "*utvikling som tilfredsstillter dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners mulighet til å tilfredsstillte sine behov*"

(Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987, s. 42). I 2015 vedtok De forente nasjoners (FN) Generalforsamling enstemmig 2030- agendaen, som er en verdens handlingsplan for bærekraftig utvikling (United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015). 2030-agendaen handler om å oppnå bærekraftig utvikling langs tre dimensjoner: økonomisk, sosialt, og miljømessig. Den angir 17 bærekraftsmål og 169 delmål.

Norge var en av pådriverne for å få målene vedtatt, og har forpliktet seg til å jobbe for at verden når målene innen 2030 (Meld. St. 40 (2020 - 2021)).



Figur 1. Oversikt over FNs Bærekraftsmål fra 2030-agenda (regjeringen.no 2023).

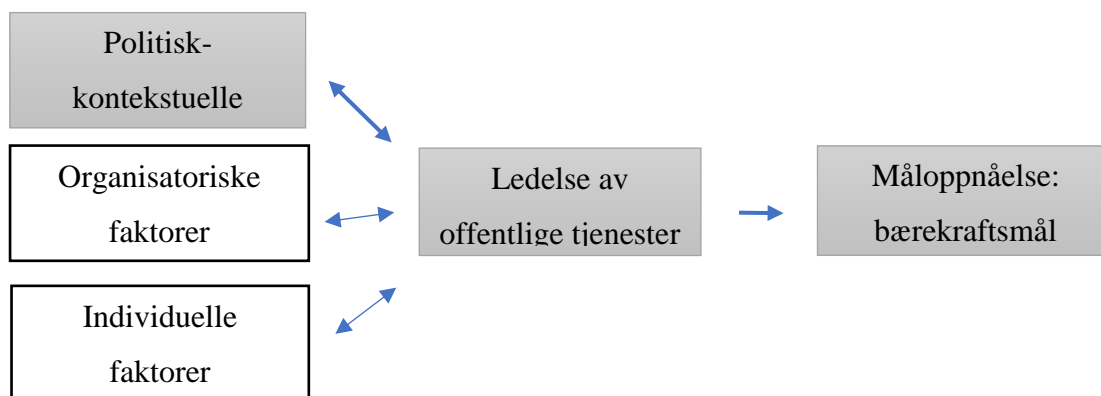
Vi mener hvert enkelt bærekraftsmål er interessant å gå i dybden på. Her kunne eksempelvis mål 17: "Samarbeid for å nå målene" vært spennende å undersøke. Når vi i studien ikke velger å gjøre dette, er det med bakgrunn i at ambisjonen i meldingen uttaler at FNs bærekraftsmål skal være hovedsporet i norsk politikk. Vår oppmerksomhet rettes derfor mot målene som en samlet samfunnsmessig ambisjon.

2. Vår problemstilling:

Begrepet bærekraft er forankret i internasjonale mål og studien retter fokus mot ledelse som et virkemiddel for å nå disse målene. Gjennom å studere NOU 2023:4 søker vi å identifisere hvilke implikasjoner bærekraft kan ha for utøvelse av ledelse i offentlige tjenester. Holden & Linnerud (2021) peker på at "*Dersom ikke begrunnelsen for hvorfor vi som samfunn skal jobbe mot bærekraft som mål følges av hvilke krav det stiller, risikerer vi at bærekraftig utvikling blir "en formell øvelse uten mål og mening"*" (Holden & Linnerud, 2021, s. 29). Dersom bærekraft skal være førende, vil det være interessant å studere hvor perspektivet fører hen.

Studien vektlegger i sin analyse elementer av et empirisk analyseskjema inspirert av Baldersheim, et.al (2021); som setter politisk- og kontekstuelle-; organisatoriske-; og individuelle faktorer i sammenheng med organisasjoners måloppnåelse. Her vektet vi særlig de politisk- kontekstuelle faktorenes betydning for utøvelse av ledelse i offentlige tjenester; som i denne sammenhengen orienteres mot bærekraft som politisk føring.

Dette kan illustreres ved følgende figur:



Figur 2. Empirisk analysemodell (inspirert av Baldersheim et.al 2020)

Vi vil i studien undersøke hvordan fenomenet ledelse i offentlig sektor påvirkes av politiske prosesser med mål om utvikling av bærekraftige tjenester. Ledelse refererer til ledelse i offentlige tjenester på alle nivå, og forholdet mellom politikk og administrasjon er et skille som ikke kan trekkes rent kategorisk (Jacobsen, 2016). En gjennomgående drøfting av dette skillet ligger utenfor rammene av denne oppgaven.

På denne bakgrunn har vi følgende problemstilling:

«Bærekraft: Tid for handling»

- implikasjoner for ledelse i offentlige tjenester.

1. Hvilke dominerende forestillinger av bærekraft identifiseres i NOU 2023:4 *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*?
2. Hvilke implikasjoner kan de dominerende forestillinger av bærekraft få for utøvelse av ledelse i offentlige tjenester?

II. Empirisk kontekst

Studien plasseres innenfor en empirisk kontekst i feltet for bærekraftig utvikling i et globalt perspektiv. I dette kapittelet presenteres historiske linjer for etablering av begrepet. Deretter presenterer vi hvordan begrepet bærekraft kommer til uttrykk i en norsk kontekst; den offentlige utredningen NOU 2023:4. Studiens relevans knyttes til et forskningsfelt med fokus på bærekraft (*Engelsk: Sustainability*), i relasjon til ledelse. Vi presenterer sentrale forskningsteoretiske perspektiver på fenomenet ledelse og hvordan dette relateres til bærekraft.

1. En historisk gjennomgang av begrepet bærekraft

Forskning fra 1600 – 1700 tallet dokumenterer at mennesker har hatt tenkning om ødeleggelser av miljø, ressurstilgang og befolkning, og det har siden vært arbeidet for bærekraftige løsninger (Caradonna, 2014; Dresner, 2002 sitert i Holden & Linnerud 2018). Hans Carl von Carlowitz var trolig den første som benyttet begrepet bærekraftig, gjennom boken *Sylvi Cultura oeconomica* som kom ut i 1713. Han anerkjente at det var biologisk-fysiske grenser for hvor mye trær som kunne felles og relaterte dette til overforbruk av tømmer. Prest og vitenskapsmann Thomas Malthus var opptatt av befolkningsvekst og økt levestandard i boken *An essay on the principle of population i 1798* (Holden & Linnerud, 2021). Den økte bekymringen for fattigdom og miljø ble mer og mer aktuelt.

På 1960 - og 70 tallet interesserte flere seg for dette og ulike arbeid ble presentert, blant annet *Silent Spring* i 1961 av Rachel Carsons, Kenneth Boulding med *Spaceship Earth* i 1966. Paul Ehrlichs arbeid *Population Bomb* i 1968 (ibid). Parallelt med økt interesse for bærekraft, organiserte miljøbevegelsen seg og antall miljøorganisasjoner vokste betydelig, WWF Verdens naturfond og Friends of the Earth ble etablert. I tillegg kom rapporten til Romaklubbens *The Limits to Growth* i 1972. Den rettet søkelys på verdens utvikling til 2100. Rapporten var orientert mot det rådende verdenssynet med ønske om sterk demografisk og økonomiske vekst. Dette synet ble oppfattet som en god samfunnsutvikling uten at veksten tok hensyn til jordens ressurstilgang. Rapporten peker på overskridelse av planetens bærekapasitet, og Romaklubben ønsket oppmerksomhet på overskridelsene og hadde til hensikt å bremse menneskenes økologiske fotavtrykk (Holden & Linnerud, 2021).

FN gjennomførte den første miljøkonferansen i 1972. Denne konferansen ble menneskers forpliktelser overfor natur og miljø slått fast og vedtatt i en miljøvernerklæring. Konferansen resulterte i opprettelse av et eget miljøvernprogram, UNEP. Organisasjonen er å regne som den verdensledende miljømyndighet og omtales som FNs hovedorgan for klima og miljøspørsmål (Holden & Linnerud, 2018).

I 1983 nedsatte FNs generalsekretær Verdenskommisjonen for miljø og utvikling med Gro Harlem Brundtland som leder av kommisjonen. Da kommisjonen la frem sluttrapporten "*Vår felles framtid*" ble begrepet bærekraftig utvikling definert og på alvor satt på dagsorden (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987). Rapporten førte til økt global oppmerksomhet på bærekraft og kjernepunktet i rapporten var at bærekraftig utvikling skulle bygges på politisk vilje. I desember samme år ble rapporten godkjent som en egen resolusjon.

FN har i den senere tid etablert begrepet bærekraftig utvikling i sammenheng med fattigdomsbekjempelse, miljøvern og fremtidige generasjoners behov. De tre bærekrafts dimensjonene sosial, økologisk og økonomisk bærekraft relateres sammen til bærekraft som begrep. Dette førte igjen til at FNs generalforsamling i 2015 vedtok de 17 bærekraftsmål og 169 delmål som en del av 2030-agenda (United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015). Alle bærekraftsmålene gjelder for alle land i verden og de er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Målene fungerer som en felles global retning for land, næringsliv og sivilsamfunn (Holden & Linnerud, 2021).

FN forventer at bærekraftsmålene vektlegges i nasjonal politikk og handlinger slik at det er mulig å realisere bærekraftsmålene. Med bakgrunn i dette har den norske regjeringen gitt alle offentlige og private organisasjoner på lokalt og regionalt nivå ansvar for å fremme bærekraftige løsninger gjennom flere stortingsmeldingene, eksempelvis: *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* (Meld. St. 40 (2020 - 2021)) og *Felles ansvar for felles fremtid-Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* (Meld. St. 24 (2016-2017), 2016).

2. Bærekraft og ledelse i en samfunnsvitenskapelig studie

Det er regjeringen som igangsetter utredninger på områder de anser som viktige for samfunnsdebatten og som grunnlag for utforming av ny politikk. Disse utredningene kan føre til at de utformer stortingsmeldinger tilknyttet saksområdet (Grindheim et.al, 2020). I desember 2021 opprettet Regjeringen Helsepersonellkommissjonen (heretter kalt HPK) og denne etableringen var forankret i Hurdalsplattformen (Regjeringen.no). I presentasjonen av NOU 2023:4 heter det at: «*Kommisjonen ble bedt om å gi en helhetlig og kunnskapsbasert vurdering av behovene for personell og kompetanse frem mot 2040 i lys av sentrale utviklingstrekk og behovet for å ivareta en bærekraftig og sammenhengende helse- og omsorgstjeneste*» (NOU 2023: 4, s. 45).

Mandat til kommisjonen var:

«å etablere et kunnskapsgrunnlag og foreslå treffsikre tiltak i årene fremover for å utdanne, rekruttere og beholde kvalifisert personell i helse- og omsorgstjenesten i hele landet for å møte utfordringene i helse- og omsorgstjenestene på kort og lang sikt» (NOU 2023: 4, s. 22).

Da utredningen ble overlevert Helse og omsorgsdepartementet i februar 2023, var den titulert: NOU 2023: 4. *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Vi merker oss at det i innledningen løftes inn at HKP skal levere et «*kunnskapsgrunnlag for politikkutviklingen i årene fremover*» (NOU 2023: 4, s. 11). Vi tenker at mandatet HPK fikk var stort, og at kan virke som en premissleverandør for politikkutøvelse i fremtiden. Her finner vi det også interessant å undersøke hvilke perspektiver de som fikk oppdraget hadde med hensyn til bærekraft, og i hvilken grad dette relateres til ledelse i offentlige tjenester.

I en slik kontekst studeres ledelse som fenomen i lys av et intersubjektivt perspektiv. Inspirert av Justesen & Mik-Meyer (2010) vil «det som umiddelbart kommer til syne» være noe et subjekt erfarer, og som derfor vil være et fenomen. Samtidig vil det samme kunne fremtre på en annen måte for et annet subjekt og fenomenologisk handler dette om *å forstå sosiale fenomener ut fra aktørenes egne perspektiver* (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 44). I en studie rettet mot ledelse i offentlig tjenester, finner vi det innledningsvis fornuftig å dvele ved at mål

skal gi mening. Ledelse som et fenomen i denne sammenhengen blir, for oss, et svært interessant perspektiv.

Studien er samfunnsvitenskapelig forankret, og er orientert mot konstruksjoner av sosiale systemer. Ontologisk er den rettet mot en virkelighetsforståelse som interesserer seg for menneskene, deres atferd og tenkemåter. «*Sosiale systemer er underlagt visse lover, men disse er ikke absolutte, [...] I sosiale systemer vil en observere regelmessigheter, hendelser som gjentar seg med en viss regularitet*» (Jacobsen, 2022, s. 35). Vi velger å innta et fenomenologisk utgangspunkt, hvor vi søker etter den mening ulike subjektive aktører tillegger handlinger, og vårt formål vil være å tolke, forstå og tydeliggjøre subjektive meningsuniverser (Justesen & Mik-Meyer, 2010). Gjennom et slikt utgangspunkt vil det være vanskelig å snakke om en virkelighet eller sannhet, men vi kan peke på grader av intersubjektivitet (Jacobsen, 2022). I denne sammenhengen er livsverden sentralt, hvor den ikke oppfattes som et individuelt anliggende, men er en «*... social, kulturell og historisk kontekst som danner en særlig meningshorisont for den enkelte*» (Justesen & Mik-Meyer, 2010, s. 23). Det enkelte subjekt er ikke en isolert størrelse, men den livsverden denne refererer til er kollektiv (Justesen & Mik-Meyer, 2010).

Det er diskutert i hvilken grad det er mulig å snakke om «bærekraftig ledelse» som en egen teori. Taylor (2020) mener dette ikke er en egne ledelsesteori, men kan representere teoretiske og konseptuelle rammeverk.

3. Forskning på feltet: Å lede med bærekraft

Litteratur om bærekraft i organisasjoner har hatt en betraktelig økning de siste to tiårene, men til tross for økende bidrag, er det fremdeles uklarheter knyttet til begrepet bærekraft. Det benyttes ulike beskrivelser i litteraturen av ledere som engasjerer seg i bærekraftig lederskap. Eksempelvis kan bærekraft relateres til posisjon til ledelse av medarbeidere i organisasjonen, hvor begrepene: Sustainability leadership - bærekraftig ledelse og sustainability leaders - bærekraftsledere. Taylor (2020) refererer til Quinn & D'Amato som benytter ledelse som globalt ansvarlige ledere i beskrivelse av bærekraft. Andre forskere refererer til begrepet *bærekraftig leder* (Tidemann et. al., 2013 sitert i Taylor 2020). I tidligere forskning ble

benevnelsen *miljøleder* benyttet eksempelvis i forskningen til Gordon & Berry (2006) sitert i Taylor (2020).

Litteraturen beskriver organisasjoner som er opptatt av bærekraftig utvikling i relasjon mellom bærekraft og økonomi. Det tas hensyn til fortjeneste på investeringer, informasjon og ideer for at organisasjoner skal oppnå et bærekraftig konkurransefortrinn (Brandi & Thomassen, 2021).

I en stor del av forskningen knyttet til bærekraft fokuseres det på hvordan bærekraftpraksis kan tilrettelegges i organisasjoner gjennom ledelsesutøvelse. Lederskapet utøves gjennom motivasjon og aktiv ledelse av medarbeiderne for å oppnå bærekraftige løsninger. Det vektlegges at lederskapet er en prosess og en posisjon i organisasjon. I denne prosessen har lederskapet til hensikt å påvirke mennesker til å arbeide sammen slik at de skaper en felles visjon for endring. Lederens personlige engasjement for temaet bærekraft vektlegges og gjennom ulike organiserte aktiviteter skal menneskene sammen oppnå bærekraftighet i organisasjon (ibid).

En annen viktig faktor er de ansattes ytelse for å utvikle en bærekraftig organisasjon (Brandi & Thomassen, 2021). Lederskap sees i sammenheng med utøvelse av ledelse og ansattes individuelle ytelse og at dette er en medvirkende faktor for at organisasjonen kan oppnå bærekraftige resultater. Et annet element som har betydning er at leder legger til rette for at det kan skapes en organisasjonskultur som er unik og verdifull. På den måten er det mer sannsynlig at organisasjonen bidrar til å arbeide bærekraftig (Tripath et al., 2020 sitert i Brandi & Thomassen 2021).

Det er vårt inntrykk at entydige definisjoner av begrepet bærekraftig ledelse er vanskelig å identifisere. Med bakgrunn forskning på feltet tilknyttet bærekraft og ledelse vil vår studie undersøke hvilke forestillinger om bærekraft i NOU2023:4, det er som kommer til uttrykk, og hvilke implikasjoner dette har for ledelse i offentlige tjenester.

4. Sentrale perspektiver på bærekraft og ledelse

a) Perspektiver på forskning

I lys av problemstillingen utforskes fenomenet ledelse gjennom forankring i en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor. Vi ønsker å undersøke hvordan ledelse forankres i en offentlig utredning som fokuserer på utviklingen av bærekraft i offentlige tjenester.

Definisjon av ledelse i organisasjoner er knyttet til påvirkningens retning, og sentralt i ledelsesteorien er betydningen av måloppnåelsen (Andersen, 2011). Med bærekraft og de mål som settes kan drivkrefter for endring være ulike. I denne sammenhengen kan bærekraft tenkes som en sterk politisk drivkraft for endring (Jacobsen, 2022).

I denne sammenhengen kan administrasjonens rolle knyttes til ulike perspektiv. Et perspektiv er som en politisk aktør som kan påvirke politikkutforming; gjennom et økonomisk fokus på ressursbruk. I forbindelse med offentlig politikk. Et annet perspektiv er det juridiske perspektivet (Jacobsen, 2016). Røiseland & Vaboe (2008) peker på hvordan offentlig styring har endret karakter i form av at stat og marked er tettere. Samstyring (Governance) endrer måten styring skjer på, fra en reduksjon i offentlige myndigheters bruk av autoritative styringsmidler innenfor hierarkisk baserte strukturer, til å bli mer rettet mot et samspill mellom ulike aktører. De beskriver hvordan den gjensidige avhengigheten mellom aktører innenfor et nettverk; farger både graden av, og viljen til, å forhandle og søke en «felles retning og mening» (Røiseland & Vaboe, 2008).

Inspirert av Olsen (1981, i Christensen et al, 2021) vil perspektiver på samfunnsmessige effekter av politisk ledelse i denne sammenhengen være interessant, i lys av vår problemstilling. Teorier i ledelsesfeltet er mangefasettert. Ordet ledelse har funnet sin form i det 20. århundret og både ligner på, og er forskjellig fra, andre ord som «*makt, kontroll og påvirkning av andre*» (Arnulf, 2021, s. 8). Inspirert av Christensen et. al, (2021) retter vi oppmerksomheten mot at offentlige organisasjoner har en overordnet politisk ledelse, er multifunksjonelle og skal ivareta delvis motstridende hensyn.

Vi støtter oss til følgende definisjon: «*Ledelse er den atferd som ett eller noen individer i en gruppe, organisatorisk enhet eller organisasjon utviser og som gjelder systematisk påvirkning på de andre med sikte på at gruppen eller organisasjonen skal nå gitte mål*» (Smith &

Peterson 1990 sitert i Andersen 2011, s.19). Det er i litteraturen omfattende teorier om ledelse og forskere har nærmet seg fenomenet ledelse fra ulike utgangspunkter. I vår søken etter bærekraftig ledelse vil perspektiver på hva ledelse er og hvilke virkninger lederskapet gir, være interessante. Særlig utfra " å vurdere hvilken kraft de forskjellige teoriene har med hensyn til det å forklare betydningen av lederskapet for organisasjonens effektivitet" (Andersen, 2011, s. 27). På denne bakgrunn tenker vi at ledelse blir en nøkkelfaktor for å nå de ambisiøse politiske mål om bærekraft som FN skisserer.

Jacobsen (2019) beskriver, med støtte fra forskere som Strand (2007) Yukl (2019) Northouse (2016), ledelse som en funksjon eller en prosess som er knyttet til en type adferd som en person utøver for å oppnå noe. Andersen (2011) referer til at det er ulike teorier på ledelse, men felles for de fleste teoriene er at de tar utgangspunkt i lederens personlighet eller i lederens handlinger (Schein 1980, Yukl 1989a, Bass 1990, sitert i Andersen 2011). Andersen (2011) viser til at de fleste teorier kan inndeles etter følgende hovedtyper: (I) *Ledelse som personlighet – ledelse og effektivt lederskap forklart ved lederens personlige egenskaper.* (II) *Ledelse som adferd eller handling.* (III) *Ledelse som symbol – ledelse studert ved fokus på det ledelsen symboliserer, eller hvordan lederen eller lederens handlinger oppfatte* (Andersen, 2011, s. 22).

Vi vil her løfte frem hvordan lederskap skal kunne bidra til å fremme bærekraftig utvikling. Med utgangspunkt i Taylors (2020) støtter vi oss til at lederskapet er en prosess og en posisjon i organisasjon. I denne prosessen har lederskapet til hensikt å påvirke mennesker til å arbeide sammen slik at de skaper en felles visjon for endring. Taylors (2020) vektlegger bærekraft i kombinasjon med lederskap. Han fremhever begrepet *Sustainability leaders / bærekraftsledere (Vår oversettelse)* Begrepet vektlegger ledelse med fokus på å løse sosiale, miljømessige og økonomiske utfordringer og har som mål å skape en bedre verden. Ledelse utøves gjennom motivasjon, engasjement og aktiv styring (McCauley, 2014, Quinn & D'Amato, 2008, Viser & Courtice, 2011 sitert i Taylor 2020).

For at bærekraftsledere skal lede med utgangspunkt i et miljø-, sosialt- og økonomisk perspektiv, betinger det at de har forståelse for det økologiske verdensbilde, og er opptatte å være en del av et globalt økosystem. Systemisk og langsiktig tenkning er viktige faktorer for å forvalte naturen og økosystemet på best mulig vis (Schein, 2015; sitert i Taylor 2020). Ledere

som har ulike lederroller har større mulighet for å fremme bærekraft. Eksempelvis skjer dette gjennom å være involvert i komplekse utfordringer, deltagelse i tverrsektorielle nettverk og et arbeidsfellesskap som kan oppnå en felles visjon for endring. Utfordringer knyttet til bærekraft er ofte komplekse og grenseoverskridende. Ledere som arbeider tverrsektoriell gis mulighet til å utvikle gode kommunikasjonsferdigheter. Gjennom en bred generell kunnskap om ulike utfordringer, parallelt med at de har evne til å engasjere seg i sosiale nettverk kan de lykkes i å utøve bærekraftig ledelse. Bærekraftsledere som tilpasser utøvelse av ledelse etter konteksten og har evnen til å utøve innflytelse uten særlig autoritet, har større mulighet for å oppnå bærekraftig utvikling i organisasjon (Yukl & Mahsud, 2010, sitert i Taylor 2020).

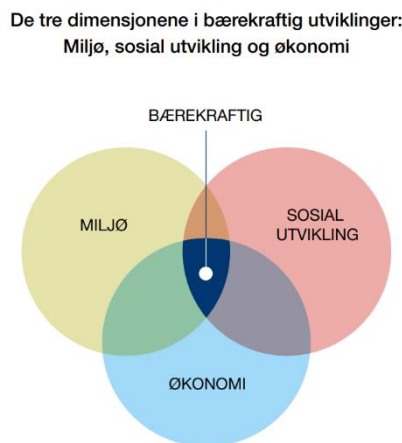
Det er spesielt autentisk lederskap og transformerende ledelse som er ofte benyttet (Northouse, 2018, sitert i Taylor 2020). Autentisk lederskap vektlegger handling knyttet til formål og verdier. Det fordrer også at leder viser ærlighet, integritet og viser sine sårbarheter når situasjonen krever det. Et autentisk lederskap har som mål å etablere tillit, legge til rette for at medlemmene prioriterer å samarbeid med hverandre og leder er bevist på å vise at gruppen kommer før egne behov (Taylor, 2020). Transformasjonsledelse handler om å appellere til de ansattes følelser, aktiviserer og inspirerer til en felles visjon. I lederskapet inspireres ansatte til å yte ekstra innsats. Leder står frem som rollemodell og ansatte følges tett opp slik at de opplever seg anerkjent og respektert. Leder gir nye utfordringer som stimulerer intellektuelt og gir utfordringer (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Taylor (2020) vektlegger at bærekraftsledere møter ofte motstand og interessekonflikter og prosesser tar tid å gjennomføre eller de kan stoppe opp. I denne prosessen er det en fare for at bærekraftsledere "går lei" og hopper av lederinitiativet for tidlig. Et sentralt prinsipp er at ledere må være god på selvledelse, ivareta seg selv og være bevist på egne styrker og svakheter. De må kjenne til egne personlighetstrekk slik at de kan tåle å stå i en prosess som bærekraftig ledelse over tid krever. Det er viktig at bærekraftsledere kjenner godt til formålet og kan lede de ansatte trygt i retning av bærekraftig utvikling (Taylor, 2020).

b) Teoretiske modeller for utvikling av bærekraft

Organisasjoner i ulike land arbeider på ulike vis med bærekraftig utvikling og i forskningsfeltet er det forskjellige teoretiske begreper og modeller som benyttes.

Et velkjent begrep som flere organisasjoner benytter, er tre-pilarmodellen (*Eng: Sustainable Development Model*). Modellen fremhever at det må arbeides med de økonomiske, sosiale og økologiske dimensjonene parallelt og alle dimensjonene er likeverdige. Dette kan illustreres på følgende måte:



Figur 3. Tre-pilarmodell illustrerer bærekraftig utvikling (KS, 2020).

Holden & Linderud (2021) framholder at i et bærekraftperspektiv er det flere hensyn som må tas - samtidig; hvor det ene hensynet eksempelvis til faktoren miljø, ikke kan være bærekraftig dersom det ikke også er bra for de andre faktorene; samfunn og økonomi.

En variant av tre-pilarmodellen som organisasjoner har benyttet seg av er den tredelte bunnlinjen (*Eng: Trippel bottom line*), også omtalt "*people, planet and profit*" (Elkington, 1994, 1998 sitert i Holden & Linnerud, 2021). I denne modellen er det sammenheng mellom den økonomiske dimensjonen og lønnsomhet på bedriftsnivå. I næringslivet er det å snakke om økonomisk bunnlinje et kjent begrep i organisasjoner og ifølge Holden og Linnerud (2021) er denne tenkningen mest brukt i praksis. Modellen har direkte fokus på den økonomiske bunnlinjen og lønnsomhet. Bærekraftig utvikling synliggjøres gjennom at bedrifter må være økonomisk, sosialt og miljømessig lønnsomme og de må skape en merverdi gjennom disse dimensjonene (Lund et. al, 2023).

Da FN vedtok tusenårsmålene (*Eng: Millenium Development Goals*) med hovedfokus å bekjempe global fattigdom, ble det for første gang laget en felles plan og en målsetting for utvikling av fattigdomsbekjempelse (United Nations, 2015). Verdens land kunne sammen utnytte positive sider av globalisering og økonomisk utvikling for å forbedre levekårene for alle mennesker. Helt fra tidlig 1950-tallet finner forskningen at organisasjoner har arbeidet med å ta et større ansvar utover det som handler om bedriftens økonomiske lønnsomhet, og det er et betydningsfullt arbeid for bærekraftighet som kommer samfunnet til gode (Carroll, 1999 sitert i Holden & Linnerud 2018). I forlengelsen av dette er det utviklet en rekke teoretiske modeller for utvikling av større samfunnsansvar.

En teoretisk modell som er utviklet relatert til dette, er bedrifters samfunnsansvar; det engelske begrepet *Corporate Social Responsibility* forkortet til CSR. Dette begrepet relateres til at organisasjoner må ta både et sosialt og et miljømessig ansvar utover de regler som gjelder for virksomheten (Lund et. al.,2023) Modellen CSR er i arbeidslivsorganisasjoners arbeid med bærekraft et sentralt verktøy (Agudelo et. al., 2019 sitert i Lund et. al.,2023). Modellen skulle kunne benyttes av FN i samarbeid med private bedrifter skulle kunne benytte for å nå tusenårsmålenes bærekraft (*Eng: Millennium Development Goals*) (United Nations, 2015).

CSR har i nyere forskning utviklet seg til andre teoretiske modeller, eksempelvis begrepet felles verdiskaping, *Creating shared value* (Carroll, 2015; Aquedelo et. al., 2019 sitert i Lund et. al., 2023). I følge Porter og Kramer (2011) var det flere bedrifter som hadde innført CSR med et samfunnsansvarlig tankesett i bedriftene fordi det både var forventet politisk og fra samfunnet, men at det ikke nødvendigvis var implementert i bedriftenes praksis. De rettet fokus på at det var på tide at dette ble en felles verdi med praksis og politikk som både forbedret konkurransevnen til bedriftene og fremmet de økonomiske, sosiale forholdene de befinner seg i. Verdiskaping var viktig å identifisere og utvikle i sammenheng med de samfunnsmessige og økonomiske fremgangene. Deres tenkning synliggjorde at det å ta samfunnsansvar skulle være en del av bedriftens langsiktige strategi på lønnsomhet.

De siste årene er begrepet delingsøkonomi vokst frem i forbindelse med bærekraft og forbruk (Martin, 2016 sitert i Lund et. al., 2023). Begrepet er et tiltak for å forsøke å motvirke overforbruk i samfunnet. Bibliotek tjenester og deling av ferieboliger er godt kjent i samfunnet og sånn sett er deling ikke et nytt fenomen. I nyere tid benyttes begrepet som forretningsmodell i fremvekst av nye virksomheter, eksempelvis Uber, Airbnb og andre som formidler fysiske- og digitale tjenester. Martin sitert i Lund et al. (2023) vektlegger at denne type fremvekst av delingsøkonomi knyttet til profitt som forretningsmodellen bygger på ikke kan utvikle seg til å bli den dominerende diskursen mot bærekraftig forbruk.

Sirkulær økonomi er et sentralt prinsipp for å ivareta naturens tålegrense. Prinsippet er at en gjennom økonomisk aktivitet forsøker å beholde ressurser i økonomien lengst mulig ved å redusere forbruk av råvarer, avfall, utslipp, vann- og energiforbruk. EUs grønne vekststrategi "*European green deal*" (European Commission, 2019 sitert i Holden & Linnerud 2021) er interessant i denne sammenhengen. Norge er tilknyttet det europeiske indre markedet gjennom EØS-avtalen og samarbeidsavtalen med EU om felles oppfyllelse av Paris-avtalen (Regjeringen.no). Derfor er handlingsplanen «Europas grønne giv» (Kommunenes sentralforbund, 2024) relevant for Norge. Her heter det at: «*Satsningen vil berøre kommunesektoren på mange områder som næringspolitikk, avfallshåndtering, reduksjon av klimagassutslipp, klimatilpasning, fornybar energi, energieffektivisering, utdanning, arbeids- og sosialpolitikk, forskning og innovasjon, innbyggermedvirkning, bruk av EUs samarbeidsprogrammer, ved offentlige anskaffelser og bruk av regelverket for offentlig støtte og grønn budsjettering.*» (Kommunenes sentralforbund, 2024).

Denne dreiningen er merkbar på et praktisk plan hvor EUs direktiv – CRDC (*Eng: Corporate Sustainability Reporting Directive*), nå angir regler for bærekrafts rapportering for foretak (Regjeringen.no). Det skal rapporteres på «*miljømessige, sosiale og styringsmessige forhold, inkludert forhold som gjelder arbeidstakere, respekt for menneskerettigheter og bekjempelse av korrupsjon og bestikkelser*» (NOU 2023:15, s. 8). Dette innebærer en omdreining i oppmerksomhetsfokuset for rapporteringen; fra tidligere såkalte ikke-finansielle forhold til *bærekrafts*-rapportering. Vi tenker dette kan være illustrerende for vår interesse av ledelse i offentlig tjeneste hvor personellet utgjør bærekraften.

Bærekraftig utvikling er godt forankret i forskningsfeltet; både nasjonalt og globalt. Det foreligger omfattende litteratur på feltet, både med hensyn til utvikling av bærekraft, og ledelse av bærekraftig utviklingsprosesser. I fortsettelsen tenker vi det er interessant å undersøke hvordan perspektiver på bærekraft og ledelse kommer til uttrykk i NOU 2024:4.

III. Teori

I dette kapitlet presenterer vi organisasjonsteori innenfor offentlig sektor med vekt på instrumentelle teorier, hvor politiske mål om bærekraftighet i offentlige tjenester skal gi mening. Dette leder oss til ny institusjonelle teorier hvor vi innenfor en slik ramme presenterer vi en offentlig sektor i endring og ser det i lys av styring eller ledelse. Når NOU 2023:4 er titulert med «*Tid for handling*» presenteres teoretiske perspektiv som kan relateres til ledelse som operativ funksjon.

1. Et instrumentelt perspektiv

I et instrumentelt perspektiv er det fokus på målstyring og grunnleggende antakelser er at organisasjoner sees på som redskap til rådighet for lederne for å oppnå bestemte mål. (Christensen et. al, 2023). Gjennom ambisjoner om at bærekraft skal være hovedsporet i norsk politikk, skisseres det i melding til storting at intensjonen om at bærekraftsmålene skal være mål som gir mening (Meld. St. 40 (2020 - 2021)), Dette tenker vi er en sterk politisk føring som setter høye ambisjoner for måloppnåelse. Når politiske beslutninger tas blir de offentlige organisasjoner benyttet som verktøy for å utføre beslutningene. I perspektivet er rasjonaliteten i den formelle organisasjonsstrukturen, og gir begrensninger til handlingsvalgene til det enkelteindividet i organisasjon. Det forventes at ledere og medlemmer handler formålsrasjonelt gjennom rasjonell kalkulasjon (March 1991; Christensen et. al, 2023).

Gjennom rasjonalitet er det mulig å oppnå bestemte mål og verdier i organisasjonen. Eksempelvis er valg av struktur med posisjoner og ulike regler knyttet til arbeidsfordeling og hvordan ulike arbeidsoppgaver skal utføres. I denne strukturer er det upersonlige forventninger til de som har disse posisjonene i organisasjon. Endringer i dette perspektivet vil skje på bakgrunn av en rasjonell tilpasning. Det kan for eksempel være at organisasjonen får nye mål og styringssignaler med ytre press og endrede krav (Christensen et. al., 2021). Fra rasjonalistisk teori er det et poeng at det som gjør at individer motiveres til kollektive handlinger, er at de har innsett at det er dette som best kan tilfredsstillere egne behov. Denne kollektive handlingen er grunnlag for å utforme felles mål (Andersen, 2011). I forlengelsen av dette er et premiss for å akseptere en slik tilnærming, er påstanden om at det er eiere som

bestemmer organisasjonens mål. I denne teorien oppfattes lederen som eierens forlengede arm og «dette ligger det at eiernes ønsker, ideer, mål og ambisjoner er basis for organisasjonens etablering. Eiernes mål danner utgangspunkt for ledelsens oppdrag. Ledelsens oppgave blir å drive virksomheten på en måte at disse – for ledelse av eierne gitte mål- oppnås» (Andersen, 2011, s. 59). I dette perspektivet er det flere ulike perioder innenfor organisasjonsteorier som er koblet sammen, herunder Scientific Management, særlig gjennom arbeidet til Frederick Taylor, den klassiske byråkratiteorien til Max Weber og den klassiske administrasjonsteorien "Fayolism" av Henry Fayol (Christensen et. al; Strand, 2007).

I perspektivet plasserer konsekvenslogikk som den underliggende handlingslogikken og basert på en mål-middel- rasjonalitet hvor en forsøker å forutse hvilke konsekvenser handlingene vil kunne ha for organisasjon (Christensen et. al., 2021).

Det er i formelle organisasjoner i et instrumentelt perspektiv ofte en sammenheng mellom oppgaver og strukturelle trekk. Det kan skilles mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Sentralt i en hierarkisk variant er at det er en leder som har kontroll. Effektiv kalkulasjon vektlegges med mål og kunnskaper om mål-middel-sammenheng av ledelsen i organisasjonen eller av de som organisasjonen er et redskap for. I en forhandlingsvariant tar en høyde for interessehevninger, forhandlinger og kompromisser mellom de ulike aktørene som kan ha delvis motstridende mål og ulike kunnskaper og interesser, men som allikevel kan danne koalisjoner. Disse to variantene kan benyttes sammen og gjennom forhandlingstrekkene fremme, men også hemme hierarkisk styring (Christensen et. al., 2021).

I et instrumentelt perspektiv vil ledelse utøves gjennom å utnytte hierarkiske virkemidler (Christensen et. al., 2021). Med utgangspunkt i perspektivet vil den formelle strukturen og de styringsmekanismene internt i organisasjonen være tilpasset organisasjonens domene, oppgaver og situasjonsbetingelser (Mintzberg, 1979; Scott, 2003). Denne tilnærmingen kan også benyttes for å belyse ulike styrte tiltak på en målrettet måte slik at de er tilpasset utfordringer og oppgavekravene organisasjonen har.

Lederskapet i et instrumentelt perspektiv utøves av aktører som befinner seg i hierarkisk høye posisjoner i organisasjonen og de benytter systematisk formelle organisasjonsstrukturer for å fremme kollektive mål. Lederskapet utøves gjennom å fatte kollektive beslutninger og

direktivliknende påvirkning som utøves indirekte gjennom eksempelvis rutiner og prosedyrer (Røvik, 2014). I dette perspektivet er ledelse basert på å nå målene til organisasjonen gjennom at ytelsene måles gjennom effektivitet, produksjon og oppnådde resultater, gjennom en klar organisasjonstenkning fra ledernes posisjon og formell-legale forhold, samt at de har kontroll over de underordnede ansatte. Dette forutsetter at ansatte innordner seg i denne strukturen (Christensen et. al., 2021). Politiske ambisjoner om bærekraft og de forpliktelser til bærekrafts mål som følger i forlengelsen av disse, mener vi er interessant å utforske. Hvordan uttrykkes utøvelsen av lederskap i det kunnskapsgrunnlag for politikktutforming som NOU 2023:4 representerer.

2. En offentlig sektor i endring.

a) Organisasjonsteoretiske dreininger.

Teorier om organisasjonsendringer i offentlig sektor er et omfattende felt. I organisasjonsteori er det en dreining fra New Public Management (NPM) i retning av post-NPM -modeller (Christensen. Et.al., 2021). Det er en endring i den offentlige ledelse, i form av at det utvikles et utvidet tilbud av kodekser og ulike tilbud som er mer spesifikk rettet mot offentlig sektor eller til deler av offentlig sektor (Kodeks 2005, Pilskog 2007, Colbjørnsen 2005 sitert i Byrkjeflot s. 26) Økt oppmerksomhet på samordninger på tvers av offentlige etater var en reaksjon på NPM fokus på spesialisering, en-oppgave organisasjoner og autonomi (Christensen et. al., 2007 sitert i Nesheim et. al., 2019. s.29).

Når bærekraftsmålene kommer til uttrykk som politiske føringer gjennom meldinger fra stortinget kan dette betraktes som sterke forventninger til endringer i offentlig tjenester. I forlengelsen av disse endringene er det en tendens til å gjennomføre overgripende strukturelle reformer med hensikt om å få til en samordning i offentlige sektor (Jacobsen, 2022). Parallelt kan det se ut for at det er en dreining i offentlig ledelse fra økonomistyring og effektivisering til risikostyring og strategisk styring av menneskelige ressurser, samt en omdømmestyring som i større grad skal kontrollere immaterielle verdier. I ny- institusjonelle perspektiv formes organisasjoner av omgivelsene de befinner seg i samtidig som de er med på å påvirke omverden. Organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser og er villig til å tilpasse seg verdier og normer, for å oppnå legitimitet fra samfunnet (Christensen et. al, 2021). Når rasjonelle valg tas gjøres dette med bakgrunn i de forestillinger vi har om verden og den

forståelse vi har om hva som er rasjonelle valg (Powell & DiMaggio, 1991 sitert i Christensen et. al.,2021).

Her kunne det vært interessant å gi en utdypet presentasjon av hvordan bærekraft har fulgt utviklingen innenfor de organisasjonsteoretiske dreninger fra NPM til Post-NPM. Dette ligger utenfor rammene av denne oppgaven

b) Styring eller ledelse?

Perspektiver på bærekraft leder oss i retningen av hvordan store globale utfordringer knyttet til problemstillinger som er komplekse, krever beslutninger på mange nivå for at mål om bærekraft skal kunne oppnås. Fra hvilke posisjoner skal beslutninger om bærekraft forankres? Byrkjeflot (2008) beskriver to ulike posisjoner som står mot hverandre i synet på ledelse. Han beskriver de som på den ene siden å være en posisjon som desentraliserer oppgaveløsningene og overlater de til lokale ledere og fagfolk. Posisjonen preges av det han beskriver som myke faktorer preget av uformell organisering og indre motivasjon; og blir betegnet som transformasjonsledelse. Den andre posisjonen preges av klare instruksjoner og insentiver ovenfra, hvor harde faktorer som er lett kvantifiserbar er retningsgivende (mål, formelle strukturer mm). Denne posisjonen kan betegnes som transaksjonsledelse. Han sier videre at disse ledelsesformene henger sammen som to alternative former for koordinering; transformasjonsledelse som lederskap og transaksjonsledelse som styring (Byrkjeflot, 2008).

Jacobsen (2022) har en tilsvarende beskrivelse av ledelsesstrategier ved endringer. Disse deles i strategi E og strategi O. Strategi E representerer økonomi ("economy") med mål om å skape økt økonomisk verdi. Strategier er ofte knyttet til fokus på formelle strukturer, systemer og kontroll over prosesser samtidig som det er strategisk håndtering av omgivelsene, Strategi O står for organisasjon ("organization") og fokuserer på å utvikle de menneskelige ressursene i organisasjonen, iverksette endringsstrategier med bakgrunn i erfaringer medlemmene i organisasjonen har. Endringsstrategien i E kan fortone seg som en "hard" tilnærming til endring og i utgangspunktet vil møte motstand fra medlemmene i organisasjon. Et bedre strategivalg for endring kan være O som oppfattes som en "mykere" tilnærming, men både strategi E og O kan benyttes i en organisasjon, de kan være nyttig og effektive under ulike forutsetninger (Jacobsen, 2022).

Byrkjeflot (2008) peker på at det forventes pendelsvingninger med hensyn til i hvilken grad en vokter «å la lederne lede», med utgangspunkt i posisjonering fra transformasjonsledelse; eller «få ledere til å lede» fra en transaksjonsledelses posisjon. Når bærekraft løftes fram som et sentralt begrep i utformingen av et kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger, vil vi søke å identifisere fra hvilke posisjoner ledelse er ment å virke.

c) En tid for handling

Offentlige organisasjoner står ovenfor store utfordringer. Organisasjonene er multifunksjonelle og har et vidt spekter av oppgaver, og de skal ivareta delvis motstridende hensyn (Christensen et. al., 2021). Olsen (2019) hevder at dette innebærer at en ikke kan ta for gitt at mål, oppgaver, autoritets-, makt og ansvars forhold er entydige og klare. Dette er forhold som påvirkes av administrative beslutninger; hvor forvaltningen må forholde seg til at noen spenninger er varige og at ikke alle konflikter er løselige. Han betegner det som uløste konflikter som kommer klarere til syne når prinsipper skal gjøres om til praktiske tiltak, og sier *"et økende antall institusjoner og profesjoner definerer virkeligheten og suksessmål ulikt, og de utfordrer hverandres ekspertise og makt. Det er en kamp om normer, sannheten, og om hva som er tilstrekkelige ressurser eller underfinansiering»* (Olsen, 2019, s. 11).

Innenfor en slik kontekst kan ledelse betraktes fra ulike perspektiv. Definisjon av ledelse i organisasjoner bør knyttes til påvirkningens retning og sentralt i ledelsesteorien er betydningen av måloppnåelsen (Andersen, 2011). I en organisasjons strukturer er det rolleforventninger og regler om hvem som skal eller bør utføre de ulike oppgavene. I strukturen er det ikke en klar definerings om hvordan organisasjonsmedlemmene skal handle, men den gir føringer, retningslinjer og rammer slik at trekk ved adferden er forutsett på forhånd (Christensen et. al., 2021; Jakobsen 2022). Med NOU 2023:4 som et kunnskapsgrunnlag for politikkutforming, er ledelse som en operativ funksjon rettet mot måloppnåelse et interessant i vår studie. Studien peker på lederskap som en posisjon i organisasjon.

3. Ledelse som operativ funksjon

a) Komplekse samfunnsutfordringer

Når NOU 2023:4 er titulert «Tid for handling» er det grunn til å se på hvilke handlinger det er som kreves og i et slikt perspektiv tenker vi at ledelse som en operativ funksjon blir sentralt. NOU 2023:4 peker på hvordan vi lever i en tid med globale miljøutfordringer. Det er store nasjonale demografiutfordringer og en offentlig tjenesteproduksjon, som både nasjonalt og lokalt, er under press gjennom mangelen på personell. Det er en større andel eldre innbyggere som fører til et økt press på velferdsstatens ytelser. I helse- og omsorgstjenestene er det ulike utfordringer som skal ivaretas, og som både krever løsninger og endrede offentlige tiltak. I lys av dette kan bærekraft kontekstualiseres som et gjenstridig problem som er vanskelig å definere (Christensen et. al., 2023). Samtidig kan det oppfattes som et symptom på andre utfordringer ved problematiske sakskomplekser som ikke kan løses ved at en organisasjon eller én sektor gjør en enkeltstående innsats (Grinheim et.al., 2020;) Slike problemer omtales og som "wicked problems"(Rittel & Webber, 1973; Grint, 2022; Chan, 2023) eller uløselige konflikter (Olsen, 2019). Aktuelle eksempler på slike problemer er terror, fattigdom, arbeidslivskriminalitet og et kjennetegn ved slike problemer er at de ikke har enkle løsninger. Det fremheves at bedre samordning mellom offentlige organisasjoner kan være et viktig virkemiddel for å håndtere disse utfordringene (Nesheim et. al., 2019).

Begrepet "wicked problems" har sin opprinnelse i planteorien og ble introdusert av designteoretikeren Rittel og byplanleggingsteoretiker Webber i deres banebrytende artikkel *Dilemmas in a General Theory of Planning* (Rittel & Webber, 1973). De vektla at "wicked problem" skiller seg fra vanlige problem ved at de ikke lar seg løse med tradisjonelle prosesser. De fremhevet viktigheten av å være kritisk til løsninger av problemene og at de konsekvensene som oppstår når et problem forsøkes å løses, ofte ikke kan gjøres noe med i ettertid. Det er vesentlig å ha med seg at alle løsninger på problemer har en virkning, og at disse må forsøkes å forutsies før løsningene besluttet. De poengterer at løsninger på "wicked problems" ikke kan sies å være riktige eller gale, men heller beskrive de som gode eller dårlige løsninger (Rittel & Webber, 1973).

Grint (2022) har i etterkant kritisert at begrepene er verdiladet og kan sees i perspektivet; godt for hvem? Et alternativt ble å øke perspektivene til tamme, onde og kritiske problemer, hvor overlappende beslutningsmodeller vil utfordre innsats og samarbeidsevner (Grint , 2008). Han

løfter inn kritiske perspektiv og mener vi må akseptere det faktum at «*existential uncertainty is an inevitable part of life and the critical element is not to focus on removing or denying this but more simply accepting and learning to live with it*» (Grint, 2022, s. 1532).

For å håndtere "wicked problems" kreves det omfattende samarbeid som spenner over organisatoriske grenser, ulike sektorer og fagfelt (Christensen et. al, 2021). De omtales ofte som gjenstridige; det er ulike politikkområder som henger sammen, samtidig går de over i hverandres område, dette bidrar til at målene, de strukturelle løsninger og offentlige tiltak blir mer sammensatt og kompleks. Når beslutninger påklages og uenigheter oppstår vil prosesser ta lengere tid, dette fører til at betingelsene for beslutninger endre seg fortløpende (Christensen et. al, 2021).

b) Formålsrasjonalitet og begrensede valg

Bærekraftsmålene er knyttet til problemer som er gjenstridige. Når det kobles sammen med en utfordret bemanningssituasjon, vil dette komplisere bildet ytterligere. Når mål er komplekse og vanskelige å oppnå, kan organisasjonens medlemmer utføre oppgaver knyttet til måloppnåelse gjennom å opptre formålsrasjonelt. De vurderer tilgjengelige alternativer ut fra de konsekvenser de har i forhold til målene som er satt, og i hvilken grad de oppnår ønsket effekt av valget. Innenfor et instrumentelt perspektiv vil rasjonalitet som er nedfelt i de formelle strukturer legge begrensninger på den enkeltes handlingsvalg (Christensen et. al, 2021).

Offentlig sektor er i dag særlig utfordret med økning i den eldre befolkningen og færre unge mennesker som er i arbeid. I fremtiden vil dette føre til endringer av finansieringer av velferdsstaten sett i forhold til dagens nivå (Jacobsen, 2022).

Jacobsen (2022) beskriver i denne sammenhengen drivkrefter for endringer som knyttes til konkurranse om begrensede ressurser. Han løfter inn begrepet organisasjonsfelt som «...*et område eller marked der et sett organisasjoner konkurrerer om begrensede ressurser*» (Jacobsen, 2022, s. 38). Dette er aktuelt i denne sammenhengen og Jacobsen (2022) benytter nettopp helsevesenet som eksempel for å belyse både hvordan endringer kan møte motstand gjennom ytre omgivelers forventinger til de tjenester som skal leveres. Et eksempel kan være hva pasienter forventer av hvilke oppgaver profesjonene leger/sykepleiere skal gjøre.

Jakobsen og Thorsvik (2019) peker på ideen om rasjonalitet som handler om at individer handler rasjonelt, i betydningen at det finnes en angivelse av hvordan de ideelt sett bør fatte beslutningen, når de står ovenfor et problem. Idemessig beskrives den ideelle fremgangsmåte som (1) situasjonen vurderes/analyseres med hensyn til problemet og de utfordringer det representerer (2) kartlegging av løsninger (3) utlede konsekvenser av løsningene (4) sammenligne og vurdere mulige konsekvenser (5) velge det alternative med best konsekvens (Jakobsen & Thorsvik, 2019). Stadig befinner organisasjoner seg i skiftende og uforutsigbare omgivelser som stadig stiller krav til tilpasning og endringer, gjennom tiden har endringer i organisasjoner vært sentralt (Hope, 2015). NOU 2023:4 foreslår tiltak hvor personellet og deres kompetanse benyttes mer effektivt enn tidligere for å møte utfordringer med mangelen på personell i helse og omsorgstjenesten.

En grunnleggende antakelse i organisasjonsteorien er at struktur i organisasjonene følger strategi (Deal & Kennedy sitert i Jakobsen & Thorsvik 2019). Dersom det er en dreining i offentlig ledelse hvor strategisk styring av menneskelige ressurser blir det interessant å undersøke hvilke forestillinger som knyttes til bærekraft og hvilke implikasjoner dette har på ledelse i offentlige tjenester. Her vil vi søke å identifisere perspektiver på bærekraftig ledelse, og se om det kan utledes en overordnet organisasjonsteoretisk posisjon på lederskap (Taylor, 2020).

IV. Metode

I dette kapitlet presenterer vi våre metodiske valg. Vi innleder med en innholdsanalyse av begrepene bærekraft og ledelse slik de fremkommer i NOU 2023:4. Dernest følger en redegjørelse av våre funn. Tilslutt tydeliggjøres det hvordan materialet fra innholdsanalysen er grunnlag for et intervju og hvilke metodevalg som er foretatt i intervjuet. Kapitlet danner basis for vårt empiriske materiale som ligger til grunn for drøftingen og vil ikke være dekkende for det fullstendige innholdet som er presentert i NOU 2023:4

1. Presentasjon av metodiske valg

Studies relevans er forankret ut ifra et samfunnsvitenskapelig perspektiv (Jacobsen, 2022). Problemstillingen aktualiseres gjennom at vi søker å studere hvordan begrepet bærekraft plasseres inn i tenkning rundt fenomenet ledelse i offentlig sektor.

Dette er en problemstilling som er undersøkende i sin form, og som vi ønsker å utforske gjennom å gå i dybden. Vi stiller oss åpne for at noe uventet og overraskende kan skje; samtidig som vi stiller oss åpne for kontekstuelle forhold.

Studien blir gjennomført innenfor rammer som setter begrensning med hensyn til tidsbruk og omfang av besvarelsen. Dette innebærer at vi har foretatt valg som setter begrensninger for utvalget. Disse valgene presenteres fortløpende.

Gjennom et intensivt design, går vi i dybden på fenomenet ledelse i relasjon til begrepet bærekraft (Jacobsen, 2022). Vi vil gjøre en innholdsanalyse av NOU2023:4 med vekt på begrepene bærekraft og ledelse. Med bakgrunn i innholdsanalysen velger vi å utvide metodevalget med et intervju. Dette vil styrke våre muligheter til å utforske problemstillingen ytterligere og derigjennom styrke generaliseringen. Vi foretar et gruppeintervju med leder og sekretariatsleder i HPK, hvor fenomenet bærekraftig ledelse utforskes med utgangspunkt i kommisjonsmedlemmenes erfaringer og refleksjoner fra arbeide med utformingen av NOU 2023:4. Dette vil gi oss en metodetriangulering, hvor problemstillingen undersøkes med ulike innfallsvinkler (Ceswell & Miller, 2000, sitert i Jacobsen, 2022).

Studien vil ta utgangspunkt i en rekke begreper, variabler og sammenhenger som allerede er etablert gjennom annen forskning, og rette seg mot en dypere forståelse av ledelse i relasjon

til bærekraft. Vekten vil legges på en teoretisk generalisering (Jacobsen, 2022, s. 101). Det kan være mange variabler som påvirker hverandre; og de kan supplere hverandre (Jacobsen, 2022). Personellutfordringene kan forklares ut fra mange og ulike perspektiv; eksempelvis med demografiutvikling, organisatoriske forhold og strukturer (NOU 2023: 4). I denne sammenhengen gir det derfor mening med en medierende variabel; som kan «*sees på som 'et steg på veien' for å forklare hvordan årsaken og effekten er forbundet*» (Jacobsen, 2022, s. 93). Her vil oppmerksomheten rettes mot i hvilken grad ledelse av kan påvirke graden av måloppnåelsen av en bærekraftig tjeneste.

Jacobsen (2022) referer til «Små-N-studier». Vi finner dette formatet å være et design som er formålstjenlig. Studien retter seg mot hvordan bærekraft kommer til uttrykk i møte med fenomenet ledelse og dette kan gi et komplekst bilde, med mange detaljer og nyanser. Gjennom studien ønsker vi detaljerte og rike bilder av fenomenet fra ulike perspektiv. Vårt «undersøkelsesdesign ligger derfor tett på det som kalles fenomenologiske undersøkelsesopplegg, der hensikten er å få fram ulike forståelser av ett og samme fenomen. (Creswell, 2012, sitert i Jacobsen 2022, s 116).

Gjennom en innholdsanalyse av NOU 2023:4. som et selvstendig dokument og et intervju av kommisjonsmedlemmene, vil resultatene tolkes i lys av den betydning dette har for det samfunnsvitenskapelige problem analysen skal kaste lys over. Hvilke dominerende forestillinger kan komme til uttrykk når begrepet bærekraft kobles sammen med ledelse i offentlig tjenester.

I en innholdsanalyse kan forskeren gjøre sammenligninger på basis av kvantifisering av ulike elementer i teksten, og analysen kan fokusere både på betydningen og de interpersonelle aspektene. Analysen kan ha av grader av kvantitative og kvalitative elementer (Boréus & Bergström, 2021). I vår studie gjennomføres en manuell innholdsanalyse med kvalitativ form, hvor vi velger en rekke variabler som krever en relativt kompleks tolkning. Fordelen med en manuell tilnærming er at en kan gjøre en mer kompleks analyse (Boréus & Bergström, 2021). Våre kvalitative data inneholder tekst med mye informasjon som vi skal gjøre tilgjengelig for analyse. Vi trekker ut noen deler slik at kompleksiteten reduseres, og søke å identifisere noen mønstre som kan gi større innsikt av det fenomenet som studeres. Dernest handler dette om å binde delene sammen, for å forsøke å forstå de i lys av den helheten som dannes (Jacobsen, 2022). Kritikkk mot samfunnsvitenskapeligforskning på ledelse er knyttet til at begrepsbruken

er sosialt konstruert og at forskningen sitter fast i språklige konstruksjoner (Arnulf, 2021). Dette er et forhold vi må ta hensyn til i våre drøftinger.

Gjennom analyser inspirert av en hermeneutisk spiral, hvor vi veksler mellom deler og helheter søker studien å gjøre en kvantitativ sammenlignende analyse (Ragin, 1999, 2008 sitert i Jacobsen, 2022, s. 209), hvor vi har til hensikt å etablere noen kausale sammenhenger mellom fenomener som ledelse og bærekraft

Vi inntar to ulike ståsteder. Innledningsvis gjør vi en innholdsanalyse av bærekraftig ledelse, slik den kommer til uttrykk i NOU 2023:4. Premisset i vår innholdsanalyse vil være det utvalget av data som analysen bygger på. På bakgrunn av denne analysen gjennomfører vi dernest et intervju med HPK leder og sekretariatsleder.

Innledningsvis søker vi å identifisere et oversiktsbilde av begrepet bærekraft og hvordan dette kommer til uttrykk i teksten. Dernest gjør vi en grundigere innholdsanalyse av begrepet *bærekraft(-ig)*. Dette danner våre grunndata som danner basis for koblingen til *ledelse*. Det er mulig kvaliteten i undersøkelsen kunne fått et større dybdeperspektiv på fenomenet ledelse, gjennom å gå i dybden på begrepsbruken av begrepet ledelse og de nyansene som fremkommer i den samlede NOU 2023:4 (*ledelse, lede, ledere*). Dette ble ikke gjort, primært med begrunnelse i studiens problemstilling knyttet til relasjon mellom bærekraft og ledelse. Dernest av hensyn til studiens omfang, samt det tidsrammen vi har til rådighet for dette arbeidet.

I lys av funn i innholdsanalysen ønsker vi å foreta et dypdykk i hvilke tanker de som har utformet dokumentet har i relasjon til den problemstilling studien utforsker. Med et fenomenologisk utgangspunkt vil HPKs leder og sekretariatsleder egne perspektiver og beskrivelser derfor være interessante.

Våre respondenter vil ikke være anonymiserte. De er identifiserbare i kraft av sin rolle i HPK og i utformingen av NOU 2023:4. Dette ligger som et premiss for deltakelsen i intervjuet. Et samtykke til å delta på slike vilkår oppfatter vi som en betydelig tillit fra våre respondenter. For å ivareta denne tilliten forskningsetisk vil de gis anledning til å lese det de blir sitert på i oppgaven samt å lese og gi kommentarer til vår drøfting og analyse. Her vil vi så langt det er mulig rette opp forhold der de opplever seg misforstått. Samtidig vil vårt oppdrag være å svare på vår problemstilling innenfor rammen av denne oppgaven. Dette kan utfordre

forskerrollen dersom studien avdekker forhold som respondenter ikke er oppmerksomme på. I et slikt henseende vil våre funn kunne være gyldige, selv om respondenter ikke kjenner seg igjen i, eller er uenige i vår drøftinger (Jacobsen, 2022). I forlengelsen av dette vil vi tydeliggjøre hvordan våre tolkninger er bygget på et begrenset materiale. Denne studien vil derfor ikke gi en analyse av NOU 2023:4 sitt samlede innhold, eller en analyse av i hvilken grad mandatet til kommisjonen er løst.

2. Innholdsanalyse: Perspektiver på bærekraft og ledelse

Studiens innholdsanalyse er inspirert av en metode for tekstanalyse som «*systematisk bryter ner och delar av textinneåll för att besvara bestemda forskningsfrågor*» (Boréus & Kohl, 2021, s. 50). Intensjonen er at vi skal kunne undersøke et bredt tekstmateriale innenfor en ramme som er lik for alle deler av teksten og som samtidig skal gi oss et grunnlag for å sammenstille, kategorisere eller identifisere bærekraft og ledelse i NOU 2023:4.

Boréus og Bergström (2021) beskriver en ut-tolkerorientert strategi hvor teksten får betydning i lys av hva analytikerens leser ut av den. De peker på at våre erfaringer, vår forforståelse, vår kunnskap og den sjanger som teksten er skrevet innenfor, påvirker analytikerens lesning. I dagligtale er ofte meningsinnhold i ord noe vi ikke tenker over, eller bruker tid på å avklare. Det kan være at meningsinnholdet tolkes innenfor en ramme som vi alle tar for gitt at er felles. Jacobsen (2022) beskriver dette som «før-dommer» hvor vi som mennesker er preget av egne antakelser vi har lært gjennom livet. Gadamer (1997, sitert Boréus & Bergström, 2021) beskriver det som fordommer, hvor enhver tolkning er farget av det erfaringsgrunnlaget den som tolker har. Hvilken mening skal begrepene tillegges? Gjennom en slik tilnærming til teksten vil vi lete etter mønster og detaljer som vi finner interessante i lys av vår problemstilling.

Studien er inspirert av Schreier (sitert i Boréus & Bergström, 2021) som: «... *förstår metoden som åtminstone delvis induktiv; hvilket betyder att även då forskaren startar från förutbestemda brede teman eller forskningsfrågor låter hen kategorier växa fram ur arbetet med kodingen*» (Boréus & Bergström, 2021, s. 50). Innledningsvis anvender vi en kvalitativ tilnærming hvor vi søker å identifisere innholdsaspekter ved begrepene, gjennom et kodeskjema. I forlengelsen av dette er det interessant å se på hvordan dette kan utlede et mer detaljert bilde i hvordan bærekraft kommer til uttrykk i møte med fenomenet ledelse

a) Presentasjon av innholdsanalyse NOU 2023:4

Ved første lesning av NOU 2023:4 ser vi at det er personellet innenfor en offentlig tjeneste som er satt i fokus. I sammendraget presenteres utfordringsbildet og en kategorisering av hvilke tiltak som kommisjonen er kommet fram til.

I denne figuren blir personellet plassert i midten som et uttrykk for bærekraften i tjenestene og tiltakene strukturert under ulike områder, som:

1. organisering av helse- og omsorgstjenestene,
2. oppgavedeling,
3. arbeidsforhold og arbeidstid,
4. utdanning og kompetanseutvikling,
5. prioritering og reduksjon av mindre viktige og til dels uønskede tjenester
6. digitalisering og teknologisk utvikling.



Figur 4. Illustrasjon fra NOU 2023:4, s.16

I denne sammenhengen fant vi det interessant å se på ledelse i lys av tiltakene og hvordan forvaltningen av den resursen som menneskene i organisasjonen utgjør. Kan vi gjennom dette identifisere hvilket ansvar ledere får for utviklingen av bærekraftige tjenester?

b) Bærekraft sosialt, økonomisk og miljømessig

Vi innledet vår analyse gjennom å foreta et ordinært søk i søkefeltet på programvaren «Word». Fordelen med en slik tilnærming er at vi får tilgang til hele tekstmaterialet og gjennom å anvende søkemotoren vil hele tekstmaterialet behandles på en konsekvent måte. Fordelen med en manuell analyse er at en kan gjøre en mer kompleks analyse. Vår studie er en manuell innholdsanalyse med kvalitativ form, hvor vi velger en rekke variabler som krever en relativt kompleks tolkning (Boréus & Bergström, 2021).

På bakgrunn i vår problemstilling måtte vi ta stilling til utvalg med hensyn til søk. Her ønsket vi å foreta et søk som i størst mulig grad kunne relateres til vårt fokus. Med utgangspunkt i problemstillingen valgte vi følgende søkeord: bærekraft(-ig) og ledelse.

Begrepet bærekraftig ga oss 96 treff. Begrepet ledelse ga oss 76 treff. Gjennom konstruksjonen av kodingsskjemaet måtte vi ta stilling til hva det er som skal telle med (Boréus & Bergström, 2021). Dette ga oss er relativt omfattende materiale og vi erfarte at tematikkene innfor hvert av dem, ble utfordrende å se i sammenheng.

For bedre å kunne svare på problemstillingen, valgte vi å bruke søket av bærekraft (96 treff) som vårt grunnlagsmateriale. I forlengelsen av det utledet et søk i dette materialet for å finne en kobling til ledelse.

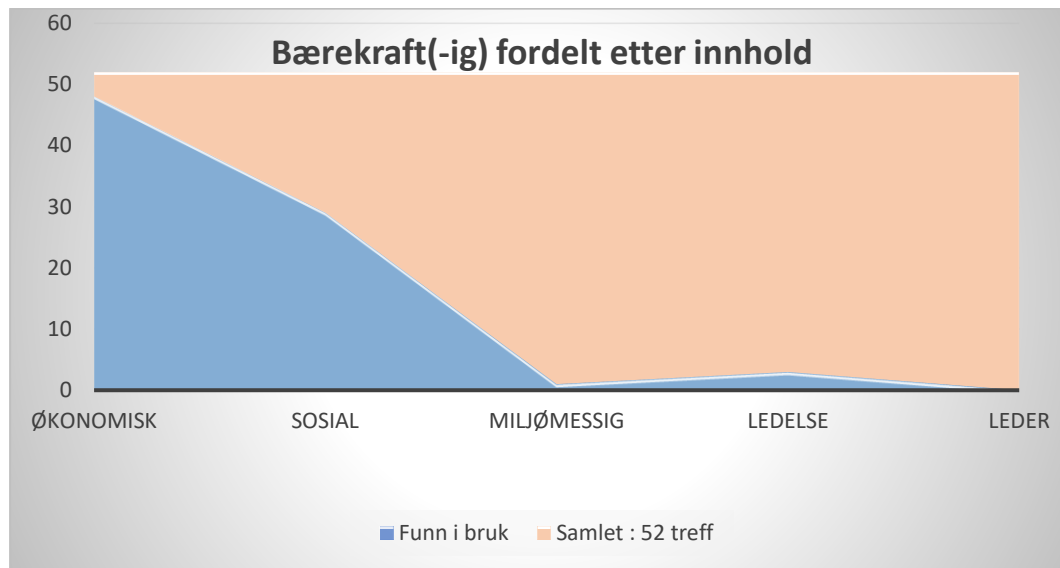
For at våre 96 treff i søket på bærekraft skulle blir mer håndterbart, valgte vi å utelate:

- Alle overskrifter (16)
- Alle avsnitt som refererte til oppdragsbeskrivelsen innledningsvis (7)
- Et avsnitt som er brukt 2 ganger
- Vedlegg (20).

Det gjenstår da 52 treff på begrepet fordelt på 44 avsnitt. Dette utgjør våre rådataer som utgangspunkt for manuell analyse. Med dette som grunnmaterialet utledet senere i prosessen søk for å finne en kobling til ledelse.

I gjennomgang av avsnittene ble begrepet bærekraft kategorisert etter 2030-agens (United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015) betegnelser for bærekraft: økonomisk, sosialt og miljømessig. Gjennom vår problemstilling ønsket vi å undersøke om det var noen sammenhenger mellom bærekraft og ledelse. På den bakgrunn ble våre tilleggskategorier i analysen satt til; ledelse og leder. I det følgende gis derfor en illustrering av fordelingen i de 52 treffene av begrepet bærekraft (-ig) som var i bruk etter de kategoriene: sosialt, økonomiske, miljø, ledelse og leder.

Dette kan illustreres med følgende graf:



Figur 5. Innholdsmessig fordeling i begrepsbruk av «bærekraft(-ig)» i NOU 2023:4

For å belyse hvordan analysen er foretatt, kan følgende eksempel gi et bilde av prosessen: Et utsagn som inneholder begrepet bærekraftig vil identifiseres og markeres i gult.

Eksempelvis: «Riktig oppgavedeling er viktig for god samhandling og en **bærekraftig** bemanning av helse- og omsorgssektoren (Rambøll og Menon 2022).»⁵³

Avsnittet det fremkommer i løftes ut. I analysen gjør vi følgende kategorisering: **oppgavedeling/bærekraftig/bemanning** ble kategorisert som «bærekraft» i betydningen «oppgavedeling», og være knyttet til bemanningen; altså personellet i tjenesten; «Personellmessige ressurser/oppgavedeling»; under hovedemne: Sosial bærekraft.

I de 52 treff som omhandler bærekraft, fordelt i 44 avsnitt, fordeles de innholdsmessig i to hovedkategorier: personellmessige og finansielle ressurser.

- Finansielle ressurser er beskrevet i 48 ganger av 44 avsnitt. Disse kan innholdsmessig fordeles i to hovedkategorier: personellomfang; herunder bemanning/rekruttering (27) og finansering og teknologi (21).
- Personellmessige ressurser er beskrevet i 21 ganger av 44 avsnitt. Innholdsmessig kan de i hovedsak fordeles i to hovedkategorier; oppgavedeling (9), strukturelle grep (11) og kvalitet og kompetanse (9)

For å undersøke i hvilken grad de tre bærekrafts dimensjonene sosial, miljø og økonomisk bærekraft sammen relateres til bærekraft som begrep, gjorde vi et søk i grunnlaget på begrepet miljø. Det viser at begrepet benyttes 12 ganger og disse kan knyttes til følgende kategorier

- Fag- (7), arbeids- (3) og bomiljø 1)
- Miljømessig bærekraft (1).

På denne bakgrunn ønsket vi å undersøke om vi kunne identifisere noe klare definisjoner av begrepsbruken med hensyn til bærekraft. Vi gjennomførte en åpen lesning etter definisjoner og fant formuleringer som *Bærekraften i tjenestene defineres av ...*. Dette dannet basis for søk etter definisjon av bærekraft. Vi gjennomførte et søk med søkeordet «defineres» i NOU 2023:4. Samlet er det 12 tilfeller med bruk av begrepet defineres. Av disse utgjorde

- 2 tilfeller brukt i betydningen hva som ikke defineres: farmasøyter en del av helse- og omsorgstjenestene (1), hva som ikke er en legeoppgave (1)
- 7 tilfeller hvor definering av begrep: oppgavedeling, oppgavefordeling, oppgaveforskyvning og oppgaveglidning (1), horisontal og vertikal oppgavedeling (1), undersysselsatt (1), turnover (2) og nattarbeid (1)
- 3 definisjoner som relaterte direkte til bærekraft.

Følgende definisjoner av bærekraft er gjort i NOU2023:4:

1. *En bærekraftig helse- og omsorgstjeneste må defineres ut fra de økonomiske og menneskelige ressursene landet til enhver tid har til rådighet (NOU 2023: 4, 2023, s. 47)*
2. *Bærekraften i tjenestene defineres av tilgjengelige personnlemmessige og finansielle ressurser (NOU 2023: 4, 2023, s. 47)*
3. *Bærekraft i statsfinansene kan defineres som en balanse mellom statens inntekter og utgifter over tid (NOU 2023: 4, 2023, s. 48)*

NOU 2023:4 en viser til Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021, hvor det skal skapes et trygt samfunn med økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft, for både dem som lever nå og for fremtidige generasjoner. I vår analyse av innholdet i NOU 2023:4 kan det imidlertid synes som om perspektivmeldingens vektning av bærekraft ikke gjenspeiles tilsvarende i vårt materiale. Vårt hovedinntrykk er at de dominerende forestillinger av bærekraft er knyttet til økonomiske og personellmessige ressursene.

c) Ledelse og ledere

For å skape en sammenheng til hvordan begrepet bærekraftig ble koblet til ledelse gjorde vi et søk i grunnlagsmaterialet. I denne sammenhengen er begrep ledelse eller leder av bærekraft i de 44 avsnittene som vi har som grunnlag – svært lite eller fraværende.

Begrepet leder gir ingen treff.

Her fant vi at ledelse ble brukt i 3 av disse avsnittene; hvor alle refererer til ledelsen som aktører med en funksjon i organisasjonen – ledelsen som et administrativt ledd:

«Utfordringen går til politikerne, eiere og ledelse ...»

«misnøye med både arbeidsoppgaver og ledelsen»

«en responderende ledelse»

d) Bærekraft og ledelse – en oppsummering

For å gi en oppsummerende oversikt over hvordan begrepsbruken av bærekraft framkommer i vår analyse av NOU2023:4, presenter vi en tabell. Oversikten gir et bilde av hovedinnholdet i begrepet bærekraft og hvordan innholdet fordeles mellom de ulike dimensjonene vi har analysert begrepet bærekraft i lys av:

ØKONOMISK BÆREKRAFT	SOSIAL BÆREKRAFT	MILJØMESSIG BÆREKRAFT	BAREKRAFT & LEDELSE	BÆREKRAFT & LEDER
48/52	29/52	1 /52	3/52	0/52
Finansielle ressurser: Bemanning/rekruttering (27) Finansering og teknologi (21).	Personellmessige ressurser: Oppgavedeling (9) Strukturelle grep (11) Kvalitet og kompetanse (9)	Miljømessig bærekraft (1).	Ledelse som et administrativt ledd/funksjon	

Figur 6. En skjematisk presentasjon av begrepsbruk av bærekraft i NOU 2023:4

Den bedriftsøkonomiske måten å tenke på, har gjennom New Public Management fått en sterkere forankring i offentlig sektor (Andersen, 2022; Jakobsen). Våre data tilsier at bærekraft i denne sammenhengen knyttes til økonomiske perspektiv gjennom bruk av begreper som eksempelvis «effektivitet» og «regnskap». Balanse er et begrep som anvendes og da i betydningen å balansere mellom tjenestens tilbud og befolkningens behov. I møte med tjenesteutvikling i distriktene omtales dette som en «dobbel utfordring» i arbeidet med å skape balanse mellom tilbud og behov: *Tilgangen på familiebasert omsorg svikter fordi yngre familier har flyttet, samtidig med at tilgangen på arbeidskraft og helse- og omsorgspersonell reduseres* (NOU 2023: 4, 2023, s. 45). Det kan synes som bærekraft knyttes til ressurstilgang av personell i sammenheng med befolkningsgrunnlaget.

Dette er et perspektiv på bærekraft som i stor grad spisser oppdraget mot økonomi; hvor meldingens svar på å skape balanse er knyttet til strukturer for både de personellmessige og finansielle resursene. Eksempelvis blir begrepet oppgavedeling vektlagt, hvor oppgavene skal tydeliggjøres: *I tjenestene er det samtidig behov for ny tenkning knyttet til en mer effektiv fordeling av oppgaver som bruker potensialet i kompetansen i og mellom personellgrupper* (NOU 2023: 4, 2023, s. 335). I forlengelsen av dette blir strukturelle forhold (som

eksempelvis sykehusstruktur) et perspektiv, som settes i sammenheng med størrelse på fagmiljø i relasjon til befolkningsgrunnlag i en bærekraftig tjeneste (NOU 2023: 4, 2023).

Innenfor det vi kategoriserer som finansielle ressurser omtaler NOU 2023:4 i stor grad hvordan et sviktende personellomfang danne grunnlag for kravet om prioriteringer en bærekraftig tjeneste. *Når antallet «forsørgede» øker samtidig med en stagnasjon blant de sysselsatte, øker forsørgerbrøken raskt. Det blir da enda viktigere enn tidligere at de sysselsatte oppnår høy produktivitet og verdiskaping for å finansiere økte kostnader til helse, pensjoner og velferd. Dette poenget er godt kjent, og konsekvensene for finansiell bærekraft er beskrevet i Perspektivmeldingen 2021* (NOU 2023: 4, 2023, s. 43). Her tenker vi innledningsvis at funnet kan relateres til det vi tidligere har omtalt som en organisasjonsteoretisk forhandlingsvariant; hvor bærekraft relateres til å balansere ressurstilgangen til personell innenfor finansielle rammer (Christensen et. al., 2021).

NOU 2023:4 refererer til i hovedmålsetningen i Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023 om å «realisere pasientenes helsetjeneste på en bærekraftig måte» (Meld. St. nr.14 (2020-2021), 2021, s. 47) hvor helsetjenestene må ligge innenfor de ressursrammene det er mulighet og vilje til å stille til rådighet både i dag og i årene fremover. Det kan synes som bærekraft i tjenesteproduksjonen er et nøkkelperspektiv hvor oppmerksomheten i stor grad rettes mot hvordan personellomfanget skal tilpasset samfunnets øvrige behov. Dette kan synes som om suksessen er knyttet til i hvilken grad forventningene til tjenestene er realitetsorientert. Her heter det: *Det er behov for en felles erkjennelse av tjenestenes realistiske omfang og kvalitet. Alle berørte parter må være med på dette; Stortinget, regjeringen, politikerne generelt, tilsynsmyndighetene, helseforetakene og kommunene, arbeidslivets parter, personellet, pasienter, brukere og pårørende* (NOU 2023: 4, 2023, s. 7). Dette styrker vår oppfatning av den organisasjonsteoretiske dreiningen offentlig ledelse fra økonomistyring til strategisk styring av menneskelige ressurser.

I et slikt perspektiv kan bærekraft som et samlet begrep kanskje betraktes som et perspektiv som skal gi et samlende omdømme for offentlig sektor? Det kan synes som kjernen i forståelsen av bærekraft er knyttet til å minske det forventningsspriket som ligger mellom befolkningens forventninger til helsetjenester og bærekraften i tjenestene. Dette er et interessant perspektiv med utgangspunkt i det opprinnelige perspektivet på bærekraft. Og det kan synes som at forståelsen reduseres til et spørsmål om personell og økonomi, hvor

produksjonen i offentlig sektor i mindre grad skal ivareta miljøperspektivet og det globale ansvaret for ivaretagelsen av kloden for fremtidige generasjoner.

Oppsummert kan det synes som bærekraft som begrep orienteres mot ressursgrunnlaget i offentlig sektor; personellmessige og finansielle ressurser. Det kan synes som at organisasjonsoverlevelse; hvor tilgangen til personell, i kobling mot et finansielt grunnlag gir en fremtidig bærekraftig tjeneste. Et perspektiv på dette kan være at modellen for bærekraft som NOU 2023:4 bygger på er den tredelte bunnlinjen "*People, Planet and Profit*" (Elkington, 1994, 1998 sitert i Holden & Linnerud, 2021), hvor fokus legges på den økonomiske bunnlinje (Lund et. al, 2023). Samtidig tenker vi at bærekraft i tilknytning til ledelse i liten grad kommer til uttrykk i vår innholdsanalyse. Dette er et perspektiv vi ønsker å utforske i intervju med leder og sekretariatsleder i HPK.

3. Intervju med kommisjonsmedlemmer

Når bærekraft skal sees i sammenheng med ledelse er det flere interessante perspektiv som kan løftes frem. Først og fremst at ledelse ikke gis en sentral plass i denne sammenhengen. Når vi kobler sammen bærekraft med ledelse er det omfanget av koblingen som vekker vår interesse. Hva er det som ligger til grunn for at lederperspektivet ikke er fremtredende? I vår lesning kan vi ikke finne en kobling mellom bærekraft i relasjon til lederrollen, i den konteksten vi her har satt dette i. Det kan synes som at bærekrafts dimensjon i denne sammenhengen ikke berører ledelse av offentlig sektor.

Dernest synes det interessant at i den grad ledelse løftes inn i tilknytning til bærekraft, kan en stille spørsmål ved hvilke forestillinger av ledelse det er som kommer til uttrykk i teksten. Ledelse omtales som noen i betydningen; *politikere, eiere og ledelse*, uten at dette tydeliggjøres eller konkretiseres. Fordi dette fremstår som uklart gir det mange rom for tolkninger. I forlengelsen av dette blir det derfor interessant å reflektere over at ledelse som fenomen i liten grad tydeliggjort i tilknytning til bærekraft. Kan en presentere et perspektiv på at ledelse på lik linje med bærekraft blir en forestilling av et fenomen som en tar for gitt og som kanskje ikke har noe substansielt ved seg?

På bakgrunn av innholdsanalysen som er gjennomført, ble det utformet en mal for intervju hvor vi ønsket å utforske hvilke forestillinger medlemmer i kommisjonen hadde med

bakgrunn i de spørsmål som studien reiser. Vi henvendte oss til sekretariatsleder per telefon og undersøkte muligheten for en samtale. Vi avtale å gjøre en henvendelse via mail; hvor vi presenterte studien og vårt ønske om intervju. Vi fikk en avtale med sekretariatsleder og utvalgsleder og gjennomførte et gruppeintervju, via Teams. Dette materialet ble transkribert via Teams. Vi bearbeidet dette med hensyn til skriftspråklig framstilling og det utgjorde vårt datagrunnlag.

Vi hadde på forhånd utformet en intervjumal hvor spørsmålene skulle være åpne; både med hensyn til at andre elementer kunne bringes inn av respondentene, og til at de skulle bidra til å gi oss retning med hensyn til problemstillingen. Gjennom vår kvalitative tilnærming ville vi være mindre styrende i forhold til den informasjonen som respondentene ville gi; samtidig som vi var oppmerksomme på hvordan vi i vår forskerrolle var viktig for fortolkning og strukturering av informasjonen i etterkant (Jacobsen, 2022).

I etterkant av intervjuet var våre erfaringer delte. Vi opplevde intervjusituasjonen som gemyttlig, og engasjementet var stort. Det som var utfordrende var å holde overblikket og tråden i samtalen; innenfor den tiden vi hadde til rådighet. Eksempelvis i hvilken grad skulle vi la de snakke ut om samme emne, og når skulle vi lede de inn på nye spor? Dette var særlig knyttet til i overgangen fra tema om bærekraft til temaet ledelse. Dernest var det svært utfordrende å lytte, og samtidig spørre gjennom å formulere spørsmål enkelt. Vi opplevde at vi stilte det samme spørsmålet i mange varianter, fordi vi tenkte det var uklart. I forlengelsen her ser vi at tid til å tenke er et vesentlig poeng i å få fram nyanser i svarene.

Det var i hovedsak følgende spørsmål som ble stilt og som ble svart utfyllende på:

- Innledningsvis; kan dere si noe om valget av bærekraft som perspektiv?
- Dere kunne valgt å skrive mer om ledelse – hvorfor gjorde dere ikke det?

Våre data i etterkant av intervjuet var preget av stor nyanserikdom. I vårt materiale ser vi at respondentene snakket om et emne de var engasjert i og det var de perspektiver de selv løftet inn, med egne ord som var det bærende i materialet. I følge Jacobsen (2022) vil slike kvalitative tilnærminger ha høy presisjon, gjennom at de får fram de riktige forståelsen av et fenomen, fordi det er de som undersøkes som i stor grad definerer sin forståelse. Samtidig ser

vi at materialet gir oss utfordringer med hensyn til representasjonen; både med hensyn til at antallet respondenter er lite og at materialet vi besitter er rikt og komplekst (Jacobsen, 2022).

På bakgrunn av våre metodiske tilnærminger med et undersøkelsesdesign som dekker innholdsanalyse og intervju; velger vi å presentere analyse og drøfting i et samlet kapittel.

V. Drøfting og presentasjon av funn

I kapittelet presenterer vi funn fra det samlede datamaterialet i innholdsanalysen og intervjuet, og drøfter funnene i lys av vår problemstilling. De metodiske valg i analysen danner premisser for rammen for drøftingen og presentasjon av funn. Drøftingen bygger på våre teoretiske perspektiver og igjennom analysen løfter vi frem hvordan dominerende forestillinger på bærekraft og ledelse kan plasseres i en forskningsmessig kontekst.

1. Bærekraft

a) Bærekraft - et fyndord¹ i den offentlige diskusjonen

Vi har i arbeidet pekt på hvordan bærekraft er godt forankret historisk; både nasjonalt og internasjonalt. I 2015 ble bærekraft som begrep forankret i det som omtales som tre-pilarmodellen, gjennom etableringen av 2030-agenda (United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015). Hovedbudskapet er at det må arbeides parallelt på alle samfunnsområdene: klima og miljø, økonomi og sosiale forhold for å nå målene (FN, 2021a, 2021b). Hvordan har dette kommet til uttrykk i NOU 2023:4?

Våren 2021 la regjeringen, ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fram en handlingsplan for hvordan FNs bærekraftsmål skal nås; gjennom Meld. St.40 (2020-2021) Her uttrykkes det at bærekraftsmål skal være hovedsporet i norsk politikk og det fremgår at alle 2030 - agenda perspektiver på bærekraft er viktige (United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015). Samtidig påpekes det at hovedperspektivet er å gjøre det en kan for å sikre økonomisk vekst og verdiskapning (United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015). Samme vår (2021), fremmet Finansdepartementet Meld. St.14 (2020-21) Her heter det: «*Fremover må vi legge til rette for at forandringene skjer på de rette premissene, innenfor bærekraftige økonomiske rammer, i tråd med Parisavtalen og bærekraftsmålene*» (Meld. St. nr.14 (2020-2021), s. 2). Mandatet til HPK var: «*å etablere et kunnskapsgrunnlag og foreslå treffsikre tiltak i årene fremover for å utdanne, rekruttere og*

¹ Fyndord er et slående uttrykk i kort, knapp form. Ordet er dannet av substantivet «fynd», som betyr kraft eller rammende evne, for eksempel «å si noe med fynd», og av adjektivet «fyndig», som betyr vektig (av tysk fündig 'malmholdig') <https://snl.no/fyndord>

beholde kvalifisert personell i helse- og omsorgstjenesten i hele landet for å møte utfordringene i helse- og omsorgs-tjenestene på kort og lang sikt» (NOU 2023: 4, s. 21).

Politikk og administrasjon representerer to ulike ståsted, hvor politikernes ansvar er å sette de overordnede mål for samfunnsutviklingen og administrasjonen forvalte det faglige ansvaret for å utvikle tiltak til å gjennomføre politikken. (Jacobsen, 2016). Bærekraft og bærekraftsmålene var satt som en sterk politisk drivkraft gjennom 2030-agenda. Repondentene sier at bærekraft var et perspektiv HPKs medlemmer mente måtte prioriteres. Vi tenker dette kan være et uttrykk for et ønske om «noe felles», som kunne virke som en plattform for både administrasjon og politikere. Bærekraft kan slik sett representere en felles målbærende faktor for fremtidens helsetjenester. Sekretariatsleder sier:

Jeg tok noen runder i helse og omsorgsdepartementet for å få deres definisjon på hva dette var og det var det ingen som er i stand til å gi. Om det var fordi at de ikke hadde tenkt over det; eller om de var [...] at dette er så mangefasettert og vanskelig at de egentlig overlot definisjonsmakten til kommisjonen.

Bærekraft som perspektiv kan være et begrep som har festet seg i samfunnsdebatten, uten at det er mulig å gi det et entydig innhold. Her vil bærekraft kanskje oppfattes som et perspektiv som er romslig, med mange muligheter for tolkning, og som da kan gi mange gyldigheter. Dette underbygges av annen forskning (Taylor, 2020; Holden & Linnerud, 2021). Jacobsen (2016; med henvisning til Doig, 1983) peker på hvordan stor administrativ frihet både plasserer ansvaret hos administratoren. Leder hevder at ambisjonen i kommisjonens arbeid var rettet mot utfordringen «rekruttering», men at det var kommisjonsmedlemmer som i de innledende prosessene var svært opptatt av at begrepet bærekraft skulle løftes inn. Hva som er bakgrunnen for denne interessen ser vi i retroperspektiv hadde vært interessant å gå i dybden på i intervjuet. Dette hadde gitt oss bedre data i denne sammenhengen. Når vi ikke gjorde det, er det likevel et perspektiv som er interessant å forfølge.

Når bærekraftmodeller som er bygget på det tre pilarer (United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015), så kan det tenkes at kommisjonen går ut i fra at denne standarden er gjeldende for alle. Samtidig kan en ikke ta for gitt at alle legger den samme tolkningen av bærekraftbegrepet; og slik sett ville en klargjørende definisjon av begrepet kunne tydeliggjort hva bærekraft skal innebære med hensyn til at mål og skal lede til noe; og

at tiltak rettes i den retning målene angir. Det at definisjonen ikke ble tolket og avklart kan ha medført at de tre pilarer er gitt ulik vektning.

Bærekraft vil kunne sees på som en politisk føring blant annet gitt gjennom gitt Meld. St. 40 (2020–2021) og helsekommisjonens rapport peker på tiltak utledet av denne medlingen. Ut fra rasjonalistisk teori er det et poeng at det som gjør at individer motiveres til kollektive handlinger er at de har innsett at det er dette som best kan tilfredsstillе egne behov. Denne kollektive handlingen er grunnlag for å utforme felles mål (Andersen, 2011). Et premiss for å akseptere en slik tilnærming, er påstanden om at det er eiere som bestemmer organisasjonens mål. I denne teorien oppfattes lederen som eierens forlengede arm og «*dette ligger det at eierens ønsker, ideer, mål og ambisjoner er basis for organisasjonens etablering. Eiernes mål danner utgangspunkt for ledelsens oppdrag. Ledelsens oppgave blir å drive virksomheten på en måte at disse – for ledelse av eierne gitte mål- oppnås*» (Andersen, 2022, s. 59) På denne bakgrunnen kan en se for seg at bruken av bærekraft skal gi felles mål og retning. Samtidig blir ikke bærekraft definert eller avklart og i forlengelsen av dette kan måloppnåelse, og i hvilken grad bærekraftansvaret skal kunne forvaltes være sammensatt. Sekretariatsleder sier:

Det er litt påfallende at det er veldig mye snakk om bærekraft, og det er veldig ofte et ord som man setter til setningen for at data blir litt finere. Og så er det sånn som det dessverre av og til er, - at da mister setningen sitt innhold, i stedet for å få et innhold. Så det er veldig mye et fyndord som brukes ukritisk, og det er egentlig veldig synd for den offentlige diskusjonen.

Flere benevner som taus kunnskap, en implisitt kunnskap som ikke settes ord på eller formidles til andre (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Det kan være en forestilling av begrepet som tas for gitt, hvor egne bilder representerer sannheter som en ikke stiller spørsmål ved (Boréus & Bergström, 2021). I den sammenheng kan begrepet brukes ut fra ulike perspektiv, for alle forutsetter at en legger en felles forståelse av det.

Bærekraft kan betraktes som et begrep med så mange meninger at det oppleves å gi liten grad av mening. Olsen (2019) sier ulike motsetninger og oppfatninger kan gjenspeile ulike politiske motsetninger, samtidig som forvaltningspolitiske utspill gjenspeiler en kompromisskultur, hvor de løsninger som gir minst mulig splittelse gis prioritet. Dette hevder han spesielt gjenspeiler seg i ordbruken, hvor en «*orige av honnørord*» gir et a-politisk språk med vage begreper som er vanskelig å være uenig i. I et slikt perspektiv kan bærekraft

representere et fyndord det er vanskelig å ikke stille seg bak. Samtidig kan bruken av bærekraft som begrep være et bevisst valg for å tilsløre et problemområde det er vanskelig å enes om. Harvold (2003) hevder "*Bærekraftig utvikling kan brukes til en bevisst maktstrategi, ikke for å skape en endring til det bedre, men for å bevare eksisterende urettferdige strukturer både i land og mellom land*" (Harvold, 2003, s. 406). Det at perspektiver på bærekraftens ulike dimensjoner er utydelig vil kunne være med å farge graden mangfoldet og bredden av kritiske perspektiv i den offentlige debatten.

HPK sitt mandat ble gitt av regjeringen og skulle bidra til et kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger. For det politiske nivået kan det være fordelaktig at en eventuell informasjonsvridning minskes fordi det er en uavhengig part som samler informasjonen inn. Ulempen ved slike eksterne vurderinger er at den kan bli tillagt mindre vekt, dersom bestilleren ikke finner den interessant (Jacobsen, 2016). Bærekraft slik det kommer til uttrykk i NOU2023; 4 er i hovedsak tuftet på organisasjonsoverlevelse; hvor tilgangen til personell, i kobling mot et finansielt grunnlag gir en fremtidig bærekraftig tjeneste.

Med utgangspunkt i studiens innholdsanalyse av NOU2023:4 kan vi stille spørsmål ved fordelingen i vektingen av de tre pilarer forhold til hverandre. Når økonomi blir det dominerende perspektivet kan det å rette oppmerksomheten mot hva som mangler eller underkommuniseres; være av interesse. I NOU2023:4 mener vi fraværet av flere sentrale perspektiver gir et bilde av hva som er prioritert i andre rekke. Dette er eksempelvis:

- Miljøfaktorer: globale miljøspørsmål reduseres til interne arbeidsmiljøfaktorer
- Ledelse: ledelse en implisitt faktor.

På bakgrunn av våre funn kan det skapes et inntrykk av at FNs dominerende forestilling om bærekraft; gitt gjennom 2030-agendas tre pilarer: økonomi, miljø og sosiale forhold, gjennom stortingsmeldinger reduser til en viktig og bærende pilar; de økonomiske rammer for vekst i årene fremover.

Sekretariatsleder stiller et betimelig spørsmål ved om bærekraft er et fyndord, og i forlengelsen av det hvilke konsekvenser dette kan ha for den offentlige diskusjonen. En følge av dette kan være at den offentlige diskusjonen tar for gitt at forestillingen om bærekraft er felles, og at en i forlengelsen av dette snakker forbi hverandre; hvor ulike perspektiv ikke blir tilgjengelig for debatt. På bakgrunn av våre analyser kan det være grunn til å stille spørsmål

ved om vi ser en dreining av dominerende forestillinger om bærekraft i den politiske debatten; fra en modell med tre-pilar: sosiale-, økonomiske- og miljømessige faktorer, som skal virke samtidig; til en variant av tre-pilarmodellen modell som i hovedsak er tuftet på økonomi: tredelte bunnlinjen (Trippel bottom line), også omtalt "*people, planet and profit*" (Elkington, 1994, 1998 sitert i Holden & Linnerud, 2021).

Dette kan gi et bilde av en prioritering som ligger langt unna de føringer som FN og EU gir, og som er interessant i all den tid en slik utredning skal representere et kunnskapsgrunnlag. Vi tenker en slik dreining vil ha betydning for veivalg i politikktutforming, tjenesteutvikling og ledelse. I hvilken retning dette leder kan være vanskelig å forutsi og *«Trolig fører utredninger sjelden til offentlig debatt og massemobilisering også på grunn av deres omfang og kompleksitet»* (Olsen, 2019, s. 23). I fortsettelsen kan det derfor være grunnlag for å undersøke hvordan kunnskapsgrunnlaget kommer til uttrykk i politikktutformingen i etterkant; eksempelvis hvordan handlingsplanen for Europas grønne giv kommer til uttrykk. Det ligger imidlertid utenfor rammene av denne oppgaven.

b) Bærekraftens etiske dilemma: godt nok # lite nok.

Bærekraft slik det konseptualiseres i NOU2023:4 kan betraktes fra mange og ulike perspektiv. Valget av perspektiv har stor betydning for hvordan bærekraft operasjonaliseres i tjenestene og hvilke implikasjoner dette kan ha for ledelsen i offentlige tjenester.

Når begrepet bærekraft drøftes i HPK er dette i forhold til faktorer som kvalitet og økonomi. Respondentene beskriver at bærekraft i dette perspektivet ble viktig å se på i forhold til andre land og andre sektorer, og spesielt relatere dette til personellet. De understreker at det er en balanse, hvor tilgangen til personell innenfor helsesektoren må sees i sammenheng med mangelen av personell til å ivareta andre samfunnsoppgaver. Til sist lander de på at det aller viktigste var en beskrivelse av et «tidsmessige bærekraftbegrepet»:

«Da er bærekraftbegrepet knyttet til at vi i de 12 fete årene ikke må legge oss til vaner som gjør at det ikke er bærekraftig når de neste årene rammer. Kan våre barn arve dette nivået som vi legger oss på? Er det rimelig - uten at samfunnet bikker?»

Dette mener vi er i tråd med definisjoner av bærekraft som er bygget på 2030- agendaens ambisjoner om å forvalte ressurser på vegne av fremtidige generasjoner. HPK skal samtidig komme med tiltak som skal bidra til å rekruttere og beholde personell.

Våre analyser av NOU 2023:4 gjenspeiler vektingen at tjenestenivå og kvalitet skal balanseres med økonomiske/finansielle ressurser som plattform, Respondentene sier at HPK drøftet den faglige kvaliteten i tjenestene, hvor de peker på profesjonens moralske forpliktelse:

«Det er fagfolkenes fordømte plikt å levere innenfor budsjettet. Og hvis budsjettet hadde vært dobbelt så stort - hva hadde du da gjort? Hadde du klart deg med halvparten? Nei, du hadde selvfølgelig brukt de pengene du har. Det er et lederansvar som ikke er tatt på alvor.»

Det er interessant å se på hvordan det moralske perspektivet eller fraværet av hvilke etiske standarder som kreves for å foreta valg, er betydelig og samtidig hvordan dette sammenstilles med det økonomiske grunnlaget.

Hvem skal bestemme hvilke normer som skal være passende; og på hvilke nivå disse skal være gyldige? Olsen (2019) beskriver hvordan uløste konflikter kan ende opp i interdepartementale utvalg, hvor problemer og konflikter kommer tydeligere til uttrykk når prinsipper skal gjøres om til praktiske tiltak. Han sier «... et økende antall institusjoner og profesjoner definerer virkeligheten og suksessmål ulikt, og de utfordrer hverandres ekspertise og makt. Det er en kamp om normer, sannheten, og om hva som er tilstrekkelige ressurser eller underfinansiering» (Olsen, 2019, s. 11). Bærekraft er et perspektiv som vanskelig kan la seg entydig definere og det bærende elementet blir særlig knyttet til en begrenset ressurstillgang. I forlengelsen av dette peker respondentene på at balansen mellom kvantitet og kvalitet er et viktig perspektiv. De uttrykker at det er helt på det rene at spørsmålet ikke er knyttet til maks kvalitet, men i hvilken grad det er kvalitet nok. Her beskriver sekretariatsleder et spørsmål som kom opp i kommisjonen og som de omtaler som den «faglige» bærekraften:

Hvis du ser for deg at du har en tjeneste faglig sett tilby [en tjeneste]; det finnes kunnskap, det finnes utstyr; dette finnes på markedet. Er det da bærekraftig og ikke tilby det til en befolkning som etterspør det?

I prosessen var det flere av medlemmene som ønsket å anbefale et perspektiv der høyest mulig kvalitative standarder av helse - og omsorgstjenester burde kunne tilbys «i verdens

rikeste land»; som en moralsk forpliktelse. HPK valgte å ikke gå videre med dette som følge av at de ikke anså det som bærekraftig ut fra andre perspektiver. Sekretariatsleder sier

«I fremtiden, så vil ikke det bli mulig, på grunn av person- og individbasert medisinsk behandling, farmakologiske fremskritt, med design medisin til hver pasient. [...]

Dette vil ikke være mulig og da er spørsmålet ikke maks kvalitet, men om det er kvalitet nok».

Offentlige organisasjoner har komplekse oppgaver som skal løses, og må prioritere mange ulike hensyn og aktiviteter på en gang. Når mål er uklare gir det ledere fleksibilitet med hensyn til om og hvordan de skal iverksettes (Christensen et.al., 2023). Samtidig skal kommisjonen gi råd og presentere motforestillinger til politisk ledelse som skal være basert på de beste faglige skjønn (Olsen, 2019) . Grint (2008) peker spesielt på utviklingen av nasjonale helsesystemer som et gjenstridig problem, hvor en ikke kan tilby alle alt, men må foreta politiske beslutninger om hvem som skal tilbys hva, og hvilke kriterier dette er basert på.

HPK ville ifølge respondentene beskrive et bærekrafts begrep som er forankret i den tradisjonelle definisjonen, hvor perspektivet på at verden har begrensede ressurser og at oppdraget for fremtidige generasjoner er å forvalte disse slik at det er «noe igjen» til fremtidige generasjoner.

"... at dette som vi setter opp nå vil få konsekvenser for de tjenestene de er nødt til å tilby fremtiden. Vi ser ikke for oss at vi skal gi maks kvalitet nå, og så går det 15 år og så blir det problemer [...] nå skal vi gå ned til halv kvalitet. Det er ikke realistisk."

Dette leder oss i retningen av å se hvordan forvaltningen av bærekraft skal operasjonaliseres. Jacobsen (2016) drøfter profesjonsetikk i lys av prosedyrer og substans, hvor skillet for profesjonsutdannede går mellom normer for hvordan en bør opptre (prosedyrekontroll) og verdier i betydningen hva som foretrekkes i valg med flere muligheter(substanskontroll). Han hevder det første refererer til et tvangs- og nyttebasert syn, mens det andre er normbasert ut fra de verdier en har tilegnet seg. Hvordan skal bærekraft komme til uttrykk når dette innebærer prioriteringer som gir etiske dilemmaer i møte mellom mange sentrale samfunnsmessige krav?

Offentlige organisasjoner har ofte mange mål som medlemmene i organisasjonene må forholde seg til. De påvirkes samtidig av politiske maktkamper som trekker organisasjonene i

ulike retninger (Mulgan, 2009). Chan (2023) løfter inn etikk i sin fortolkning av gjenstridige problemer. Han hevder at tiltros for at etikk hadde en fremtredende betydning i utformingen av gjenstridige problemer allerede fra etableringen av begrepet i 1973 (med henvisning til Rittel & Webber, 1973), er dette et perspektiv som har vært underutviklet i forskningen siden. Faren her, hevder han, er at vi gjennom fraværet av et moralsk perspektiv i framtiden kan risikere etiske «*beklagelige konsekvenser*» (vår oversettelse) (Chan, 2023, s. 36).

Et annet dilemma er hvilke aktiviteter og oppgaver som er naturlig for offentlig forvaltning å tilby til befolkningen. Det er også slik at velferdsstatens legitimitet utfordres av at befolkningen ønsker å benytte seg av fordeler, men er ikke særlig interessert i å betale for tjenester (Vanebo, Busch, Klausen, & Johnsen, 2011). Dette kan relateres til sammenhengen mellom tjenestenivå og kvalitet.

Vi har drøftet hvordan bærekraft kan sies å være en politisk motivert driver for utvikling av offentlige tjenester. Noen normer vil være formaliserte gjennom regelverk, andre vil være uformelle og således være knyttet til skjønnsutøvelse (Christensen et. al., 2021). I denne sammenhengen kan bærekraftbegrepet også sees ut i fra et perspektiv hvor de tre pilarer sosial, økonomisk og miljømessige bærekraften, reduseres til et spørsmål om finansielle krefter hvor

"Det at man designer et system som på en måte gir godt nok og lite nok til at man skal klare å ha en tilsvarende god tjeneste både i kvalitet og kvantitet i fremtiden."

Samtidig blir det nødvendig å løfte frem følgene; hvem skal definere dette? I møtet med etiske dilemmaer, kan det å erkjenne blindsoner, medføre et ansvar som gjør at vi velger å se bort. Grint (2023) sier: «*Willful blindness might provide a degree of comfort in the face of an existential challenge*» (Grint, 2023, s. 14). Olsen (1983, sitert i Olsen, 2019) refererer til den norske forvaltningspolitiske stilen, og peker på suksesskriterier for å kunne løse de uløste konflikter forutsetter at den politisk-administrative kulturen filtrere bort handlingsalternativer man vet ikke er akseptable. Analysen vår viser at det er vanskelig å identifisere hvem det er som skal eie de vanskelige valgene.

Studien viser at vektingen av hvilke prioriteringer som kreves for at fremtidige generasjoner ivaretas blir underkommunisert i NOU 2023:4. Når bærekraft innebærer etiske dilemmaer knyttet til et tjenestetilbud som er godt nok, og lite nok, til at mange nok gis anledning til å benytte tjenesten, savner vi perspektiver på hvordan ledelse av bærekraftsansvarets etiske

problemstillinger skal forvaltes, innenfor en modell av bærekraft som vektet finansielle- og personellmessige forhold.

2. Ledelse

a) En tydelig, men implisitt beskjed

Med utgangspunkt vår innholdsanalyse som avdekket at ledelse var underkommunisert i relasjon til begrepet bærekraft; samt at vi var nysgjerrig på illustrasjonen av tiltakene som kommisjonen utledet; innledet vi intervjuet med intensjonen om at ledelse skal lede til noe (Andersen 2011). I innledningen av samtalen utfordrer vi derfor respondentene på refleksjoner knyttet til lederperspektivet i utviklingen av bærekraftige offentlige tjenester. De gir uttrykk for at modellen peker på en lang rekke ledelsesutfordringer, og at *«de sikkert kunne skrevet mer»* om ledelse.

Innenfor et instrumentelt perspektiv er målene i organisasjon gitt utenfra og prosessen er å finne de rette virkemidler som kan føre til at målene oppnås gjennom rasjonelle og hensiktsmessige metoder (Christensen et. al. 2021). Våre analyser viser at ledelse ikke gis en sentral plass i denne sammenhengen. Når vi kobler sammen bærekraft med ledelse er det umiddelbare omfanget av koblingen som vekker interesse. I vårt materiale ser det ut til at koblingen ikke er tilstede i særlig grad (3 ganger). Hva er det som ligger til grunn for at lederperspektivet ikke er fremtredende? Å snakke om bærekraft i relasjon til lederrollen skjer ikke, i den konteksten vi her har satt dette i. Det kan synes som at bærekrafts dimensjon i denne sammenhengen ikke berører ledelse av offentlig sektor.

Når mandatet til HPK er knyttet til å løse rekrutteringsutfordringer i offentlig sektor, kan dette sies å være en ambisiøs bestilling. Leder i kommisjonen uttrykker at dette i stor grad blir et spørsmål om prioritering:

Denne figuren [..]med personen i midten av disse tiltakene trekker opp en haug med ledelsesutfordringer. Ja vi kunne helt sikkert ha skrevet mer om det, men vi betraktet vår beskjed først og fremst til myndighetene å beskrive en problemstilling som vi følte man veldig lenge har gått litt rundt grøten på ...

Alle har snakket om at det blir flere eldre, men veldig få har snakket om at det ikke blir flere som skal gjøre jobben. Den indirekte ledelsesmessige beskjeden er jo å ta det innover seg dette gapet ...»

Gjennom et instrumentelt perspektiv på organisasjoner, vil de offentlige organisasjoner bli benyttet som verktøy for å utføre politiske beslutninger (Christensen et. al., 2021). Samtidig vil vi søke å indentifisere noen fortolkninger av fenomenene bærekraft og ledelse, som flere kanskje kan oppfatte som felles (Jacobsen, 2022) Når bærekraft skal sees i sammenheng med ledelse er det flere interessante perspektiv som kan løftes frem. Innholdsanalysen viser at i den grad ledelse løftes inn i tilknytning til bærekraft, kan en stille spørsmål ved hvilke forestillinger av ledelse det er som kommer til uttrykk i teksten.

Ledelse omtales som «noen» i betydningen; *politikkerne, eiere og ledelse*, uten at dette tydeliggjøres eller konkretiseres. Fordi dette fremstår som uklart gir det mange rom for tolkninger. I forlengelsen av dette blir det derfor interessant å reflektere over at ledelse som fenomen i liten grad tydeliggjort i tilknytning til bærekraft. Kan en presentere et perspektiv på at ledelse på lik linje med bærekraft blir en forestilling av et fenomen som en tar for gitt og som kanskje ikke har noe substansielt ved seg? Leder refererer til problemstillingen og gir uttrykk for at den er å betrakte som en indirekte ledelsesmessig beskjed, til det han omtaler som «menighetene».

«i form av de som er internt i sektoren og til beslutningsmyndighet på politisk nivå og til ledelse på alle nivå».

Han utdyper dette:

«Altså for de øverste ledelsesutfordringene her er jo klare å utøve å stå i en politikk som står for at det er totaliteten som gjelder. Det er en stor ledelsesutfordring at vi som velgere er villig til å støtte politikere som tar et ansvarlig ledelsesperspektiv i dette, ikke de som løper etter de store urealistiske lovnadene, Så er det ledelse, når politikken har sagt sitt har det gitt oss en ramme»

Dette kan beskrives som en vid definisjon av ledelse «... fra politiske ledere som trenger å bli valgte av andre på den ene siden, og over til det andre ytterpunktet der sjefer har betalte medarbeidere med få reelle valg (Arnulf, 2021, s. 9). Sett i relasjon til vårt materiale fra NOU

2023:4 blir ledelse i tilknytning til å forvalte den resursen som personellet i organisasjonen utgjør ikke kommunisert.

Leder sier videre:

«vi trengte å få opp en problembeskrivelse - så godt at man ikke kunne løpe fra den enda en gang».

På samme måte som at ledelsesperspektivet i forvaltning av bærekraft i tjenesten er utydelig, blir her problemformuleringen rettet mot alle eller ingen; alt etter hvilken posisjon en velger å innta. Her blir formuleringen «man» interessant, gjennom at den ikke tydeliggjør hvem respondentene spesielt er orientert mot, eller hvilke deler, ulike nivå ikke skal løpe fra. Dette gjenspeiles også i NOU 2023:4, hvor ledelse knyttet til bærekraft ikke er vektlagt beskrevet i teksten. I denne sammenhengen tolker vi at ledelse på alle nivå er forhold som ikke presenteres eksplisitt, men av HPK er tenkt uttrykk implisitt.

En grunnleggende antakelse er at organisasjoner sees på som redskap som er til rådighet for lederne for å oppnå bestemte mål (Christensen et. al., 2021). I forlengelsen av dette er det interessant å rette oppmerksomheten mot hvordan ledelse av offentlige tjenester operasjonaliseres. Det kan tolkes i en retning av at HPK kunne ha en visjon om å realitets orientere offentlig sektor. I et instrumentelt perspektiv er målene i organisasjon gitt utenfra og prosessen er å finne de rette virkemidler som kan føre til at målene oppnås gjennom rasjonelle og hensiktsmessige metoder (Christensen et. al. 2021). Innenfor dette perspektivet fremheves at det er en sammenheng mellom oppgaver og strukturelle trekk i de formelle organisasjonene og det er en rasjonell tilnærming til organisasjoner og hvordan de fungerer. I avrunding sier sekretariatsleder:

«Vi skrev litt mer om ledelse i forbindelse med det vi har om oppgavedeling og sånne ting uten at det blir direkte knyttet opp mot bærekraft, men indirekte ...»

Hvem skal bære ansvaret? Samtidig kan mangfold i og mellom organisasjoner gjenspeile at ulike grupper innenfor en organisasjon kan ha motstridende mål, hvor organisasjoner kan opptre som koalisjoner hvor hver av aktørene handler formålsrasjonelt ut fra sine organisasjoners respektive interesser (Christensen et. al., 2023). Innenfor en samfunnsmessig kontekst som er preget av problemer som er vanskelige å løse, hvor i denne sammenhengen ledelse er underkommunisert blir strategivalgene vanskelig å identifisere:

transformasjonsledelse som lederskap eller transaksjonsledelse som styring. Vårt inntrykk er at de henger sammen som to alternative former for koordinering; hvor den indirekte beskjeden til de ute i tjenestene er «å la lederne lede» (Byrkjeflot, 2008).

Respondentene poengterer at ledelsesutfordringene er betydelige, samtidig som de retter en indirekte ledelsesmessig beskjed, til ledelse på alle nivå. Fraværet av eksplisitte refleksjoner knyttet til ledelse og de organisatoriske strukturer dette kan implisere, mener vi ramme graden av nyanser i den offentlige diskusjonen om bærekraft i offentlig sektor. I forlengelsen av dette kan det store bildet bære preg av å ikke belyse ledelsesutfordringene, i betydningen ledelse som er bærekraftig (*Sustainable*) Taylors (2020). Vi tenker at graden av tydelighet i en beskjed som gis implisitt, kan diskuteres i lys av ambisjonen om en bærekraft som krever tid for handling.

b) En «god» bærekraftig ledelse.

En god ledelse er innenfor det instrumentelle perspektivet er i stor grad rettet mot rasjonalitet og at de som står ute i tjenestene skal foreta begrensede valg. Det overordnede samfunnsbærende ønsket om en helhetlig forvaltningspolitikk er forankret i opplysningstidens tro på menneskelig fornuft. Slike ambisjoner utfordres av heterogene samfunn hvor det er vanskelig å formulere felles operasjonelle mål (Olsen, 2019). Leder peker på at det viktigste de lærte gjennom arbeidet handlet om prioriteringer; i hvilken grad kan en hjelpe hverandre i å stå i, - og gjøre, begrensede valg.

«Det må altså politikken forstå. Det må interesseorganisasjonene forstå. Det må ledelsen på alle nivå forstå. Det må ansatte forstå.»

NOU 2023:4 peker på et arbeidsliv der personellet skal oppleve mening. I hvilken grad dette er bærekraftig og hvordan menneskene ute i organisasjonen skal oppleve dette som meningsfylt og mestrende; kan stilles spørsmål ved. Dette kan synes å være en faktor som vil være særlig utfordrende i møte med de vanskelige valgene som helsepersonellet står ovenfor ute i tjenesteproduksjonen.

Leder poengterer at det er

«for mange eksempler der enkelte ansatte som utøver begrensede valg plutselig blir stående alene»

Han refererer til tv programmer fra sykehjem som ikke leier inn ekstra personell og peker på hvordan dette kan være et riktig, men et upopulært valg. Leder sier:

«Det var kanskje det eneste riktige i et bærekraftperspektiv, og sier at nei, vi er faktisk nødt til å sette tæring etter næring. Vi har ikke flere folk, eller vi har ikke budsjett, sånn at vi er nødt til å klare oss med bare de 2 istedenfor de 4, som vi kunne være enige om at vi ønsket oss»

Respondentene mener det ikke er noen sektorer som kan krever forrang, foran andre. Videre vil ingen kunne definere sine samfunnsoppgaver som mer bærende enn andres:

«Kan ikke tillate Carte Blanche i helsetjenesten eller i forsvaret, bare fordi at noen har definert det området som mye viktigere enn alle de andre oppgavene vi har i samfunnet. Det har de ikke mandat til å gjøre»

Studien har tidligere pekt på teoretiske perspektiver hvor bærekraft tilrettelegges i organisasjoner gjennom ledelsesutøvelse. Eksempelvis at aktiv ledelse av medarbeiderne har til hensikt å påvirke mennesker til å arbeide sammen slik at de skaper en felles visjon for endring for å oppnå bærekraftige løsninger (Brandt & Thomassen, 2021). Her tenker vi og at ambisjoner om at bærekraft i NOU 2023: 4 løfter inn perspektiver på at personellet skal oppleve mening. Dette er perspektiver i ikke kan identifisere i vårt materiale.

Lederansvaret i tjenesten relateres til å forvalte et budsjett innenfor økonomiske rammer. Dette kan beskrives som gjenstridig problem (Chan, 2023; Grint, 2008; Rittel & Webber, 1973) og uløste konflikter (Olsen, 2019) som bærekraftforestillingene er relatert til. I denne sammenhengen kan ledere tilskrives å inneha en motivasjon om å sikre seg selv og sin egen virksomhet de største økonomiske rammene (Niskanen 1991, sitert i Jacobsen 2016). Dette avvises av Dunleavy (1991, sitert i Jacobsen, 2016), hvor det hevdes å være en total mangel på empirisk bevis for at administratorer opptrer som budsjettmaksimerere. Det kan likevel være elementer av å skulle kjempe for sin organisasjonsenhets interesse ved å ikke få en mindre økonomisk ramme enn året før. Motivasjonen er ikke knyttet til egen personlig interesse, men som et strategisk valg på vegne av egen virksomhet (Jacobsen, 2016).

Sett ut fra et instrumentelt perspektiv vil ulike formålsrasjonelle handlinger forsøke å forutsi hvilke konsekvenser som kan forventes. Det forventes at ledere og medlemmer handler formålsrasjonelt gjennom rasjonell kalkulasjon, hvor de må foreta prioriteringer og stå for disse Christensen et. al., 2023). I NOU 2023:4 refereres det til god ledelse og respondentene reflekterer over at mange har forventninger til god ledelse; og at de gode fagfolk ofte tenkes å være i betydningen å rope høyest om mer ressurser til egen virksomhet.

Leder sier:

«Gode fagfolk er ikke de som har lest mest og løpt etter den sist publiserte behandlingen. Det er å gjøre denne faglige vurderingen, at gitt disse rammene»

Offentlig sektor har en høy grad av ledere som er profesjonsutdannet. Her peker Jacobsen (2019) på at jo høyere graden av profesjonaliseringen er, desto mer selvstendig kan de arbeide; og at profesjonelle, i betydningen personer med utdanning innenfor spesifikke yrker, har en sterk indre motivasjon gjennom sin fagkompetanse. Hvordan ledelse skal forankres i tjenesten fremkommer i liten grad i vårt materiale.

Her savner vi drøftinger på hvordan personellet skal ivaretas. Jacobsen (2019) peker på at et kjennetegn ved offentlige organisasjoner er makten plassert hos de profesjonelle og ikke nødvendigvis hos de som innehar de hierarkiske lederposisjonene. Hvordan dette preger utøvelsen av ledelse i offentlige tjenester kan Olsen (2019) vise til et begrep som «red-lines», hvor fagfolk selv må definerer hva som er akseptabelt, hvilke kompromisser en kan inngå uten at dette går ut over egen integritet. Relatert til teoretiske perspektiver eksempelvis på E og O (Jacobsen, 2022), eller på hvordan ledede kan betraktes fra ulike posisjoner (Byrkjeflot, 2008), er vårt inntrykk av at ansvaret for forvaltningen av bærekraft legges på «de gode fagfolk» ute i tjenestene.

Det kan synes som at ledelses med bærekraft plasseres innenfor en ramme hvor de økonomiske perspektivene dominerer; samtidig som de oppgavene som skal løses i liten grad kan vise til en sammenheng mellom tiltak og effekt. Olsen (2019) viser til at når vi må leve med uenigheter og unngå konflikter: vil beslutningstakere med begrenset rasjonalitet foreta valgt hvor de søker handlingsalternativ som er akseptable, men ikke nødvendigvis de optimale. Utvalgsleder reflekterer over hva bærekraftperspektivet kan være sett i sammenheng med ledelse og uttrykker:

«Jeg vil jo si at det er å forstå den store rammen, altså det å forstå at det er ikke god ledelse utøvd gjennom å be om stadig mer ressurser til noe som vil ødelegge balansen i det store vi'et».

Hvordan skal «Det store vi'et» forvaltes i et globalt perspektiv? Med en offentlig sektor i endring er det åpenbart at dette krever endringer som bidrar til at offentlig sektor utvikles i det som her beskrives som et mer bærekraftig spor. Respondentene referer til «det store viet» og det kan peke på hvordan alt henger samme med alt (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987), samtidig som «*Endring er i stor grad en relativt passiv løpende og ubevisst tilpasning til endringer i feltet, det vil si at endringer i forhold som ligger utenfor organisasjonens kontroll*» (Jacobsen, 2022, s. 41). Med harde tilnærminger innenfor strategi E (*economic*) eller med myke valg som O (*organisation*) Begge kan være nyttig og effektive under ulike forutsetninger (Jacobsen, 2022). Våre analyser viser at fraværet av oppmerksomhet mot ledelse av bærekraftig tjenester, gjør det utfordrende å definere fra hvilken posisjon strategiske valg for endringer skal skje.

NOU 2023:4 reflekterer i liten grad på perspektiver knyttet til koblingen mellom bærekraft og ledelse (*sustainable leadership*). Med en offentlig sektor i endring vil prosesser som krever samhandling være nødvendige. Byrkjeflot (2008) hevder at organisasjonsteori orientert mot nettverk, er et relevant perspektiv hvor samskiping som organisert samhandling legger mer vekt på fleksibilitet og gjensidig avhengighet. Nesheim et.al (2019) løfter inn at samordning på tvers kan være en reaksjon på NPM, bl.a. ut fra økt oppmerksomhet på gjenstridige problemer som klima og miljø, fattigdom mm. De hevder at "*effekt av mål og resultatstyring retter oppmerksomheten mot etatens grad av egen målsetning framfor å rette oppmerksomhet mot områder hvor det er avhengighet mellom etatene.*» (Nesheim et. al., 2019 s.32). Vi tenker at strukturer for prosesser som krever samhandling er vanskelig å identifisere i vårt materiale. Det mener vi har betydning for hvordan bærekraft skal operasjonaliseres innenfor ledelse av offentlige tjenester, gjennom at «de gode lederne» som det her refereres til skal kunne identifiseres på alle nivå, og sammen være rettet mot "Det store vi'et".

VI. Avslutning

Studiens problemstilling har vært å undersøke hvilke dominerende forestillinger av bærekraft som identifiseres i NOU 2023:4 *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Derneft å identifisere hvilke implikasjoner de dominerende forestillinger av bærekraft kan få for utøvelse av ledelse i offentlige tjenester.

Det er gjennomført en metodetriangulering hvor det er foretatt en innholdsanalyse av bærekraft og ledelse i NOU 2023:4, som er fulgt opp av et gruppeintervju med leder og sekretariatsleder av helsepersonellkommissjonen hvilke implikasjoner bærekraft kan få utvikling av ledelse i offentlige tjenester.

Det kan synes som en dominerende forestilling av bærekraft er at det fungerer som et fyndord som gir med for ulike tolkninger (Harvold, 2003). De politiske styringssignaler gitt av FN 2030-agenda, bygger på tre-pilarmodellens: sosiale-, økonomiske- og miljømessige faktorer; og at disse skal virke samtidig for at bærekraft ivaretas. På bakgrunn av våre analyser, både med utgangspunkt i innholdsanalysen og intervjuet, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om vi ser en dreining av dominerende forestillinger om bærekraft i offentlig tjenester til en variant av tre-pilarmodellen modell som i hovedsak er tuftet på økonomi: tredelte bunnlinjen (Trippel bottom line), også omtalt "*people, planet and profit*" (Elkington, 1994, 1998 sitert i Holden & Linnerud, 2021). Begrepet bærekraft slik det kommer til uttrykk i NOU2023; 4 er i hovedsak tuftet på organisasjonsoverlevelse; hvor tilgangen til personell, i kobling mot et finansielt grunnlag gir en fremtidig bærekraftig tjeneste.

Bærekraftens etiske dilemma synliggjøre gjennom drøftinger av den faglige kvaliteten i tjenestene. Spørsmålet er ikke knyttet til maks kvalitet, men i hvilken grad det er kvalitet nok. Med utgangspunkt i en bunnlinje tenkning kan det synes som ansvaret for bærekraften er plassert hos (profesjons)ledere i tjenesten og til deres moralske forpliktelse. Det er interessant å se på hvordan fraværet av det moralske perspektivet og hvilke etiske standarder som kreves for å foreta valg, er betydelig, samtidig som valgene skal sammenstilles med det økonomiske grunnlaget.

Studien identifiserer noen implikasjoner av dominerende forestillinger om bærekrafts som får betydning for utøvelse av ledelse i tjenesten. Sett i relasjon til vårt materiale fra NOU 2023:4

blir ledelse i tilknytning til det å forvalte den resursen som personellet i organisasjonen utgjør, en faktor som ikke er uttrykt eksplisitt.

I materialet avdekkes det at manglende personell etter vår vurdering beskrevet som et gjenstridig problem, som «man» løper fra. Hvem dette er orientert mot, eller hvilke deler dette gjelder, eller hvem det er på ulike nivå som ikke skal løpe, er uklart. Innenfor en samfunnsmessig kontekst som er preget av problemer som er vanskelige å løse, hvor ledelse er underkommunisert blir strategivalgene vanskelig å identifisere. Materialet vårt reflekterer i liten grad perspektiver knyttet til koblingen mellom bærekraft og ledelse (*sustainable leadership*).

Studien avdekker i sine funn forestillinger om «god ledelse» og dette identifiseres både i innholdsanalyse og intervjuet. God ledelse kan utledes til å foreta formålsrasjonelle valg gjennom å avklare tjenestenivået, med hensyn til godt nok og lite nok; på vegne av «Det store vi'et». Her identifiserer vi forestillinger knyttet til å være bærekraftig i lys av å forvalte en tjeneste som skal ha bæreevne for fremtidige generasjoner.

Med en offentlig sektor i endring vil prosesser som krever samhandling være nødvendige. Vi tenker at strukturer for forankring av ledelse i offentlige tjenester er vanskelig å identifisere i vårt materiale. Det mener vi kan få betydning for hvordan bærekraft skal operasjonaliseres innenfor ledelse av offentlige tjenester, gjennom at «de gode lederne» som det her refereres til burde kunne identifiseres på alle nivå.

Referanser

- Andersen, J. A. (2011). *Ledelsesteorier. Om ledelse skal lede til noe*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arnulf, J. K. (2021). *Hva er ledelse. 2. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H., Haug, A. V., Hye, L., & Øgård, M. (2021). *Den kommunale mellomlederen - selvstendig lagspiller*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Boréus, K., & Kohl, S. (2021). Innehållsanalys. I K. Boréus, & G. Bergström, *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (ss. 50-89). Lund: Studentlitteratur AB.
- Boreus, K., & Bergström, G. (2018). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Boréus, K., & Bergström, G. (2021). Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. I K. Boréus, & G. Bergström, *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (ss. 17-45). Lund: Studentlitteratur AB.
- Brandi, U., & Thomassen, M. L. (2021). Sustainable organizational learning and corporate entrepreneurship: a conceptual model of sustainability practices in organizations. *Journal of Workplace Learning, No. 3*(Vol. 33), ss. 212-228. Hentet Mai 9., 2024 fra <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JWL-05-2020-0084/full/html>
- Byrkjeflot, H. (2008). *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger. Rapport til Kommunenes Sentralforbund*.
- Chan, J. K. (2023). The ethics of wicked problems: en exegis. *Socio-Ecological Practice Research*, ss. 35-47.
- Christensen, T., Lægereid, P., & Røvik, K. A. (2023). *Organisasjonsterori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Grindheim, J. E., Heidar, K., & Strøm, K. W. (2020). *Norsk Politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grint, K. (2008, December). Wicked Problems and Clumsy Solutions: the Role of Leadership. *Clinical Leader, 11*(1). Hentet Mai 12., 2024 fra <https://alinstitute.org/images/Library/WickedProblems.pdf>
- Grint, K. (2022). Critical Essay: Wicked problems in the Age of Uncertainty. *Human relations, 75*(8), ss. 518-532.
- Grint, K. (2023). Is leadership the solution to the wicked problem of climate change. *2023*(0), ss. 1-19.
- Harvold, K. (2003). Bærekraftig utvikling. *Nytt Norsk Tidsskrift*, ss. 406-410. Hentet Mai 14., 2024 fra <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2003-04-05>
- Holden, E., & Linnerud, K. (2018). Fra global idé til lokal handling. *Plan 3*, ss. 48-55. Hentet fra <https://www.idunn.no/doi/abs/10.18261/ISSN1504-3045-2018-03-13>
- Holden, E., & Linnerud, K. (2021). *Bærekraftig Utvikling En idé om rettferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

- Hope, O. (2015). *Mellomlederen* (1.. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2016). *Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon. 5 opplag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 4. utgave*. Oslo: Cappelen Damm.
- Jacobsen, D. I. (2022). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer. 5. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jakobsen, D. I. (2019). *Ledelse og den offentlige dimensjon, En sammenligning av ledere i offentlige og private organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Justesen, L., & Mik-Meyer, N. (2010). *Kvalitative metoder i organisations og ledelsesstudier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kommunenes sentralforbund. (2024). Europas grønne giv. Hentet mai 9, 2024 fra <https://www.ks.no/fagomrader/ks-internasjonalt/eu-og-kommunesektoren/europas-gronne-giv/>
- KS. (2020). *Langtidsstrategi for KS 2020–2023*. Kommunesektorens Organisasjon. Hentet Mai 11., 2024 fra <https://www.ks.no/contentassets/c3956e026d294f6da237f9d6bed73a20/ks-langtidsstrategi-F41-web.pdf>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2012). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Lund, A. K., Nilssen, M., & Tjonndal, A. (2023). *Samskapt bærekraft i norsk arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J. G. (1991). How Decisions Happen in Organizations. *Human-Computer Interaction*(Volum 6, Nr 2), 95-117.
- Meld. St. 24 (2016-2017). (2016). *Felles ansvar for felles fremtid-Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Det kongelige Utenriksdepartement. Hentet Mai 8, 2024 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/217f38f99edf45c498befc04b7ef1f7e/no/pdfs/stm201620170024000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 40 (2020 - 2021). (2021). *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Hentet fra Det kongelige Kommunal og Moderniseringsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bcbcac3469db4bb9913661ee39e58d6d/no/pdfs/stm202020210040000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. nr.14 (2020-2021). (2021). *Perspektivmeldingen 2021*. Hentet Mai 9., 2024 fra Det Kongelige Finansdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring og organizations*. New York: Prentice-Hill.

- Mulgan, G. (2009). *The art of public strategy: Mobilizing power and knowledge for the public good*. Oxford: Oxford University Press.
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Nors samfunnsvitenskapelig tidsskrift*, 35, ss. 28-50.
- NOU 2023: 4. (2023). *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet Mai 9., 2024 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/337fef958f2148bebd326f0749a1213d/no/pdfs/nou202320230004000dddp>
- NOU 2023:15. (2023). *Bærekraftsrapportering. Gjennomføring av direktivet om bærekraftsrapportering (CSRD)*. Finansdepartementet. Hentet Mai 11., 2024 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bf46c3c7dc764834a0ce5bc3370918b7/no/pdfs/nou202320230015000dddpdfs.pdf>
- Olsen, J. P. (2019, 1). Sentralasministrasjonen i en utfordrende æra: Tid for ettertanke. *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift. Årgang 35*, ss. 4-27.
- Regjeringen.no. (2021). *Hurdalsplattformen for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025*. Hentet Mai 13., 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Regjeringen.no. (u.d.). Bærekraftsrapportering for foretak. Hentet Mai 9., 2024 fra Bærekraftsrapportering for foretak
- Regjeringen.no. (u.d.). *EØS-avtalen om klima og miljø*. Hentet Mai 9., 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/eos-avtalen-og-miljo1/id2339794/>
- Rittel, H., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences*(2).
- Røiseland, A., & Vaboe, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift*(24), ss. 86-107.
- Røvik, K. A. (2014). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, R. W. (2003). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. (5. utg.). New Jersey: Person Education.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Taylor, A. (2020). Six Principles of Sustainability Leadership. LinkedIn. Hentet fra <https://www.linkedin.com/pulse/six-principles-sustainability-leadership-andre-taylor/>
- United Nations. (2015). *The Millennium Development Goals Report*. Hentet Mai 13., 2024 fra [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)
- United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development. (2015). Hentet Mai 9., 2024 fra <https://sdgs.un.org/2030agenda>

Vanebo, J. O., Busch, T., Klausen, K. K., & Johnsen, E. (2011). *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling . (1987). *Vår felles framtid: Tiden*. Norsk Forlag.

Vedlegg 1: Intervjugal.

Intervju: NOU 2023:4 Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse og omsorgstjeneste.

- Vår interesse: Bærekraftige offentlige tjenester. Hvordan kobles dette mot ledelse av offentlig sektor. Kan vi snakke om «Bærekraftig ledelse»? Hvordan kommer dette til uttrykk i NOU-en?
- Arbeid: Innholdsanalyse og gruppe intervju(samtale) – med det eksplorativt design.
- Samtale: Tidsbegrenset opptak i teams. Ingen personsensitive data. Transkriberes og slettes.
- Presentasjon av bakgrunn: Med henvisning til Bruntlandkommisjonens arbeid, kan bærekraft knyttes til perspektivene: Sosial/menneskelig, økonomisk og miljømessig bærekraft. Vi ser mye bærekraft knyttet til økonomi (strukturer). Våre søk i grunnlaget for bærekraft (44 avsnitt) på begrepet «ledelse» gir 3 treff, som er knyttet til posisjon i organisasjonen.

På hvilken måte berører bærekraftdimensjonen ledelse?

Kan vi snakke om noe som har betegnelsen «Bærekraftig ledelse»?

Kan vi snakke om ledelse og bærekraft?

I lys av det arbeidet som er gjort i utvalget; hva tenker dere om det?

Hvorfor er ikke ledelse mer omtalt i relasjon til bærekraft?

- Hvorfor kom det ikke med?
- Har dere hatt andre diskusjoner som ikke er med i det skriftlige materialet?
- Motstand? Ulike: Fag? Kunnskap? Teori?
- Hva hadde man å bygge bærekraftig ledelse på?
- Hvor så man til? Inspirasjoner?

Bærekraft som begrep orienteres mot ressursgrunnlaget i offentlig sektor; personellmessige og finansielle ressurser. Det kan synes som at organisasjonsoverlevelse; hvor tilgangen til personell i kobling mot et finansielt grunnlag, gir en fremtidig bærekraftig tjeneste.

Ledelse gis ingen sentral plass i denne sammenhengen. Hvorfor er det sånn? Kan det ha noe substansielt over seg?

Hva legger dere i bærekraftig ledelse? Tatt for gitt forståelse av ledelse? - er i liten grad operasjonalisert. En konseptuellforståelse

Driver: en sterk politisk drivkraft (den politiske dimensjonen). Ledelse – institusjonell teori, mer enn lederteorier

Har det vært faglige uenigheter? Faglige perspektiv, kunnskap, teoretiske bidrag?

Noe av diskusjonen som ikke kom med?

