

---

Kvalitetsforbedring i kommunal virksomhet -  
hvordan kan prosessen startes opp?

RF-1995/119

J. Hauge, S. Opedal, T. Tønnessen:

**Kvalitetsforbedring i kommunal  
virksomhet  
- hvordan kan prosessen startes opp?  
Rapport RF-95/119**

Vår referanse: <b>720.7/813112</b>	Forfattere: <b>Jarleiv Hauge, Ståle Opedal, Tor Tønnessen</b>	Revisjonsnr. / dato: <b>Rev. 1 / 10.04.95</b>
Ant. sider: <b>123</b>	Oppdragsgiver: <b>KS-Forskning</b>	Forskningsprogram:
ISBN: <b>82-7220-690-0</b>	Gradering: <b>Åpen</b>	Åpen fra (dato): <b>10.04.95</b>

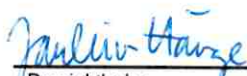
**Resymé:**

Denne rapporten presenterer foreløpige resultater fra et større utviklings- og evalueringsprosjekt om kvalitetsforbedring i kommunal virksomhet. Prosjektet tar utgangspunkt i ledelsestradisjonen Total Kvalitetsledelse (TKL). I rapporten settes hovedfokus på spørsmål knyttet til oppstart og igangsetting av prosesser for kvalitetsforbedring. Erfaringsmaterialet i rapporten er hentet fra kommunene Rennesøy, Karmøy, Ås og Sarpsborg, som er i ferd med å gjennomføre utviklingsarbeid basert på filosofien i TKL. Disse kommunene har valgt litt ulik profil på arbeidet. Rapporten har både et praktisk/instrumentelt og et evaluerende/problematiserende siktemål. Det første målet dreier seg om å gi kommunene råd om hvordan prosesser for kvalitetsforbedring kan organiseres, hvilke teknikker som kan brukes, hvordan man kan legge tilrette for medvirkning osv. Det andre målet dreier seg om å presentere og problematisere erfaringer fra kommuner som driver denne typen utviklingsarbeid. Hvilke utfordringer står kommuner som ønsker å satse på dette overfor i sitt utviklingsarbeid?

Emne-ord:

Kvalitetsforbedring, medvirkning, kommunal virksomhet

Ingen del av dette dokumentet kan reproduseres i noen form uten skriftlig tillatelse fra RF - Rogalandforskning ©.



Prosjektleder  
Jarleiv Hauge



for RF - Samfunn  
Martin Gjelsvik

# Innhold:

DEL I: INNLEDNING.....	1
1. KVALITETSFORBEDRING ER PÅ DAGSORDEN I KOMMUNESSEKTOREN.....	1
1.1 Om bakgrunnen for prosjektet .....	1
1.2 Om prosjektet.....	2
1.3 Om kommunene .....	3
1.4 Hva er Total Kvalitet?.....	5
1.5 Om fokus for rapporten.....	6
1.6 Om det videre innhold i rapporten .....	7
DEL II: PROSESSEN.....	9
2. SENTRALE ELEMENT I OPPSTARTEN AV EN TKL PROSESS.....	9
2.0 Oppstart av en TKL prosess.....	9
2.1 Sentrale aktører, tilslutning, samarbeid og medvirkning.....	9
2.1.1 Tilslutning fra den øverste administrative og politiske ledelse.....	9
2.1.2 Tilslutning og medvirkning fra de ansatte.....	10
2.1.3 Utvikling i samarbeid med kunder/innbyggere.....	10
2.1.4 Samarbeid med sentrale leverandører.....	11
2.2 Organisering og styring av oppstartprosessen .....	12
2.2.1 Styringsgruppe.....	14
2.2.2 Koordinerende tilrettelegger .....	15
2.2.3 Sentral tilretteleggergruppe .....	16
2.2.4 Lokale tilretteleggergrupper.....	17
2.2.5 Tverretatlige forbedringsprosjekt .....	17
2.2.6 Forbedringsaktiviteter i linjen .....	18
2.3 Sentrale programposter i en oppstartprosess .....	19
2.4 Avslutning.....	21
3. INITIATIV- OG VEDTAKSFASEN .....	23
3.1 Innledning .....	23
3.2 Initiativet - bakgrunn i "motehandel" eller aktiv problemsøking?.....	23
3.3 Vedtak - medvirkning eller stram styring?.....	24
4. AVGRENINGSFASEN .....	27
4.1 Innledning .....	27
4.2 Skal hele kommuneorganisasjonen delta? .....	27
4.3 Hvilke kommunale funksjoner skal innsatsen være rettet inn mot?.....	28
4.4 Tidsavgrensing eller uendelig prosess? .....	29
5. MOBILISERING, MOTIVERING OG OPPLÆRING .....	31
5.1 Innledning .....	31
5.2 Mobilisering og motivering.....	31
5.2.1 Konkrete tiltak for mobilisering og motivering i en oppstartfase.....	32
5.3 Opplæring og ferdighetstrening.....	35

7.5.3	Omtale av de mest anvendt teknikkene .....	88
7.5.3.1	Affinitetsdiagram .....	88
7.5.3.2	Brainstorming/Ide-dugnad.....	90
7.5.3.3	Flytdiagram:.....	91
7.5.3.4	Driftsdiagram (tidsplott) .....	92
7.5.3.5	Frekvensregistrering .....	93
7.5.3.6	Intervju.....	95
7.5.3.7	Paretodiagram.....	96
7.5.3.8	Årsak-virkningsdiagram .....	96
7.5.3.9	Sammenhengsdiagram (SD).....	99
7.5.3.10	Tre-diagram .....	103
7.5.3.11	Løsning - virkning diagram .....	105
7.5.3.12	Vurderingsskjema .....	106
7.5.3.13	Spredningsdiagram (X-Y Plott).....	107
7.5.3.14	Histogram .....	108
8.	GRUPPER OG RELASJONELLE FERDIGHETER.....	111
8.1	Hva menes med grupper?.....	111
8.2	Hvorfor fokus på grupper?.....	111
8.3	Ulike typer grupper:.....	112
8.3.1	Prosessgrupper:.....	112
8.3.2	Prosjekt grupper:.....	112
8.3.3	Kvalitetssirkler: .....	112
8.4	Grupper og motivasjon .....	112
8.5	Sentrale momenter ved gjennomføring av gruppearbeid.....	113
8.5.1	Målfastsetting.....	113
8.5.2	Problemløsningsprosessen .....	113
8.5.3	Møteassistenter eller støttefunksjoner .....	114
8.5.4	Evaluering .....	114
8.6	Ansvar i gruppearbeidet:.....	114
8.6.1	Gruppemedlemmer:.....	114
8.6.2	Gruppeleder:.....	115
8.6.2.1	Aktiviteter for gruppeleder for å sikre måloppnåelse: .....	115
8.7	Kritiske parametre for gruppearbeid:.....	116
9.	OPPSUMMERENDE DRØFTING.....	119
	LITTERATUR .....	123

## Forord

I rapporten presenteres resultatene fra første trinn av et større utviklings- og forskningsprosjekt om kvalitetsforbedring i kommunal virksomhet. Siktemålet med prosjektet er å utvikle, evaluere og formidle erfaringene med ulike modeller for kvalitetsforbedring i kommunal virksomhet. Prosjektet tar utgangspunkt i ledelsestradisjonen Total Kvalitetsledelse (TKL). Hovedfokus er å utvikle og dokumentere regler, rutiner og systemer som kan bidra til å forbedre kvaliteten på arbeidsmiljø, tjenester og ressursutnyttelse. Sett i en enda større sammenheng dreier dette seg om å utvikle kommuners læringsevne

Arbeidet i prosjektet dreier seg for en stor del om å videreutvikle og tilpasse et ledelseskonsept som er utviklet i og for privat virksomhet til offentlig virksomhet. Dette utspringet i privat virksomhet stiller krav til tilpasninger og omformuleringer for å tilpasse konseptet til kommunene som komplekse og politisk styrte organisasjoner med sammensatte mål.

Prosjektet blir gjennomført av RF - Rogalandsforskning på oppdrag fra KS Forskning. RF har tidligere, som første del av oppdraget, gjort detaljert rede for ledelsesfilosofien TKL i en forprosjektrapport (Hauge, Rommetvedt og Tønnessen 1993). I den foreliggende rapporten belyses særlig spørsmål knyttet til oppstarten av en kvalitetsforbedringsprosess. Det fokuseres på en rekke faktorer som er viktige i en oppstartfase, personell, opplæring, organisering, problemidentifisering og konkret forbedringsarbeid (del I og II i rapporten). I del III presenteres i tillegg en oversikt over problemløsningsmetodikk og -verktøy som kan være anvendelig i konkret forbedringsarbeid.

Det er etablert samarbeid og kontakt med fire kommuner som alle befinner seg i en oppstartfase mht. initiativ og planlegging av kvalitetsforbedringsprosesser. De fire kommunene er Rennesøy, Karmøy, Ås og Sarpsborg. I Rennesøy kommune har RF Rogalandsforskning hatt en pådriver- og utviklingsrolle for å få TKL-prosessen i gang, samtidig som vi skal dokumentere og videreformidle resultatene. I de tre øvrige kommunene har man satt i gang prosjekter på egen hånd. I disse kommunene er vår rolle mer avgrenset til å dokumentere erfaringer, drøfte og formidle prosesser og effekter. Kommunene har valgt tildels ulike innfallsvinkler til kvalitetsforbedring noe som gir et bredere erfarings- og sammenlikningsgrunnlag. Rapporten inneholder primært en sammenfatning og sammenlikning av resultatene fra de fire kommunene knyttet til oppstartfasen av arbeidet

Rapporten er skrevet av cand. sociol. Tor Tønnessen, cand. polit. Ståle Opedal og cand. polit. Jarleiv Hauge, med sistnevnte som prosjektleder.

Stavanger, mars 1995

Jarleiv Hauge  
Prosjektleder

# DEL I: INNLEDNING

## 1. Kvalitetsforbedring er på dagsorden i kommunesektoren

### 1.1 Om bakgrunnen for prosjektet

"Kvalitet" er i løpet av de aller siste år blitt et av de mest brukte begrep innen organisasjonsutvikling i både privat og offentlig sektor. Begrepet dukker bl.a. opp i termer som "kvalitetsutvikling", "kvalitetsledelse", "kvalitetssikring" m.m. Felles for disse begrepene er et fokus på kvaliteten på de tjenester og produkter virksomheten leverer. Men bak disse forskjellige tilnærmingene finnes det ikke noe enhetlig teori- og verdigrunnlag. "Kvalitetssikring" er f.eks. et snevrere og mer statisk begrep enn begrepet "kvalitetsutvikling". Mye av det arbeid som private bedrifter og offentlige myndigheter gjennomfører med sikte på å oppnå kvalitetsforbedring har sitt utspring i ledelsesfilosofien Total Kvalitetsledelse (TKL), på engelsk Total Quality Management (TQM). Dette ledelseskonseptet har oppnådd nærmest universell status som konsept for organisasjonsutvikling i store deler av den industrialiserte verden. Opprinnelig stammer mye av dette tankegodset fra store industriselskaper i Japan og USA. I Japan ble innholdet i det vi forbinder med TKL utviklet under gjenoppbyggingen av industrien etter 2. verdenskrig.

Denne ledelsesfilosofien spredte seg til Norge først gjennom store industriselskaper innen bl.a. høyteknologi og olje. Utgangspunktet ligger altså både i en nasjonal kultur og i en type virksomhet, som er forskjellig fra det vi finner innen offentlig forvaltning i Norge. Likevel har disse tilnærmingene nå begynt å gjøre seg gjeldende i norsk offentlig forvaltning. Stadig flere kommuner ønsker å gjennomføre prosjekter eller OU-prosesser med sikte på å utvikle kvaliteten knyttet til tjenesteproduksjon, beslutningsprosesser, arbeidsmiljøforhold m.m.

Kommunesektoren opplever et stort behov for innsikt og kunnskap om dette temaet. Det er for det første et behov for oversikt over konkrete modeller, teknikker og arbeidsmåter som kan benyttes. Modeller som er utviklet i og for industrien vil ikke uten videre passe overens med de utfordringene kommunene står overfor. For det andre eksisterer det et behov for innsikt i hvordan disse kan tilpasses og justeres for å bli meningsfulle for kommuneforvaltningen. Kommunene må finne sin egen vei til Total Kvalitet. Hensikten med denne rapporten er altså å bidra med kunnskap som kan være nyttig for kommuner som er interessert i å arbeide med kvalitetsforbedring. For det tredje vil det være viktig å sette dette konseptet under et kritisk søkelys. Hvor mye har egentlig disse tilnærmingene å bidra med for kommuneforvaltningen?

### 1.3 Om kommunene

Hva kjennetegner disse fire kommunene? Alle kommunene har til felles at de gjennomfører prosjekter eller OU-prosesser med kvalitet som en fellesnevner. Utover dette er det store forskjeller både når det gjelder grunnleggende trekk ved disse kommunene, og i måten prosessene blir gjennomført på. Hver på sin måte representerer de ulike framgangsmåter for å arbeide med kvalitet i kommunal forvaltning.

*Rennesøy* har 2.600 innbyggere og i overkant av 200 ansatte. Kommunen er dermed den klart minste av de fire. Kommunen har en tradisjonell sektoroppbygging, med fire hovedutvalg. Den administrative og politiske organiseringen er for tiden under omlegging. Det tas sikte på å innføre en ny styringsmodell etter kommunevalget i 1995. Som nevnt har RF i denne kommunen en rolle som konsulent i prosessen. 1994 har vært et oppstartår for prosjektet, med kartlegging, utarbeidelse av materiell for opplæring, gjennomføring av opplæring osv. Bl.a. er det gjennomført omfattende arbeidsmiljø- og brukerundersøkelser. I forbindelse med prosessen er det definert en rekke forbedringsområder og forbedringsprosjekt. Profilen på arbeidet har vært å arbeide med større, tverrsektorielle forbedringsprosjekter, som saksbehandling, forbedring av arbeidsmiljø sett i sammenheng med innføring av IK, informasjonssystemer, tjenestekvalitet. Kommunen er ikke kommet like langt på alle disse områdene ennå, men arbeidet vil fortsette utover i prosjektperioden. Profilen på arbeidet har i stor grad vært rettet inn mot rent "indremedisinske" forhold, mens forholdet til brukerne vil tas sterkere opp i 1995. Brukerundersøkelsen som er gjennomført i 1994 vil her være et viktig tiltak for å komme videre.

*Karmøy kommune* har ca. 36.000 innbyggere og ca. 1800 ansatte. Også denne kommunen er oppbygget etter en sektormodell, med etater og hovedutvalg. I tillegg er det på grunn av kommunens størrelse, en inndeling av kommunens administrasjon i geografiske soner. Bakgrunnen for prosjektet var at det ved flere anledninger var blitt tatt politiske initiativ til å se nærmere på kvaliteten på kommunale tjenester. Prosjektet i Karmøy startet opp for alvor i 1993. Vinklingen på prosjektet har vært rettet inn mot Total-Kvalitet, med et hovedfokus på tjenesteproduksjon. Det er vedtatt at prinsippene bak TKL skal gjøres gjeldende for alt utviklingsarbeid i kommunen. Det ble i første omgang knyttet kontakt til et konsulentfirma som sto for opplæring i prinsipper, metoder og verktøy overfor ledere, mellomledere og en del andre fagfolk. Dette ble koblet opp mot en mer generell satsing på strategisk kompetanseutvikling i kommunen. Etter at opplæringsdelen i prosessen var unnagjort har konsulentfirmaet blitt trukket ut av prosjektet, og kommunen har forsøkt å drive utviklingen videre på egen hånd. I vakuumet som oppsto etter at konsulenten var ute av bildet tok det litt tid før kommunen fikk organisert den videre prosessen. Etterhvert har en likevel klart å finne en form på det videre arbeidet. Kommunen har på egen hånd tatt seg av videre opplæring og motivering nedover blant de ansatte. I noen av etatene har det også startet opp konkrete forbedringsprosjekter.

## 1.4 Hva er Total Kvalitet?

Utgangspunktet for dette prosjektet ligger i ledelsesfilosofien Total Kvalitetsledelse (TKL). Dette grunnlaget er det tidligere gjort detaljert rede for i en forprosjektrapport (Hauge, Rommetvedt og Tønnessen 1993). Vi skal her bare gjenta hva som er noen av hovedtrekkene i TKL:

- TKL tar utgangspunkt i *kundebehov og kundeforventninger*. Det blir satt sterkt fokus på å tilfredsstille behovene både til eksterne og interne kunder.
- TKL legger opp til en *prosesstilnærming* - et fokus på alle ledd som betyr noe for resultatet. Det er ikke nok bare å fokusere på sluttresultatet. "Det er ikke bare den som leverer hamburgeren som er viktig for kvaliteten, men også bonden som har foret opp oxen hamburgeren er laget av, slakteren, kokken osv". Den "interne kunden" blir et viktig begrep.
- Videre legges det stor vekt på at beslutningsgrunnlaget skal være basert på *fakta*, f.eks. statistikk og kvantifiserbare forhold. Man skal komme bort fra avgjørelser fattet på bakgrunn av skjønn og "magefølelse".
- Det legges vekt på *forebygging* av feil vs. kontroll og feilretting. Ta ondet ved rota.
- Det legges vekt på at forbedringen skal foregå *kontinuerlig*. Man snakker her gjerne om at forbedringene må skje gjennom små skritt.
- Det legges vekt på å trekke alle medarbeidere med i forbedringsaktiviteten. Det mest sentrale virkemiddelet her er arbeid i grupper. Dette innebærer at man bruker medarbeiderne som en ressurs - at man er villig til å utstyre medarbeiderne med ressurser: Evne hos de ansatte til å gå aktivt inn i gruppeaktiviteter, vilje fra både ledelse og ansatte.
- TKL bygger på *konsensus* mellom partene, f.eks. mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.
- TKL fokuserer sterkt på organisasjonskultur og felles *målidentifisering*. Det legges altså til grunn en harmonimodell for organisering og løsning av oppgaver.
- TKL innebærer en "*top-down - bottom-up*" tilnærming. Bak dette tilsynelatende selvmotsigende utsagnet skjuler det seg en erkjennelse av at utviklingsarbeidet må starte med toppen. Ledelsen må ta ansvar, motivere de ansatte og gå foran i forbedringsarbeidet. Men det er de ansatte på ulike nivå som må gi forbedringsprosessen et konkret innhold. TKL innebærer et grunnleggende organisasjonssyn der man ikke tar for gitt at all ekspertise sitter på toppen.
- Det legges vekt på at det skal etableres en synlig *struktur og systemforankring*. Kvalitetsforbedringsprosessen må være synlig for den enkelte i det daglige arbeidet, ikke bli gjemt bort som en aktivitet på siden av den ordinære virksomhet. I størst mulig grad er det viktig å bygge på den møte- og organisasjonskultur som allerede er etablert.



- Hvordan skal prosjektet avgrenses? Hvilke kommunale utfordringer er det prosjektet skal gripe fatt i? Hvilke deler av kommuneorganisasjonen skal delta i en oppstartsfasen? Osv.
- Det kan gjennomføres en problemidentifisering, f.eks. ved å foreta kartlegginger blant de ansatte, brukerundersøkelser osv.
- Det må avgjøres hvilke teknikker og metodiske grep som skal ligge til grunn for arbeidet.

## 1.6 Om det videre innhold i rapporten

Hensikten med denne rapporten er som nevnt å fokusere spesielt på hvordan en kvalitetsforbedringsprosess kan startes opp.

Det videre innhold i rapporten er to-delt:

I del II belyser vi spesielt ulike sider ved *kvalitetsforbedrings-prosessen*. I kapittel 2 tar vi utgangspunkt i hva noe av litteraturen på dette området foreskriver av tiltak, organisering osv. for å få i gang en slik prosess. Denne delen har et helt klart instrumentelt siktemål - formålet er å gi råd om hva kommunene bør legge vekt på. Kapittel 3 og 4 er noe mer problematiserende i forhold til dette. I kapittel 3 ser vi nærmere på selve initiativ- og vedtaksfasen i denne typen prosjekt. I denne delen problematiseres noen faktorer knyttet til hvordan et slikt prosjekt kommer i stand. I kapittel 4 går det gjennom en del spørsmål som med fordel kan avklares før et prosjekt startes opp. Hvordan skal prosjektet eller prosessen avgrenses?

I kapittel 5 ser vi nærmere på betydningen av mobilisering, motivering og opplæring i forbindelse med en kvalitetsforbedringsprosess. Hvilke faktorer fremmer mobilisering og oppslutning i oppstarten? Hvilket behov er det for opplæring? Hvilke erfaringer har kommunene som er med i prosjektet så langt? Kapittel 6 dreier seg spesielt om hvordan kommunene kan drive problemkartlegging som opptakt til en kvalitetsforbedringsprosess. Før forbedring av kommunenes tjenesteproduksjon og arbeidsprosesser kan komme i stand vil det være nødvendig å kartlegge hva som er de største kvalitetsproblemene. Videre er vi opptatt av spørsmålet om hvordan man kommer videre fra kartlegging til konkret forbedringsarbeid.

I del III går vi nærmere inn på spørsmålet om *teknikker og metoder* i en prosess for kvalitetsforbedring. Vi forsøker her å føre noen av spørsmålsstillingene ovenfor videre. Hvilke metoder og teknikker vil være aktuelle å bruke i en kvalitetsforbedringsprosess? Kapittel 7 kan betraktes som en "verktøykasse", eller et idégrunnlag, for kommuner som er interessert i å drive denne typen arbeid. Dette kapittelet skiller seg fra de foregående ved at det ikke er forankret i eksempler fra kommunene. Ingen av kommunene er ennå kommet så langt at dette er tatt i bruk på en systematisk måte, og erfaringsgrunnlaget er derfor altfor spinkelt til å gi en framstilling av hvordan disse teknikkene fungerer. I kapittel 8 ser vi nærmere på hvordan det kan organiseres gruppearbeid rundt disse teknikkene. Til slutt forsøker vi å trekke sammen noen av trådene i drøftingen i kapittel 9.

## **DEL II: PROSESSEN**

### **2. Sentrale element i oppstarten av en TKL prosess**

#### **2.0 Oppstart av en TKL prosess**

Hensikten med dette kapitlet er å presentere en del generelle råd til kommuner som ønsker å starte opp en TKL prosess om hva de bør introdusere av aktiviteter for å få en god start. Utgangspunktet er altså *normativt*. Kapitlet er inndelt i 3 underkapitler. De to første fokuserer på struktur, og det tredje på prosess: Kap. 2.1 omhandler de forskjellige aktørene og deres rolle i prosessen. Kap. 2.2 tar for seg organiseringen av prosessen, og kap. 2.3 redegjør for de aktivitetene som synes nødvendige for å få prosessen igang. Disse punktene blir utdypet og problematisert i de påfølgende kapitlene.

#### **2.1 Sentrale aktører, tilslutning, samarbeid og medvirkning**

Det kan være mange grunner til å starte opp en TKL prosess. Det kan f.eks være :

- krevende kunder/innbyggere/politikere
- ønske/behov for et bedre tjenestetilbud med utgangspunkt i tilgjengelige ressurser
- behov for økt effektivitet ved konkurranse om salg av kommunale tjenester
- et ønske om å følge "moten" i organisasjonstenkingen
- et mer sammensatt spekter av årsaker og tiltro til at konseptet kan være et virkemiddel til å møte sentrale utfordringer mht. sikkerhet, miljø, kvalitet, drift, økonomi, omdømme, konkurranse-evne og bedret evne til måloppnåelse og tilfredsstillelse av norsk lov- og regelverk generelt.

Uansett motiv, må prosessen starte med den øverste ledelsen i kommunen, og sikre dennes motivering og engasjement. Forbedringsprosessen forankres i kommunens administrative ledelse, men må sikres en klar og forpliktende støtte fra den politiske ledelsen. De ansattes organisasjoner må trekkes med, og prosessen må gjennomføres i dialog med sentrale kunder/innbyggere og viktige leverandører.

##### **2.1.1 Tilslutning fra den øverste administrative og politiske ledelse**

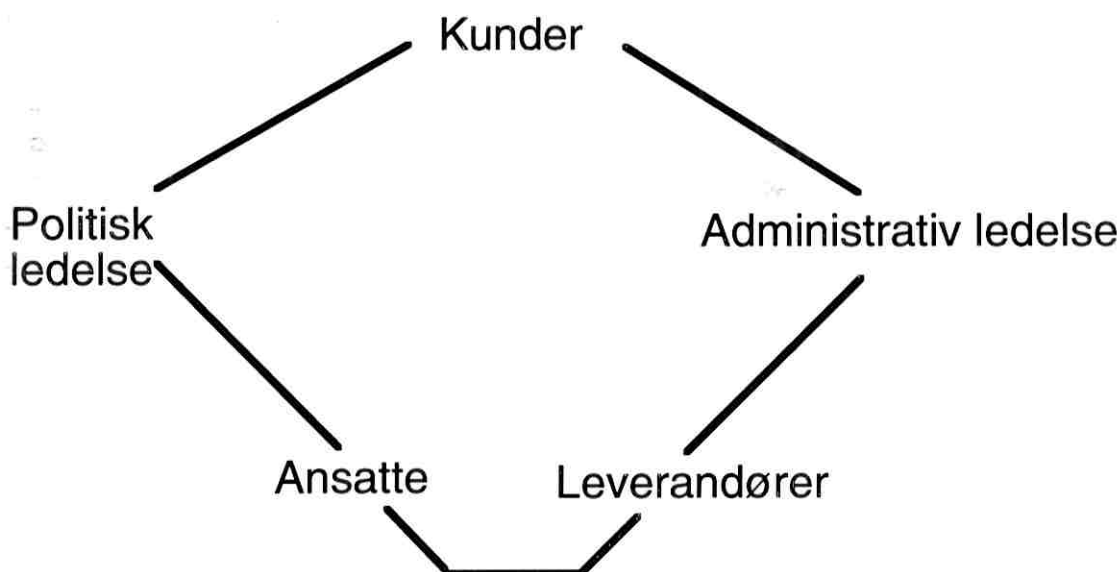
Erfaring fra det private næringsliv viser at en av de viktigste betingelsene for å lykkes med en TKL prosess, er at virksomhetens øverste ledelse engasjerer seg i

alternative valgmuligheter. På den annen side er kunde-interessene i utgangspunktet sterkere representert i en kommune. Innbyggerne er kunder i tradisjonell forstand (som kjøpere av varer og tjenester), men de er også representert gjennom politisk valg i kommunens styrende organer. Innbyggerne som kunder er med andre sterkt representert i kommunens "styre". Den enkelte innbyggers avstand til den politiske ledelsen kan imidlertid oppleves som stor.

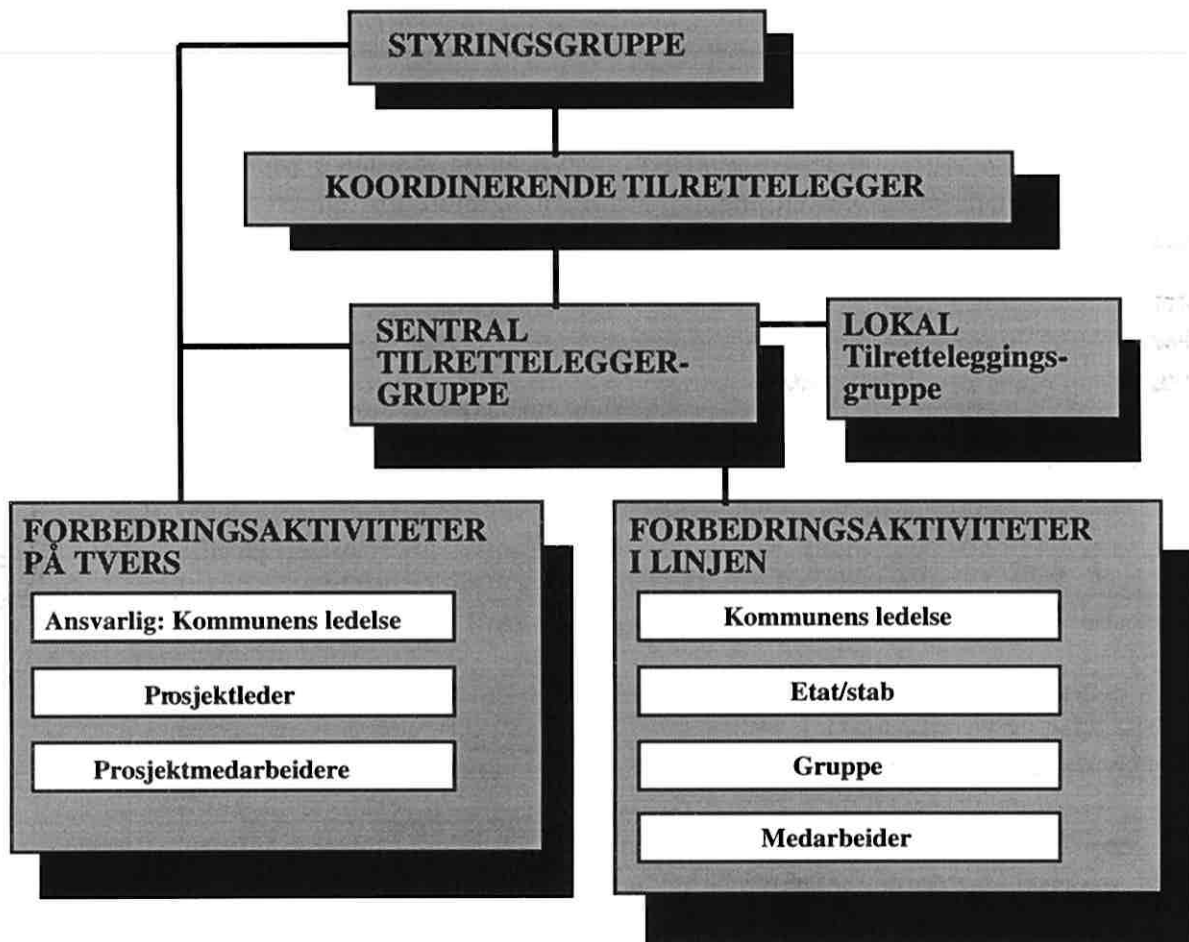
#### 2.1.4 Samarbeid med sentrale leverandører

Kvalitet i sluttproduktet er avhengig av kvalitet i alle ledd. For at en kommune skal kunne levere kvalitetsprodukter til sine innbyggere og oppnå kontinuerlig forbedring, er en avhengig av at sentrale leverandører kan levere kvalitet i rett tid og til riktig pris. Leverandørinvolvering må altså inngå som en av programpostene i forbedringsprosessen. Hvis en kommune f.eks. har problemer med å få materiell når en trenger det og til ønsket kvalitet, vil en kunne profitere på å bruke noe tid og ressurser på å tilføre leverandørene noe av den kompetanse på Total Kvalitet og kontinuerlig forbedring som en selv etterhvert opparbeider. For å sikre kvalitet til riktig tid vil det også etterhvert bli nødvendig å stille samme krav til sikring av kvalitet og til kvalitetsdokumentasjon til sentrale leverandører som de kravene en stiller i egen virksomhet.

For en oversikt over de mest sentrale aktørgrupper i en TKL prosess, se figur:



Figur 2.1. Sentrale aktørgrupper i en TKL prosess



Figur 2.2. Sentrale organisatoriske tiltak i en oppstartsfase

møtetid enn tidligere. De fleste lederes hverdag består av møter, og tidspresset er stort. Men forutsetningen for at en skal lykkes med denne måten å gjøre det på er at TKL blir gitt den nødvendige prioritet, og ikke stadig blir skjøvet på pga. hastesaker av mer kortsiktig karakter.

Kommuner som går igang med TKL som grunnleggende arbeidsform vil forhåpentligvis oppleve at tilnæringsmåten etterhvert spres på stadig flere og flere av virksomhetens områder og aktiviteter. Ved å legge kontinuerlig forbedring inn i de faste ledermøtene vil dette kunne bidra til en utvikling i retning av at lederne etterhvert bruker mer og mer tid på å "tilrettelegge" for at kommunens oppgaver kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte og mindre tid til administrasjon og "brannslukking". Hvis en innfører et nytt punkt på agendaen på ledermøtene uten å utvide møtetiden har en allerede gjort en slik omprioritering i utgangspunktet. Det blir mindre tid til andre ting.

I valget mellom å la kontinuerlig forbedring inngå som første punkt på agendaen på de faste ledermøtene eller å opprette egne styringsgruppemøter, må denne type taktiske og praktiske hensyn vurderes.

Styringsgruppens viktigste *oppgaver* kan være å:

- Bestemme overordnet filosofi og strategi for prosessen.
- Se til at beslutninger om TKL integreres i den øvrige beslutningsprosess i kommunen.
- Utarbeide plan for organisering, styring og gjennomføring av prosessen, herunder se til at det utarbeides et mandat for hver organisatorisk prosessenhet og velges tilretteleggere.
- Tilrettelegge for at TKL prosessen tilføres de nødvendige ressurser.
- Bestemme prosedyrer for utvelging av de viktigste forbedringsområdene og forbedringsprosjektene for kommunen.
- Ta initiativ til/tilrettelegge for igangsetting av tverretatlige forbedringsprosjekter og utnevne prosjektledere.
- Følge opp prosess og prosjekter, etterspørre resultater og ta initiativ til en jevnlig evaluering av prosessen.

### **2.2.2 Koordinerende tilrettelegger**

For å komme igang med en TKL-prosess, kreves det vanligvis konsulenthjelp utenfra. Denne konsulenten skal ut på et eller annet tidspunkt, og det er helt nødvendig å utnevne en intern konsulent på et tidlig tidspunkt, som kan ivareta kontinuiteten i prosessrådgivningen. En slik koordinerende tilrettelegger bør fortrinnsvis velges i linjen, nær toppleder, på nivået under eller evt. på neste nivå. Det bør være en person som har høy tillit, og som folk lytter til; en "opinionsdanner". Vedkommende må ha noe kunnskaper om TKL, være villig til å videreutvikle sin kompetanse på området og "brenne for saken".

I industrien er det ofte kvalitetsleder/sjef som får denne oppgaven, i tillegg til de tradisjonelle oppgavene knyttet til oppbyggingen av et kvalitetssikringssystem. I faglitteraturen anbefales det imidlertid å unngå å la samme person få ansvar for tilretteleggingen for kvalitetssikring og tilretteleggingen for kvalitetsledelse.

#### **2.2.4 Lokale tilretteleggergrupper**

Spredning av TKL-satsingen ut i organisasjonen skjer gjennom linjen. Men også lokalt trengs det støtte. Det anbefales derfor å opprette enkelte lokale tilretteleggergrupper. Sammensetningen av disse vil variere avhengig av arbeidstidsordninger, avdelingens størrelse, møtestruktur, osv. Det anbefales å bruke eksisterende (leder)møter i den grad dette er praktisk gjennomførbart, og sette TKL opp som første punkt på dagsorden. Er dette vanskelig, opprettes en liten gruppe med faste møter. En slik gruppe kan være sammensatt på følgende måte:

- Leder(e) lokalt
- Lokal tilrettelegger
- Evt. tillitsvalgt

Det bør utnevnes enkelte lokale tilretteleggere ute i organisasjonen som får spesiell opplæring, og som kan gi ledere faglig støtte. Dette bør være personer som blir lyttet til, og som er høyt respektert blant kolleger. Den lokale tilretteleggergruppen kan ha følgende sentrale oppgaver:

- Støtte lokale ledere i gjennomføring av TKL prosessen
- Utarbeide lokal plan for gjennomføring av prosessen
- Støtte ledere ved TKL opplæring og motivering
- Tilrettelegge for og støtte gruppebaserte forbedringsaktiviteter
- Følge opp, vurdere, rapportere og gi tilbakemelding på lokal aktivitet

#### **2.2.5 Tverretatlige forbedringsprosjekt**

Mye av forbedringsarbeidet knyttet til en TKL-prosess gjennomføres i form av prosjekter. Det er først gjennom deltagelse i praktiske forbedringsprosjekt og konkrete tiltak at en TKL prosess får innhold og blir en realitet for den enkelte medarbeider. Det anbefales derfor å starte opp minst et tverretatlig forbedringsprosjekt tidlig i implementeringsfasen.

En TKL-prosess rører ikke ved den grunnleggende beslutningsstruktur eller linjens rolle. Men det legges opp til en høyere grad av dialog og konsensus om viktige beslutninger. Beslutningen om å starte opp et bestemt forbedringsprosjekt fattes på samme måte som andre type beslutninger, men en har gjerne først vært gjennom en analyse og prioriteringsfase sammen med representanter fra de ansatte. Dette vil bli nærmere omtalt i kap. 3.2.

Det/de første prosjektene en velger å starte opp med bør fylle visse kriterier:

- Det første prosjektet må bli en suksess. En må velge et prosjekt som en er rimelig sikker på at en vil lykkes med.
- Prosjektet bør fremskaffe løsninger på et problem som en har slitt med lenge.
- Prosjektet bør være av stor betydning.
- Prosjektet må være synlig i organisasjonen.
- Resultatene bør være mulig å synliggjøre.
- Det bør ikke gå for lang tid fra oppstart til en begynner å se de første resultatene.

- En bør prioritere saker som er knyttet til kommunens identifiserte forbedringsområder.
- Det bør utarbeides årlige forbedringsmål på hvert nivå i kommunen.
- Det bør utarbeides en plan for systematisk oppfølging av målene på hvert nivå.
- Forslag til tiltak som skal videre opp til neste nivå i systemet må være vel gjennomarbeidede og vel begrunnede.
- Det bør være delegert en viss myndighet til å gjennomføre de forbedringstiltak man enes om lokalt.
- Saker som ikke kan besluttes lokalt bringes opp som forbedringsforslag på neste beslutningsnivå.
- Det må være en sammenhengende vertikal kommunikasjonskanal som går begge veier fra medarbeidersamtalen og opp på kommunenivå.
- Ansvarlig for oppfølging av forslag og tidsfrist for tilbakemelding må oppgis.
- Det bør etableres rutiner for videreformidling av gode forslag og erfaringer med disse.

### **2.3 Sentrale programposter i en oppstartprosess**

De forskjellige aktivitetene i en oppstartprosess og rekkefølgen mellom dem må tilpasses utviklingsnivået og status i den enkelte kommune. Nedenfor har vi listet opp en rekke sentrale programposter som bør være med i enhver TKL prosess:

- Oppnå tilslutning fra toppledelsen.
- Etablere styringsstruktur for igangsetting av prosessen.
- Gjennomføre opplærings-, motivasjons- og planleggingsseminarer for øverste ledelse, sentrale tillitsvalgte og sentrale tilretteleggere.
- Foreta en første revisjon/analyse av organisasjonen med utgangspunkt i sentrale TKL-prinsipp.
- Identifisere sentrale forbedringsområder for kommunen.
- Prioritere og starte opp tverretatlige forbedringsprosjekt iht. kriteriene listet opp i kap. 2.2.
- Videreutvikle kvalitetssystemet.
- Initiere aktiviteter for økt ekstern og intern kundefokusering.
- Utvikle TKL-dokumentasjon som f.eks TKL-håndbok og opplæringsmaterieil, og markedsføre TKL gjennom eksisterende informasjonskanaler. Evt. styrke disse.
- Utnevne lokale tilretteleggere og gi dem grunnleggende TKL-opplæring.
- Integre TKL-mål i kommunens mål og plan prosess.
- Utvikle og gjennomføre opplærings og motivasjonsprogram for hele organisasjonen.
- Starte opp/videreutvikle lokalt forbedringsarbeid i grupper.
- Videreutvikle kommunens målemetoder, avvikshåndtering, oppfølgings- og tilbakemeldings-rutiner.
- Utvikle prosedyrer for revisjon av sentrale prosesser.
- Starte opp med "beste praksis" analyser for å forbedre egne prosesser.
- Initiere tiltak for forbedret leverandør kontroll og samarbeid om kontinuerlig forbedring

En viktig del av den opplæring ledere og tilretteleggere skal gjennomføre fokuserer på å tilrettelegge for lokal *forbedringsaktivitet i grupper*. Det er viktig å innføre dette virkemidlet/evt. forbedret praksis hvor slikt gruppearbeid allerede er innført, samtidig med at det introduseres på opplæringsseminarene.

De fleste organisasjoner har for lite faktisk kunnskap om sine egne prosesser. En viktig del av opplæringen blir derfor å tilføre organisasjonen bedre *målemetoder* og databearbeidingsrutiner, og begynne å ta dette i bruk i seminararbeidet.

Har en gode data om de prosesser som leder frem til de endelige resultatene, kan en begynne å revidere prosessene. Her kan en introdusere metoder som f.eks "*beste praksis*" analyser og BPR. I beste praksis analyser sammenligner en egne prosesser med organisasjoner som oppnår bedre resultater. BPR er en metode for radikal redesign av arbeidsprosesser, hvor en bedre utnyttelse av informasjonsteknologiens muligheter står sentralt.

Kvalitet skapes gjennom et samarbeid om kontinuerlig forbedring i kundeleverandørkjeden. For å lykkes med en TKL prosess, må en derfor stille samme krav til kvalitet og kvalitetssikring til sine leverandører som de en stiller i egen organisasjon. Etterhvert bør en derfor innføre relevante tiltak som bedrer leverandørkontrollen, og samtidig søke å tilføre leverandørene noe av den kunnskap og de forbedringsmetoder en selv har utviklet gjennom TKL prosessen.

## **2.4 Avslutning**

Hensikten med dette kapittelet har vært å foreslå og beskrive sentrale element i oppstarten av en TKL-prosess. Utgangspunktet har vært å gi et rammeverk for dette ut fra litteratur i TKL. Hvordan kan forbedring bli en kontinuerlig prosess? Hvilke aktiviteter bør være med i oppstarten av arbeidet.

Selv om kommunene med fordel kan dra nytte av slike råd, er det et viktig poeng at man bruker sunn fornuft, og tilpasser arbeidet til lokale forhold. Når vi i rapporten ser nærmere på hvordan kommunene har organisert sitt arbeid med kvalitetsutvikling vil vi se at disse ikke nødvendigvis har fulgt "læreboka" slavisk. Dette understreker at TKL ikke er et standardisert konsept, uten rom for å finne sin egen vei til bedre kvalitet.



## 3. Initiativ- og vedtaksfasen

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot "fødselsøyeblikket" for en kvalitetsforbedringsprosess, m.a.o. fasen før det praktiske kvalitetsarbeidet starter. Denne fasen strekker seg fra det første initiativet oppstår til prosjektet er endelig vedtatt. I noen tilfeller vil initiativ og vedtak utgjøre en og samme fase. Hovedantakelsen her er at måten prosjektet kommer i stand på er viktig for hvordan resten av prosessen forløper. Trekk ved måten vedtaksprosessen blir organisert vil ha betydning for hvorvidt intensjonene blir oppnådd. Innsikt i slike trekk øker mulighetene for kontroll over endringsprosessen (Egeberg 1984).

### 3.2 Initiativet - bakgrunn i "motehandel" eller aktiv problemsøking?

For at en kvalitetsforbedringsprosess skal komme i gang må en anta at noen i eller utenfor kommuneorganisasjonen tar initiativet til dette. Spiller den måten dette initiativet kommer i stand på noen rolle for det videre forløpet? Dette avhenger for det første av hvor initiativet oppstår, for det andre av hvordan dette oppstår.

Kan man "designe" initiativfasen på en slik måte at man øker sannsynligheten for å lykkes med arbeidet? På dette punktet vil man befinne seg i ytterkanten av hva som er mulig å oppnå gjennom forsøk på bevisst styring og organisasjonsdesign. Det ligger i sakens natur at denne fasen vil være vanskelig å detaljutforme fra ledelsen i organisasjonen. Et initiativ kan oppstå hvor som helst i organisasjonen, og på de mest uventede tidspunkt, og gjennom utradisjonelle kanaler. Et initiativ vil nettopp være kjennetegnet av det uforutsigbare. Kommuneorganisasjonen er en åpen organisasjon, kjennetegnet av mange beslutningsarenaer, deltakere osv. Det er derfor vanskelig å gi råd om "hvordan initiativet bør tas".

Mulighetene for å kunne kontrollere måten initiativfasen utformes på avhenger av *hvem* som står bak dette. Vanligvis vil et slikt initiativ oppstå i eller rundt kommunens øverste organer, i administrativ ledergruppe eller blant politikere. Men initiativet kan også tas fra grunnplanet, eller fra aktører i ytterkanten av organisasjonen. Mulighetene for å vinne kontroll over hvordan prosessen videre utvikler seg avhenger likevel av at initiativet kan forankres i legitime organer i organisasjonen.

I en del kommuner kan initiativet ha kommet etter påvirkning utenfra. Organisasjonsutvikling og endring oppstår ikke i et tomrom, men må sees i sammenheng med strømninger i organisasjonens omgivelser. Nyere litteratur innen ny-institusjonell teori er opptatt av hvorfor organisasjoner oppviser så stor homogenitet når det gjelder organisasjonsstruktur, ledelsesformer osv. (Powell og di Maggio 1991). Organisasjoner blir i følge dette perspektivet mer og mer like som følge av et ytre press alle

og kommunestyre for å sikre prosessen tilstrekkelig legitimitet under gjennomføringen. Selv om selve gjennomføringen av kvalitetsforbedringsprosesser gjerne i praksis vil foregå blant de ansatte, er det viktig at politikerne har et visst eiendomsforhold til prosjektet. Satsing på Total Kvalitet krever et langsiktig perspektiv. I den kommunale politiske hverdagen vil ofte oppfatning av hva som er viktige problem og løsninger skifte på kort tid. Mens utvikling av kvaliteten på kommunale tjenester i samspill med ansatte og brukere kan være løsningen det ene året, kan effektivisering og rasjonalisering være det sentrale stikkordet et annet år. Involvering på et tidlig tidspunkt vil derfor kunne være et viktig tiltak for å sikre politisk forpliktelse og engasjement rundt arbeidet.

Det viktigste spørsmålet i denne fasen er hvorvidt det skal legges opp til bred deltakelse og medvirkning i beslutningsprosessen, eller om dette skal gjennomføres som en stramt styrt prosess fra ledelsen.

Igangsettingen av en kvalitetsforbedringsprosess kan representere et brudd med etablert praksis, arbeidsformer, handlingsmodeller osv. i organisasjonen. Oppstarten av en slik prosess innebærer at de involverte på ulike plan opplever at en del ytre rammer rundt deres arbeid endrer seg. Omfattende endringsforsøk blir ofte avsporet fordi aktørene mister interessen underveis, fordi andre aktører engasjerer seg og fordi konkurrerende problem og løsninger dukker opp underveis (March og Olsen 1983). Spørsmålet her er hvordan man gjennom utformingen av vedtaksprosessen kan påvirke mulighetene for at de involverte blir engasjert i endringsprosessen. Nøkkelen til dette spørsmålet ligger i hvordan man håndterer forholdet mellom bred deltakelse og sentral styring.

I klassisk organisasjonsteori blir stram styring og planlegging sett på som en viktig forutsetning for at en endringsprosess skal lykkes (Scott 1981). I dette perspektivet er ikke gjennomføringen noe problem så lenge ledelsen har frihet til å utforme den ideelle løsning. Gjennomføring av en endringsprosess ut fra denne grunnforståelsen trekker i retning av en lukket beslutningsprosess med begrensninger i deltakelsen. På denne måten kan man unngå at motstand, alternative løsninger og problemforståelser forstyrrer gjennomføringen.

I nyere organisasjonslitteratur er man i større grad blitt mer oppmerksom på manglene ved en slik forståelsesmodell. Et hovedfunn fra mange studier av reorganisasjonsprosesser er at endringsforslagene ikke blir iverksatt, eller at iverksettelsesprosessen innebærer en dreining i forhold til de opprinnelige intensjonene. En viktig årsak til dette vil ofte være at de formelle vedtakene ikke har vært tilstrekkelig tilpasset verdier, behov, interesser mm. på grunnplanen (Offerdal 1984, Elmore 1980). En slik forståelsesramme gir som konklusjon at endringsprosessen bør åpnes mer opp, med muligheter for å gi innspill fra alle grupper ansatte. På denne måten kan man unngå at et endringsforslag mislykkes på grunn av for stor avstand i problemoppfatningen mellom ledelse og grunnplan.

Aurdal og Hagen (1991) har oppsummert dette i det de kaller "reorganiseringdilemmaet":

*Trekk ved organisasjon som fremmer klare vedtak om reorganisering, vil hemme iverksettingen av dem*

## **4. Avgrensingsfasen**

### **4.1 Innledning**

Kvalitet er et mangslungent og sammensatt begrep. Å sette i gang en prosess med sikte på å oppnå kvalitetsforbedring eller kvalitetsutvikling kan innebære gjennomgripende og langvarige konsekvenser for en kommune. Det er derfor av helt avgjørende betydning at man avklarer hvilken betydning man vil legge i dette, hvordan man vil avgrense arbeidet osv. I denne delen vil vi dvele litt ved hvilke spørsmål man bør ta stilling til før prosessen startes opp.

### **4.2 Skal hele kommuneorganisasjonen delta?**

Spørsmålet her er om prosjektet skal gjennomføres for hele organisasjonen, eller om det skal avgrenses til enkelte sektorer eller etater. Særlig i store kommuner kan det være gode grunner for å avgrense denne typen arbeid til de enkelte etater. Arbeidet med å organisere en slik prosess, holde oversikten over arbeidet osv. vil være tidkrevende. I de helt store kommunene er det kanskje mest realistisk å gjennomføre prosjektet avgrenset til den enkelte etat, og med ansvaret for gjennomføring fullt ut lagt lokalt.

Men det er også mange grunner som taler for å gjennomføre slike prosesser med hele kommuneorganisasjonen som målgruppe. For det første vil en slik tilnærming ha som fordel at det blir enklere å gjennomføre store, tverrsektorielle forbedringer, som f.eks. innføring av IK og HMS, felles saksbehandlingsrutiner mm. I mange tilfeller vil det være nyttig og nødvendig å innføre noenlunde ensartede prinsipper for organisering og ledelse i-en hel kommune. En annen fordel med å gjennomføre dette som sektorovergripende prosjekt er at man kan oppnå å styrke medarbeidernes identitet til kommunen som arbeidsplass. Gjennomføringen av moderniseringsprogrammet for Telemark fylkeskommune hadde f.eks. som et viktig resultat at medarbeiderne i ulike etater og institusjoner fikk øket forståelsen av å arbeide innen samme organisasjon. Å gjennomføre prosjektet for hele kommunen kan også medføre at det blir større "konkurranse" mellom etater og avdelinger, der det blir viktig å synliggjøre at ens egen etat ikke ligger tilbake for resten av kommuneorganisasjonen.

I alle de kommunene som er med i studien blir prosjektene gjennomført med utgangspunkt i hele kommunen. Dette på tross av at to av kommunene er relativt store, med etater på flere hundre ansatte. Prosjektorganisasjonen er lagt i sentraladministrasjonen, med ansvar for oppfølging videre nedover i rekkene. Erfaringene viser at oppfølgingen nedover i systemet varierer til dels ganske sterkt. Dette reiser i sin tur spørsmålet om hvilke incentiver, hvilke organisasjonsmåter osv. som kan bidra til at etatene følger sterkere opp.

#### 4.4 Tidsavgrensing eller uendelig prosess?

Spørsmålet her er om arbeidet skal organiseres som tidsavgrenset prosjekt, eller som en kontinuerlig prosess. En grunnleggende side ved TKL er prinsippet om at endring og forbedring skal skje kontinuerlig. Samtidig er det lite tradisjon i såvel norsk kommuneforvaltning, som organisasjonslivet forøvrig, å tenke helhetlig og langsiktig når det gjelder organisasjonsutvikling. Organisasjonstenking i offentlig forvaltning har vært preget av moteskiftinger over tid (Røvik 1992). Oppmerksomhet overfor problemer og løsninger vil variere over et gitt tidsrom. Organisasjoner vil være preget av hukommelsessvikt, og "glemme" at et bestemt prinsipp for organisering har blitt valgt (Brunsson 1989). Det kan derfor være grunn til å stille spørsmålsteget ved forutsetningene for å drive kontinuerlig organisasjonsutvikling over lengre tid.

Svaret på spørsmålet kan derfor bli et både - og. Det vil av mange grunner være nødvendig å organisere arbeidet som et prosjekt. Prosjekt som arbeidsform har som kjennetegn at innsatsen er tidsavgrenset. Dette gjør det lettere å operere med tidsfrister og milepæler, noe som øker synligheten av innsatsen. Tidsavgrensingen gjør det lettere å ta et tilbakeblikk og evaluere innsatsen etterpå. Ulempen er at et prosjekt lett vil bli en "utenpå-aktivitet", og dermed ikke blir integrert i linjeorganisasjonen i det løpende arbeidet.

Samtidig er det nødvendig å ta høyde for at arbeidet med kvalitetsutvikling ikke er gjort i en en-gang, men krever et "uendelig" tidsperspektiv. Løsningen kan bli å organisere arbeidet som et prosjekt, med tidsavgrenset innsats, egen prosjektleder osv. i starten. På lengre sikt - for å få til en kontinuerlig forbedring - kan en forsøke å integrere arbeidet i de løpende arbeidsprosessene i kommunen, utpeke kvalitetsansvarlige, lage rutiner for revisjon av kvalitetssystemet osv.

Alle kommunene har i større eller mindre grad lagt opp til en slik kombinert tilnærming. I Rennesøy er det laget et skille, der innsatsen fra RF sin side har status som prosjekt, mens arbeidet for kommunen sin del er tenkt som en langsiktig prosess. Ås har lagt opp til en klar tidsavgrensing, prosjektet skal være gjennomført i løpet av to år, men samtidig legges det opp til videreføring etter dette. Den kommunen som klarest smelter sammen "prosjektet" og "prosessen" er Sarpsborg. Tidsperspektivet er her 10 år, altså en sterk vektlegging av å gjennomføre en langsiktig prosess. Samtidig har arbeidet også her mange kjennetegn felles med et typisk prosjekt, ved å dele opp arbeidet i del-aktiviteter osv.

## **5. Mobilisering, motivering og opplæring**

### **5.1 Innledning**

Innenfor kvalitetsledelse legges det vekt på at mange ledd og personer i en organisasjon vil være involvert i å skape tjenestene, og at kvaliteten på den endelige utadvendte tjenesten er avhengig av kvaliteten på alle disse interne leddene. Opplæring og ferdighetstrening er her sentrale stikkord. Også mobilisering og bred medvirkning framholdes som viktige element for å oppnå forbedringer enten det gjelder arbeidsmiljø, beslutningsprosesser eller tjenesteproduksjon. Større vekt på ferdighetstrening og bred deltakelse antas å ha betydning både for hvordan arbeidet utføres innenfor etablerte arbeidsprosesser og for evnen og viljen til å stille spørsmål og ta initiativ til endringer. Det er etterhvert mye praktisk erfaring med denne form for medvirkning i form av bedre oppgaveløsning, arbeidsmiljø og større trivsel på jobben. I dette kapitlet ser vi for det første nærmere på mulige problemer og aktuelle tiltak som kan skape mobilisering og oppslutning omkring oppstarten og gjennomføringen av en kvalitetsforbedringsprosess. Dernest går vi nærmere inn på behovet for opplæring og ferdighetstrening i en slik prosess. Til sist gjennomgår vi enkelte av de erfaringer som utvalgte kommuner har hatt i forbindelse med mobilisering, motivering og opplæring omkring sitt kvalitetsarbeid.

### **5.2 Mobilisering og motivering**

Hvordan kan politikere og administrativt ansatte mobiliseres og engasjeres i oppstarten og gjennomføringen av en kvalitetsforbedringsprosess? De fleste vil nok i utgangspunktet stille seg positive til begreper som "kvalitet" og "kvalitetsforbedring". Dette er begreper som for de fleste assosieres med et positivt meningsinnhold. Det kan imidlertid være ulike typer hindringer som kan motvirke mobilisering og oppslutning om kvalitetsforbedringsarbeidet. I dette avsnittet tar vi først opp hva slags problemer som kan oppstå i en oppstartsfase av en kvalitetsforbedringsprosess. Deretter hva slags tiltak som kan anvendes for å skape tilstrekkelig mobilisering og motivasjon rundt prosessen.

Prosjektledere og andre med ansvar for å lede kvalitetsforbedringsarbeidet i en oppstartsfase vil kunne møte på flere typer av reaksjoner blant personell som berøres. Noen eksempler kan være:

- Vi har ikke tid - andre oppgaver er mer presserende.
- Vi vet hvordan ting gjøres her hos oss - vi trenger ikke enda flere løsninger.
- Dette virker fremmed for oss - det angår oss ikke.

Faren er at konseptet forblir på symbolplanet og ikke manifesterer seg på et konkret handlingsplan (Brunsson 1986, Brunsson & Olsen 1990). Den andre strategien er å ta kvalitetstenkningen og de operasjonelle konsekvensene på alvor. Dette er en langt mer krevende strategi enn den første. Den tar sikte på å endre de underliggende arbeidsprosessene i kommunen gjennom bl.a. tiltak som opplæring, delegasjon og medvirkning, problemløsningsmetodikk og -teknikker og større vekt på erfaringsbasert læring og brukerorientering. Skal kvalitetsarbeidet få reelle konsekvenser for etablerte handlingsmønstre i kommunen vil et av tiltakene være at ledelsen i handling viser at de tar kvalitetstenkningen på alvor. Går ledelsen foran vil det også kunne virke mobiliserende og motiverende for øvrige ansatte i kommunen.

*Punkt 2* er at det bør skapes og innføres *visjoner og mål* for kvalitetsarbeidet i kommunen. Et slikt tiltak stiller krav til å beskrive hva man vil med ulike forbedringstiltak. Det vil også kunne signalisere overfor ansatte og avdelinger i kommunen hva man tar sikte på å oppnå - både på kort og lang sikt. Å beskrive visjoner og mål for kvalitetsarbeidet kan f.eks. være en oppgave for den politiske ledelsen som dermed kan formulere den tilstand som kvalitetsforbedringsprosessen skal strekke seg mot. Politisk ledelse vil på et tidlig tidspunkt kunne angi retning for prosessen og gi den legitimitet. Både når det gjelder valg av satsingsområder for forbedringsarbeidet (forbedringsområder) og konkret forbedringsarbeid (forbedringsprosjekter), vil en sentral oppgave være å forankre dette til de langsiktige målene og visjonene.

*Punkt 3* er at det bør satses på *opplærings- og informasjonstiltak* både i oppstartsfasen og gjennomføringen av prosessen. Det må for det første signaliseres at dette ikke er en lukket prosess på ledelsesnivå. Her kan skriftlige og muntlige tiltak som informasjonsbulletiner, veggaviser, allmøter, rundskriv, pressemeldinger og opplæringsseminarer være aktuelle virkemidler. Administrativ tjenestevei og tillitsmannsapparatet vil være aktuelle informasjonskanaler. Språket som brukes i formidlingen av informasjon vil være viktig. Et virkemiddel kan, som nevnt i kapittel 3, være å bruke positive konnotasjoner - altså ord og begreper med et positivt meningsinnhold (Høyrup 1988).

For det andre er det viktig å finne en balanse mellom bruk av nye og fremmede begreper og det som virker kjent og kjært for mottakerne. Nye ord og uttrykk kan i seg selv virke spennende og motiverende, men de bør ikke presenteres på en måte som virker fremmedgjørende og langt fra den virkelighet hver enkelt opplever på sin arbeidsplass.

For det tredje er det en sentral oppgave å tilrettelegge informasjonskanaler som muliggjør gjensidig kommunikasjon på tvers av avdelinger og styringsnivåer. Selv om det påhviler ledelsen både i oppstartsfasen og senere i prosessen et overordnet ansvar for å drive den frem, er åpen og gjensidig informasjonsformidling livsnerven i forbedringsarbeidet. Dette gjelder både informasjon gjennom tjenestevei eller informasjon som f.eks. kanaliseres gjennom medarbeidersamtaler eller idéforslagssystemer. Informasjon vil også kunne ha ulik gjennomslagskraft i kommuneorganisasjonen. Type informasjonskanaler, informasjonens innhold, trekk ved lederne og størrelsen på avdelingen/institusjonene kan forklare variasjoner i så måte (se eksempel sist i dette kapitlet).

For det fjerde er det viktig å få fram koblinger mellom de utfordringer kommunen og de ansatte står overfor og de løsningsforslagene som TKL inneholder. Kommunen trenger

## Hindringer

## Tiltak

Uoppmerksomhet	- - -	Opplæring Informasjon Kartlegging av etablerte arbeidsprosesser
Mangel på prioritet	- - - -	Skape visjoner og mål for kvalitetsarbeidet Koble kvalitetsarbeidet til konkrete problemer Tilrettelegge for bred medvirkning Belønne initiativ og forbedringsarbeide
Endringsmotstand og myter	- - -	La skeptikerne få reell medinnflytelse Starte med små, synlige og potensielt suksessrike forbedringsprosjekter At ledelsen i handling viser at de tar kvalitetstenkningen på alvor

Tabell 1. Hindringer og aktuelle tiltak knyttet til mobilisering og motivering.

### 5.3 Opplæring og ferdighetstrening

I kvalitetsledelse legges det vekt på at mange ledd og personer i en organisasjon er involvert i å skape tjenestene. Et av tiltakene for å forbedre arbeidsprosessene er å kvalifisere de ulike leddene i prosessen gjennom opplæring og trening. Det kan være snakk om å endre eller øke de ansattes kompetanse gjennom formelle opplæringstiltak samt praktisk bruk av de nye ferdighetene i arbeidssituasjonen. Forventningen er at endringer i organisasjonens demografi kan tilrettelegge et bestemt kunnskapsgrunnlag for praktisk handling (Egeberg 1989). Sentrale spørsmål er bl.a.: Hva behøves av opplæring, hvem skal få opplæring, skal den være frivillig eller ikke, og i hvilken rekkefølge skal opplæringen gis?

Kvalitetsledelseskonseptet inneholder en rekke teknikker og verktøy som både retter seg mot innhenting av informasjon og hvorledes denne informasjonen kan brukes til å understøtte handlinger. Problemløsningsmetodikk og -teknikker for å innhente og anvende kvantitative data står her sentralt. Dette innebærer behov for på et tidlig tidspunkt å sette iverk opplæringstiltak for å gi en innføring i hva kvalitetsledelseskonseptet innebærer, hva slags arbeidsmetodikk som tilbys gjennom konseptet og hva slags teknikker som kan anvendes i det daglige arbeidet. I tillegg kreves opplæring som går på arbeide i grupper og på kommunikasjon og mellommenneskelige ferdigheter (både metodikk og teknikker omhandles nærmere i kap. 7).

Innholdet i kvalitetsledelse er for en stor del samling og systematisering av velkjente virkemidler. Hverken problem-løsningsmetodikk, gruppearbeid eller vekt på læring og medvirkningsbasert ledelse er nytt. Dette er arbeidsformer som man i en eller annen variant vil finne igjen i en rekke kommuner og arbeidssituasjoner. Teknikker og verktøy vil for en stor del innebære å formalisere og standardisere det som hver enkelt gjør i sin arbeidssituasjon. Det nye er at kvalitetsledelseskonseptet systematiserer disse elementene

Det er viktig å utforme et treningsopplegg som er overkommelig og kan nå ut til flest mulig av de ansatte. Et framgangsmåte kan være å la strategisk nivå (nivå 1) - altså øverste ledelse og mellomledere - gjennomgå et lengre og mer omfattende opplæringsprogram. På taktisk og operativt nivå (nivå 2 og 3) i kommunen kan de ansatte på generelt grunnlag inviteres til å spille en mer aktiv rolle i forbedringsarbeidet. De som melder sin interesse bør delta på opplæringsseminarer oa. for å kunne bidra i opplæring og forbedringsarbeid lokalt. For øvrige ansatte kan det utarbeides en kortversjon av treningsopplegget for generell informasjon om kvalitetsarbeidet.

En generell erfaring er at opplæringstiltakene ofte vil være både tid- og ressurskrevende. Personell må tas ut av det daglige arbeidet og gis muligheter, opplæring og kompetanseutvikling. I den forbindelse kan konsulenthjelp i en oppstartfase bidra til å initiere selve opplæringsprosessen - ved å trene opp ressurspersoner (f.eks. ledere og tillitsvalgte). Deretter vil det være opp til kommunen selv å videreføre opplæringen gjennom organisasjonen. Velges det å satse på konsulenthjelp er det viktig at den kommunale prosjektledelsen har for øye at slik drahjelp er tidsbegrenset og at opplæringsprosessen raskt bør gjøres mest mulig selv bærende. Dette aktualiserer på sin side arbeidsdelingen mellom prosjektledere/koordinatorer for opplæringen og læringsaktiviteter som foregår i linjeorganisasjonen. Vedtaksorganene i kvalitetsforbedringsprosessen må på et tidlig tidspunkt peke ut hvem som skal ha spesielle funksjoner i forbindelse med opplæring og tilrettelegging. Linjeledelsen vil på sin side være ansvarlig for å påse at opplæringsarbeidet ivaretas på ulike ledelsesnivåer. I praksis vil dette bety at linjeledelsen selv tar del i opplæringen eller at ledelsen engasjerer tillitsvalgte eller andre ressurspersoner til å spille en aktiv rolle i den videre opplæring. Også den sentrale prosjektledelsen og tilretteleggere vil ha et ansvar for å støtte opp om opplæringstiltakene i linjeorganisasjonen.

Nye ferdigheter bør som hovedregel prøves ut i konkrete forbedringsprosjekter eller i den daglige arbeidssituasjonen. Den beste måten å lære hvordan man skal gjøre ting er å gjøre det. En måte kan være å be deltakerne på opplæringsseminarer utprøve bestemte teknikker i hver enkelts arbeidssituasjon og rapportere tilbake om erfaringene på et senere opplæringsseminar. En rekke forhold vil imidlertid kunne motvirke at de nye ferdighetene tas i bruk. Etablerte praksiser og arbeidsrutiner, motstand fra ulike profesjoner som har sine løsningsmodeller og utilstrekkelig opplæring kan være noen slike eksempler. Innholdet i kvalitetsledelseskonseptet kan også på noen områder være vanskelig omsettelig i offentlige etater. Et eksempel kan være vektleggingen på statistikkproduksjon og kvantifiserbare størrelser som beslutningsgrunnlag.

#### **5.4 Eksempler fra Rennesøy kommune, Karmøy kommune, Sarpsborg kommune og Ås kommune**

I de følgende avsnittene gjennomgår vi noen av de erfaringer som utvalgte kommuner har hatt når det gjelder å skape oppslutning, engasjement og medvirkning omkring arbeidet med kvalitetsforbedringsprosesser. Erfaringer som her omtales knytter seg særlig til selve



som ble drøftet inngående under planleggingen av seminaret var hvor bredt ut i kommuneorganisasjonen dette tiltaket skulle gå. I oljeselskapene, som på en måte danner forbilder eller referanseramme for prosjektet, er framgangsmåten at det arrangeres et "topplederseminar" som en opptakt til forbedringsprosessen. Spørsmålet var om en slik framgangsmåte ville oppfattes å være legitim i en kommune med en annen organisasjonskultur enn i et privat selskap. I kommunen ville dette være avgrenset til rådmannsstab, etatsledere, ordfører og varaordfører. I samråd med kommunen ble det likevel bestemt at oppstartsseminaret ble avgrenset til kommunens ledelse, men at tillitsvalgte og andre ansatte skulle være med i neste etappe av opplæringsprogrammet.

Før selve seminaret ble det understreket at alle inviterte var forpliktet til å delta, og at seminaret hadde første-prioritet for samtlige. På seminaret ble det først gitt en generell innføring i TKL, bakgrunn, prinsipper og metoder. Dette ble eksemplifisert av en representant for Phillips Petroleum som redegjorde for erfaringene med TKL-prosessen i dette selskapet. Deretter ble viktige utfordringer for kommunen skissert. Videre ble det gjennomført gruppearbeid og idedugnad omkring temaet "fullført saksbehandling". Formålet var å ta i bruk TKL-metodikken og teknikker for å identifisere og kartlegge nåsituasjonen for saksbehandlingen og hva som står i veien for forbedringer.

Erfaringene etter dette seminaret er at det var en nyttig måte å få presentert prinsippene for prosjektet - både gjennom foredrag og praktisk ferdighetstrening i grupper.

Antallet deltakere ble kraftig utvidet i det *andre* opplæringsseminaret et par måneder etter det første seminaret. Både tillitsvalgte og verneombud deltok i tillegg til ledelsen fra sentraladministrasjonen og etatene. Den politiske deltakelsen var fortsatt begrenset til et minimum. De deltakerne som ikke var representert på det første seminaret (tillitsvalgte + verneombud) gjennomgikk i forkant en kortversjon av innholdet i det første seminaret. Seminaret hadde fire ulike formål; for det første å få redegjort nærmere om kommunens utfordringer basert på tilgjengelig statistikk og opplysninger (bl.a fra en arbeidsmiljøundersøkelse som ble gjennomført før seminaret, fra årsrapporter og andre kommunale dokumenter). For det andre hvordan Intern Kontroll (IK) kunne inngå som et forbedringsområde. I forkant av seminaret hadde styringsgruppen for kvalitetskommuneprosessen vedtatt at IK skulle være et forbedringsområde for kommunen. På seminaret ble det ved hjelp av eksterne forelesere, gitt en grundig innføring i hensikten med IK og hvordan IK kunne anvendes for å gjøre det til et reelt redskap i arbeidet med HMS. Et tredje formål med seminaret var å gi en innføring i teknikker som kunne brukes til å indentifisere og rangere de viktigste forbedringsområdene i kommunen, og dernest å definere noen mer avgrensede *prosjekter* innenfor hvert av disse områdene (problemidentifisering og kartlegging gjennomgås nærmere i kap. 6). For det fjerde fikk deltakerne en "hjemmelekse" som hver enkelt skulle utføre på sin arbeidsplass. Oppgaven var å gjennomføre et intervju med to av sine "interne kunder". Dette var ledd i å øke bevisstgjøringen av de ansatte når det gjelder forholdet til egne kollegaer i det daglige arbeidet, såkalt "internkundebevisstgjøring".

Deltakernes egne vurderinger i etterhånd var positive. Spesielt ble det trukket fram at den utvidede deltakelsen hadde hatt en positiv effekt. Ved at flere enn ledergruppen deltok ble det større bredde i diskusjonene og løsningsforslagene. Det ble imidlertid reist spørsmål om politikerne burde ha deltatt i sterkere grad enn det som hittil hadde vært tilfellet i

det konkrete forbedringsarbeidet (foreløpig utgave av håndboken er lagt ved som vedlegg).

#### **5.4.2 Karmøy kommune**

##### ***Bakgrunn***

I denne kommunen var det administrasjonen ved personalsjefen som tok initiativet til å satse på Totalkvalitet. I forkant av dette hadde kvalitetsbegrepet flere ganger vært tatt opp i ulike sammenhenger - i årsmeldinger, plandokumenter osv. I kommunestyret var det et politisk fokus på kvaliteten på kommunale tjenester m.m. I flere sammenhenger ble det signalisert at kommunen måtte bli en "Kvalitetskommune". Det var ingen bestemt "krise" eller annen konkret hendelse som førte til at det ble bestemt å satse på dette. Det har heller ikke vært foretatt noen særskilt kartlegging av nåsituasjonen i kommunen for å identifisere og prioritere mellom ulike forbedringsmuligheter. En kan heller si at det var en generell oppfatning både blant kommunestyrepolitikerne og i administrasjonen at det var viktig å forholde seg til kvalitetsaspektet ved den kommunale virkelighet. Det var hverken interne problemer eller noe direkte påtrykk utenfra som førte til at kommunen valgte å satse på kvalitetsledelse. Prosjektgrupper og problemløsningsmetodikk og -teknikker er således tatt i bruk for at kommunen skal bli bedre for de ansatte og brukerne av kommunens tjenester. Kommunen tok selv initiativet overfor et konsulentfirma for å innhente assistanse.

Kommunen har valgt å bruke uttrykket totalkvalitet, i stedet for total kvalitetsledelse. Begrunnelsen er at man ønsker å framheve at dette ikke først og fremst er et ledelsesspørsmål, men at det angår hele kommuneorganisasjonen.

##### ***Tiltak***

Arbeidet med kvalitetsutvikling startet i kommunen med lederopplæring rettet inn mot ledere på ulike nivå; ordfører, rådmann, etatsledere, avdelingsledere, tillitsvalgte. Totalt gikk dette programmet over 10 fulle dager. Her inngikk bl.a. 2 dagers opplæring i TKL. Andre tema var personalutvikling, opplæringsplaner, medarbeidersamtaler m.m.. I den delen av kurset som direkte omhandlet TKL ble det lagt vekt på organisering og roller, utforming av virksomhetsidé, identifisering og forbedring av nøkkelfunksjoner, metodikk for forbedringsarbeid, etablering av team, problemløsningsmetodikk. Rundt disse ulike temaene ble det presentert ulike teknikker; som prosess-flytdiagram, paretoanalyse, spørreundersøkelser, intern kundeanalyse, brukerundersøkelser, brainstorming osv.

I tillegg til den utvidede ledergruppen som fikk grunnopplæring ble det valgt ut 20 medarbeidere som fikk opplæring i TKL-metodikk. Denne opplæringen gikk over 2 dager, og bygde på samme innhold som det opplegget som var presentert for ledergruppen. Både opplæringen på ledelsesnivå og øvrige medarbeidere ble forestått av et konsulentfirma.

dette kan føre til at prosessen kan bli for lite synlig, og at dette fører til problemer med å opprettholde en legitimitet overfor det politiske apparatet.

### **5.4.3 Sarpsborg kommune - medvirkningsbasert ledelse**

#### **Bakgrunn**

Bakgrunnen for prosjektet var kommunesammenslåingen mellom Sarpsborg og de tre nabokommunene Tune, Skjeberg og Varteig i 1992. Problemstillingen har i korthet vært å få den nye kommunen til å fungere som et fellesskap. I dette avsnittet gjøres det kort rede for hva slags opplæringstiltak som er satt i verk i denne forbindelse.

Forslaget om oppretting av en ny storkommune vakte, i likhet med andre steder i landet, motstand i omegnskommunene. Som kjent har sammenslåingsplanene blitt sterkt motarbeidet flere steder i landet. Imidlertid omstilte den politiske ledelsen i disse kommunene seg relativt raskt til de sterke signalene om at kommunesammenslåing uansett ville bli gjennomført. Allerede før det formelle Stortingsvedtaket hadde flere politikerne i disse kommunene innsett at en storkommune ville bli en realitet. Man var opptatt av å være i forkant av de problemene som lett vil oppstå når fire ulike organisasjoner skal smeltes sammen til en. Sammenslåingen av fire i utgangspunktet selvstendige kommuner, med hvert sitt politiske og administrative apparat, representerte en stor organisatorisk utfordring. Ulike organisatoriske strukturer skulle slås sammen, forskjellige organisasjonskulturer passes i hop, og en kabal av personellmessig karakter skulle legges i sammen. I forbindelse med kommunesammenslåingen ble det lagt opp til en bred medvirkningsprosess, der de ansatte ble trukket inn. Det ble opprettet et politisk utvalg, Sarpsborgutvalget, som skulle legge til rette for den forestående sammenslåingen. I dette utvalget satt politisk ledelse, rådmennene og representanter for de ansatte. At politikerne så raskt innstilte seg på den nye situasjonen, og at konfliktene ikke fulgte sammenslåingsprosessen videre må betraktes som en viktig rammefaktor for utviklingen av prosjektet.

Kommunen hadde helt fra starten kontakt med Senter for Bedre Arbeidsliv (SBA). Denne kontakten er blitt videreført gjennom Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). SBA ble tidlig trukket inn i omorganiseringsarbeidet i forbindelse med kommunesammenslåingen, og har fulgt det videre utviklingsarbeidet helt fram til senteret ble nedlagt. Det var SBA selv som tok kontakt med en rekke kommuner for å finne samarbeidspartnere til et større utviklingsprosjekt knyttet til stikkord som medvirkningsbasert ledelse og organisatorisk læring. Sarpsborg var en av de kommunene som responderte positivt på denne henvendelsen. Filosofien bak det arbeidet SBA drev passet godt overens med framherskende verdier hos nøkkelaktører i Sarpsborg kommune. På mange måter lå trolig forutsetningene godt til rette for å respondere positivt på henvendelsen i denne kommunen. Det dreide seg her om aktører som "fant" hverandre. Sarpsborg kommune så at SBA sin vinkling passet godt inn. Bl.a. hadde rådmannen deltatt i et lignende prosjekt i en annen kommune, og hovedaktørene så at SBA sitt opplegg passet godt inn overfor utfordringen med å få den sammensluttede kommunen til å fungere. Man så også her muligheten til å få konsulenthjelp utenfra til å arbeide med organisasjonsutvikling i den sammensluttede kommunen.

Sett i etterhånd vil det være svært ulike oppfatninger om hvorvidt den prosessen som ble gjennomført var en reell medvirkningsprosess, og hvorvidt denne medvirkningen hadde noen avgjørende virkning på det endelige resultatet. Det vi kan konstatere er at prosessen ble gjennomført i hovedsak etter den planen det ble lagt opp til på forhånd. Man lyktes, under sterkt tidspress, å få på plass de viktigste brikkene før kommunene ble slått sammen. Men tilbakemeldinger tyder på at deltakerne opplevde prosessen som temmelig heseblesende, og at det var små muligheter for vesentlig reell påvirkning. Få av de deltakerne som deltok vil si at deres egne endringsforslag fikk gjennomslag. Den viktigste funksjonen prosessen hadde var kanskje at medvirkningen fungerte som en sikkerhetsventil. Gjennom den åpenhet omkring prosessen det ble lagt opp til, og ved at det forelå en konkret plan for gjennomføringen har usikkerheten for de ansatte blitt sterkt redusert. Betydningen av LOM-prosessen kan også ligge på et annet plan. Ved å innføre et teoretisk grunnlag, begreper osv. har en gitt deltakerne fra fire forskjellige kommuner en felles identitet. Dette kan ha bidratt til å lette sammenslåingen.

Mye av innsatsen i LOM har vært rettet inn mot ledelsen. Allerede på et tidlig tidspunkt i sammenslåingsprosessen ble det forutsatt at alle ledere skulle være fortrolige med begreper og filosofi for LOM. Arbeidet med lederopplæring fortsatte etter den formelle kommunesammenslåingen i 1992 gjennom et program som omfattet omtrent 200 med et definert lederansvar i kommunen. Programmet var svært innholdsrikt. Blant temaer som ble tatt opp kan nevnes:

- Tradisjonell ledelsesutvikling. Teori, begreper, teknikker.
- Opplæring i kommunikasjon, argumentasjonslære, kjøreregler osv. Gjennomgang av medvirkningsbegrepet.
- Avklaring av en del praktiske forhold. Avklarte bl.a. grenseoppgang mellom ulike typer ledere.
- Planlegging av LOM-prosjektet

I stor grad klarte kommunen å gjennomføre dette opplegget for egen maskin, med et minimum av konsulenthjelp.

Fra 1993 startet kommunen å ha LOM-prosjektet som et eget tema på dagsorden i de ukentlige ledermøtene. Ledergruppen i Sarpsborg består av 14 personer. På disse samlingne ble bl.a. ressurspersoner fra næringsliv og ulike typer organisasjoner trukket inn som foredragsholdere. Det viktigste punktet her var at sektorlederne ble trukket inn for å gi tilbakemeldinger om hvordan de ville arbeide i egen sektor med medvirkningsbasert ledelse, og også hvordan det konkret ble arbeidet med dette.

En erfaring fra disse møtene var at disse presentasjonene ikke alltid ga et like dekkende bilde av den reelle situasjonen. Den overordnede prosjektledelsen hadde problemer med å trenge bak det bildet som ble presentert, og kontrollere hvorvidt dette stemte med den faktiske situasjonen. Det satt også igjen en allmenn følelse av at prosessen rundt om i de ulike sektorene til dels gikk tungt.

Det vil ofte være delte meninger om hva en satsing på lederopplæring har gitt av resultater og konkrete endringer. Underveis har det kommet til overflaten kommentarer som tyder på at dette har vært for tidkrevende og for belastende for enkelte av deltakerne. Sett fra

etatene for å brukes i den videre opplæringen nedover i rekkene. Ledelsen i kommunen regner med at de fleste ansatte både har hørt om prosjektet, og kjenner til hovedinnholdet. Men fortsatt, etter knapt et halvt år merkes det at det er et kommunikasjons- og opplæringsproblem knyttet til prosjektet, selv om prosjektet etterhvert har begynt å få fotfeste nedover i organisasjonen.

## 5.5 Avslutning

I dette kapittelet har vi fokusert på betydningen av mobilisering, motivering og opplæring i kvalitetsutviklingsarbeidet. Bred mobilisering og opplæring er en forutsetning for å drive kvalitetsforbedring med utgangspunkt i TKL. Samtidig viser erfaringene at mobilisering og opplæring utsetter kommunene for store utfordringer. Kommunene har vansker med å oppfylle de krav som stilles dersom en skal ta konseptet bokstavelig.

For det første viser erfaringene at det problematisk å oppnå bred mobilisering i kvalitetsforbedringsarbeidet. Kommunene støter her på barrierer i form av mangel på tid, interesse, kompetanse osv. Trolig er det bare unntaksvis "full mobilisering" - i den forstand at alle ansatte på alle nivå deltar aktivt - kan oppnås. Deltakelse i arbeidet med kvalitetsforbedring vil hele tiden konkurrere med andre oppgaver. Det er f.eks. umulig å stenge en hel avdeling på et sykehjem. Dette betyr ikke at en bør forlate målsettinger om deltakelse i forbedringsarbeidet, men at man setter krav som er realistiske. En generell regel her kan være at alle ikke behøver å delta i alt. Videre bør man bestrebe seg på å organisere arbeidet med kvalitetsforbedring som en del av kommunens ordinære arbeidsprosesser og møtестruktur.

Kravene til opplæring kan være vanskelige å realisere innenfor rammene av kommunal økonomi. Her er det et spørsmål om opplæringsarbeidet kan forenkles i forhold til de krav konseptet stiller. F.eks. har vi sett at ansvaret for opplæringsarbeidet kan spres og delegeres ved at ansatte som får den første opplæringen kan lære opp sine kolleger, som igjen lærer opp nye osv. Imidlertid viser erfaringene fra kommuner som har forsøkt dette "stafettpinne-prinsippet" at dette medfører problem når det gjelder oversikt og oppfølging. Likevel må en hovedkonklusjon på dette punktet være at kommunene i størst mulig grad bør forsøke å forenkle opplæringsarbeidet.

## 6. Problemkartlegging og kvalitetsforbedring

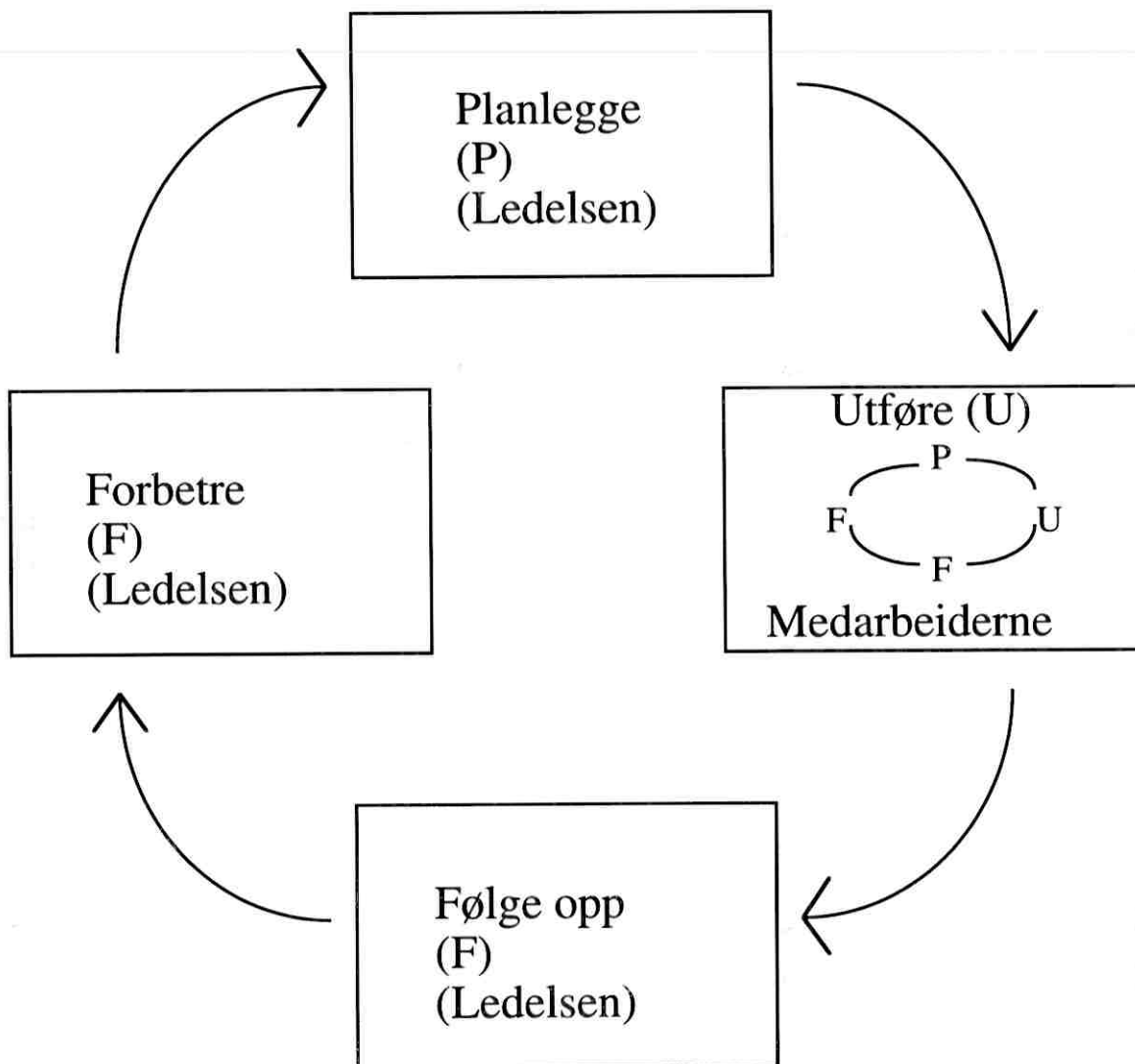
### 6.1 Innledning

Kvalitetsledelseskonseptet understreker at årsakene til kvalitetssvikt må finnes i den måten en etat *skaper sine tjenester* på. Forbedringer må derfor gjøres i måten tjenestene utformes på, dvs. selve *arbeidsprosessene*. Å beskrive disse prosessene, finne svakheter i disse og løsningene på de svakheter som gjennomgangen avdekker, vil være sentrale deler av etatens arbeid med kvalitet. Denne framgangsmåten stiller krav til systematiske kunnskaper om de problemene en kommune faktisk har og de målene som settes. Løsningene som tilbys gjennom kvalitetsledelseskonseptet vil bare være legitime dersom de gir svar på de kvalitetsproblemer kommunen har. Hvis det ikke foreligger gode beskrivelser av kommunens problemer, vil det være altfor tidlig å begynne å snakke om løsninger. Uten slik beskrivelse kan kvalitetsledelseskonseptet bli et nytt eksempel på løsningsforslag som søker etter problemer. Riktig brukt ligger det muligheter i kvalitetsledelsestenkningen til å unngå eller redusere denne feilen. I dette kapitlet går vi først kortfattet gjennom systematikken i kvalitetsarbeidet - fra problemidentifisering til standardisering av ny og vellykket praksis. Deretter ser vi nærmere på teknikker som kan anvendes for å identifisere og beskrive problemer. Og til sist omhandler vi organiseringen av forbedringsarbeidet - hvordan grupper bl.a. kan brukes til å oppnå forbedringer samt ulike teknikker. I dette kapitlet har vi valgt å eksemplifisere framgangsmåten i kvalitetsforbedringsarbeidet gjennom erfaringsmateriale fra kommunene Rennesøy, Karmøy, Sarpsborg og Ås. Disse kommunene har startet opp sine respektive kvalitetsforbedringsprosesser på ulike tidspunkt og har tildels valgt ulike innfallsvinkler. Erfaringsmaterialet skulle dermed kunne gi et relativt bredt bilde av mulige framgangsmåter.

### 6.2 Forbedringsprosesser og systematikk

Kvalitetsforbedring innebærer å endre for å forbedre. Til forskjell fra etablering og vedlikehold av systemer for sikring av kvalitet, omfatter kvalitetsforbedring organisering og drift av kontinuerlige forbedringsaktiviteter knyttet til tjenesteproduksjon og prosesser. I dette kapitlet vil vi først og fremst være opptatt av forbedringsarbeid gjennom endringer, i mindre grad av kvalitetsvedlikehold gjennom f.eks. kvalitetssikring.

I en etat som satser på kvalitetsforbedring vil ledelsen spille en sentral rolle knyttet til initiativ, identifisering av kvalitetsproblemer og prioritering av hvilke av dem forbedringsarbeidet skal settes inn mot. Men det er de tilsatte selv, fortrinnsvis de som framstiller tjenesten, som skal finne årsakene til svikten, og så utarbeide løsningene. Denne vekten på å trekke flere med i forbedringsarbeidet kan redusere noen av svakheterne ved den "ovenfra-og-ned" tilnærmingen, dvs fra ledelsen, eller "utenfra-og-inn" tilnærmingen gjennom eksterne konsulenter. Dette innebærer ikke at bokstavelig talt



Figur 3: PUFF-sirkelen

Ved første øyekast kan PUFF-sirkelen virke banal, men den har vist seg å være en egnet framgangsmåte i ulike former for kvalitetsforbedringsarbeid. PUFF-sirkelen beskriver trinnene fra probleidentifisering og -kartlegging til løsning eller forbedring er iverksatt og standardisert - dvs at den er blitt del av den daglige rutine (som krever kvalitetsvedlikehold gjennom ulike kvalitetssikringssystemer). Den er en syklus fordi den stadig skal gjentas med utgangspunkt i nye problemer og forbedringsmuligheter. I dette ligger idéen om en kontinuerlig forbedrings-prosess. Ledelsen vil spille en sentral rolle i å identifisere kvalitetsproblemene, gjennom oppfølging av iverksatte forbedringstiltak og standardisering av de forbedringstiltakene som har ønskelige effekter. Men det er medarbeiderne i kommuneorganisasjonen som skal finne årsakene til problemene og så utarbeide løsningene. Dette er hverken en oppgave for ledelsen eller for eksperter i eller utenfor etaten.

## 6.3.1 Rennesøy kommune

### 6.3.1.1 Vurdering av nåsituasjonen

Hvilken framgangsmåte ble valgt for å kartlegge situasjonen på en del områder før forbedringsprosessen startet?

#### Grovkartlegging

Tidlig i oppstarten av arbeidet ble det gjennomført en grovkartlegging blant de ansatte i kommunen. Formålet med denne runden var tosidig: For det første at Rogalandsforskning som konsulent i prosjektet skulle bli bedre kjent med de ansatte i kommunen. For det andre å få noen generelle inntrykk av hvordan ulike deler av kommuneorganisasjonen fungerte. I alt ble det gjennomført 18 intervju med ledere og øvrige ansatte fordelt på alle etater og sentraladministrasjonen. Intervjuene hadde en varighet på 3/4 - 1 time.

I intervjuene ble det fokusert på forhold som gikk på arbeidsorganisering, psykososialt arbeidsmiljø og holdninger til service/brukerorientering. Konklusjoner ble trukket i forhold til informasjonsflyten i kommunen, i forhold til graden av de ansattes identitet med overordnede mål og retningslinjer, i forhold til omfang av tverretattlig samarbeid, opplæringsstilbud og brukerorientering. Erfaringene ble rapportert videre og debattert på det første opplæringsseminaret. Her ble erfaringsmaterialet debattert - både som virkelighetsbeskrivelse og som del av erfaringsmaterialet om nåsituasjonen i kommunen. Videre ble innholdet i rapporten tatt opp i ledermøtet i kommunen og drøftet. Kommentarene var blandede. Det var f.eks. en viss uenighet om hvorvidt folk kunne kjenne seg igjen i det bildet som ble presentert.

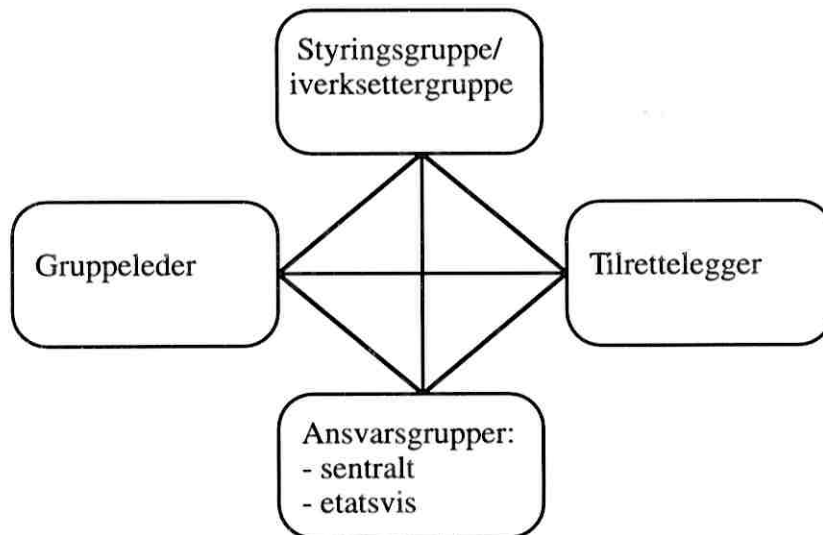
#### Arbeidsmiljøundersøkelse

På et tidlig tidspunkt i kvalitetsforbedringsprosessen ble det foreslått å gjennomføre en arbeidsmiljøundersøkelse som et første ledd i det konkrete arbeidet med kvalitetsforbedring. Begrunnelsen for å velge dette som et forbedringsområde var forhold knyttet til arbeidsmiljøet i kommunen, og at det var et forbedringsområde som mange ble berørt av og som derfor var egnet til å få til bred medvirkning omkring forbedringsarbeidet. Kommunen hadde på et tidligere tidspunkt gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse som hadde avdekket at problemer knyttet til bl.a. informasjon, tilbakemelding, forholdet mellom politikk og administrasjon og ledelse. En ny undersøkelse ville bidra til å øke kunnskapsgrunnlaget som kvalitetsforbedringsprosessen skulle bygge på.

Et viktig utgangspunkt for gjennomføringen av selve undersøkelsen var å ansvarliggjøre kommunens ansatte i alle ledd i denne prosessen. Kommunelegen fikk ansvaret for utformingen av skjemaet, i samarbeid med RF. For å sikre høy svarprosent ble skjemaet distribuert og innsamlet på følgende måte: Hver etatssjef fikk som oppgave å sørge for at skjemaet ble levert til alle sine ansatte. Etatssjefene var også ansvarlig for å påse at svarprosenten i hver etat ble noenlunde tilfredsstillende. Svarprosenten ble på over 90 %, noe som må betegnes som svært tilfredsstillende. Undersøkelsesopplegget tok også svært kort tid: Fra skjemane var ferdig utarbeidet til svarene var punchet tok omlag to uker.



opp her. Siden har denne framgangsmåten for en stor del fungert som mal for det arbeidet som er gjort i ulike etater og institusjoner. Generelt har arbeidet fungert som idedugnad med utgangspunkt i faktaopplysningene i arbeidsmiljøundersøkelsen. Deltakerne i denne prosessen har vært sentral tilrettelegger, styringsgruppen, iverksettergruppen, en sentral samt etatsvise arbeidsgrupper. Organisatorisk kan prosessen framstilles slik (jfr. figur 4):



Figur 4: Organisering av arbeidsmiljøforbedringer i Rennesøy kommune.

Ansvarsgruppen på sentralt nivå har rapportert framdrift i oppfølgingsarbeidet til styringsgruppen. Dette har ført til debatt om styringsgruppen har spilt en mer aktiv rolle enn det som den opprinnelige organiseringen av kvalitetsforbedringsprosessen la opp til (jfr. kap. 4 om organisering). Blant annet har det vært hevdet at iverksettergruppen skulle hatt en for sentral og aktiv funksjon i oppfølgingen av arbeidsmiljøundersøkelsen. Dette kan ha hatt konsekvenser for engasjementet og oppfølgingen av undersøkelsen på etatsnivå hvor det har vist seg at etatene har startet opp oppfølgingsarbeidet på ulike tidspunkt og har holdt ulik hastighet.

For å støtte oppunder bl.a. gruppearbeidet i denne aktuelle forbedringsprosessen var et av hovedtemaene på det tredje opplæringsseminaret hvordan kommunen kan arbeide med *kvalitetsforbedring basert på arbeidsgrupper*. For det første ble det gjennom foredrag og gruppearbeid belyst hva som må gjøres for å få grupper til å fungere som basisenheter i forbedringsarbeidet mht. formaliseringsgrad, møtehyppighet, arbeidsform og ulike teknikker til bruk i grupper. For det andre var det et behov for å få oversikt over faste gruppebaserte aktiviteter i kommunen og hvordan disse fungerte. I alle etatene er det etablert ordninger i form av personalmøter, gruppemøter, prosjektgrupper, ledermøter, temamøter (om f.eks. arbeidsmiljø) ad hoc møter etc.. Grunnstrukturen for å drive forbedringsarbeid er dermed på plass. Seminaret hadde således også som formål å øke

ansatte. Det har imidlertid vært styringsgruppens ansvar å gjøre de formelle valg av områder.

Allerede før det andre opplæringsseminaret var det vedtatt i styringsgruppen å definere internkontroll og bedre informasjon som forbedringsområder. Dette tiltaket var besluttet innført flere måneder tidligere, men vedtaket om å inkorporere det i kvalitetsforbedringsprosessen innebar en oppgradering av betydningen av dette arbeidet. På seminaret ble det særlig lagt vekt på den framgangsmetode innføringsprosessen kunne følge. Spesielt ble det lagt vekt på hva slags teknikker som kunne brukes for å gjøre internkontroll til et reelt verktøy i arbeidet med Helse, Miljø og Sikkerhet (jfr. kap. 7 om metodikk og teknikker). Videre er det lagt opp til en tett kobling mellom oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelsen og innføringen av internkontroll. På senere tidspunkt i denne forbedringsprosessen er det i forbindelse med kurs i internkontroll lagt vekt erfaringsmateriale fra arbeidsmiljøundersøkelsen og ulike teknikker som kan brukes ved innføringen av internkontroll.

Det andre opplæringsseminaret i kommunen hadde som sentralt siktemål å gi en første innføring i ulike teknikker i forbedringsarbeidet. På forhånd var det derfor utformet oppgaver som skulle brukes i grupper. Oppgavene gikk ut på å indentifisere og rangere de viktigste forbedringsområdene for kommunen, og dernest definere noen mer avgrensede forbedringsprosjekter innenfor hvert av disse. Som et hjelpemiddel til å løse disse oppgavene ble det delt ut en metodebeskrivelse basert på såkalt *samstemmighetsteknikk* (jfr. kap. 7). Det ble bevisst lagt vekt på at identifiseringen av områder og prosjekter skulle være av tverrsektoriell karakter. Gruppene ble nedsatt på tvers av etatsgrensene.

### Erfaringer

De forbedringsområdene og -prosjektene som ble valgt ut på opplæringsseminaret skilte seg for det første lite fra de forbedringsområdene som allerede var bestemt av styringsgruppa. Styringsgruppa hadde tidligere vedtatt innføring av internkontroll og forbedret informasjon som forbedringsområder. Det ble altså oppnådd stor grad av konsensus om hvilke områder som var viktigst.

For det andre gikk forbedringsområdene i stor grad på kommuneinterne forhold og vedrørte i liten grad kommunens innbyggere på en direkte måte. Unntaket her var forslaget om å bedre informasjonen til innbyggerne. En av årsakene til at spesielt kommuneinterne forhold ble fokusert sterkt i denne fasen av prosessen var fokuseringen på arbeidsmiljøforholdene i kommunen.

Senere i prosessen er det gjennomført en brukerundersøkelse, noe som har medført økt fokusering på tjenesteproduksjon og brukerne av kommunenes tjenester. Både under utarbeidelse av spørreskjema, utsendelse, innsamling og bearbeiding av datamaterialet er det lagt vekt på å trekke med ledelse og øvrige ansatte i de deler av kommunen som berøres av undersøkelsen. På den måten har man funnet fram til relevante spørsmålsformuleringer og fått oppslutning og støtte for innholdet i undersøkelsen.

For det tredje hadde deltakerne på opplæringsseminaret vanskeligheter med å skille mellom overordnede forbedringsområder og konkrete forslag til forbedringsprosjekter.

Et problem i forbindelse med gjennomføring er mangel av gode styringsverktøy og incentivsyster for prosjektledelsen. Det eneste sentrale styringsverktøy er en database over alle personer som har fått opplæring og som er kvalifisert for å arbeide med TKL. Det konkrete arbeidet er i stor grad basert på at det kommer initiativer og forslag fra de ansatte. Prosessen kan betraktes som en invitasjon fra kommuneledelsen om å levere forslag til løsninger på konkrete problemer. Når en konkret idé oppstår, skal den leveres til TK-råd som vurderer forslaget. Dersom det blir vedtatt å gå videre med forslaget, blir det nedsatt en arbeidsgruppe med en gruppeleder. Denne gruppa skal i denne perioden være frigjort fra daglig organisasjon, og få opplæring i problemløsningsmetodikk og -verktøy osv. Når gruppa har arbeidet seg fram til et forslag til løsning, blir forslaget oversendt TK-rådet som vurderer hvorvidt dette skal iverksettes og ressurser tildeles.

Prosjektet illustrerer problemene med å ivareta stram sentral styring over denne typen prosesser. En av intensjonene med TK-arbeidet var at problemløsningen skulle skje kontinuerlig i organisasjonen. Det har ikke vært mulig å legge inn særlig store personellressurser i arbeidet på sentralt hold. Det har stort sett vært den sentrale koordinatoren som har gjort dette parallellt med en rekke andre arbeidsoppgaver. Høsten 1994 ble imidlertid bemanningen styrket ved at personellmedarbeidere i administrasjonen fikk tildelt oppgaver i prosjektet

Ansvar for å følge opp opplæringsarbeidet er i stor grad spredd nedover i organisasjonen. Dermed blir man veldig avhengig av både vilje og evner til å følge opp i etatene. Det er bort i mot umulig å ha oversikt over hvordan "det går" med dette, langt mindre å følge opp og sette inn tiltak dersom arbeidet kjører seg fast.

Totalkvalitet-prosjektet i Karmøy kommune illustrerer bl.a. problemene med å holde igang en kontinuerlig aktivitet, en løpende forbedringsprosess. Etter nå å ha tatt et tungt løft for å gi grunnleggende opplæring har problemet lenge vært å holde oppmerksomheten oppe. Total Kvalitet er innarbeidet som prinsipp for organisasjonsutviklingen, men det kan diskuteres hvorvidt dette bare er et begrep medarbeiderne har et uforpliktende forhold til. Innstillingen hos mange synes å være at siden det er blitt gjennomført opplæring så er Total Kvalitet "innført". Prosessen står i fare for å stoppe opp, og det er behov for å sette inn tiltak som kan bringe arbeidet et trinn videre. Problemet med å få til dette er to-sidig - mangel på ressurser og mangel på styringsverktøy. Det synes å være et behov for å utvikle styringsverktøy og incentivsyster som sikrer at prosessene i større grad blir selv bærende. Utfordringen videre er hvordan TKL-tenkingen skal integreres i linjeorganisasjonen og de løpende arbeidsprosessene. Prosjektorganiseringen av forbedringsprosessen har ført til at prosessen har fått et ekstraordinært preg - noe man driver med på siden av ordinære arbeidsoppgaver. Når et slikt inntrykk har fått feste seg i organisasjonen blir også integreringen av forbedringsarbeidet i linjeorganisasjonen desto vanskeligere.

### **6.3.3 Sarpsborg kommune**

I kapittel 5 så vi på hvordan de ansatte i kommunen ble forsøkt trukket med sammenslåingsprosessen i den nye storkommunen. Selv om den nye kommuneorganisasjonen formelt var på plass, ledere var utpekt osv., var en på langt nær

### 6.3.4 Ås kommune

#### Kartlegging

Det er ingen spesielle problemer som har fått kommunen til å ta kvaliteten på sine tjenester opp til en grundig gjennomgang. Innstillingen er at man ikke trenger å være dårlige for å kunne bli bedre. Som ledd i planleggingen er det påbegynt ulike former for kartlegging av nåsituasjonen. Slike analyser ses på som nødvendig for å kunne forbedre. Blant annet skal det igangsettes en brukerundersøkelse blant kommunens innbyggere. Innholdet i prosjektplanen vil bli styrt av nåsituasjonsanalysen. Imidlertid mener kommunen at det vil være områder som kommunen må arbeide med uansett:

- Identifisere, beskrive og styre kommunens hovedprosesser.
- Kartlegge arbeidsoppgaver, ansvar og behov innenfor kommunens ulike virksomhetsområder.
- Utvikle en metode for komptanseanalyse innenfor kommunen, og lage en opplæringsplan for hver enkelt medarbeider.
- Utvikle og sette i drift en metode for å måle den brukeropplevde kvaliteten på de kommunale tjenestene<sup>4</sup>
- Utvikle og sette i drift en metode for reklamasjoner og håndtering av klager.
- Arbeide fram et dokumentstyringssystem.

Prosjektet i Ås kommune tar sikte på å kombinere elementer fra både ISO og total kvalitetsledelse. Siktemålet er å koble dette arbeidet mot rulleringen av kommuneplanen. Kommuneplanen skal angi hovedmål for sentrale deler av kommunal virksomhet - oppvekstmiljø, næringsutvikling, naturmiljø.

Konsulentfirmaet Consultus Management A/S er engasjert til å bistå med gjennomføringen av prosjektet. Blant annet har konsulentene foretatt en kartlegging av kommunen ut fra samtaler med 16-20 av de ansatte i kommunen. Ut fra dette har man oppsummert hva som er positivt og negativt. Det er også foretatt en oppsummering av en tidligere gallupundersøkelse om innbyggernes holdninger til kommunen. De ulike kartleggingene er blitt samlet i en strategisk analyse. I første omgang ble det holdt et oppstartseminar hvor deltakerne var formannskapet, ledergruppen og de tillitsvalgte. Neste trinn i opplæringen omfattet 40-50 personer, ca 7-8 fra hver etat. Siktemålet var blant annet å foreta en kartlegging av kommunens profil utifra deltakernes oppfatninger. De ulike kartleggingene av nåsituasjonen dannet opptakt til et neste seminar, hvor formannskap, ledergruppe og tillitsvalgte reiste på et todagers seminar. På bakgrunn av en strategisk analyse utformet man mål for kommuneplanarbeidet. På denne måten ble de kvalitetsarbeidet og kommuneplanarbeidet sett i sammenheng.

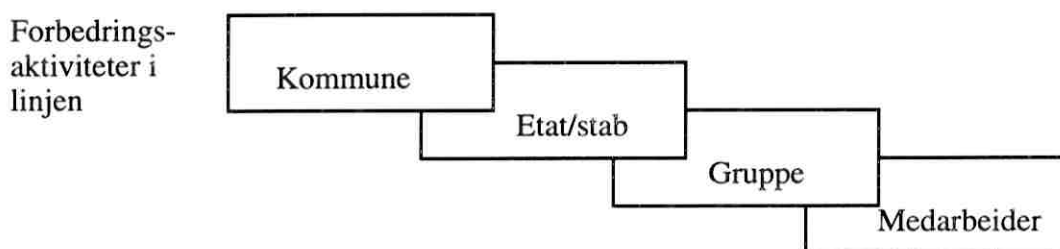
---

<sup>4</sup> I denne forbindelse kan nevnes at Bærum kommune har utviklet en metode hvor regelmessige brukerundersøkelser brukes som informasjonsgrunnlag både for å utvikle handlingplaner og tiltak for å bedre tjenestekvaliteten, men også for å foreta undersøkelser i ettertid for å måle effekter av tiltakene på den brukeropplevde kvaliteten på tjenestene. I Bærum kommune er denne metodikken inkorporert i kommunens mål- og resultatstyringskonsept.

som ikke alltid vil være oppnåelig i kommunal virksomhet. Både trekk ved selve tjenesteytingen og politiske retningslinjer for hva som er ønskelig, kan innvirke på hvor hensiktsmessig bruken av kvantitative metoder og data er.

Gjennomføringen av forbedringsarbeidet vil i mange tilfeller være avhengig av forbedringsaktiviteter i arbeidsgrupper. Både styringsgruppen og sentrale og lokale tilretteleggere vil ha oppgaver i tilknytning til å etablere forbedringsgrupper. Forbedringsgrupper kan nedsettes for å ta seg av tverretatlige problemområder eller lokale etatsinterne forbedringsmuligheter. Ulike typer grupper kan være aktuelle. Alternativene kan for det første være faste, etatsinterne grupper med frivillig deltakelse og regelmessige møter. For det andre faste tverretatlige grupper. Og for det tredje prosjektgrupper som både kan være etatsinterne eller tverretatlige med utvalgte deltakere og en gitt oppgave og tidsfrist (dette temaet er nærmere omhandlet i kap. 8). For å oppnå bredde i forbedringsarbeidet vil det ofte være nødvendig med grupper som både arbeider med tverretatlige forbedringer og mer lokale og avgrensede forbedringsaktiviteter. Gruppearbeid på ulike nivåer gjør det praktisk mulig for flere å medvirke i forbedringsarbeidet.

Enkelte av de kommunene som har satt i gang kvalitetsforbedringsprosesser, har valgt å organisere dette arbeidet på siden av selve linjeorganisasjonen i kommunen. En oppnevnt styringsgruppe og tilretteleggere fungerer som overbygning over lokale, prosjektorganiserte forbedringsaktiviteter. I en slik situasjon vil det på et tidspunkt i prosessen være nødvendig å integrere det prosjektorganiserte forbedringsarbeidet i selve linjeorganisasjonen. Et alternativ til denne framgangsmåten er å organisere forbedringsarbeidet på en slik måte at broparten av dette arbeidet allerede i utgangspunktet foregår i linjeorganisasjonen. Denne framgangsmåten krever at etablerte styringsorganer i kommunen tillegges funksjoner knyttet til forbedringsarbeidet. På den måten kan allerede etablerte styrings- og rapporteringskanaler benyttes i forbedringsarbeidet.



Prinsippene for gjennomføring av forbedringsaktiviteter i linjen er at aktuelle forbedringsforslag initieres lokalt og kobles til kommunens utvalgte forbedringsområder. Forslag til tiltak bør være begrunnede og ha forankring i diagnose av nåsituasjonen på det enkelte område/etat. Skal det gjennomføres lokale forbedringer vil det i mange tilfeller være behov for å delegerer myndighet til den instans som har fått i oppgave å gjennomføre forbedringstiltak.

man innser at det vil ta tid før prosjektet gir konkrete resultater. At organisasjonen besitter en *hukommelse*, at det finnes noen som kan ivareta behovet for å tenke langsiktig. At organisasjonen har en viss evne til *abstraksjon*, at man klarer å overføre abstrakte begreper, som læring, til en forståelse av hva dette krever av konkret handling.

Kommunen hadde fra første øyeblikk en forholdsvis pragmatisk og avslappet holdning til hvilken "teori" eller skoleretning som skulle danne utgangspunktet for arbeidet. Poenget for kommunen har vært å få utviklingsprosessen til å fungere, ikke hvordan ulike elementer i denne passer sammen med et "utviklingskonsept" eller teoriretning. Det som var de sentrale premissene i utgangspunktet var at man ville gjennomføre en prosess basert på medvirkning, og med en "lærende organisasjon" som det endelige mål. For eksempel var det først et stykke underveis i prosessen at man "oppdaget" TKL, og så at denne ledelsesfilosofien passet overens med egen tenking og de utfordringer kommunen stod overfor. Kommunen hevder selv at de ikke har oppdaget TKL og sagt "dette innfører vi". Påvirkningen fra denne ledelsesfilosofien er først og fremst indirekte, bl.a. gjennom kontakten med SBA.

Et viktig utgangspunkt for prosjektet er at det ikke behøver å være noe motsetningsforhold mellom bred medvirkning fra ansatte og organisasjonens produktivitet. Tvert imot blir bred medvirkning fra de ansatte i utformingen av kommunens organisasjon, arbeidsformer etc. betraktet som en forutsetning for læring og kvalitetsforbedring.

Mevirkning er et begrep med varierende meninginnhold, f.eks. formell medvirkning gjennom avtaleverket, politisk deltakelse osv. I denne sammenheng er det særlig medvirkning i løsning av de konkrete arbeidsoppgavene, i utformingen av kommunens *arbeidsorganisasjon*, som står sentralt.

#### Organisering av prosessen

Prosjektet er på et overordnet nivå blitt ledet fra sentraladministrasjonen, gjennom organisasjonssjefen. Organisasjonssjefen har trukket inn andre ressurspersoner etter behov. Det er med andre ord valgt en forholdsvis enkel og uformell form for organisering av prosjektarbeidet.

Hvilken regi har prosjektledelsen lagt opp til i denne prosessen? Hvordan er selve prosessen lagt opp?

Et sentralt ledd i regien av LOM-prosjektet har vært bruken av s.k. *internkonsulenter* eller utviklingskonsulenter. Tankegangen her var at spesielt motiverte og kompetente medarbeidere skulle ha en veiledende rolle i forhold til prosjektutviklingen. Det ble signalisert på ulike måter til de ansatte at det ville være mulig å få definert en slik rolle for de som var interessert. Det ble også klarlagt at disse ville bli avlastet for sine faste arbeidsoppgaver. Internkonsulentene ble valgt ut på ulike måter. I utgangspunktet skulle disse melde seg ut fra egeninteresse, men i praksis ble en del av disse forespurrt av den sentrale prosjektledelsen. I alt ble 10 slike internkonsulenter plukket ut. Disse kom både fra sentraladministrasjonen og fra sektorene.

Disse er blitt gitt en relativt fri og selvstendig rolle. Rammene var så frie at den enkelte stort sett har kunnet bestemme innholdet i denne funksjonen selv.

## Hvilke virkemidler er tatt i bruk?

I forbindelse med arbeidet er det tatt, eller forsøkt tatt i bruk, en lang rekke virkemidler eller teknikker. Disse er tatt i bruk på flere måter. For det første er det satt i gang avgrensede prosjekt i enkelte tjenester. For det andre er det lagt opp til at disse verktøyene skal rutineres også i tjenester som ikke gjennomfører slike prosjekt.

- *Medarbeidersamtaler.* Bruken av medarbeidersamtaler var ikke like godt innarbeidet i alle etater og avdelinger. Noen brukte ikke medarbeidersamtaler i det hele tatt. I andre tjenester var det litt tilfeldig hvordan dette ble brukt. Det ble derfor lagt opp til at dette ble brukt som et systematisk og aktivt virkemiddel i utviklingen av organisasjonen.

- *Stillingsbeskrivelser.* Dette tiltaket må sees i sammenheng med medarbeidersamtaler. Også her varierte praksis fra sted til sted. Hensikten er å bruke medarbeidersamtalene som et utgangspunkt for å lage stillingsbeskrivelser som kan revideres systematisk.

- *Avdelingsmøte.* Det er vanlig praksis i offentlig forvaltning å ha en formalisert møtstruktur i den enkelte enhet. Poenget også her var å få en mer systematisk bruk av dette som et tiltak for reell medvirkning i kommunen.

- *Rutinebeskrivelser.* I en nyorganisert kommune, der ulike strukturer, personer og arbeidsformer skal smeltes sammen var det naturlig å legge stor vekt på å utvikle felles arbeidsrutiner. Allerede tidlig i 1992 ble det derfor startet opp et arbeid med å lage rutinesbeskrivelser for de ulike tjenestene. Her ble ansatte fra de tidligere selvstendige kommunen satt sammen i grupper for å beskrive / utforme selve den instrumentelle målsettingen om å utforme bedre rutiner. Ved at ulike personer ble satt sammen bidro en sterkt til å utvikle en felles forståelse mellom disse.

- *Kartleggingskonferanser.* Kartleggingskonferanser ble som vi har sett tatt i bruk allerede i fasen før formell kommunesammenslåing. Denne typen tiltak har vist seg velegnet når en innenfor et begrenset tidsrom skal kartlegge mange synspunkt og få bred oversikt over en problemstilling. Også etter den første fasen har dette vært et mye brukt verktøy.

- *Opplæringsplaner.* Det ble tatt sikte på at alle etater/avdelinger skulle lage opplæringsplaner for egen virksomhet, som skulle revideres systematisk. Her er det litt uklart hvordan dette har fungert.

- *Erfaringssamlinger.* For å få i stand fortløpende læring underveis i prosessen har en her forsøkt å innføre samlinger som på en systematisk måte fanger opp og formidler videre erfaringene.

## Erfaringer

Hva slags lærdom kan trekkes av LOM-prosjektet i Sarpsborg mht. mulighetene for å drive et kontinuerlig, systematisk og langsiktig utviklingsarbeid? Hva viser erfaringene så langt, etter omtrent 2 1/2 års arbeid?

Prosjektet forutsetter at det er motivasjon og interesse blant ansatte på alle nivå for å delta aktivt i utviklingsarbeidet. Erfaringene fra prosjektet på dette punktet er noe blandede.

2002 blir fullført. I dag ser vi f.eks. tendenser til at løsning på kommunens økonomiske vanskeligheter i sterkere og sterkere grad blir et overskyggende problem.

Et annet trekk som slår oss er at prosjektet så langt har vært veldig sterkt orientert mot *interne* prosesser, mot kommunen som arbeidsorganisasjon, og i svært liten grad mot publikum- og *brukersiden* ved kommunalforvaltningen. Et kjennetegn ved TKL er som kjent en sterk fokusering på organisasjonens kunder, eller brukere (både interne og eksterne brukere. Når publikum i liten grad er lagt vekt på hittil, ihvertfall direkte, vil det kunne diskuteres i hvilken grad prosjektet kan kalles en TKL-prosess, selv om det hentes idéer og virkemidler fra denne tradisjonen. Denne diskusjonen skal ikke tas opp her. Poenget er at kommunen har anvendt en grunnleggende filosofi, metoder og arbeidsformer som er kjent bl.a. fra TKL.

## 6.5 Avslutning

Dette kapittelet har hatt fokus på de første fasene i selve kvalitetsforbedringsprosessen. Vi har her tatt utgangspunkt i PUFF-sirkelen. Siden de forskjellige kommunene har startet opp på ulikt tidspunkt, og befinner seg i ulike faser i arbeidet, er det ikke mulig å gi en systematisk og fullstendig framstilling av hvordan kommunene kan fullføre en slik prosess. I stedet må vi konsentrere oss om visse deler av dette arbeidet.

For det første har vi lagt vekt på spørsmålet om hvordan kommunene kan kartlegge sin egen virksomhet i forkant av selve kvalitetsforbedringen. Kommunene har vektlagt dette ulikt og hatt ulike opplegg for gjennomføring. En modell kan være å gjennomføre omfattende og overgripende spørreundersøkelser vedrørende arbeidsmiljø, brukertilfredshet osv. En annen modell kan være å gjennomføre kartleggingskonferanser basert på deltakelse fra de ansatte. En tredje modell kan være, evt. med hjelp fra eksterne konsulenter, å gjennomføre konkurranseanalyser, strategiske analyser, intervju av nøkkelpersonell osv.

For det andre legges det vekt på spørsmålet om utføring - iverksetting av tiltak og forbedringer i selve kvalitetsforbedringsarbeidet. I denne sammenheng har vi konsentrert oss om Sarpsborg kommune, som er den kommunen som har arbeidet lengst med disse spørsmålene. Sarpsborg kommune representerer en interessant tilnærming til spørsmålet om hvordan en kommune kan arbeide langsiktig med kvalitetsforbedring.



## DEL III: TEKNIKKER OG METODER I KVALITETSFORBEDRING

### 7. Problemløsningsmetodikk og -teknikker

Siktemålet med dette kapitlet er dels å gi en oversikt over de ulike trinnene i problemløsningsmetodikken, og dels presentere ulike teknikker knyttet til det enkelte trinn i problemløsningsmetodikken. I framstillingen er vi primært opptatt av å beskrive framgangsmåter og teknikker som et utgangspunkt for utprøving i ulike kommuner. Framstillingen er derfor i liten utstrekning illustrert med eksempler hentet fra kommunal sektor. Først må framgangsmåten og teknikkene prøves ut i større grad i konkret forbedringsarbeid, både for å kunne si noe om hvilke teknikker som fungerer best i kommunal virksomhet og for å eksemplifisere erfaringene. I denne omgang fokuseres det derfor på å gi en oversikt over framgangsmåte og teknikker uten å trekke endelige konklusjoner om anvendeligheten i kommunale organisasjoner.

I de fleste kommuner vil en stadig oppleve at det oppstår problemer eller situasjoner som avviker fra ønsket situasjon eller etablerte "standarder". Problemene har forskjellige årsaker og krever ofte skreddersydde løsninger. På tross av at problemene er forskjellige, viser erfaring (hovedsaklig fra privat sektor) at man kan benytte en standardisert og enhetlig framgangsmåte for å løse problemene uavhengig av problemets natur. En slik framgangsmåte kan være systematisk bruk av problemløsningsmetodikk. Denne gir mulighet for medarbeidere på flere nivå og områder å delta i forbedringsarbeidet på en felles metodisk plattform.

#### 7.1 Kvalitetsforbedring og metodikk

Moderne kvalitetssystemer er konsentrert om prosess-styring og inneholder en rekke verktøy for å sikre at arbeidsprosessene gir best mulige tjenester. Jevnlige revisjoner av prosessene mot etablerte standarder skal sikre at metoder og rutiner avspeiles i organisasjonen, mens bruk av statistiske metoder og avviksregistrering skal gi et bredere datagrunnlag for å evaluere hvorvidt arbeidsprosessene fungerer tilfredsstillende. Finner man systematiske avvik fra standardene eller avdekker fundamentale problemer med å oppnå planlagt kvalitet, må man iverksette tiltak for å forbedre prosessen. I en slik situasjon kan man benytte *problemløsningsmetodikken*.

Kontinuerlig forbedring krever i tillegg at man inntar en aktiv holdning og foretar en uavhengig evaluering av prosessene med tanke på forbedring, uten at man nødvendigvis kan hevde at man har problemer med prosessen. Med andre ord trenger man ikke være dårlig for å bli bedre. Evalueringen kan skje på bakgrunn av krav fra brukerne knyttet til utformingen av de kommunale tjenestene, ønsker fra de ansatte om å forbedre

## 7.2 Problemløsningsmetodikken

### 7.2.1 Innledning

Problemløsningsmetodikken består av en systematisk bruk av problemløsningsteknikker, også kalt problemløsningsverktøy. Den beskrevne metodikken tar utgangspunkt i tradisjonell problemløsningsmetodikk og kan brukes ved forandringer innen

- Arbeidsprosesser
- Systemer
- Rammebetingelser
- Ledelsesforhold

I kapittel 5 så vi nærmere på den såkalte PUFF-sirkelen (Planlegge, Utføre, Følge opp, Forbedre). Sirkelen er en måte å inndele fasene i TKL-prosessen. Disse fasene kan kobles til de ulike trinnene i problemløsningsmetodikken. Dette forholdet er vist i tabell 7.1.

PUFF-sirkelen (4 faser)

Problemløsningsmetodikken (7 trinn)

Planlegging (P)	Formuler problem Samle data Finn årsaker
Utføre (U)	Finn løsninger Implementer
Følge opp (F)	Evaluer resultatene
Forbedre (F)	Standardiser

**Tabell 7.1 Forholdet mellom problemløsningsmetodikk og PUFF-sirkelen**

Figuren viser de 7 stegene i problemløsningsmetodikken. Metodikken kan benyttes til å løse konkrete problemer i forbindelse med alle aktiviteter som utføres i organisasjonen. Problemløsningsmetodikken forutsetter at løsninger eller forbedringer følges opp i praksis, og kontrolleres gjennom de etablerte rutiner for overvåking og revisjon av prosesser. Metodikken egner seg best der man har dokumenterte avvik eller problemer.

## Noen råd:

- Bruk nok tid til å definere problemet. Uklar problemdefinering resulterer som regel i at endrings - eller forbedringsarbeid flyter ut og resultatene uteblir.
- En problemløsningsgruppe bør ikke uten videre akseptere en problemdefinisjon "fra himmelen". Gruppen er selv ansvarlig for å definere problemstillingen slik at den er forstått og akseptert av dem som skal bidra til å løse problemet. Innhent og bruk så mye data som det er behov for for å identifisere og avgrense problemet, (verken for mye eller for lite).
- Konverter forbedringsbaserte problembeskrivelser, f. eks. "forbedre evnen til å levere i rett tid" til svakhetsbaserte problembeskrivelser. Dette stimulerer til fokusering på fakta og reduserer trangen til å gå rett på løsningen før årsakene virkelig er forstått.
- Unngå problemer som skriver seg fra enkeltstående tilfeller og som neppe vil oppstå en gang til.
- Problembeskrivelse er en kontinuerlig prosess. Vær ikke for spesifikk første gang. Når data er samlet og analysert kan gruppen gå tilbake og revidere problembeskrivelsen dersom dette er hensiktsmessig.
- Forsøk å kvantifisere et foreløpig mål. Dere kan revidere dette etter at dataene er samlet inn og når problemforståelsen har blitt enda bedre. Unngå urealistiske mål.
- Ikke anta at alle skjønner hvorfor det er viktig å få løst dette problemet. Dokumenter hvorfor det er viktig å løse nettopp denne oppgaven.
- Bestem når problemet skal være løst. Det kan være verd å ha i minne at problemløsning ofte krever lang tid.

### 7.3.2 Samle data

STEG	
1.	Formuler problem
2.	Samle data
3.	Finn årsaker
4.	Finn løsninger
5.	Implementer
6.	Evaluer resultater
7.	Standardiser

Datainnsamlingen er grunnlaget for å finne årsakene til problemet. Flere sider av problemet belyses og problemets spesifikke egenskaper forsøkes avdekket.

### 7.3.3 Finn årsaker

STEG
1. Formuler problem
2. Samle data
3. Finn årsaker
4. Finn løsninger
5. Implementer
6. Evaluer resultater
7. Standardiser

Hensikten i steg tre er å finne grunnleggende årsaker for problemet. Tar utgangspunkt i data samlet inn under steg 2. Hvis en eller flere sannsynlige årsaker bør undersøkes nærmere, gå tilbake til steg 2 og finn flere data.

#### Aktiviteter:

- Analyse av data
- Lag hypoteser/mulige årsaker
- Finn hovedårsaker
- Hvis nødvendig gjennomfør ny datainnsamling

#### Teknikker:

- Årsak-/virkningsdiagram
- Flytdiagram
- Histogram
- Spredningsdiagram
- Sammenhengsdiagram
- Pareto diagram

#### Noen råd:

- Hvis trinn 2 nå er godt gjennomført vil dere nå ha fokus på de riktige tingene på riktig nivå.
- Lag en oversikt som viser hovedårsaker. Bruk f.eks. fiskebein - digram eller tredigram. (Se senere i kapitlet) Dette vil gi en mer helhetlig oversikt og sikre at kunnskapene til alle i gruppen blir brukt i årsaksanalysen. Oversikten er nyttig når løsninger skal finnes. Hvis fiskebein - diagram brukes på en kompleks problemstilling, kan det være hensiktsmessig og dele opp problemet og lage et diagram for hvert delproblem.

### **Noen råd:**

- Få frem alle *idéer* om hvordan problemet kan løses. God ide-dugnad fordrer en helhetlig oversikt over mulige årsaks-virkning sammenhenger, Ref. trinn 3.
- Fokuser på de løsningene som gruppen kan gjennomføre.
- Pass på at det ikke oppstår forvirring om hva som er feilretting og hva som er løsning av et problem. Feilretting vil f. eks være å korrigere utformingen av en tjeneste. Dette er ikke en løsning. En løsning omfatter handlinger som eliminerer årsaken til at feilen på tjenesten oppstår.
- Involver de som arbeider med fremstillingen av tjenesten når løsning velges og planlegges. Det kan og være aktuelt å involvere brukere som har interesse av sluttresultatet. Involveringsprosessen kan ha 3 trinn.
  1. Åpen diskusjon for å diskutere oppfatninger med involverte om hvordan problemet kan løses
  2. Utarbeide forslag til endelig løsning og drøfte den i problemløsningsgruppen
  3. Utarbeide endelig løsningsbeskrivelse.

Beskriv hva løsningen er, ikke detaljer om hvordan man skal gjøre det. Slike beskrivelser hører hjemme i ny prosedyrebeskrivelse, styrende dokumentasjon o. l.

Den foreslåtte løsningen testes før man eventuelt beslutter at løsningen skal iverksettes.

### **Aktiviteter:**

- Planlegg test (pilotprosjekt)
- Gjennomfør en test av løsning
- Prøv løsningen på en avdeling eller prosess

### **Noen råd:**

- Velg testområde eller test case som ligger nær opp til det ordinære arbeidet i ulike deler av kommunen. Dårlig valgt testområde kan gi for godt eller for dårlig resultat i forhold til hva som vil skje når løsningen gjennomføres i full skala.
- Gi de som skal delta i testen samme informasjon og trening som det er rimelig å gi når løsningen skal gjennomføres i full skala.
- Registrer hvordan løsningen virker i forhold til personene som utfører testen. Dette kan gi nyttig erfaring for implementering og standardisering.

### 7.3.6 Evaluer resultater

STEG	
1.	Formuler problem
2.	Samle data
3.	Finn årsaker
4.	Finn løsninger
5.	Implementer
6.	Evaluer resultater
7.	Standardiser

Resultatene av implementeringen i steg 5 evalueres med samme verktøy som i steg 2. Resultatene vurderes mot målformuleringene i steg 1. Er ikke resultatene gode nok gå tilbake til steg 3 eller 4.

#### Aktiviteter:

- Registrer resultatene
- Registrer eventuell virkning på andre prosesser
- Evaluer resultatene mot målformuleringen (suksesskriteriene)
- Generaliser resultatene, vurder gyldigheten
- Foreta anbefalingen om valg av korrigeringer eller standardisering

#### Teknikker:

Samme som for steg 2.

#### Noen råd:

- Når resultatet evalueres vær oppmerksom på en evt. Hawthorn effekt. Hawthorn effekt er en midlertidig effekt som skyldes den oppmerksomhet en sak får.
- Vær oppmerksom på andre ytre faktorer som kan ha påvirket resultatet av løsningen som er vurdert
- Bruk problemløsningsmetodikk på nytt dersom resultatene ikke svarer til forventningene.

- Etabler jevnlig måling av prosessen. Dette for å sikre at prosessen yter i.h.t. intensjonene. Arbeidsgruppen har nå løst sin oppgave.
- Reager på variasjoner. Dette er prosesseiers ansvar.

## 7.4 Oversikt over problemløsningsmetodikk og teknikker

#	STEG	AKTIVITETER	TEKNIKKER
1	Formuler problem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikre at man kjenner dagens prosess, beskriv prosessen hvis nødvendig</li> <li>• Identifiser type problem, konsentrer innsatsen om problemer knyttet til prosessen</li> <li>• Avgjør hvor viktig problemet er sett fra organisasjonen, kunden, myndigheter etc.</li> <li>• Avgjør hvor komplekst og/eller omfattende problemet er (tentativ)</li> <li>• Sett realistiske mål for forbedring og finn suksesskriterier eller målekriterier som kan benyttes for evaluering av måloppfyllelsen</li> </ul> <p><b>Resultat:</b> Klar handlings og brukerorientert problembeskrivelse</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Affinitetsdiagram</li> <li>• Brainstorming (Idedugnad)</li> <li>• Pareto diagram</li> <li>• Flytdiagram</li> <li>• Problemdefineringskjema</li> </ul>
2	Samle data	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lag plan for datainnsamling</li> <li>• Avgjør hvilke type informasjon (data) man trenger for å løse problemet</li> <li>• Gjennomfør datainnsamling</li> <li>• Avgjør hvor komplekst/omfattende problemet er (tentativ)</li> </ul> <p><b>Resultat:</b> Databank egnet til årsaksanalyse</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Driftsdiagram (Tidsplott)</li> <li>• Intervjuer</li> <li>• Spørreskjema (brukerundersøkelser)</li> </ul>
3	Finn årsaker	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyser data</li> <li>• Lag hypoteser/mulige feil</li> <li>• Finn hovedårsaker</li> <li>• Hvis nødvendig gjennomfør ny datainnsamling</li> </ul> <p><b>Resultat:</b> Faktabasert dokumentasjon av grunnleggende årsaker</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Årsak-/virkningsdiagram</li> <li>• Flytdiagram</li> <li>• Histogram</li> <li>• Spredningsdiagram</li> <li>• Sammenhengsdiagram</li> <li>• Pareto diagram</li> </ul>
4	Finn løsninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finn mulige løsninger</li> <li>• Analyser mulige løsninger</li> <li>• Vurder konsekvenser - løsningens godhet</li> <li>• Ranger løsningene</li> <li>• Velg løsning</li> </ul> <p><b>Resultat.</b> Valgt løsning for gjennomføring støttet av konsekvensanalyse</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idedugnad</li> <li>• Løsning - effekt diagram</li> <li>• Tredigram</li> <li>• Matrisediagram</li> <li>• Vurderingsmatrise</li> </ul>

## 7.5 Problemløsningsteknikker

Japanerne opererte i utgangspunktet med 7 teknikker for henholdsvis *problemløsning* og *kvalitetsledelse*, til sammen 14 teknikker.

*Teknikker for problemløsning.* Disse ble lansert på 50-60 tallet, spesielt til bruk i arbeid i kvalitetssirkler, men har etterhvert funnet anvendelser i andre sammenhenger. De 7 teknikkene er:

- Årsak/virkningsdiagram og løsning/effekt diagram. Dette er i og for seg samme teknikk brukt til to forskjellige formål.
- Flytdiagram (prosessbeskrivelse)
- Pareto diagram
- Driftsdiagram (tidsplott)
- Histogram
- Kontrolldiagram
- Spredningsdiagram (X-Y plott)

*Teknikker for kvalitetsledelse.* Disse ble utarbeidet og tatt i bruk noe senere enn problemløsningsteknikkene, i hovedsak for å utfylle de eksisterende teknikkene og for å skaffe bedre oversikt over komplekse sammenhenger.

- Affinitetsdiagram
- Sammenhengsdiagram
- Tredigram
- Vurderingsmatrise
- Matrisediagram
- Prosessbeslutningsdiagram
- Pildiagram eller aktivitetsnettverk

### 7.5.1 Hvorfor teknikker?

De statistiske teknikkene er ofte nødvendige å bruke for å konstatere faktiske forhold. Bruk av statistikk i komplekse sammenhenger krever statistikkkompetanse på et høyere plan enn hva treningsopplegget som bygger på denne dokumentasjonen kan gi. De andre teknikkene har mer preg av å være verktøy som øker effektiviteten, synergieffekten og nytteverdien av en gruppes arbeid når de brukes riktig.

Det er selvsagt ikke noe mål i seg selv å bruke teknikker, men erfaring har vist at det er nyttig. Noen momenter til ettertanke er:

#### Teknikkene

- Gjør det mulig å oppnå enighet på en ikke truende måte
- Bidrar til å avdekke gjennombruddsmuligheter
- Avslører logiske brister
- Gjør det mulig å kombinere kreativitet med nøye planlegging av implementering



1. Affinitetsdiagram
2. Brainstorming (Iddedugnad)

### **Datainnsamlingsteknikker**

3. Flytdiagram (prosessbeskrivelse)
4. Driftsdiagram (tidsplott)
5. Frekvensregistrering
6. Intervju

## Fremgangsmåte:

### Formuler problemstillingen

- Problemstillingen må være enkel og lett forståelig, men ikke for snevert definert. Eks:

### Generer og skriv ned ideer

- Hva er det som forårsaker leveranseforsinkelser?
- Hvordan kan vi få til et mer aktivt engasjement fra toppledelsen i TKL prosessen?
- Retningslinjene er de samme som for "Brainstorming" men arbeidet utføres som regel uten verbal kommunikasjon mellom deltakerne.

### Plasser alle lappene på en stor flate slik at alle kan se dem samlet

- Hvert gruppelem skriver sine ideer på lapper. En ide pr. lapp.
- Korte og konsise formuleringer, 5-7 ord. To ords formuleringer bør unngås. Dette vil åpne for for mange tolkningsmuligheter. Hver formulering bør ha et substantiv og et verb.
- Selvklebende 3-M lapper kan gjerne plasseres rett på en vegg, på et stort gråpapir, eller på en rekke med flipover ark.

### Gruppør lappene i familiegrupper

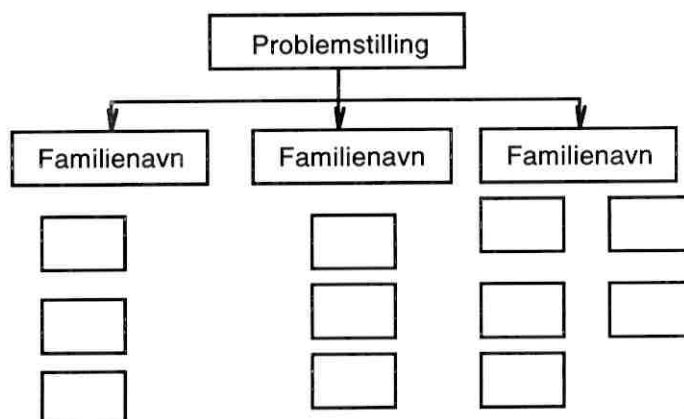
- Hver enkelt presenterer og begrunner sine ideer. Meningsinnholdet klargjøres, diskuteres og evt. omformuleres hvis noen av lappene er uklare. Likelydende lapper fjernes
- La alle deltakerne gå rundt å lese alle lappene.
- Deretter begynner man å gruppere ved fysisk å flytte lappene rundt. NB grupperingen av lappene foregår som en stille prosess. Man unngår da dominans fra enkeltpersoner.

### Utarbeide gruppenavn

- Aksepter at enkelte ideer ikke finner noen familiegruppe
- Hver familiegruppe med lapper må gis en egen overskrift. Den bør være slik at en person som ikke har deltatt i arbeidet forstår hva familiegruppens kjerne er.

### Oppsummer og tegn det endelige skjemaet

- På dette tidspunktet brytes stillheten. Deltakerne diskuterer seg frem til gruppebetegnelsen. Merk at ofte vil en av lappene i gruppen ha en tekst som kan passe som navnt på gruppen.



- Sørg for å ha de(t) rette verktøyet for datainnsamling (sjekklister, frekvensregistreringsskjema osv)

### 7.5.3.3 Flytdiagram:

#### Anvendelse:

- Oppgaven eller aktivitetene som inngår i prosessen er kjente eller mulige å kartlegge.
- Oppgavene eller aktivitetenes *rekkefølge* er kjent eller mulig å kartlegge
- Dersom ikke disse forutsetningene er tilstede kan det bli mer forvirrende enn oppklarende å bruke teknikken.
- Flytdiagrammet er mest nyttig når oppgaven er kompleks. Det er ingen grunn til å bruke metoden for metodens egen skyld på oppgaver som er enkle og hvor man har meget god oversikt.
- Kartlegge og anskueliggjøre eksisterende prosesser i forbindelse med problemløsning.
- Koordinere flere parallelle arbeidsprosesser
- Planlegge tidsforbruket evt. redusere det samlede tidsforbruk i en prosess.
- Søke og avdekke kritiske hendelser eller flaskehalsen i en prosess
- Planlegge og styre prosjekter

#### Fremgangsmåte:

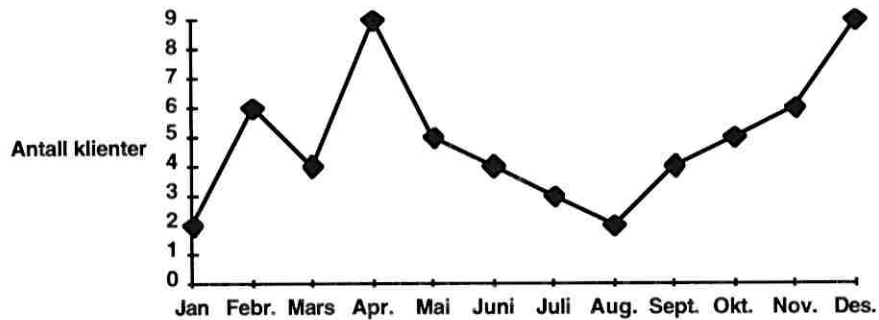
Bruk notasjon som angitt og,

- Kartlegg alle aktivitetene
- Finn de naturlige sekvensene og organiser aktivitetene i.h.t. sekvensen.
- Se etter mulige nullaktiviteter
- Tegn diagrammet

#### Noen råd:

- Skal vi ha nytte av Flytdiagram som verktøy i kvalitetsarbeidet er det viktig av vi først tegner et Flytdiagram som viser det *virkelige* bildet (hvordan prosessen ser ut i dag). Deretter kan vi tegne et nytt bilde som viser hvordan tingene *ideelt* sett skulle ha sett ut. Endringer fra det virkelige til det ideelle bildet kan bety en virkelig kvalitetsforbedring dersom vi har evne og vilje til å følge opp.
- Dersom et Flytdiagram som viser prosessen slik den er i dag skal ha en nytteverdi er det viktig at vi er *ærlige* og kan *samarbeide* om å tegne diagrammet. Konstruksjon

### Eksempel på tidsplot



### 7.5.3.5 Frekvensregistrering

#### Formål:

- Skjema for å registrere hyppighet/forekomst av en hendelse (datafanger)
- Letter fremstilling av data i en mer oversiktlig form - gir input til fremstillingsteknikker som f. eks. histogram.
- Sikrer ensartet datafangst når flere personer er involvert i datainnsamlingen.

#### Fremgangsmåte:

1. Bestem som gruppe hvilke data dere trenger. Vurder graden av relevans av data ( i forhold til brukerens behov) og hvordan informasjonen skal analyseres etter at dataene er samlet inn.
2. Konstruer registreringskjema for de personer som skal registrere data
3. Prøv ut registreringskjema /korrigjer hvis nødvendig
4. Lag et hovedskjema for å samle data fra enkeltskjemaene

Eks.: Skjema som viser frekvens av og type klager:

Utført av: ..... Uke nr.....

Klage type	Ma	Ti	Ons	Tor	Fred	Totalt
Produktfeil						

### 7.5.3.6 Intervju

#### Formål:

Innhenting av informasjon/testing av ideer. Særlig egnet når man trenger å avklare mer dynamiske årsakssammenhenger som vanskelig lar seg avdekke ved f.eks. et spørreskjema. Intervju er også godt egnet dersom man vet lite om et problemområdet og trenger bred informasjon for å kartlegge problemets "geografi".

#### Fremgangsmåte:

1. Avklar både struktur og innhold før intervjuet gjennomføres.
2. Intervjuer kan inndeles i 3 hoveddeler:
  1. Presentasjon og introduksjon, herunder intervjuets formål, avklaring av konfidensialitet osv.
  2. Del 2 vil inneholde selve intervju spørsmålene. Graden av spesifisitet i spørsmålsstillingen vil avgjøre hvor "vide" svar man kan forvente. Avgrensede spørsmål gir som hovedregel avgrensede svar.
  3. Del 3 kan inneholde en oppsummering av hovedpunktene fra intervjuet. Orienter om hva som nå vil skje videre og deretter avslutte intervjuet.
3. Spørsmålstyper:

Tema	Spørsmålsformulering	For-tid	Nå-tid	Fremtid
Atferd	hva gjør du når..			
Meninger/verdier	hva syns du om...			
Følelser/emosjoner	hvordan opplevde du..			
Kunnskap	hva vet du om...			
Demografi	alder, kjønn, stilling ..			

3. Dersom intervjuene gjennomføres av flere intervjuere er det viktig å ha et standardisert skjema slik at man vet hvordan ulike svar skal skåres. Dette for å hindre at ulike oppfatninger blant intervjuerne får "farge" svarene for mye.
4. Resultatene systematiseres og tolkes med henblikk på hvordan resultatene skal presenteres.

## Prinsipp

- Boksen til høyre i figuren angir problemet (uønskede effekter)
- De lange pilene representerer hovedårsakskategorier
- Kortere piler på disse igjen representerer ulike bakenforliggende årsaker bak hver hovedkategori.

## Fremgangsmåte

1. Identifiser ulike hovedårsakskategorier. Sett problemet i en boks til høyre, og tegn en lang linje som peker mot boksen.
2. Finn primære årsaker til problemet. Disse registreres som lange piler på den horisontale akse. Det er flere måter å komme frem til disse hovedkategoriene på:
  - Brainstorming
  - 7 M varianten - **M**askin, **M**åling, **M**ateriell, **M**iljø, **M**etoder, **M**ennesker, **M**anagement

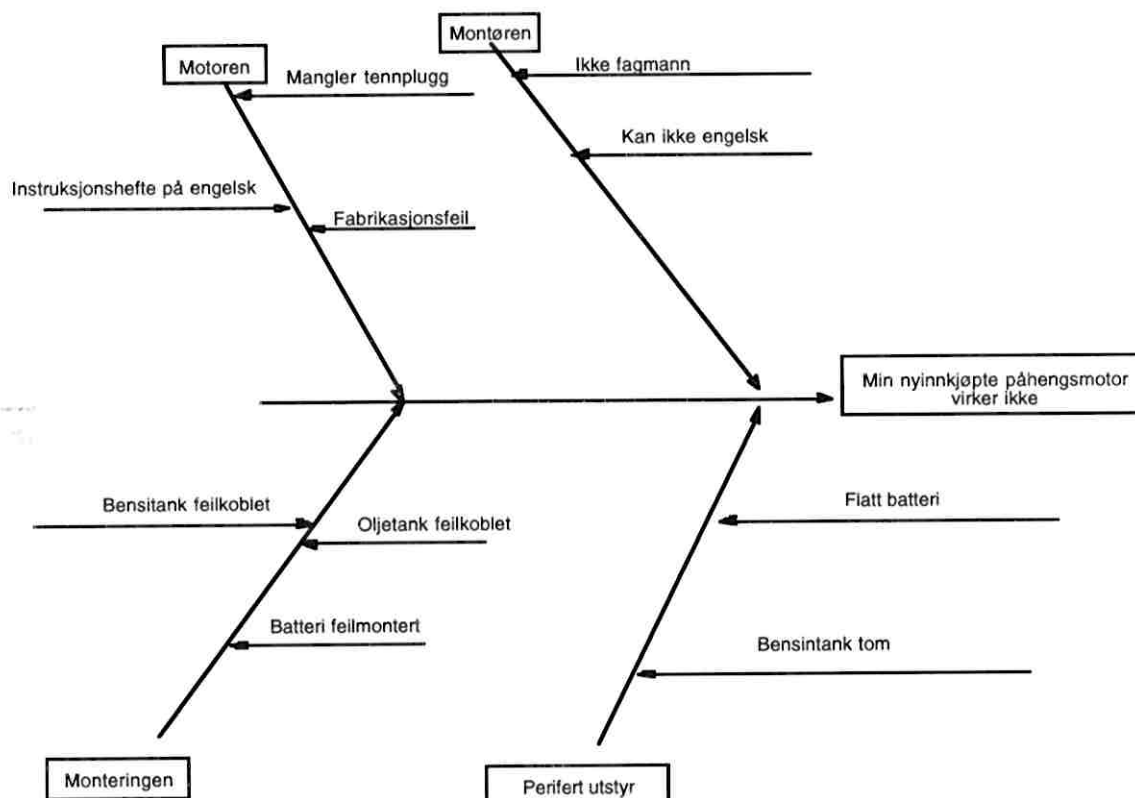
Her tar vi utgangspunkt i 7 M varianten, i den utstrekning disse 7 passer.

3. Med utgangspunkt i hovedårsakskategoriene finnes så de bakenforliggende årsaker innenfor hver hovedkategori. På dette stadiet skrives ideene ned uten at relevans diskuteres. Årsaksopplistingen kan gjerne gå på rundgang, som ved brainstorming. Når en begynner å si pass, slippes ordet fritt.
4. Når alle har fått gitt sine bidrag, diskuteres årsakene i gruppen. Usannsynlige årsaker fjernes.

## Råd

- Som analyseverktøy egner metoden seg best for arbeid i grupper
- Tilrettelegger bør ha kjennskap til brainstorming
- Deltakerne må være kompetente i forhold til den problemstillingen som skal analyseres
- Årsakene avdekkes "bakover" ved å spørre "Hva er årsaken til..."
- Dersom dere drukner i årsaker har dere ikke definert problemet godt nok. Begynn fra begynnelsen igjen med en klarere og snevrere definert problemstilling. Om nødvendig formuler delproblemstillinger og gjennomfør flere analyser.
- Husk at målet ikke er å fordele skyld, men å forstå problemet tilstrekkelig til å kunne foreslå effektive løsninger.
- Bruk store diagram - ikke forvent at folk deltar helhjertet dersom de ikke ser diagrammet.
- Det anbefales å bruke tavle eller å lime sammen flere flipover ark, og skrive årsakene på store gule klisterlapper med tusj.

## Eksempel på Årsak/virkning diagram.



### 7.5.3.9 Sammenhengsdiagram (SD).

#### Formål:

I planlegging og problemløsning er det ikke nok med mange ideer. Det tidligere omtalte Affinitetsdiagrammet er en teknikk for både idegenerering og organisering av ideene i familiegrupper, men mengden av ideer er like stor.

Gjennom SD får man frem et mønster som gjør det mulig å skille de mange trivielle fra de viktige få. JMF Paretdiagram. SD er resultatet av kreativt og logisk arbeid. Det ferdige digrammet viser den logiske eller sekvensielle sammenhengen mellom ideer, hendelser og problemer, alt avhengig av hva SD brukes til.

For å lette arbeidet bør det brukes et kort eller en 3 M post it lapp for hver ide eller karakteristikk slik som ved oppbygningen av et AD. I det etterfølgende brukes derfor betegnelsen kort for en idè , hendelse eller problemstilling som er beskrevet.

- Plasser familiegrupper som tilsynelatende har et slektsforhold nært hverandre hvis du velger å bruke hele diagrammet
- Sørg for at det er rom nok mellom kortene til å tegne pilen som viser sammenheng.

b) Tilfeldig plassering av kortene:

- Gå ut fra en ren idedugnad uten gruppering av idèene eller fjern alle kort med familiegruppebetegnelse fra AD
- Bland kortene og fordel dem tilfeldig på arbeidsflaten. Arbeid for å finne sammenheng ut fra dette kaoset.

c) Plassering av ett og ett kort

- Plasser alle kortene ved siden av arbeidsflaten slik at alle ser dem
- Velg ett kort fra samlingen og plasser det i arbeidsflatens sentrum. Still spørsmålet: "Er noen av de andre kortene årsak til eller resultat av dette kortet"
- Kortene som velges plasseres ved siden av kortet som er plassert og tegn en pil mellom dem:



Gjenta dette spørsmålet igjen og igjen inntil alle kortene er flyttet over til arbeidsflaten. Hver gang ett kort plasseres på arbeidsflaten så spør også: "Vil dette kortet komme som resultat av eller være årsak til noen av de andre kortene som nå er plassert på arbeidsflaten?"

**Råd:**

- SD er ikke egnet i enhver situasjon. En tommelfingerregel er at det bør være mellom 15 og 50 kort. Hvis det er færre enn 15 er temaet for enkelt til at SD er hensiktsmessig. Hvis det er mer enn 50 vil temaet ofte være for komplisert.
- Unngå å generer nye kort under prosessen hvis det ikke er helt nødvendig. Om man ikke holder tilbake her er det fare for at arbeidet kan eksplodere i en uhåndterbar mengde med kort.
- Sørg for at det er tilstrekkelig rom mellom kortene til å tegne piler.



### 7.5.3.10 Tre-diagram

#### **Formål:**

Bryte mål ned i deloppgaver (hvordan - hvordan diagram) eller å avdekke ulike årsakskjeder til et problem (hvorfor - hvorfor diagram). "Hvordan-hvordan" er en planleggingsteknikk, mens "hvorfor-hvorfor" er en analyse teknikk. Vi har valgt å behandle begge under ett her.

#### **Anvendelse:**

- Når man vet eller har mistanke om at implementeringen av en løsning vil bli kompleks.
- Når det har alvorlige konsekvenser å overse viktige oppgaver i implementeringen av en løsning
- Når en oppgave som tidligere er blitt vurdert som enkel å gjennomføre har mislykkes gjentatte ganger
- Når du trenger å oversette vage brukerkrav til operasjonelle og klare karakteristika. Eks. Teknikken vil være nyttig dersom man skal operasjonalisere ønsket om å ha en "brukervennlig" videospiller ned til de ulike produktspesifikasjoner som må til for å oppnå dette kravet. Teknikken vil også tydeliggjøre hvilke karakterstika man kan kontrollere.
- Når man trenger å utforske alle mulige årsaker til et problem. Den kan f. eks. brukes til å avdekke mulige årsaker til at toppledelsen i en organisasjon ikke støtter TKL implementering.
- Når man trenger kunnskap om det første målet som må oppnås dersom man ønsker å skape større organisatoriske målsettinger. Teknikken vil f.eks. være hjelpsom for en TKL tilrettelegger som trenger å avdekke hva som er oppnådd pr i dag og hvor de største hullene foreligger.

### 7.5.3.11 Løsning - virkning diagram

#### Formål:

Når vi skal analysere årsaken til et problem kan vi bruke et årsak - virkning diagram. Etter å ha gjennomgått problemstillingen vil vi gjerne ha flere forslag til løsninger på problemet. Det er viktig å få frem mulige effekter av hvert enkelt løsningsforslag. Vi vil da kunne velge riktig løsning fordi vi kan se konsekvensene ved gjennomføring av de ulike forslagene.

For å få frem de mulige effekter av et løsningsforslag kan vi benytte et løsning-virkning diagram.

#### Prinsipp:

- Boksen til venstre angir løsningen
- De lange pilene er hovedeffekter

#### Fremgangsmåte:

1. Sett løsningsforslaget i en boks til venstre og tegn en lang linje som peker mot boksen.
2. Finn primære effekter til løsningen. Disse registreres som lange piler på den horisontale akse. Det er flere måter å komme frem til disse hovedkategoriene på.
  - Brainstorming
  - 7 M varianten - **M**askin, **M**åling, **M**ateriell, **M**iljø, **M**etoder, **M**ennesker, **M**anagement

#### Råd:

- Som analyseverktøy egner metoden seg best for arbeid i grupper
- Tilrettelegger bør ha kjennskap til brainstorming
- Deltakerne må være kompetente i forhold til den problemstillingen som skal analyseres
- Bruk store diagram - ikke forvent at folk deltar helhjertet dersom de ikke ser diagrammet.

Vi skal her være klar over at vektallene og verditalleene er subjektive og derfor vil andre personer bruke andre verdier. Skjemaet hjelper meg til å finne de beste valg utfra **mine** preferanser.

### **7.5.3.13      Spredningsdiagram (X-Y Plott)**

#### **Formål:**

Å studere mulige sammenhenger mellom to parametre

#### **Prinsipp:**

Spredningsdiagrammet skal vise:

- Om det er sammenheng mellom de to parametrene
- Hvor sterk/klar denne sammenhengen eventuelt er
- Sier ingenting om årsak/virkningsforhold mellom de to parametrene.
- Dataskyens *form* forteller om vi har en korrelasjon eller ikke.
- Dataskyens retning i koordinatsystemet forteller om korrelasjonen er positiv eller negativ

## Fremgangsmåte:

1. Bestem klassene
2. Lag et søylediagram med en søyle for hver klasse
3. Excell eller tilsvarende programmer egner seg godt for dette

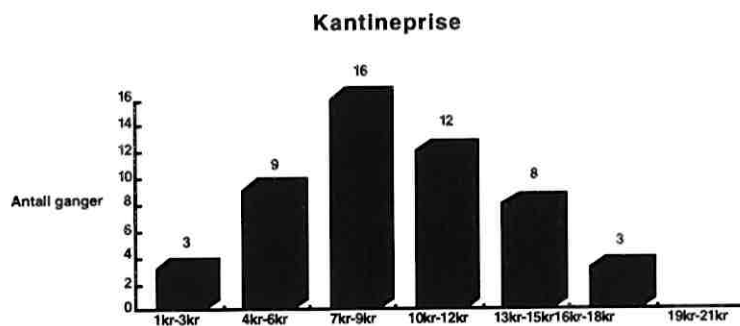
## Råd:

- Vurder hvor mange klasser man ønsker å dele datamaterialet i. Bruk følgende materiell som rettleiding for forholdet mellom antall verdier og antall klasser:

### Antall data (verdier)    Antall klasser

Under 50	5-7
50-100	6-10
100-250	7-12
over 250	10-20

Eks



## **8. Grupper og relasjonelle ferdigheter**

### **8.1 Hva menes med grupper?**

Betegnelsen gruppe i en TKL sammenheng henviser til en samling mennesker som arbeider sammen for å nå et mål. Målet kan være å løse et problem - å forbedre en prosess eller å utføre et oppdrag. En gruppe kan være sammensatt av mennesker fra en og samme avdeling - eller tverrsektorielt sammensatt med personer fra flere avdelinger.

### **8.2 Hvorfor fokus på grupper?**

Mange OU aktiviteter er rettet mot å ivareta og forbedre gruppers funksjon i kommuneorganisasjonen. Dette skyldes at mange deler av arbeidet foregår i grupper. Organisatorisk ytelse vil derfor i stor grad være påvirket og styrt av kvaliteten på gruppearbeidet. Kunnskap og ferdigheter om dette emnet er derfor av avgjørende betydning for å lykkes med TKL satsingen.

Samarbeid er en helt sentral forutsetning for å oppnå Totalkvalitet innen en organisasjon. Grupper bør benyttes overalt hvor dette oppleves hensiktsmessig. Forskning og praktisk erfaring har vist at effektive grupper yter mer enn summen av enkeltindividene som deltar i gruppen.

Fordelene med gruppearbeid er åpenbare. Kort fortalt kan vi jo si at "flere hoder tenker bedre enn ett".

- Gruppearbeid gir flere ideer
- En gruppe besitter større erfaringsbakgrunn enn enkeltpersoner
- Grupper kan, ved å inspirere hverandre og å bygge på hverandres ideer gi en bedret ytelse enn summen av enkeltindividene- en såkalt "synergi effekt".
- I tillegg har velfungerende effektive grupper også en klar sosial funksjon på arbeidsplassen.
- Det er viktig av vi lærer oss å skille mellom effektivt gruppearbeid og den håpløsheten som kan spre seg under dårlig planlagt møter.

## 8.5 Sentrale momenter ved gjennomføring av gruppearbeid

### 8.5.1 Målfastsetting

- Klarlegg målene - målene må være *forstått* og *akseptert* av hvert av gruppemedlemmene. Uklarhet om gruppens målsetting må avklares for at gruppen skal kunne arbeide effektivt.
- Identifiser, tidfest og organiser de ulike oppgaver som må gjennomføres for å nå gruppens mål
- Beregn ressursbehov for de ulike oppgaver
- Gjennomgå planen og sikre at man har enighet omkring følgende punkter
  - Hva er det vi arbeider mot?
  - Hvilke oppgaver må gjennomføres for å nå dit?
  - Hvilken rekkefølge skal oppgavene gjennomføres i?
  - Hvilke ressurser trenger vi?
  - Hvordan organiserer vi arbeidet?

### 8.5.2 Problemløsningsprosessen

- Etter at gruppen har satt opp en overordnet plan for gruppearbeidet kan selve problemløsningsprosessen starte. Det er viktig å sikre at gruppen bruker energi på å komme videre i forhold til å løse de *oppgaver* gruppen er satt til. Prosessovervåking hvor man sikrer at deltakerne holder et *klart blick mot målet* er derfor essensielt.
- Gruppen vil kunne dra stor nytte av å bruke *Problemløsningsmetodikken*. Gjennom prosessen er det viktig med jevne mellomrom å bruke kreative teknikker og teste enighet m.h.t. mål innen gruppen.

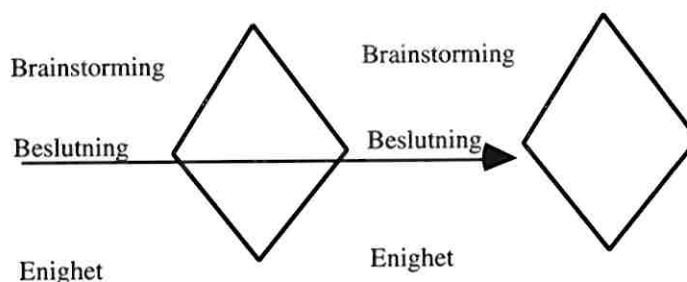


Fig 1

- Gruppeleder har et spesielt ansvar m.h.t. å sikre at gruppen holder seg til avtalt prosess og ikke mister målet av synet. Dersom prosessen går av sporet og medlemmene bruker tid på å løse andre oppgaver enn de man på forhånd var blitt enige om å løse er det gruppeleders oppgave å få medlemmene tilbake på sporet igjen.

## **8.6.2 Gruppeleder:**

Samme som for medlemmer - i tillegg:

- Sikre bred deltakelse
- Sikre overholdelse av plan. Holde kronologi i oppgavefordeling og fremdrift. Opprettholde fastsatt retning mot målet.
- Bruke PLM med dertil passende teknikker.

### **8.6.2.1 Aktiviteter for gruppeleder for å sikre måloppnåelse:**

- Sikre at gruppen har en sammensetning som er tilpasset oppgaven både m.h.t kunnskaper og evner
- Sikre at gruppens mål er i overensstemmelse med organisasjonens mål - og at gruppens mål er kommunisert, forstått og akseptert av medlemmene.
- Sikre at man stadig vurderer samsvaret mellom gruppens mål og organisasjonens mål
- Sikre klar rolle og ansvarsfordeling
- Lede og styre arbeidet i gruppen - Gruppeleders rolle er primært å lede - *ikke* å vurdere
- Løse opp konflikter, fastlåste situasjoner. Skape konsensus.
- Sikre at gruppen vurderer hvordan den arbeider (både vekt på prosess og resultater/fremdrift).
- Sikre gode grenseflaterelasjoner (kontakt med omgivelsene)
- Sikre jevn deltakelse fra alle i gruppen. Dempe møteplagere.

<b>Tillit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stoler ikke på hverandre "Jeg er usikker på om du vil misbruke det jeg nå sier"</li> <li>• Overdreven høflighet</li> <li>• Forsiktighet</li> <li>• På vakt</li> <li>• Frykt for å bli kritisert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tillit</li> <li>• Respekt</li> <li>• Frimodighet</li> <li>• Konflikttoleranse</li> </ul>
<b>Konflikter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enten destruktive kriger eller total mangel på at motsetninge kommer til uttrykk. Frykt for at gruppen ikke tåler konflikter.</li> <li>• Idyllisering og vekt på å opprettholde god stemning fremfor å fokusere på hvordan gruppen presterer i forhold til gruppen mål.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saklig uenighet</li> <li>• Konstruktiv meningsbrytning</li> <li>• Emosjonell aksept for uenighet</li> </ul>



## 9. Oppsummerende drøfting

Denne rapporten er skrevet med både et *praktisk-instrumentelt* og et *evaluerende-problematiserende* siktemål.

Den første målsettingen dreier seg om å gi kommuner en del råd og vink om hvordan kvalitetsforbedringsprosesser kan initieres og organiseres, hvilke teknikker som kan brukes, hvordan man kan legge til rette for medvirkning og gruppebaserte prosesser osv. Hovedfokus er satt på problematikk knyttet til oppstart og igangsetting av arbeidet. Selv om dette er tenkt som konkrete råd når det gjelder praktisk kvalitetsarbeid, er det viktig å understreke at kommunene selv må velge løsninger, og finne sin egen vei til utvikling av kvalitet. De teknikkene som blir presentert i kapittel 7 må derfor først og fremst betraktes som en "verktøykasse" kommunene kan bruke i sitt utviklingsarbeid, og ikke som en ferdig "oppskrift" på konkret kvalitetsforbedringsarbeid. Vi har begrensede konkrete erfaringer når det gjelder spørsmålet om hvordan disse teknikkene og virkemidlene fungerer i praksis i kommunal virksomhet. Her ligger det et betydelig behov for videreutvikling for å tilpasse disse til situasjonen i kommunene. Dette oppnås best gjennom et praktisk utviklingsarbeid i kommunene

Den andre målsettingen har vært å presentere og problematisere *erfaringer* fra kommuner som har kommet i gang med utviklingsarbeid på dette feltet. Her tas det utgangspunkt i fire kommuner, Rennesøy, Karmøy, Sarpsborg og Ås, som på ulike måter er i ferd med å gjennomføre utviklingsprosesser med kvalitetsforbedring som siktemål. De fleste av disse er bare kommet til oppstarten av dette arbeidet, og har 1-3 års arbeid foran seg før de har gjennomført planene sine. Unntaket her er Sarpsborg, som startet arbeidet allerede i 1992. Kommunene har valgt litt forskjellig profil, og har også kommet ulikt langt i arbeidet.

Selv om forsøkskommunene ennå stort sett befinner seg i en oppstartfase, er det grunn til å peke på noen generelle utviklingstrekk og foreløpige erfaringer fra utviklingsarbeidet. Samlet peker disse på en rekke *utfordringer* kommunene står overfor i sitt utviklingsarbeid. Vårt utgangspunkt er en tro på at TKL vil ha mye å tilføre, men at det samtidig er viktig å ha et realistisk syn på hvilke muligheter som ligger i konseptet.

For det første representerer en kvalitetsforbedringsprosess basert på prinsippene i TKL en utfordring med hensyn til *ressursbruk*. Kritiske faktorer her er tid, penger og leders oppmerksomhet. Flere av kommunene som har startet slike prosesser bruker til dels store beløp til ekstern konsulenthjelp. Det er f.eks. et stort behov for ekstra ressurser til opplæring. Dette er i seg selv kostbart, og kan ta en del tid for den enkelte medarbeider. For kommunene er det ekstra stort behov for modeller som gjør det mulig å forenkle dette, for å gjøre det mulig å gjennomføre prosessen mest mulig for egen motor. F.eks. kan det være aktuelt for kommunene å ta i bruk en enklere opplæringsmodell for kvalitetsforbedring enn det som er mulig i næringslivet. F.eks. kan det være en mulighet å la de som mottar den første grunnleggende opplæringen få ansvar for å følge opp nedover i egne rekker. Men dette reiser igjen, som vi skal komme til, problemer knyttet til å oppnå lik gjennomføring tvers gjennom hele organisasjonen.

ord at prinsippene blir en selvfølgelig del av de ansattes virkelighet. Det dreier seg her delvis om avlæring av gammel praksis, dels om læring av ny praksis.

Erfaringene fra forsøkskommunene tyder på at dette er et gjennomgripende problem. Prinsippene og idealene bak TKL blir forstått og akseptert, problemet er å få folk til å etterleve disse i praksis. For det videre utviklingsarbeidet i kommunene blir dette en viktig utfordring. Mye tyder på at aktivitetene står i fare for å "dabbe" av dersom man ikke klarer å opprettholde et konstant trykk fra toppen. Tiltak blir igangsatt for så å dø ut. Dette vil i neste omgang sette arbeidet i miskreditt, og føre til lavere motivasjon. Den store utfordringen for kommunene er derfor spørsmålet om hvordan man skal klare å opprettholde en kontinuerlig aktivitet. Hvordan klarer man overgangen fra prosjekt til prosess? På lengre sikt er målet å etablere kvalitetsforbedring som en selvgående aktivitet.

Poenget med å utvikle en lærende organisasjon er å etablere systemer for læring om hvordan organisasjonen fungerer i forhold til sine omgivelser, for i neste omgang å ha muligheten til å foreta endringer og tilpasninger. Læring og endring skal foregå kontinuerlig. Det er her et spørsmål om læring og kvalitetsforbedring er to sider av samme sak, eller om dette kommer i konflikt med hverandre. TKL er et konsept som kan bidra til å legge til rette for mer læring i organisasjoner, ved den vekt som legges på deltakelse, brukerkontakt, vektlegging av kontinuerlig endring osv (Hauge 1994). Samtidig ligger det en fare for læringsevnen dersom en TKL-prosess blir et rituale - at det viktigste blir å gjennomføre prosessen etter formelle krav og standarder ut fra "læreboka", uten en tilpasning til lokale forhold. Det har vært et poeng med denne rapporten å få fram at det kan være flere veier til kvalitetskommunen, selv om vi så langt har forsøkt å gi konkrete råd om praktisk gjennomføring.

For det femte reiser TKL en utfordring til kommunens *ledelsesform*. Prinsippet for ledelse som ligger bak TKL kan oppsummeres i begrepet "medvirkningsbasert ledelse". Dette ledelsesprinsippet kommer i tillegg til tradisjonelle ledelsesformer - f.eks. hierarkisk styring. Spørsmålet er om disse formene kommer i konflikt med hverandre. Erfaringene fra forsøkskommunene kan tyde på at innføring av medvirkningsorienterte ledelsesformer krever en viss tilvenning og tilpassing. Det vil bl.a. kunne oppstå frustrasjon og misforståelser fordi ulike ledelsesprinsipper anvendes i ulike situasjoner. F.eks. kan kommunen ha som sitt uttalte mål å basere seg på medvirkning i forbindelse med kvalitetsutvikling, mens mer tradisjonelle, hierarkiske ledelsesformer vil være normalen i forbindelse med de løpende og rutinepregede prosessene, som f.eks. budsjettarbeidet. Her viser erfaringer at det lett kan oppstå misforståelser og uklarhet på grunn av at ulike aktører kan ha ulike forventninger til hvilke ledelsesprinsipper som anvendes i hvilke situasjoner. Dette setter krav til en opprydding og avklaring av når de ulike ledelsesprinsippene skal gjøres gjeldende.

En annen utfordring TKL reiser i tilknytning til kommunens ledelsesform er forholdet til målstyringskonseptet. Dette styringskonseptet har med stor tyngde, og med varierende hell, vært prøvd ut i en rekke kommuner de senere år. I et ledelsesperspektiv settes gjerne TKL opp som et motstykke til målstyring. Spørsmålet blir da hvordan disse ledelsesfilosofiene kan forenes. F.eks. har en hovedkritikk mot målstyringen vært den manglende evnen til å ta hensyn til mer kvalitative aspekter ved offentlig virksomhet. Tilsynelatende kan TKL være et supplement til målstyringen. Målstyring er først og

## Litteratur

- Aurdal, L.J og T.P. Hagen (1991): *Dilemmaet i endringsprosesser - makt eller mobilisering*. I Rose red (1991)
- Aune, A. (1993): *Kvalitetsstyrte bedrifter*. Ad Notam Oslo: Gyldendal
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (1985): *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. og J. P. Olsen (1990): "Kan organisasjonsformer väljast?", i N. Brunsson og J. P. Olsen (red): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Deming, W. E. (1986): *Out of the Crises*. Massachusetts Institute of Tecnology. |Cambridge. Mass.
- DiMaggio, P. J. og W. W. Powell (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", i W. W. Powell og P. J. (red): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Egeberg, M. (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling - bidrag til en anvendt statsvitenskap*. TANO A/S.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg og Christensen (1992): *Forvaltningskunnskap - forvaltningen i samfunnet*. TANO A/S.
- Elmore, R. F. (1980): *Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis in Public Policy*. Paper presented at international Workshop on interorganizational implementation systems. June 27.-30. at ERASMUS University. Rotterdam.
- Hauge, J., H. Rommetvedt og T. Tønnessen (1993): *Kvalitetskommuneprosjektet*. Forprosjektrapport. Rapport nr. RF 125/93.
- Hauge, J. og K. H. Olsen (1992): *Vil du være med så heng på! Evaluering av moderniseringsprogrammet for Telemark fylkeskommune*. Rapport RF 50/92.
- Hauge, J (1994) Læring og kvalitet - to sider av samme sak? I A. Farsund og T.Lie (red): *Organisatorisk læring. Perspektiver og opplegg for systematisk læring i offentlig forvaltning*. Arbeidsnotat RF 248
- Høyrup, M. (1988): Om sprogbruk og holdning i moderniseringsprogrammet. I K.H. Bentzon (red.): *Fra vekst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*. København, Center for offentlig organisasjon og styring

man innser at det vil ta tid før prosjektet gir konkrete resultater. At organisasjonen besitter en *hukommelse*, at det finnes noen som kan ivareta behovet for å tenke langsiktig. At organisasjonen har en viss evne til *abstraksjon*, at man klarer å overføre abstrakte begreper, som læring, til en forståelse av hva dette krever av konkret handling.

Kommunen hadde fra første øyeblikk en forholdsvis pragmatisk og avslappet holdning til hvilken "teori" eller skoleretning som skulle danne utgangspunktet for arbeidet. Poenget for kommunen har vært å få utviklingsprosessen til å fungere, ikke hvordan ulike elementer i denne passer sammen med et "utviklingskonsept" eller teoriretning. Det som var de sentrale premissene i utgangspunktet var at man ville gjennomføre en prosess basert på medvirkning, og med en "lærende organisasjon" som det endelige mål. For eksempel var det først et stykke underveis i prosessen at man "oppdaget" TKL, og så at denne ledelsesfilosofien passet overens med egen tenking og de utfordringer kommunen stod overfor. Kommunen hevder selv at de ikke har oppdaget TKL og sagt "dette innfører vi". Påvirkningen fra denne ledelsesfilosofien er først og fremst indirekte, bl.a. gjennom kontakten med SBA.

Et viktig utgangspunkt for prosjektet er at det ikke behøver å være noe motsetningsforhold mellom bred medvirkning fra ansatte og organisasjonens produktivitet. Tvert imot blir bred medvirkning fra de ansatte i utformingen av kommunens organisasjon, arbeidsformer etc. betraktet som en forutsetning for læring og kvalitetsforbedring.

Mevirkning er et begrep med varierende meninginnhold, f.eks. formell medvirkning gjennom avtaleverket, politisk deltakelse osv. I denne sammenheng er det særlig medvirkning i løsning av de konkrete arbeidsoppgavene, i utformingen av kommunens *arbeidsorganisasjon*, som står sentralt.

#### Organisering av prosessen

Prosjektet er på et overordnet nivå blitt ledet fra sentraladministrasjonen, gjennom organisasjonssjefen. Organisasjonssjefen har trukket inn andre ressurspersoner etter behov. Det er med andre ord valgt en forholdsvis enkel og uformell form for organisering av prosjektarbeidet.

Hvilken regi har prosjektledelsen lagt opp til i denne prosessen? Hvordan er selve prosessen lagt opp?

Et sentralt ledd i regien av LOM-prosjektet har vært bruken av s.k. *internkonsulenter* eller utviklingskonsulenter. Tankegangen her var at spesielt motiverte og kompetente medarbeidere skulle ha en veiledende rolle i forhold til prosjektutviklingen. Det ble signalisert på ulike måter til de ansatte at det ville være mulig å få definert en slik rolle for de som var interessert. Det ble også klarlagt at disse ville bli avlastet for sine faste arbeidsoppgaver. Internkonsulentene ble valgt ut på ulike måter. I utgangspunktet skulle disse melde seg ut fra egeninteresse, men i praksis ble en del av disse forespurgt av den sentrale prosjektledelsen. I alt ble 10 slike internkonsulenter plukket ut. Disse kom både fra sentraladministrasjonen og fra sektorene.

Disse er blitt gitt en relativt fri og selvstendig rolle. Rammene var så frie at den enkelte stort sett har kunnet bestemme innholdet i denne funksjonen selv.

I utgangspunktet tenkte man seg at internkonsulentene kunne ha en to-delt rolle:

*A. Ressursperson i egen etat*

*B: Internkonsulent i annen etat / avdeling*

Under A. har en tenkt seg at interkonsulenten kunne fungere som veileder for ledelsen i arbeidet med å utvikle medvirkningsbasert ledelse, være veileder under arbeidet med rutinebeskrivelser m.m. og i det hele tatt være en faglig ressursperson for organisasjonslæring, kvalitet, medvirkning osv.

Under B. ble det planlagt at internkonsulentene både kunne ha en rolle i gjennomføringen av to-årige LOM-prosjekt i andre sektorer enn de selv var ansatt, og fungere som veiledere i mer avgrensede tiltak (f.eks. kartleggingskonferanser).

Måten disse prosjektlederne har fungert på har variert mye, både over tid for den enkelte veileder, og mellom de ulike veilederne. Etter samtaler med fire av disse er det klart at disse har opplevd sin rolle forholdsvis ulikt. Inntrykket er at disse har fungert best når de har arbeidet overfor egen sektor. Overfor andre sektorer føler internkonsulentene selv at de er blitt for lite brukt eller trukket inn. Dette kan ha noe sammenheng med måten konsulentene ble plukket ut og lært opp på. Det er et klart inntrykk at internkonsulentene opplever å ha fått bruke for lite tid til å bli fortrolige med teori og begrepsapparat, og dermed utvikle en felles forståelsesramme. Arbeidet i gruppa med interkonsulenter har dermed blitt forholdsvis lite strukturert så langt. Gruppa ble utpekt først etter at arbeidet kom i gang, og har dermed ikke fulgt prosessen helt fra starten av. Samtidig kan en forklaring være at interkonsulentene har hatt en litt uklar status i kommuneorganisasjonen. De er plassert på siden av den formelle organisasjonsstrukturen. Dette gjør det vanskelig å fungere som en reell pådriver for arbeidet. Som en av konsulentene sa det:

"Det er vanskelig for meg å bestemme at vi skal ta i bruk noen av teknikkene som blir anbefalt, det er også vanskelig å følge opp overfor min sjef om ting virkelig blir gjort."

Det har også blitt sagt at enkelte etater har ønsket å få konsulenter utenfra i stedet for konsulenter fra egne rekker. Dette har trolig noe med problemer med å åpne seg for sine "egne" å gjøre.

I Sarpsborg kommune har det som en del av LOM-prosjektet vært lagt opp til at de enkelte etater og avdelinger kunne gjennomføre egne prosjekter. I disse prosjektene skulle det arbeides mer systematisk med de ulike virkemidlene som inngår i LOM i en periode på to år. Tanken var at prosessene skulle være selvbærende etter prosjektperioden. De såkalte internkonsulentene var her tiltenkt en rolle som prosjektledere i den enkelte etat. Utgangspunktet og målet for prosjektene var tosidig:

- Bidra til å finne en annen form for organisering i etaten / avdelingen.
- Bidra til å konkretisere og synliggjøre hvordan man kan arbeide med læring og medvirkningsbasert ledelse.

Tre driftsavdelinger ble valgt ut i første omgang, Park og idrett, Bygningsforvaltningen og Biblioteket

## Hvilke virkemidler er tatt i bruk?

I forbindelse med arbeidet er det tatt, eller forsøkt tatt i bruk, en lang rekke virkemidler eller teknikker. Disse er tatt i bruk på flere måter. For det første er det satt i gang avgrensede prosjekt i enkelte tjenester. For det andre er det lagt opp til at disse verktøyene skal rutineres også i tjenester som ikke gjennomfører slike prosjekt.

- *Medarbeidersamtaler.* Bruken av medarbeidersamtaler var ikke like godt innarbeidet i alle etater og avdelinger. Noen brukte ikke medarbeidersamtaler i det hele tatt. I andre tjenester var det litt tilfeldig hvordan dette ble brukt. Det ble derfor lagt opp til at dette ble brukt som et systematisk og aktivt virkemiddel i utviklingen av organisasjonen.

- *Stillingsbeskrivelser.* Dette tiltaket må sees i sammenheng med medarbeidersamtaler. Også her varierte praksis fra sted til sted. Hensikten er å bruke medarbeidersamtalene som et utgangspunkt for å lage stillingsbeskrivelser som kan revideres systematisk.

- *Avdelingsmøte.* Det er vanlig praksis i offentlig forvaltning å ha en formalisert møtstruktur i den enkelte enhet. Poenget også her var å få en mer systematisk bruk av dette som et tiltak for reell medvirkning i kommunen.

- *Rutinebeskrivelser.* I en nyorganisert kommune, der ulike strukturer, personer og arbeidsformer skal smeltes sammen var det naturlig å legge stor vekt på å utvikle felles arbeidsrutiner. Allerede tidlig i 1992 ble det derfor startet opp et arbeid med å lage rutinesbeskrivelser for de ulike tjenestene. Her ble ansatte fra de tidligere selvstendige kommunen satt sammen i grupper for å beskrive / utforme selve den instrumentelle målsettingen om å utforme bedre rutiner. Ved at ulike personer ble satt sammen bidro en sterkt til å utvikle en felles forståelse mellom disse.

- *Kartleggingskonferanser.* Kartleggingskonferanser ble som vi har sett tatt i bruk allerede i fasen før formell kommunesammenslåing. Denne typen tiltak har vist seg velegnet når en innenfor et begrenset tidsrom skal kartlegge mange synspunkt og få bred oversikt over en problemstilling. Også etter den første fasen har dette vært et mye brukt verktøy.

- *Opplæringsplaner.* Det ble tatt sikte på at alle etater/avdelinger skulle lage opplæringsplaner for egen virksomhet, som skulle revideres systematisk. Her er det litt uklart hvordan dette har fungert.

- *Erfaringssamlinger.* For å få i stand fortløpende læring underveis i prosessen har en her forsøkt å innføre samlinger som på en systematisk måte fanger opp og formidler videre erfaringene.

## Erfaringer

Hva slags lærdom kan trekkes av LOM-prosjektet i Sarpsborg mht. mulighetene for å drive et kontinuerlig, systematisk og langsiktig utviklingsarbeid? Hva viser erfaringene så langt, etter omtrent 2 1/2 års arbeid?

Prosjektet forutsetter at det er motivasjon og interesse blant ansatte på alle nivå for å delta aktivt i utviklingsarbeidet. Erfaringene fra prosjektet på dette punktet er noe blandede.

Interessen for å sette i gang "LOM-prosjekter" i etatene har ikke vært overveldende. Det har f.eks. kommet få idéer og forslag til f.eks nye prosjekter osv fra resten av organisasjonen. Fra ledere som har gjennomgått mye kurs etc. har det kommet reaksjoner på at prosjektet har tatt mye tid, og at man gjerne skulle disponert tiden annerledes. Men på den andre siden har det vært bred deltakelse og til dels stort engasjement på de søkekonferansene m.m. som har blitt gjennomført. Dette viser bl.a. at engasjement og mobilisering ikke kommer av seg selv. Deltakelsen kan være stor når det blir lagt til rette for dette.

Som nevnt foran var siktemålet med prosessen både praktisk-kortsiktig og mer langsiktig. På kort sikt var hensikten å finne fram til en bedre arbeidsorganisering i den nye kommunen. På lengre sikt å ta i bruk ulike virkemidler, bl.a. gjennomføre holdningsskapende tiltak som kunne bidra til å skape en "lærende organisasjon". Det kortsiktige siktemålet synes i stor grad å være oppnådd, ihvertfall i de etatene som har gjennomført prosjekter. I de andre etatene har vi foreløpig ikke oversikt over dette. Når det gjelder målsettingen om å utvikle en lærende organisasjon, er det foreløpige inntrykket at de ulike etatene har kommet ulikt langt. Et spørsmål for det videre arbeidet er hvorvidt de tiltakene som skal drive fram en utvikling mot en lærende organisasjon blir et aktivt læringsinstrument, eller om de over tid utvikler seg til å få et rituale-preg.

En foreløpig konklusjon er at denne typen prosjekter både synes å være lettest å gjennomføre, og også gir best resultat, når det finnes et akutt problem som krever en løsning. I de etatene som har vært mest aktive har de virkemidlene vi skisserte foran vist seg å gi en god innfallsvinkel til å finne fram til ny organisering, arbeidsformer osv. i etterkant av kommunesammenslåingen. Når de mest presserende organisasjonsproblemene som følge av kommunesammenslåingen har blitt løst har andre oppgaver overtatt oppmerksomheten. Det er derfor en viss mulighet for at den videre utviklingen mot å bli en lærende organisasjon vil stoppe opp. Når arbeidsorganisasjonen fungerer, vil oppmerksomheten bli rettet inn mot andre oppgaver. Hvorvidt dette blir forhindret avhenger bl.a. av hvorvidt prosjektledelsen klarer å opprettholde "trykket" i prosjektet - eller sagt med andre ord, hvorvidt tålmodighet og hukommelse i organisasjonen bevarer.

Et trekk som slår oss er at det politiske engasjementet i prosessen har vært bortimot fraværende. Prosjektet har i liten grad vært rettet mot kommunen som politisk organisasjon. Initiativet til prosjektet kom ikke i første rekke fra politisk hold. Svært få politikere har vist særlig interesse for å bidra i prosjektsammenheng. I enkelte tilfeller har politiske vedtak virket forstyrrende på gjennomføringen av prosjektet. Gjennomføringen har også vært et rent administrativt anliggende. Dette er i og for seg ikke uventet i og med at prosjektet i så stor grad har blitt definert som et tiltak rettet inn mot arbeidsorganisasjonen.

Et spørsmål her er hvorvidt det utvikler seg for stor avstand mellom det politiske og det administrative systemet i kommunen. Et tankekors i forlengelsen av dette er hvorvidt denne slagsiden i prosjektet kan bidra til at prosjektet ikke får den nødvendige oppmerksomhet og støtte fra politisk hold på lengre sikt, og dermed kan bli trengt til side til fordel for andre oppgaver. Det dreier seg kort og godt om prosjektets muligheter til å overleve på lang sikt, at den langsiktige planen om å bli en lærende organisasjon innen år

2002 blir fullført. I dag ser vi f.eks. tendenser til at løsning på kommunens økonomiske vanskeligheter i sterkere og sterkere grad blir et overskyggende problem.

Et annet trekk som slår oss er at prosjektet så langt har vært veldig sterkt orientert mot *interne* prosesser, mot kommunen som arbeidsorganisasjon, og i svært liten grad mot publikum- og *brukersiden* ved kommunalforvaltningen. Et kjennetegn ved TKL er som kjent en sterk fokusering på organisasjonens kunder, eller brukere (både interne og eksterne brukere. Når publikum i liten grad er lagt vekt på hittil, ihvertfall direkte, vil det kunne diskuteres i hvilken grad prosjektet kan kalles en TKL-prosess, selv om det hentes idéer og virkemidler fra denne tradisjonen. Denne diskusjonen skal ikke tas opp her. Poenget er at kommunen har anvendt en grunnleggende filosofi, metoder og arbeidsformer som er kjent bl.a. fra TKL.

## 6.5 Avslutning

Dette kapittelet har hatt fokus på de første fasene i selve kvalitetsforbedringsprosessen. Vi har her tatt utgangspunkt i PUFF-sirkelen. Siden de forskjellige kommunene har startet opp på ulikt tidspunkt, og befinner seg i ulike faser i arbeidet, er det ikke mulig å gi en systematisk og fullstendig framstilling av hvordan kommunene kan fullføre en slik prosess. I stedet må vi konsentrere oss om visse deler av dette arbeidet.

For det første har vi lagt vekt på spørsmålet om hvordan kommunene kan kartlegge sin egen virksomhet i forkant av selve kvalitetsforbedringen. Kommunene har vektlagt dette ulikt og hatt ulike opplegg for gjennomføring. En modell kan være å gjennomføre omfattende og overgripende spørreundersøkelser vedrørende arbeidsmiljø, brukertilfredshet osv. En annen modell kan være å gjennomføre kartleggingskonferanser basert på deltakelse fra de ansatte. En tredje modell kan være, evt. med hjelp fra eksterne konsulenter, å gjennomføre konkurranseanalyser, strategiske analyser, intervju av nøkkelpersonell osv.

For det andre legges det vekt på spørsmålet om utføring - iverksetting av tiltak og forbedringer i selve kvalitetsforbedringsarbeidet. I denne sammenheng har vi konsentrert oss om Sarpsborg kommune, som er den kommunen som har arbeidet lengst med disse spørsmålene. Sarpsborg kommune representerer en interessant tilnærming til spørsmålet om hvordan en kommune kan arbeide langsiktig med kvalitetsforbedring.





## DEL III: TEKNIKKER OG METODER I KVALITETSFORBEDRING

### 7. Problemløsningsmetodikk og -teknikker

Siktemålet med dette kapitlet er dels å gi en oversikt over de ulike trinnene i problemløsningsmetodikken, og dels presentere ulike teknikker knyttet til det enkelte trinn i problemløsningsmetodikken. I framstillingen er vi primært opptatt av å beskrive framgangsmåter og teknikker som et utgangspunkt for utprøving i ulike kommuner. Framstillingen er derfor i liten utstrekning illustrert med eksempler hentet fra kommunal sektor. Først må framgangsmåten og teknikkene prøves ut i større grad i konkret forbedringsarbeid, både for å kunne si noe om hvilke teknikker som fungerer best i kommunal virksomhet og for å eksemplifisere erfaringene. I denne omgang fokuseres det derfor på å gi en oversikt over framgangsmåte og teknikker uten å trekke endelige konklusjoner om anvendeligheten i kommunale organisasjoner.

I de fleste kommuner vil en stadig oppleve at det oppstår problemer eller situasjoner som avviker fra ønsket situasjon eller etablerte "standarder". Problemene har forskjellige årsaker og krever ofte skreddersydde løsninger. På tross av at problemene er forskjellige, viser erfaring (hovedsaklig fra privat sektor) at man kan benytte en standardisert og enhetlig framgangsmåte for å løse problemene uavhengig av problemets natur. En slik framgangsmåte kan være systematisk bruk av problemløsningsmetodikk. Denne gir mulighet for medarbeidere på flere nivå og områder å delta i forbedringsarbeidet på en felles metodisk plattform.

#### 7.1 Kvalitetsforbedring og metodikk

Moderne kvalitetssystemer er konsentrert om prosess-styring og inneholder en rekke verktøy for å sikre at arbeidsprosessene gir best mulige tjenester. Jevnlige revisjoner av prosessene mot etablerte standarder skal sikre at metoder og rutiner avspeiles i organisasjonen, mens bruk av statistiske metoder og avviksregistrering skal gi et bredere datagrunnlag for å evaluere hvorvidt arbeidsprosessene fungerer tilfredstillende. Finner man systematiske avvik fra standardene eller avdekker fundamentale problemer med å oppnå planlagt kvalitet, må man iverksette tiltak for å forbedre prosessen. I en slik situasjon kan man benytte *problemløsningsmetodikken*.

Kontinuerlig forbedring krever i tillegg at man inntar en aktiv holdning og foretar en uavhengig evaluering av prosessene med tanke på forbedring, uten at man nødvendigvis kan hevde at man har problemer med prosessen. Med andre ord trenger man ikke være dårlig for å bli bedre. Evalueringen kan skje på bakgrunn av krav fra brukerne knyttet til utformingen av de kommunale tjenestene, ønsker fra de ansatte om å forbedre

arbeidsmiljøet ol. eller ulike krav fra politikerne. Problemløsningsmetodikken er primært beregnet til å sikre kontinuerlig forbedring av prosessytelse - dvs. beslutningsprosesser og arbeidsformer i kommunen.

Til hvert av trinnene i problemløsningsmetodikken er det listet opp ulike teknikker. Dette er eksempler på teknikker som kan brukes i tilknytning til de ulike trinnene. De kan også brukes på andre steder enn der de er nevnt.

## 7.2 Problemløsningsmetodikken

### 7.2.1 Innledning

Problemløsningsmetodikken består av en systematisk bruk av problemløsningsteknikker, også kalt problemløsningsverktøy. Den beskrevne metodikken tar utgangspunkt i tradisjonell problemløsningsmetodikk og kan brukes ved forandringer innen

- Arbeidsprosesser
- Systemer
- Rammebetingelser
- Ledelsesforhold

I kapittel 5 så vi nærmere på den såkalte PUFF-sirkelen (Planlegge, Utføre, Følge opp, Forbedre). Sirkelen er en måte å inndele fasene i TKL-prosessen. Disse fasene kan kobles til de ulike trinnene i problemløsningsmetodikken. Dette forholdet er vist i tabell 7.1.

PUFF-sirkelen (4 faser)

Problemløsningsmetodikken (7 trinn)

Planlegging (P)	Formuler problem Samle data Finn årsaker
Utføre (U)	Finn løsninger Implementer
Følge opp (F)	Evaluer resultatene
Forbedre (F)	Standardiser

**Tabell 7.1 Forholdet mellom problemløsningsmetodikk og PUFF-sirkelen**

Figuren viser de 7 stegene i problemløsningsmetodikken. Metodikken kan benyttes til å løse konkrete problemer i forbindelse med alle aktiviteter som utføres i organisasjonen. Problemløsningsmetodikken forutsetter at løsninger eller forbedringer følges opp i praksis, og kontrolleres gjennom de etablerte rutiner for overvåking og revisjon av prosesser. Metodikken egner seg best der man har dokumenterte avvik eller problemer.

## 7.3 Trinnene i problemløsningsmetodikken

### 7.3.1 Formuler problem

STEG	
1.	Formuler problem
2.	Samle data
3.	Finn årsaker
4.	Finn løsninger
5.	Implementer
6.	Evaluer resultater
7.	Standardiser

Metodikken starter ved at man identifiserer overordnede problemer i en prosess. Det kan være store eller små problemer som det ønskes gjort noe med. Oftest vil det være snakk om å kartlegge og prioritere mellom ulike problemområder.

#### Aktiviteter:

- Sikre at man kjenner dagens prosess, beskriv prosessen hvis nødvendig f.eks v.h.a. et flytdiagram
- Identifiser type problem, konsentrer innsatsen om problemer knyttet til prosessen
- Avgjør hvor viktig problemet er sett fra kommunen, brukeren, statlige myndigheter etc.
- Avgjør hvor komplekst og/eller omfattende problemet er
- Sett realistiske mål for forbedring og finn suksesskriterier eller målekriterier som kan benyttes for evaluering av måloppfyllelsen

#### Teknikker<sup>5</sup>:

- Affinitetsdiagram
- Brainstorming (Idedugnad)
- Flytdiagram
- Problemdefineringskjema

---

<sup>5</sup> De ulike teknikkene beskrives nærmere senere i kapitlet.

## Noen råd:

- Bruk nok tid til å definere problemet. Uklar problemdefinering resulterer som regel i at endrings - eller forbedringsarbeid flyter ut og resultatene uteblir.
- En problemløsningsgruppe bør ikke uten videre akseptere en problemdefinisjon "fra himmelen". Gruppen er selv ansvarlig for å definere problemstillingen slik at den er forstått og akseptert av dem som skal bidra til å løse problemet. Innhent og bruk så mye data som det er behov for for å identifisere og avgrense problemet, (verken for mye eller for lite).
- Konverter forbedringsbaserte problembeskrivelser, f. eks. "forbedre evnen til å levere i rett tid" til svakhetsbaserte problembeskrivelser. Dette stimulerer til fokusering på fakta og reduserer trangen til å gå rett på løsningen før årsakene virkelig er forstått.
- Unngå problemer som skriver seg fra enkeltstående tilfeller og som neppe vil oppstå en gang til.
- Problembeskrivelse er en kontinuerlig prosess. Vær ikke for spesifikk første gang. Når data er samlet og analysert kan gruppen gå tilbake og revidere problembeskrivelsen dersom dette er hensiktsmessig.
- Forsøk å kvantifisere et foreløpig mål. Dere kan revidere dette etter at dataene er samlet inn og når problemforståelsen har blitt enda bedre. Unngå urealistiske mål.
- Ikke anta at alle skjønner hvorfor det er viktig å få løst dette problemet. Dokumenter hvorfor det er viktig å løse nettopp denne oppgaven.
- Bestem når problemet skal være løst. Det kan være verd å ha i minne at problemløsning ofte krever lang tid.

### 7.3.2 Samle data

STEG	
1.	Formuler problem
2.	Samle data
3.	Finn årsaker
4.	Finn løsninger
5.	Implementer
6.	Evaluer resultater
7.	Standardiser

Datainnsamlingen er grunnlaget for å finne årsakene til problemet. Flere sider av problemet belyses og problemets spesifikke egenskaper forsøkes avdekket.

### **Aktiviteter:**

- Lag plan for datainnsamling
- Avgjør hvilke type informasjon (data) man trenger for å avdekke hovedårsaker til problemet
- Gjennomfør datainnsamling
- Avgjør hvor komplekst/omfattende problemet er (tentativ)

### **Teknikker:**

- Driftsdiagram (tidsplott)
- Intervjuer
- Spørreskjema (brukerundersøkelser)

### **Noen råd:**

- Stol ikke på eksisterende data og historisk informasjon uten videre. Rapporter kan være uklare. Problemet kan ha blitt definert på en annen måte tidligere, noe som kan redusere overføringsverdien fra tidligere innsamlede data og gjøre disse dataene lite egnet til dagens situasjon.
- Gå ut dit hvor tingene skjer for å registrere hva som faktisk foregår. Gå på " oppdagelsesferd". Du kan ikke få denne erfaringen på kontoret eller i møterommet.
- Pass på at datainnsamlingen ikke i for stor grad blir styrt av dataenes "tilgjengelighet". Finn data som gir et helhetlig bilde av problemet - ikke bare data som er godt synlige og lette å registrere.
- Bruk gjerne årsak-virkningsteknikken (fiskebeindiagram) til å gjøre antakelser om årsaker når datainnsamlingen planlegges. Dette kan være til hjelp til å identifisere hvilke data som bør samles.
- Trekk delkonklusjoner underveis i datainnsamlingen om mulige årsaker. Hvis datainnsamlingen og refleksjoner underveis viser at problemet bør redefineres, så gjør det.

### 7.3.3 Finn årsaker

STEG
1. Formuler problem
2. Samle data
3. Finn årsaker
4. Finn løsninger
5. Implementer
6. Evaluer resultater
7. Standardiser

Hensikten i steg tre er å finne grunnleggende årsaker for problemet. Tar utgangspunkt i data samlet inn under steg 2. Hvis en eller flere sannsynlige årsaker bør undersøkes nærmere, gå tilbake til steg 2 og finn flere data.

#### Aktiviteter:

- Analyse av data
- Lag hypoteser/mulige årsaker
- Finn hovedårsaker
- Hvis nødvendig gjennomfør ny datainnsamling

#### Teknikker:

- Årsak-/virkningsdiagram
- Flytdiagram
- Histogram
- Spredningsdiagram
- Sammenhengsdiagram
- Pareto diagram

#### Noen råd:

- Hvis trinn 2 nå er godt gjennomført vil dere nå ha fokus på de riktige tingene på riktig nivå.
- Lag en oversikt som viser hovedårsaker. Bruk f.eks. fiskebein - digram eller tredigram. (Se senere i kapitlet) Dette vil gi en mer helhetlig oversikt og sikre at kunnskapene til alle i gruppen blir brukt i årsaksanalysen. Oversikten er nyttig når løsninger skal finnes. Hvis fiskebein - diagram brukes på en kompleks problemstilling, kan det være hensiktsmessig og dele opp problemet og lage et diagram for hvert delproblem.



- Å trekke konklusjoner om årsaker er verken gjettelek eller konsensusøvelse. Avstemming eller drøfting frem til konsensus beviser i seg selv ingenting. Verifikasjon av årsaker en analytisk prosess som ofte krever bruk av statistiske metoder.
- Hvis analysen allerede nå viser at enkelte løsninger ikke kan gjennomføres før etter en bestemt tid, så ta hensyn til dette ved å revidere fremdriftsplanen som er laget i trinn 1. En løsning kan f.eks. kreve installasjon av et utstyr som ikke kan skaffes før om 4 mnd.

### 7.3.4 Finn løsninger

STEG	
1.	Formuler problem
2.	Samle data
3.	Finn årsaker
4.	Finn løsninger
5.	Implementer
6.	Evaluer resultater
7.	Standardiser

Målet i steg fire er å finne alternative løsninger som er koblet til årsakene fra forrige steg.

#### Aktiviteter:

- Finn mulige løsninger
- Analyser mulige løsninger
- Vurder konsekvenser - løsningens egnethet
- Ranger løsningene
- Velg løsning

#### Teknikker:

- Idedugnad
- Tredigram
- Matrisediagram
- Vurderingsmatrise
- Prosessbeslutningsdiagram

### **Noen råd:**

- Få frem alle *idéer* om hvordan problemet kan løses. God ide-dugnad fordrer en helhetlig oversikt over mulige årsaks-virkning sammenhenger, Ref. trinn 3.
- Fokusèr på de løsningene som gruppen kan gjennomføre.
- Pass på at det ikke oppstår forvirring om hva som er feilretting og hva som er løsning av et problem. Feilretting vil f. eks være å korrigere utformingen av en tjeneste. Dette er ikke en løsning. En løsning omfatter handlinger som eliminerer årsaken til at feilen på tjenesten oppstår.
- Involver de som arbeider med fremstillingen av tjenesten når løsning velges og planlegges. Det kan og være aktuellt å involvere brukere som har interesse av sluttresultatet. Involveringsprosessen kan ha 3 trinn.
  1. Åpen diskusjon for å diskutere oppfatninger med involverte om hvordan problemet kan løses
  2. Utarbeide forslag til endelig løsning og drøfte den i problemløsningsgruppen
  3. Utarbeide endelig løsningsbeskrivelse.

Beskriv hva løsningen er, ikke detaljer om hvordan man skal gjøre det. Slike beskrivelser hører hjemme i ny prosedyrebeskrivelse, styrende dokumentasjon o. l.

Den foreslåtte løsningen testes før man eventuelt beslutter at løsningen skal iverksettes.

### **Aktiviteter:**

- Planlegg test (pilotprosjekt)
- Gjennomfør en test av løsning
- Prøv løsningen på en avdeling eller prosess

### **Noen råd:**

- Velg testområde eller test case som ligger nær opp til det ordinære arbeidet i ulike deler av kommunen. Dårlig valgt testområde kan gi for godt eller for dårlig resultat i forhold til hva som vil skje når løsningen gjennomføres i full skala.
- Gi de som skal delta i testen samme informasjon og trening som det er rimelig å gi når løsningen skal gjennomføres i full skala.
- Registrer hvordan løsningen virker i forhold til personene som utfører testen. Dette kan gi nyttig erfaring for implementering og standardisering.

### 7.3.5 Implementer

STEG	
1.	Formuler problem
2.	Samle data
3.	Finn årsaker
4.	Finn løsninger
5.	Implementer
6.	Evaluer resultater
7.	Standardiser

#### Aktiviteter:

- Vurdere opplæringsbehov
- Vurdere hvem som skal involveres
- Vurdere ressursbehov (personell, materiell, lokaler, tid og penger)
- Utarbeide handlingsplanen
- Gjennomføre tiltak

#### Teknikker:

- Flytskjema
- Løsnings-/virkningsdiagram
- Kraftfeltsanalyse for å identifisere og unngå potensielle barrierer ved gjennomføringen

#### Noen råd:

- Sett opp en noenlunde kontrollerbar plan som kan følges fram mot gjennomføring av den valgte løsningen. Milepæler og framdriftsrapportering kan være en måte å overvåke prosessen.
- Det bør være rom for fleksible tilpasninger underveis i gjennomføringen etterhvert som man vinner erfaringer.

### 7.3.6 Evaluer resultater

STEG	
1.	Formuler problem
2.	Samle data
3.	Finn årsaker
4.	Finn løsninger
5.	Implementer
6.	Evaluer resultater
7.	Standardiser

Resultatene av implementeringen i steg 5 evalueres med samme verktøy som i steg 2. Resultatene vurderes mot målformuleringene i steg 1. Er ikke resultatene gode nok gå tilbake til steg 3 eller 4.

#### Aktiviteter:

- Registrer resultatene
- Registrer eventuell virkning på andre prosesser
- Evaluer resultatene mot målformuleringen (suksesskriteriene)
- Generaliser resultatene, vurder gyldigheten
- Foreta anbefalingen om valg av korrigeringer eller standardisering

#### Teknikker:

Samme som for steg 2.

#### Noen råd:

- Når resultatet evalueres vær oppmerksom på en evt. Hawthorn effekt. Hawthorn effekt er en midlertidig effekt som skyldes den oppmerksomhet en sak får.
- Vær oppmerksom på andre ytre faktorer som kan ha påvirket resultatet av løsningen som er vurdert
- Bruk problemløsningsmetodikk på nytt dersom resultatene ikke svarer til forventningene.

### 7.3.7 Standardisør

STEG
1. Formuler problem
2. Samle data
3. Finn årsaker
4. Finn løsninger
5. Implementer
6. Evaluer resultater
7. Standardiser

Steg 7 skal sikre at den anbefalte løsningen standardiseres og avspeiles i den styrende dokumentasjonen (kvalitetssystemet i kommunen).

#### Aktiviteter:

- Standardiser løsningen
- Godkjenn løsningen
- Skriv eller revider den styrende dokumentasjonen
- Implementer løsningen/overfør løsningen til styresystemet

#### Teknikker:

- Flytdiagram

#### Noen råd:

Det er to grunner for standardisering:

1. *Det bidrar til at man unngår å falle tilbake til den gamle fremgangsmåten/handlingsmønsteret.*
  2. *Standardisering medfører at det er lettere å sette nye eller andre medarbeidere inn i jobben.*
- Husk å involvere de som skal utføre oppgaven når standarden skal beskrives.
  - Vær oppmerksom på *hensikten* med å dokumentere en standard. Dette bidrar til å sikre at det ikke blir et dokument for dokumentets egen skyld.
  - Gi tilstrekkelig informasjon om hva den nye standarden innebærer. Uten trening og informasjon kan dokumentasjonen lett bli en hyllevarmer.

- Etabler jevnlig måling av prosessen. Dette for å sikre at prosessen yter i.h.t. intensjonene. Arbeidsgruppen har nå løst sin oppgave.
- Reager på variasjoner. Dette er prosesseiers ansvar.

## 7.4 Oversikt over problemløsningsmetodikk og teknikker

#	STEG	AKTIVITETER	TEKNIKKER
1	Formuler problem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikre at man kjenner dagens prosess, beskriv prosessen hvis nødvendig</li> <li>• Identifiser type problem, konsentrer innsatsen om problemer knyttet til prosessen</li> <li>• Avgjør hvor viktig problemet er sett fra organisasjonen, kunden, myndigheter etc.</li> <li>• Avgjør hvor komplekst og/eller omfattende problemet er (tentativ)</li> <li>• Sett realistiske mål for forbedring og finn suksesskriterier eller målekriterier som kan benyttes for evaluering av måloppfyllelsen</li> </ul> <p><b>Resultat:</b> Klar handlings og brukerorientert problembeskrivelse</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Affinitetsdiagram</li> <li>• Brainstorming (Idedugnad)</li> <li>• Pareto diagram</li> <li>• Flytdiagram</li> <li>• Problemdefineringskjema</li> </ul>
2	Samle data	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lag plan for datainnsamling</li> <li>• Avgjør hvilke type informasjon (data) man trenger for å løse problemet</li> <li>• Gjennomfør datainnsamling</li> <li>• Avgjør hvor komplekst/omfattende problemet er (tentativ)</li> </ul> <p><b>Resultat:</b> Databank egnet til årsaksanalyse</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Driftsdiagram (Tidsplott)</li> <li>• Intervjuer</li> <li>• Spørreskjema (brukerundersøkelser)</li> </ul>
3	Finn årsaker	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyser data</li> <li>• Lag hypoteser/mulige feil</li> <li>• Finn hovedårsaker</li> <li>• Hvis nødvendig gjennomfør ny datainnsamling</li> </ul> <p><b>Resultat:</b> Faktabasert dokumentasjon av grunnleggende årsaker</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Årsak-/virkningsdiagram</li> <li>• Flytdiagram</li> <li>• Histogram</li> <li>• Spredningsdiagram</li> <li>• Sammenhengsdiagram</li> <li>• Pareto diagram</li> </ul>
4	Finn løsninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finn mulige løsninger</li> <li>• Analyser mulige løsninger</li> <li>• Vurder konsekvenser - løsningens godhet</li> <li>• Ranger løsningene</li> <li>• Velg løsning</li> </ul> <p><b>Resultat.</b> Valgt løsning for gjennomføring støttet av konsekvensanalyse</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idedugnad</li> <li>• Løsning - effekt diagram</li> <li>• Tredigram</li> <li>• Matrisediagram</li> <li>• Vurderingsmatrise</li> </ul>

5	Implemen- tering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vurder ressursbehov</li> <li>• Utarbeid handlingsplanen</li> <li>• Gjennomfør tiltak</li> </ul> <b>Resultat:</b> Implementering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flytdiagram</li> <li>• Løsnings-/virkningsdiagram</li> <li>• Kraftfeltanalyse</li> </ul>
6	Evaluer resultater	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrer resultatene fra testen</li> <li>• Registrer eventuell virkning på andre prosesser</li> <li>• Evaluer resultatene fra testen mot målformuleringen (suksesskriteriene)</li> <li>• Generaliser resultatene, vurder gyldigheten</li> <li>• Foreta anbefalingen om valg av løsning</li> </ul> <b>Resultat.</b> Dokumenter at løsningen virker	Samme verktøy som i steg 2
7	Standardise r	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standardiser løsningen</li> <li>• Godkjenne løsning</li> <li>• Skriv eller revider den styrende dokumentasjonen</li> <li>• Implementer løsningen/overfør løsningen til styresystemet</li> <li>• Bestem prosessgrenser</li> </ul> <b>Resultat:</b> Dokumentert og bedre styrt prosess	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flytdiagram</li> </ul>

## 7.5 Problemløsningsteknikker

Japanerne opererte i utgangspunktet med 7 teknikker for henholdsvis *problemløsning* og *kvalitetsledelse*, til sammen 14 teknikker.

*Teknikker for problemløsning.* Disse ble lansert på 50-60 tallet, spesielt til bruk i arbeid i kvalitetssirkler, men har etterhvert funnet anvendelser i andre sammenhenger. De 7 teknikkene er:

- Årsak/virkningsdiagram og løsning/effekt diagram. Dette er i og for seg samme teknikk brukt til to forskjellige formål.
- Flytdiagram (prosessbeskrivelse)
- Pareto diagram
- Driftsdiagram (tidsplott)
- Histogram
- Kontrolldiagram
- Spredningsdiagram (X-Y plott)

*Teknikker for kvalitetsledelse.* Disse ble utarbeidet og tatt i bruk noe senere enn problemløsningsteknikkene, i hovedsak for å utfylle de eksisterende teknikkene og for å skaffe bedre oversikt over komplekse sammenhenger.

- Affinitetsdiagram
- Sammenhengsdiagram
- Tredigram
- Vurderingsmatrise
- Matrisediagram
- Prosessbeslutningsdiagram
- Pildiagram eller aktivitetsnettverk

### 7.5.1 Hvorfor teknikker?

De statistiske teknikkene er ofte nødvendige å bruke for å konstatere faktiske forhold. Bruk av statistikk i komplekse sammenhenger krever statistikkkompetanse på et høyere plan enn hva treningsopplegget som bygger på denne dokumentasjonen kan gi. De andre teknikkene har mer preg av å være verktøy som øker effektiviteten, synergieffekten og nytteverdien av en gruppes arbeid når de brukes riktig.

Det er selvsagt ikke noe mål i seg selv å bruke teknikker, men erfaring har vist at det er nyttig. Noen momenter til ettertanke er:

#### Teknikkene

- Gjør det mulig å oppnå enighet på en ikke truende måte
- Bidrar til å avdekke gjennombruddsmuligheter
- Avslører logiske brister
- Gjør det mulig å kombinere kreativitet med nøye planlegging av implementering



## **Husk:**

Teknikkene er bare så gode som brukerne tillater. En velykket bruk av teknikkene krever både tekniske og mellommenneskelige ferdigheter.

## **Noen råd:**

- Stol på arbeidsprosessen når teknikken brukes
- Verdsett idèdugnader
- Ha disiplin nok til å gjennomføre teknikken. Ha den opprinnelige problemstillingen for øye når datamengden blir for stor.
- Ha tålmodighet til å gjennomføre. Skikkelig gjennomføring vil normalt spare mer tid senere enn det du investerer i planleggingsfasen.
- Ha tillit til følelsen av hva som er riktig og tilstrekkelig slik at man unngår å overanalysere.
- Glem ikke å lytte til andre. Lytting er en viktig forutsetning for å oppnå synergi i gruppearbeidet
- La fornuften bestemme m.h.t. hvor langt man skal gå og hvilke teknikker man skal bruke.

### **7.5.2 Oversikt over de mest anvendte teknikker**

De mest anvendte teknikkene kan samles i 3 hovedgrupper:

- Kreative teknikker
- Datainnsamlingsteknikker
- Analyseteknikker

Denne inndelingen gir assosiasjoner til hvilke trinn de ulike teknikkene kan brukes til i problemløsningsmetodikken. Oversikten omfatter ikke de samme teknikkene som den innledende oversikten over "formelle" teknikker for problemløsning og kvalitetsledelse. Vi har valgt å konsentrere oss om de mest anvendte og allmenne teknikkene. Dette innebærer f. eks. at en teknikk som matrisediagram faller utenfor da dette er en teknikk som fordrer tilgang på data som virksomheten ofte ikke har i startfasen, og teknikken brukes hovedsaklig av spesialister. Et annet eksempel er pildiagram. Denne planleggingsteknikken er sikkert kjent for mange, men den kan neppe sies å være allment brukt. For mer inngående studie av teknikkene henvises til bøkene "Memory Jogger + og "Hoshin Planning, the development approach" utgitt på det amerikanske forlaget Goal/QPC.

## **Kreative teknikker**

1. Affinitetsdiagram
2. Brainstorming (Idedugnad)

### **Datainnsamlingstekniker**

3. Flytdiagram (prosessbeskrivelse)
4. Driftsdiagram (tidsplott)
5. Frekvensregistrering
6. Intervju

## **Analyseteknikker**

8. Årsaks/virkningsdiagram - Løsning/virkningsdiagram
9. Sammenhengsdiagram
10. Tredigram
11. Spredningsdiagram (X-Y plott)
12. Histogrammer
13. Pareto diagram

### **7.5.3 Omtale av de mest anvendt teknikkene**

#### **Kreative teknikker:**

##### **7.5.3.1 Affinitetsdiagram**

Denne teknikken har mye til felles med "brainstorming". Affinitetsdiagram er særlig egnet til å samle store mengder av ideer/meninger og samtidig organisere dem i grupper ut fra den naturlige sammenhengen som finnes mellom dem.

Sammenliknet med vanlig brainstorming vil denne teknikken:

- Være effektiv med tanke på tidsforbruk og med tanke på organisering av ideene.
- Redusere sosiale bindinger/påvirkninger i gruppen fordi det er en stille prosess.
- Begrense medlemmenes mulighet til å assosiere umiddelbart ut fra andres verbale innspill.

#### **AD er velegnet når:**

- Fakta eller ideer er i kaos. Dersom temaet er bredt og eller komplekst kan AD være velegnet til å kartlegge "temaets geografi"
- Nytenkning er nødvendig og de eneste løsningsforslagene som kommer er gamle løsninger. AD kan bidra til å utvide forståelsesrammen.
- Når det er viktig å få synliggjort alle forhold som taler for eller mot en løsning

Ad anbefales ikke når problemstillingen er enkel. (AD er en tidseffektiv teknikk for å få frem og organisere ideer, men videre bearbeiding er nødvendig før det kan treffes valg.)

## Fremgangsmåte:

### Formuler problemstillingen

- Problemstillingen må være enkel og lett forståelig, men ikke for snevert definert. Eks:

### Generer og skriv ned ideer

- Hva er det som forårsaker leveranseforsinkelser?
- Hvordan kan vi få til et mer aktivt engasjement fra toppledelsen i TKL prosessen?
- Retningslinjene er de samme som for "Brainstorming" men arbeidet utføres som regel uten verbal kommunikasjon mellom deltakerne.

### Plasser alle lappene på en stor flate slik at alle kan se dem samlet

- Hvert gruppe-medlem skriver sine ideer på lapper. En ide pr. lapp.
- Korte og konsise formuleringer, 5-7 ord. To ords formuleringer bør unngås. Dette vil åpne for for mange tolkningsmuligheter. Hver formulering bør ha et substantiv og et verb.
- Selvklebende 3-M lapper kan gjerne plasseres rett på en vegg, på et stort gråpapir, eller på en rekke med flipover ark.

### Gruppør lappene i familiegrupper

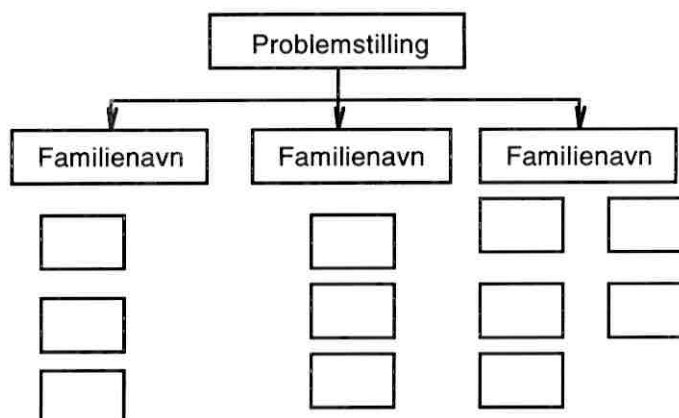
- Hver enkelt presenterer og begrunner sine ideer. Meningsinnholdet klargjøres, diskuteres og evt. omformuleres hvis noen av lappene er uklare. Likelydende lapper fjernes
- La alle deltakerne gå rundt å lese alle lappene.
- Deretter begynner man å gruppere ved fysisk å flytte lappene rundt. NB grupperingen av lappene foregår som en stille prosess. Man unngår da dominans fra enkeltpersoner.

### Utarbeide gruppenavn

- Aksepter at enkelte ideer ikke finner noen familiegruppe
- Hver familiegruppe med lapper må gis en egen overskrift. Den bør være slik at en person som ikke har deltatt i arbeidet forstår hva familiegruppens kjerne er.

### Oppsummer og tegn det endelige skjemaet

- På dette tidspunktet brytes stillheten. Deltakerne diskuterer seg frem til gruppebetegnelsen. Merk at ofte vil en av lappene i gruppen ha en tekst som kan passe som navnet på gruppen.



### 7.5.3.2 Brainstorming/Ide-dugnad

#### Formål:

- Få frem et stort antall ideer.
- Stimulere til kreativ tenkning
- Bidra til å se nye, alternative løsninger på et problem

#### Regler:

- All kritikk og vurdering av forslagene etterhvert som de presenteres er forbudt
- "Ville", alternative ideer er velkomne
- Bygg videre på andre idèer
- Si evt. pass og gi ordet videre til nestemann

#### Fremgangsmåte.

1. Enes om problemstillingen og skriv den opp slik at alle kan se den hele tiden
2. Skriver noter alle ideer **ordrett** slik at de er lett synlige for alle
3. Skriver bidrar med sine ideer når det oppstår dødpunkter
4. Gå på rundgang. En idé pr. person. Dette sikrer at alle er med.
5. Slipp ordet fritt når man begynner å si pass
6. Rydd opp i idèene og grupper dem. Presiser betydning av ulike idèer, luk ut urealistiske idèer. Det er viktig at resultatet fremstår som et grupperesultat.

#### Datainnsamlingsteknikker:

##### Noen innledende råd:

- Formuler presist de spørsmålene/områdene du ønsker å innhente data fra, gjerne på bakgrunn av en identifisering og beskrivelse av sentrale verdikjeder/ prosesser gjerne i form at et flytdiagram
- Sørg for at spørsmålet er relevante for problemet f.eks. ved først å ha gjennomført en årsaks-virkning analyse.
- Finn ut *hvem* som kan bidra med fakta, og *hvor* du kan få tak i fakta
- Vurder hvordan du har tenkt å bearbeide innsamlede data videre
- Velg upartiske eller objektive innsamlere av data

- Sørg for å ha de(t) rette verktøyet for datainnsamling (sjekklister, frekvensregistreringsskjema osv)

### **7.5.3.3 Flytdiagram:**

#### **Anvendelse:**

- Oppgaven eller aktivitetene som inngår i prosessen er kjente eller mulige å kartlegge.
- Oppgavene eller aktivitetenes *rekkefølge* er kjent eller mulig å kartlegge
- Dersom ikke disse forutsetningene er tilstede kan det bli mer forvirrende enn oppklarende å bruke teknikken.
- Flytdiagrammet er mest nyttig når oppgaven er kompleks. Det er ingen grunn til å bruke metoden for metodens egen skyld på oppgaver som er enkle og hvor man har meget god oversikt.
- Kartlegge og anskueliggjøre eksisterende prosesser i forbindelse med problemløsning.
- Koordinere flere parallelle arbeidsprosesser
- Planlegge tidsforbruket evt. redusere det samlede tidsforbruk i en prosess.
- Søke og avdekke kritiske hendelser eller flaskehalsen i en prosess
- Planlegge og styre prosjekter

#### **Fremgangsmåte:**

Bruk notasjon som angitt og,

- Kartlegg alle aktivitetene
- Finn de naturlige sekvensene og organiser aktivitetene i.h.t. sekvensen.
- Se etter mulige nullaktiviteter
- Tegn diagrammet

#### **Noen råd:**

- Skal vi ha nytte av Flytdiagram som verktøy i kvalitetsarbeidet er det viktig av vi først tegner et Flytdiagram som viser det *virkelige* bildet (hvordan prosessen ser ut i dag). Deretter kan vi tegne et nytt bilde som viser hvordan tingene *ideelt* sett skulle ha sett ut. Endringer fra det virkelige til det ideelle bildet kan bety en virkelig kvalitetsforbedring dersom vi har evne og vilje til å følge opp.
- Dersom et Flytdiagram som viser prosessen slik den er i dag skal ha en nytteverdi er det viktig at vi er *ærlige* og kan *samarbeide* om å tegne diagrammet. Konstruksjon

av flytdiagram kan avdekke ubehagelige sannheter. Det er derfor viktig at alle har et ønske om å få avdekket hvordan tingene gjøres og ønsker å se sannheten i øynene.

- Når flere personer samarbeider om å utfylle et flytdiagram får man et mer nyansert og riktig bilde av prosessen. Virkeligheten er vanligvis ikke slik som en person oppfatter den. Alle funksjoner eller avdelinger som er med i prosessen bør delta i å utforme skjemaet. Skjemaet er ikke ferdig før alle er enige i skjemaet.
- Flytdiagram bør utarbeides manuelt - ikke v.h.a. en datamaskin. Bruk tavle eller papir av stort format. 3 M post it lapper er også praktiske, de kan flyttes etterhvert som man arbeider med skjemaet. Det kan være nødvendig med flere møter før man kommer frem til et resultat; enkelte forhold må kanskje undersøkes nærmere; det kan være behov for å innhente mer utfyllende informasjon.

### **7.5.3.4 Driftsdiagram (tidsplott)**

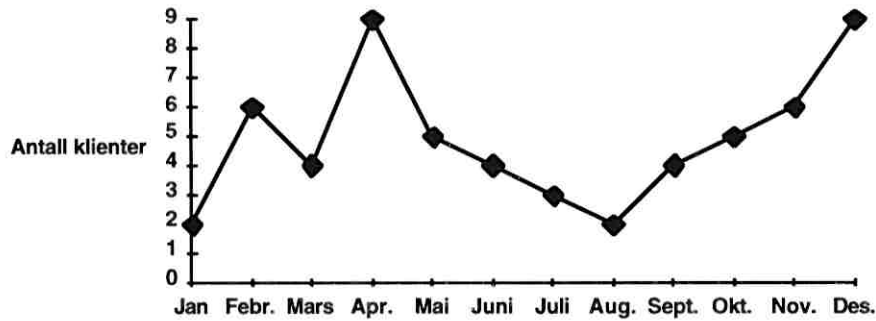
#### **Formål:**

Et tidsplott gjør det mulig å følge en prosess eller en aktivitet over tid, f.eks. antall behandlede klienter, eller antall behandlede saker. Dette gjør det mulig å se trender og betydningsfulle endringer over tid. Endringer i prosessen fremstilles ved en kurve i et koordinatsystem.

#### **Fremgangsmåte**

1. Innsamling av data som er relevant i forhold til å vurdere prosessen. Prioriter data som kan samles inn lett uten at dette går utover kvaliteten.
2. Legg data inn i koordinatsystemet. X-aksen angir tidsperioden og Y-aksen angir prosessmålene. Verdiområdet i Y-aksen vil selvfølgelig være avhengig av variasjonsområdet. Dersom skalaen ikke starter på null markeres dette med en brutt linje.
3. Merk av punktene i den rekkefølgen de er innsamlet og trekk en linje gjennom punktene.
4. Tolk tidsplottet ved å se etter systematiske nivåendringer, uregelmessigheter osv. Enhver uregelmessighet eller trend bør undersøkes - vær imidlertid forsiktig med å årsaksforklare spesielle avvik i tidsplottet.

### Eksempel på tidsplot



### 7.5.3.5 Frekvensregistrering

#### Formål:

- Skjema for å registrere hyppighet/forekomst av en hendelse (datafanger)
- Letter fremstilling av data i en mer oversiktlig form - gir input til fremstillingsteknikker som f. eks. histogram.
- Sikrer ensartet datafangst når flere personer er involvert i datainnsamlingen.

#### Fremgangsmåte:

1. Bestem som gruppe hvilke data dere trenger. Vurder graden av relevans av data ( i forhold til brukerens behov) og hvordan informasjonen skal analyseres etter at dataene er samlet inn.
2. Konstruer registreringskjema for de personer som skal registrere data
3. Prøv ut registreringskjema /korrigjer hvis nødvendig
4. Lag et hovedskjema for å samle data fra enkeltskjemaene

Eks.: Skjema som viser frekvens av og type klager:

Utført av: ..... Uke nr.....

Klage type	Ma	Ti	Ons	Tor	Fred	Totalt
Produktfeil						



Service klage						
Faktura feil						
Utleverings feil						
Sum pr. dag						

### 7.5.3.6 Intervju

#### Formål:

Innhenting av informasjon/testing av ideer. Særlig egnet når man trenger å avklare mer dynamiske årsakssammenhenger som vanskelig lar seg avdekke ved f.eks. et spørreskjema. Intervju er også godt egnet dersom man vet lite om et problemområdet og trenger bred informasjon for å kartlegge problemets "geografi".

#### Fremgangsmåte:

1. Avklar både struktur og innhold før intervjuet gjennomføres.
2. Intervjuer kan inndeles i 3 hoveddeler:
  1. Presentasjon og introduksjon, herunder intervjuets formål, avklaring av konfidensialitet osv.
  2. Del 2 vil inneholde selve intervju spørsmålene. Graden av spesifisitet i spørsmålsstillingen vil avgjøre hvor "vide" svar man kan forvente. Avgrensede spørsmål gir som hovedregel avgrensede svar.
  3. Del 3 kan inneholde en oppsummering av hovedpunktene fra intervjuet. Orienter om hva som nå vil skje videre og deretter avslutte intervjuet.
3. Spørsmålstyper:

Tema	Spørsmålsformulering	For-tid	Nå-tid	Fremtid
Atferd	hva gjør du når..			
Meninger/verdier	hva synes du om...			
Følelser/emosjoner	hvordan opplevde du..			
Kunnskap	hva vet du om...			
Demografi	alder, kjønn, stilling ..			

3. Dersom intervjuene gjennomføres av flere intervjuere er det viktig å ha et standardisert skjema slik at man vet hvordan ulike svar skal skåres. Dette for å hindre at ulike oppfatninger blant intervjuerne får "farge" svarene for mye.
4. Resultatene systematiseres og tolkes med henblikk på hvordan resultatene skal presenteres.

**Råd:**

- Bruk åpne spørsmål
- Oppfølgingsspørsmål (når, hvem, hvor etc) vil gi fyldigere beskrivelser

**7.5.3.7 Paretdiagram****Formål:**

- Å finne de viktigste faktorene i et problem.
- Skille de "viktige få" fra de "trivielle mange"
- Illustrere dette i et søylediagram

**Fremgangsmåte:**

1. Klargjør hvilken hensikt diagrammet skal tjene
2. Samle relevante data
3. Gruppør data
4. Rangør faktorer etter størrelse
5. Beregn prosentandeler og kumulative procenter
6. Tegn søylediagrammet og plott den kumulative linjen
7. Tolkning. De viktige få vil fremkomme til venstre i diagrammet, hvor kurven er er brattest.

**Analyseteknikker:****7.5.3.8 Årsak-virkningsdiagram****Formål:**

- Rette oppmerksomheten mot og finne mulige årsaker til en problemsituasjon
- Teknikken er godt egnet til å synliggjøre sammenhengen mellom årsak og virkning, og gi alle en bedre forståelse av årsaker og bakenforliggende forhold.
- Analysere seg frem til grunnårsaker
- Avdekke momenter hvor det er nødvendig å innhente mer informasjon
- Danne grunnlag for innsamling av data
- Oppnå enighet om årsaksforholdene

## Prinsipp

- Boksen til høyre i figuren angir problemet (uønskede effekter)
- De lange pilene representerer hovedårsakskategorier
- Kortere piler på disse igjen representerer ulike bakenforliggende årsaker bak hver hovedkategori.

## Fremgangsmåte

1. Identifiser ulike hovedårsakskategorier. Sett problemet i en boks til høyre, og tegn en lang linje som peker mot boksen.
2. Finn primære årsaker til problemet. Disse registreres som lange piler på den horisontale akse. Det er flere måter å komme frem til disse hovedkategoriene på:
  - Brainstorming
  - 7 M varianten - **M**askin, **M**åling, **M**ateriell, **M**iljø, **M**etoder, **M**ennesker, **M**anagementHer tar vi utgangspunkt i 7 M varianten, i den utstrekning disse 7 passer.
3. Med utgangspunkt i hovedårsakskategoriene finnes så de bakenforliggende årsaker innenfor hver hovedkategori. På dette stadiet skrives ideene ned uten at relevans diskuteres. Årsaksopplistingen kan gjerne gå på rundgang, som ved brainstorming. Når en begynner å si pass, slippes ordet fritt.
4. Når alle har fått gitt sine bidrag, diskuteres årsakene i gruppen. Usannsynlige årsaker fjernes.

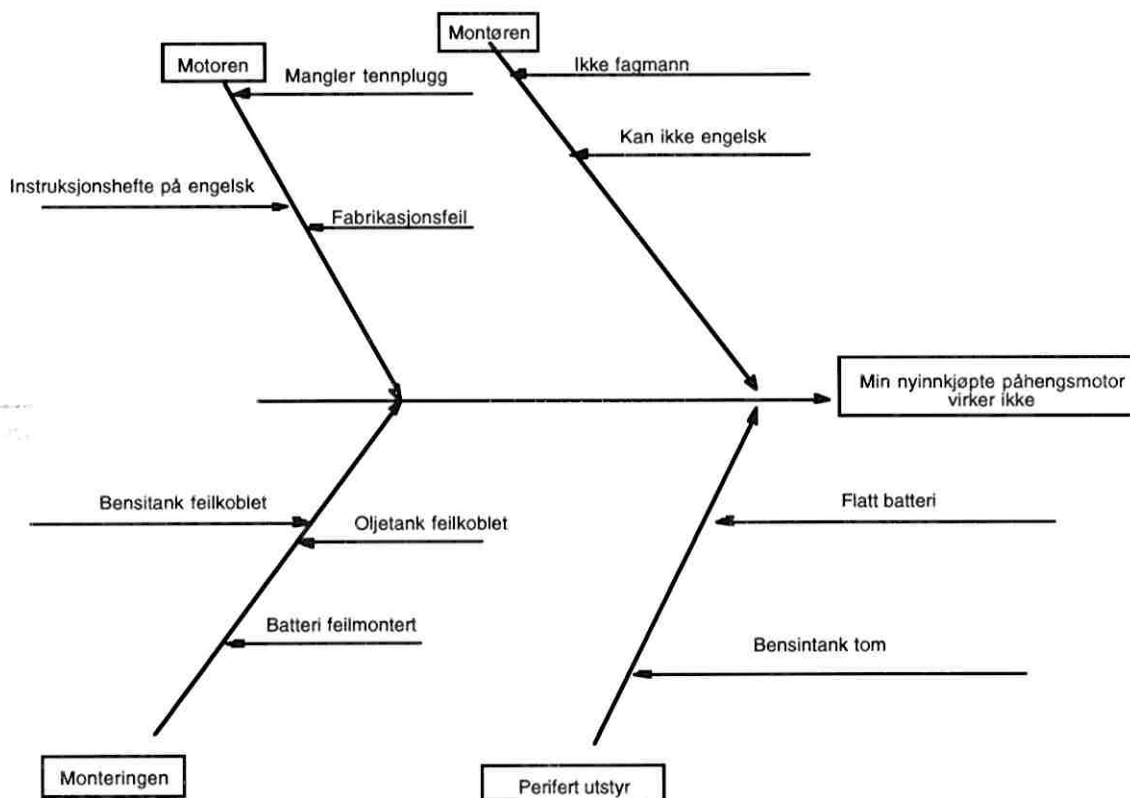
## Råd

- Som analyseverktøy egner metoden seg best for arbeid i grupper
- Tilrettelegger bør ha kjennskap til brainstorming
- Deltakerne må være kompetente i forhold til den problemstillingen som skal analyseres
- Årsakene avdekkes "bakover" ved å spørre "Hva er årsaken til..."
- Dersom dere drukner i årsaker har dere ikke definert problemet godt nok. Begynn fra begynnelsen igjen med en klarere og snevrere definert problemstilling. Om nødvendig formuler delproblemstillinger og gjennomfør flere analyser.
- Husk at målet ikke er å fordele skyld, men å forstå problemet tilstrekkelig til å kunne foreslå effektive løsninger.
- Bruk store diagram - ikke forvent at folk deltar helhjertet dersom de ikke ser diagrammet.
- Det anbefales å bruke tavle eller å lime sammen flere flipover ark, og skrive årsakene på store gule klisterlapper med tusj.

## Hjelpespørsmål:

<b>Maskin</b>	Fungerer maskiner og utstyr slik det skal. Finnes det mangler som fører til feil? Hvordan er det med vedlikeholdet
<b>Måling</b>	Stemmer målingene? Finnes det forstyrrende faktorer som påvirker målingen
<b>Materiell</b>	Har materiellet som brukes i prosessen riktig kvalitet. Hva med spesifikasjoner. Har man kontroll med underleverandører?
<b>Miljø</b>	Finnes forstyrrende miljøfaktorer. Hva med det psykososiale miljøet.
<b>Metoder</b>	Brukes riktig fremgangsmåte? Hva med grunnlagsmaterialet? Behov for opplæring i nye metoder etc
<b>Mennesker</b>	Hvordan er det med kunnskap, ferdigheter, holdninger. Er arbeidsgruppene riktig sammensatt.
<b>Management</b>	Er forholdene godt nok tilrettelagt. Hva med lederstil, samarbeidsforhold osv. Klarhet i ansvars og myndighetsforhold

## Eksempel på Årsak/virkning diagram.



### 7.5.3.9 Sammenhengsdiagram (SD).

#### Formål:

I planlegging og problemløsning er det ikke nok med mange ideer. Det tidligere omtalte Affinitetsdiagrammet er en teknikk for både idegenerering og organisering av ideene i familiegrupper, men mengden av ideer er like stor.

Gjennom SD får man frem et mønster som gjør det mulig å skille de mange trivielle fra de viktige få. JMF Paretdiagram. SD er resultatet av kreativt og logisk arbeid. Det ferdige digrammet viser den logiske eller sekvensielle sammenhengen mellom ideer, hendelser og problemer, alt avhengig av hva SD brukes til.

For å lette arbeidet bør det brukes et kort eller en 3 M post it lapp for hver ide eller karakteristikk slik som ved oppbygningen av et AD. I det etterfølgende brukes derfor betegnelsen kort for en idè , hendelse eller problemstilling som er beskrevet.

Den logiske sammenhengen mellom kortene kartlegges ved å stille spørsmålene " Hvis vi gjør dette, hvilke andre kort vil da bli sterkt påvirket?" og " Er dette kortet et resultat av noen av de andre.

### **Når er SD egnet?**

SD er egnet til klargjøring av operasjonelle og komplekse problemstillinger særlig når:

- Temaet er så omfattende at sammenhengen mellom ideer og muligheter er vanskelig å identifisere på andre måter. Dette er et kjennetegn ved kommunal forvaltning.
- Man har en følelse av at det man fokuserer på er et symptom og ikke det egentlige problem.

Gjennomføringen av SD forutsetter at det er tilstrekkelig tid til å bygge opp diagrammet og å revidere dette til resultatet er godt.

### **Merk:**

Gruppen som utarbeider SD må ha god kjennskap til saken. Den "riktige" gruppen er ikke nødvendigvis den gruppen som utarbeidet et AD om samme sak. AD har preg av idèdugnad mens SD er implementeringsorientert og krever sakskunnskap.

### **Fremgangsmåte:**

- 1 Bli enige om beskrivelsen av temaet/problemstillingen som skal bearbeides. Dersom det er utarbeidet et AD for hele eller deler av temaet, velg de relevante kortene f. eks. en familiegruppe fra AD.

Årsaks/virkningsdiagram (fiskebensdiagrammet) kan også være kilde til SD. Man kan f. eks. ta ut de mest grunnleggende årsakene i hvert ben og overføre dem til SD kort.

Hvis man ikke har en kilde som f. eks AD eller Årsaks/virkningsdiagram, er det naturlig å starte med en idèdugnad når problem/temabeskrivelse er klar.

- 2 Sørg for å ha tilstrekkelig stor arbeidsflate til å plassere kortene på. Det må kunne tegnes på arbeidsf

a) Affinitetsdiagram som kilde:

- Plasser kortene i familiegruppen slik at de i størst mulig grad står i en årsak/virkningskjede hvis du velger å bruke en av gruppene

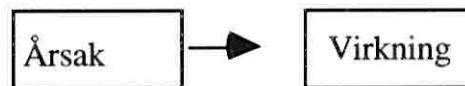
- Plasser familiegrupper som tilsynelatende har et slektsforhold nært hverandre hvis du velger å bruke hele diagrammet
- Sørg for at det er rom nok mellom kortene til å tegne pilen som viser sammenheng.

b) Tilfeldig plassering av kortene:

- Gå ut fra en ren idedugnad uten gruppering av idèene eller fjern alle kort med familiegruppebetegnelse fra AD
- Bland kortene og fordel dem tilfeldig på arbeidsflaten. Arbeid for å finne sammenheng ut fra dette kaoset.

c) Plassering av ett og ett kort

- Plasser alle kortene ved siden av arbeidsflaten slik at alle ser dem
- Velg ett kort fra samlingen og plasser det i arbeidsflatens sentrum. Still spørsmålet: "Er noen av de andre kortene årsak til eller resultat av dette kortet"
- Kortene som velges plasseres ved siden av kortet som er plassert og tegn en pil mellom dem:



Gjenta dette spørsmålet igjen og igjen inntil alle kortene er flyttet over til arbeidsflaten. Hver gang ett kort plasseres på arbeidsflaten så spør også: "Vil dette kortet komme som resultat av eller være årsak til noen av de andre kortene som nå er plassert på arbeidsflaten?"

**Råd:**

- SD er ikke egnet i enhver situasjon. En tommelfingerregel er at det bør være mellom 15 og 50 kort. Hvis det er færre enn 15 er temaet for enkelt til at SD er hensiktsmessig. Hvis det er mer enn 50 vil temaet ofte være for komplisert.
- Unngå å generer nye kort under prosessen hvis det ikke er helt nødvendig. Om man ikke holder tilbake her er det fare for at arbeidet kan eksplodere i en uhåndterbar mengde med kort.
- Sørg for at det er tilstrekkelig rom mellom kortene til å tegne piler.



- Det kan få betydning for sluttresultatet om man velger den ene eller andre måten. SD er primært en teknikk for å stimulere tenkning langs flere dimensjoner samtidig. Den organiserte fremgangsmåten har fordelen av å være ryddig og rasjonell, mens tilfeldig plassering tvinger frem tenkning langs flere dimensjoner.
- Kan man tåle synet av kaos vil man nok oppleve at tilfeldig kortplassering fungerer best.
- SD forutsetter diskusjon, men la ikke diskusjonen bli for detaljert. Det kan føre til at man taper oversikten. Sats heller på å få utarbeidet en første versjon uten å gå inn i alle detaljer. Den kan så revideres så mange ganger som nødvendig.
- Still alltid toveisspørsmålet til hvert kort: "Hva forårsaker dette kortet?" og "hvilke andre av våre kort vil dette gi som resultat?"
- Unngå toveis piler mellom to kort:



- Bestem hvilke kort som influerer mest i de tilfellene hvor man er fristet til å tegne piler begge veier. Toveispiler vil resultere i en endesløshet som ikke vil gi ny informasjon
- Bygg broer når piler krysser hverandre, da blir diagrammet lettere å lese:

### Utvelgelse av nøkkelord når SD er tegnet

1. Finn kortet som har flest inngående eller utgående piler
2. Finn kortene som har nest flest inn - eller utgående piler osv.

Flest **utgående** piler indikerer at kortet representerer en grunnleggende årsak. Hvis den løses vil den ha stor effekt på de øvrige.

Flest **inngående** piler indikerer at kortet kan være en flaskehals som det kan være like viktig å gjøre noe med som den (de) grunnleggende årsak(er).

Avslutt med totalvurdering. Bli enig om de nøkkelfaktorene som må fokuseres. Vurder også om noen av kortene som ikke har passert piltesten likevel bør tas med. Begrens antall nøkkelfaktorer til maksimum 7 for videre bearbeiding.

### 7.5.3.10 Tre-diagram

#### **Formål:**

Bryte mål ned i deloppgaver (hvordan - hvordan diagram) eller å avdekke ulike årsakskjeder til et problem (hvorfor - hvorfor diagram). "Hvordan-hvordan" er en planleggingsteknikk, mens "hvorfor-hvorfor" er en analyse teknikk. Vi har valgt å behandle begge under ett her.

#### **Anvendelse:**

- Når man vet eller har mistanke om at implementeringen av en løsning vil bli kompleks.
- Når det har alvorlige konsekvenser å overse viktige oppgaver i implementeringen av en løsning
- Når en oppgave som tidligere er blitt vurdert som enkel å gjennomføre har mislykkes gjentatte ganger
- Når du trenger å oversette vage brukerkrav til operasjonelle og klare karakteristika. Eks. Teknikken vil være nyttig dersom man skal operasjonalisere ønsket om å ha en "brukervennlig" videospiller ned til de ulike produktspesifikasjoner som må til for å oppnå dette kravet. Teknikken vil også tydeliggjøre hvilke karakteristika man kan kontrollere.
- Når man trenger å utforske alle mulige årsaker til et problem. Den kan f. eks. brukes til å avdekke mulige årsaker til at toppledelsen i en organisasjon ikke støtter TKL implementering.
- Når man trenger kunnskap om det første målet som må oppnås dersom man ønsker å skape større organisatoriske målsettinger. Teknikken vil f.eks. være hjelpsom for en TKL tilrettelegger som trenger å avdekke hva som er oppnådd pr i dag og hvor de største hullene foreligger.

## Råd:

Tre-diagrammet begynner med et overordnet mål som systematiske blir brutt ned til de stegene man vil gå igjennom for å oppnå dette. Dette gjøres ved å spørre " Hva må skje/ hva må vi fokusere på for å oppnå målet/løse problemet.

Det vil alltid være en fare for at vi er for konvensjonelle når vi velger hovedgrenene på treet. Erfaring viser at hovedkortenene fra et Affinitetsdiagram, (AD) kan danne det første nivået i tredigrammet. Se figuren under:

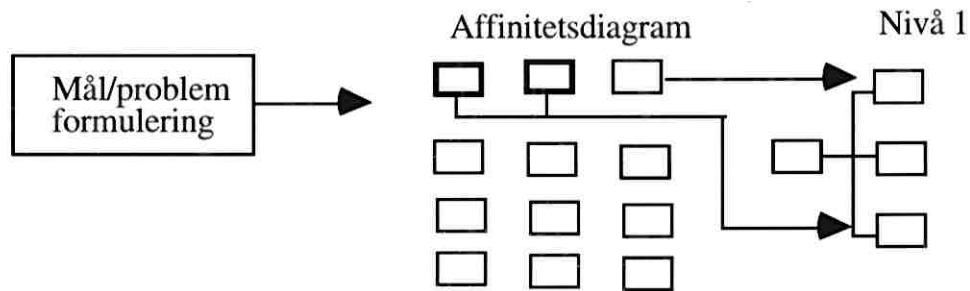


Fig. 1

Gjennomfør deretter tredigrammet for hver av hovedgrenene. Gjenta spørsmålet "Hva må skje/ hva må vi fokusere på for hver av nivåene i diagrammet.

Ved fullført diagram svar på to test spørsmål;

1. *Vil disse handlingene faktisk forårsake disse resultatene*

og:

2. *Dersom jeg ønsker å oppnå dette, må jeg virkelig gjennomføre disse handlingene.*

Vær forberedt på å revidere diagrammet.

Tredigrammet skisserer de ulike stegene i en implementeringsplan. Diagrammet sier ingenting om hvordan du skal velge ulike tiltak/handlinger.

### 7.5.3.11 Løsning - virkning diagram

#### Formål:

Når vi skal analysere årsaken til et problem kan vi bruke et årsak - virkning diagram. Etter å ha gjennomgått problemstillingen vil vi gjerne ha flere forslag til løsninger på problemet. Det er viktig å få frem mulige effekter av hvert enkelt løsningsforslag. Vi vil da kunne velge riktig løsning fordi vi kan se konsekvensene ved gjennomføring av de ulike forslagene.

For å få frem de mulige effekter av et løsningsforslag kan vi benytte et løsning-virkning diagram.

#### Prinsipp:

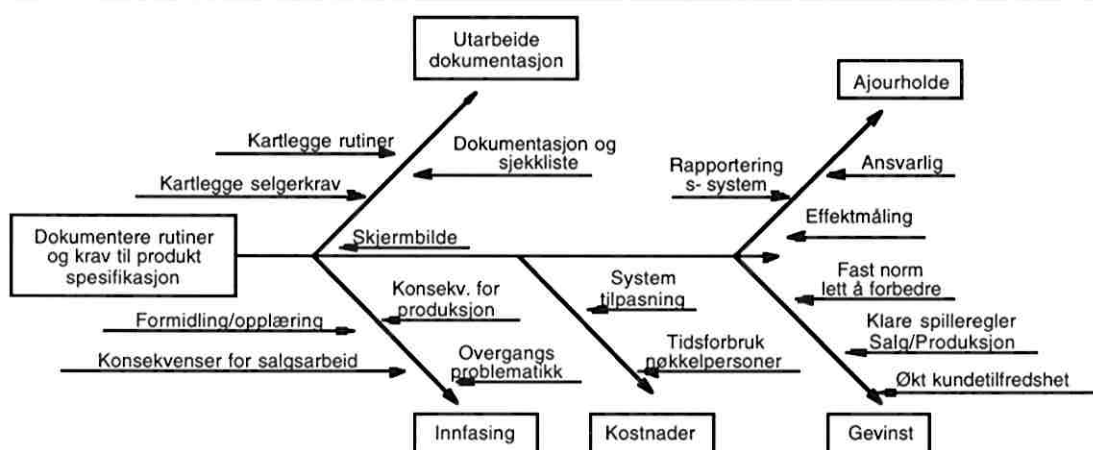
- Boksen til venstre angir løsningen
- De lange pilene er hovedeffekter

#### Fremgangsmåte:

1. Sett løsningsforslaget i en boks til venstre og tegn en lang linje som peker mot boksen.
2. Finn primære effekter til løsningen. Disse registreres som lange piler på den horisontale akse. Det er flere måter å komme frem til disse hovedkategoriene på.
  - Brainstorming
  - 7 M varianten - **M**askin, **M**åling, **M**ateriell, **M**iljø, **M**etoder, **M**ennesker, **M**anagement

#### Råd:

- Som analyseverktøy egner metoden seg best for arbeid i grupper
- Tilrettelegger bør ha kjennskap til brainstorming
- Deltakerne må være kompetente i forhold til den problemstillingen som skal analyseres
- Bruk store diagram - ikke forvent at folk deltar helhjertet dersom de ikke ser diagrammet.



### 7.5.3.12 Vurderingsskjema

Ved valg av en løsning gir vurderingsskjemaet en fin m te til å sammenligne fordeler og ulemper de ulike aktivitetene imellom. La oss ta et eksempel med valg av bil. Etter å ha vurder ulike biler og biltyper står nå valget mellom Peugeot 405, Toyota Corolla, Lada og Mercedes 190. Faktorer som skal telle med ved vurderingen er en blanding av fornuftige momenter og drømmen. Faktorene listes opp i den vertikale kolonnen til venstre, og de ulike alternativene føres øverst i kolonnen til høyre.

Etter å ha satt inn de faktorene som skal vurderes og de valg vi har så haker vi at for de alternativer som oppfyller kravet. Ved å se på antall haker i hver kolonne ser vi at Toyota Corolla kommer best ut.

Her teller imidlertid alt like mye. F. eks. teller takluke like mye som pris og det er jo neppe sannsynlig. Vi kan derfor vektlegge faktorene f.eks.slik:

1.	Det viktigste er prisen. Den må sees på i forhold til inntekt og mulig finansieringsplan.	Vekt 10
2.	God plass til bagasje verdsettes høyt	Vekt 6
3.	Viktig er også totaløkonomien. Bilen må være driftssikker og gi en brukbar innbyttepris.	Vekt 5.
4.	God vinterbil	Vekt 4
5.	Stor motor	Vekt 3
6.	Takluke, vindusheiser, sentrall�s etc.	Vekt 2

Samtidig rangerer vi bilene fra 0 til 5, med 5 som best under de ulike faktorer. Ved å multiplisere disse to tallene med hverandre kommer vi frem til en verdi på faktoren, og den bilen som gir høyest verdi er i prinsippet det beste valget.

Vi skal her være klar over at vektallene og verditalleene er subjektive og derfor vil andre personer bruke andre verdier. Skjemaet hjelper meg til å finne de beste valg utfra **mine** preferanser.

### **7.5.3.13      Spredningsdiagram (X-Y Plott)**

#### **Formål:**

Å studere mulige sammenhenger mellom to parametre

#### **Prinsipp:**

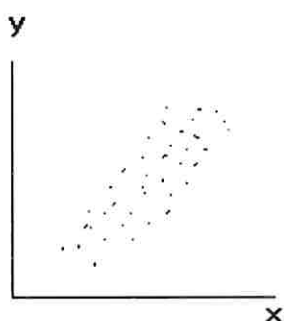
Spredningsdiagrammet skal vise:

- Om det er sammenheng mellom de to parametrene
- Hvor sterk/klar denne sammenhengen eventuelt er
- Sier ingenting om årsak/virkningsforhold mellom de to parametrene.
- Dataskyens *form* forteller om vi har en korrelasjon eller ikke.
- Dataskyens retning i koordinatsystemet forteller om korrelasjonen er positiv eller negativ

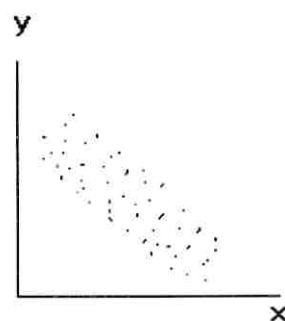
## Fremgangsmåte:

1. Hver registrering inneholder to parametre
2. Disse parametrene gis hver sin akse i et XY system
3. Registreringene plottes så i koordinatsystemet med sin XY verdi
4. Punktmengdens form danner grunnlag for analyse:

Eks: Positiv korrelasjon



Negativ korrelasjon



### 7.5.3.14 Histogram

#### Formål:

Illutstrerer en samling data både i antall og størrelse av topper og spredning.

Ved gjentatte registreringer vil eventuelle endringer bli tydelige.

#### Prinsipp:

Et histogram er en grafisk presentasjon av frekvensfordelingen - altså en grafisk fremstilling av dataene fra frekvensregistreringer i form av et søylediagram.

## Fremgangsmåte:

1. Bestem klassene
2. Lag et søylediagram med en søyle for hver klasse
3. Excell eller tilsvarende programmer egner seg godt for dette

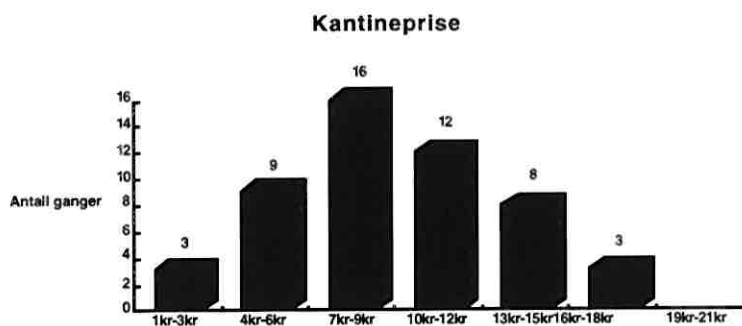
## Råd:

- Vurder hvor mange klasser man ønsker å dele datamaterialet i. Bruk følgende materiell som rettleiding for forholdet mellom antall verdier og antall klasser:

### Antall data (verdier)    Antall klasser

Under 50	5-7
50-100	6-10
100-250	7-12
over 250	10-20

Eks







## **8. Grupper og relasjonelle ferdigheter**

### **8.1 Hva menes med grupper?**

Betegnelsen gruppe i en TKL sammenheng henviser til en samling mennesker som arbeider sammen for å nå et mål. Målet kan være å løse et problem - å forbedre en prosess eller å utføre et oppdrag. En gruppe kan være sammensatt av mennesker fra en og samme avdeling - eller tverrsektorielt sammensatt med personer fra flere avdelinger.

### **8.2 Hvorfor fokus på grupper?**

Mange OU aktiviteter er rettet mot å ivareta og forbedre gruppers funksjon i kommuneorganisasjonen. Dette skyldes at mange deler av arbeidet foregår i grupper. Organisatorisk ytelse vil derfor i stor grad være påvirket og styrt av kvaliteten på gruppearbeidet. Kunnskap og ferdigheter om dette emnet er derfor av avgjørende betydning for å lykkes med TKL satsingen.

Samarbeid er en helt sentral forutsetning for å oppnå Totalkvalitet innen en organisasjon. Grupper bør benyttes overalt hvor dette oppleves hensiktsmessig. Forskning og praktisk erfaring har vist at effektive grupper yter mer enn summen av enkeltindividene som deltar i gruppen.

Fordelene med gruppearbeid er åpenbare. Kort fortalt kan vi jo si at "flere hoder tenker bedre enn ett".

- Gruppearbeid gir flere ideer
- En gruppe besitter større erfaringsbakgrunn enn enkeltpersoner
- Grupper kan, ved å inspirere hverandre og å bygge på hverandres ideer gi en bedret ytelse enn summen av enkeltindividene- en såkalt "synergi effekt".
- I tillegg har velfungerende effektive grupper også en klar sosial funksjon på arbeidsplassen.
- Det er viktig av vi lærer oss å skille mellom effektivt gruppearbeid og den håpløsheten som kan spre seg under dårlig planlagt møter.

## **8.3 Ulike typer grupper:**

### **8.3.1 Prosessgrupper:**

Dette er tidsbestemte "horisontale" grupper bestående av personell fra forskjellige avdelinger som arbeider på tvers av kommuneorganisasjonen knyttet til tjenesteproduksjonen.

### **8.3.2 Prosjekt grupper:**

Tidsbegrensede vertikale grupper opprettet for å løse en bestemt oppgave. Disse kan være sammensatt med personell fra flere avdelinger og ulike hierarkiske nivåer.

### **8.3.3 Kvalitetssirkler:**

Faste grupper med personell fra samme avdeling/arbeidsområde som møtes regelmessig for å løse oppgaver på egen arbeidsplass (mens de to første eksemplene er vanlige i kommuneforvaltningen er eksemplene færre her).

## **8.4 Grupper og motivasjon**

Vi vet at grupper arbeider best når de er høyt motivert og når de opplever et frivillig element i arbeidet. Forskning og praktisk erfaring har vist at samarbeidsklimaet er av avgjørende betydning for de ansattes motivasjon:

- *Tilhørighet* oppstår når medlemmene har en følelse av tilhørighet til teamet og de oppfatter seg som verdifulle medlemmer av denne gruppen.
- *Medbestemmelse* inntreffer når deltakerne opplever at deres evner, talenter og oppfatninger har en effekt på de valg og de beslutninger som fattes.
- *Vekst* oppstår når gruppemedlemmene blir gitt myndighet og oppfordres til å utvikle egne talenter og ferdigheter
- Opplevelse av *mening* er avgjørende for effektivt gruppearbeid. Mening betyr i denne sammenhengen at deltakerne utfører noe de tror på, og at de ser at gruppearbeidet fører til endringer/konkrete resultater. Dette innebærer at flere forhold som ligger utenfor gruppen må fungere bra. Eksempler på dette kan være oppfølging i linjen, seriøs tilbakemelding på gruppens resultater, samt at det både praktisk og økonomisk legges til rette for at gruppen kan fungere etter sin målsetting.

## 8.5 Sentrale momenter ved gjennomføring av gruppearbeid

### 8.5.1 Målfastsetting

- Klarlegg målene - målene må være *forstått og akseptert* av hvert av gruppemedlemmene. Uklarhet om gruppens målsetting må avklares for at gruppen skal kunne arbeide effektivt.
- Identifiser, tidfest og organiser de ulike oppgaver som må gjennomføres for å nå gruppens mål
- Beregn ressursbehov for de ulike oppgaver
- Gjennomgå planen og sikre at man har enighet omkring følgende punkter
  - Hva er det vi arbeider mot?
  - Hvilke oppgaver må gjennomføres for å nå dit?
  - Hvilken rekkefølge skal oppgavene gjennomføres i?
  - Hvilke ressurser trenger vi?
  - Hvordan organiserer vi arbeidet?

### 8.5.2 Problemløsningsprosessen

- Etter at gruppen har satt opp en overordnet plan for gruppearbeidet kan selve problemløsningsprosessen starte. Det er viktig å sikre at gruppen bruker energi på å komme videre i forhold til å løse de *oppgaver* gruppen er satt til. Prosessovervåkning hvor man sikrer at deltakerne holder et *klart blick mot målet* er derfor essensielt.
- Gruppen vil kunne dra stor nytte av å bruke *Problemløsningsmetodikken*. Gjennom prosessen er det viktig med jevne mellomrom å bruke kreative teknikker og teste enighet m.h.t. mål innen gruppen.

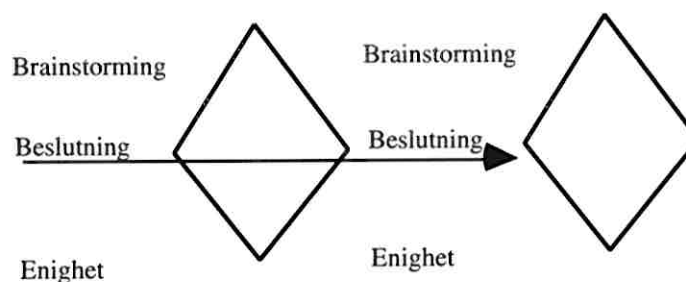


Fig 1

- Gruppeleder har et spesielt ansvar m.h.t. å sikre at gruppen holder seg til avtalt prosess og ikke mister målet av syne. Dersom prosessen går av sporet og medlemmene bruker tid på å løse andre oppgaver enn de man på forhånd var blitt enige om å løse er det gruppeleders oppgave å få medlemmene tilbake på sporet igjen.

### **8.5.3 Møteassistenter eller støttefunksjoner**

For at et gruppearbeid skal forløpe smertefritt er det viktig at man på forhånd har avtalt hvem som skal ta seg av de ulike småjobber som må gjennomføres. Gruppeleder kan delegere disse oppgavene til ett eller flere av medlemmene i gruppen.

Eks på støttefunksjoner:

- Referent.
- Tavleskriver.
- Tidtager (sikre at man bruker planlagt tid på de ulike saker).
- Praktisk tilrettelegger. (Sørge for nok stoler, post it blokker osv).

### **8.5.4 Evaluering**

Gruppearbeid bør avsluttes med en kort evaluering. Eks. brainstorming rundt følgende to spørsmål. Hva fungerte under dette møtet, og hva fungerte ikke? Etterhvert som gruppen får erfaring med egenevaluering vil dette skje hurtig og refleksivt etter avsluttet gruppearbeid. Hensikten er å opprettholde et vedvarende fokus på gruppeprosessen fortsetter å yte etter intensjonene.

## **8.6 Ansvar i gruppearbeidet:**

### **8.6.1 Gruppemedlemmer:**

- Gjøre gruppeleder oppmerksom dersom gruppen er i ferd med å avvike fra prosessens avtalte kurs mot målet
- Være lojal mot gruppen - ikke mot egen avdeling når du arbeider med gruppens oppgaver
- Utføre din del av støttefunksjonene.

## **8.6.2 Gruppeleder:**

Samme som for medlemmer - i tillegg:

- Sikre bred deltakelse
- Sikre overholdelse av plan. Holde kronologi i oppgavefordeling og fremdrift. Opprettholde fastsatt retning mot målet.
- Bruke PLM med dertil passende teknikker.

### **8.6.2.1 Aktiviteter for gruppeleder for å sikre måloppnåelse:**

- Sikre at gruppen har en sammensetning som er tilpasset oppgaven både m.h.t kunnskaper og evner
- Sikre at gruppens mål er i overensstemmelse med organisasjonens mål - og at gruppens mål er kommunisert, forstått og akseptert av medlemmene.
- Sikre at man stadig vurderer samsvaret mellom gruppens mål og organisasjonens mål
- Sikre klar rolle og ansvarsfordeling
- Lede og styre arbeidet i gruppen - Gruppeleders rolle er primært å lede - *ikke* å vurdere
- Løse opp konflikter, fastlåste situasjoner. Skape konsensus.
- Sikre at gruppen vurderer hvordan den arbeider (både vekt på prosess og resultater/fremdrift).
- Sikre gode grenseflaterelasjoner (kontakt med omgivelsene)
- Sikre jevn deltakelse fra alle i gruppen. Dempe møteplagere.

## 8.7 Kritiske parametre for gruppearbeid:

### FORHOLD

### NEGATIVT

### POSITIVT

	NEGATIVT	POSITIVT
<b>Mål</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uklare</li> <li>• Forskjellige måloppfatninger</li> <li>• Ikke målbare</li> <li>• Motsatte</li> <li>• Uviktige</li> <li>• Interesseløse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viktige</li> <li>• Engasjerende</li> <li>• Delt av alle deltakerne</li> <li>• Forstått</li> <li>• Akseptert</li> <li>• Målbare</li> </ul>
<b>Komposisjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uegnet antall deltakere</li> <li>• Kunnskaper og ferdigheter ikke tilpasset oppgaven</li> <li>• Uklar rollefordeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mellom 6 - 10 deltakere</li> <li>• Kunnskaper tilpasset oppgave</li> <li>• Klar rollefordeling</li> </ul>
<b>Deltakelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Noen dominerer alt</li> <li>• Avbrytelser</li> <li>• Passivitet</li> <li>• Lite interesse for å lytte til andre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle deltar og blir hørt</li> <li>• Mye oppgaverelevant diskusjon mellom alle medlemmene.</li> <li>• Utnytter tilgjengelige ferdigheter på en konstruktiv måte</li> <li>• Skaper eierskap til ideer og løsninger</li> </ul>
<b>Følelser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negativisme</li> <li>• Uventede utbrudd</li> <li>• Ignorering</li> <li>• Kritikk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positivitet</li> <li>• Fritt uttrykk for følelser, men klare forståelige reaksjoner</li> <li>• Avslappet / uformell atmosfære.</li> <li>• Medlemmene uttrykker både meninger og følelser</li> <li>• Problemer og uenighet er tilstede, men er konsentrert om saksforhold ikke personer</li> </ul>
<b>Ledelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behov for ledelse ikke møtt</li> <li>• For sterk avhengighet av noen få</li> <li>• Rivalisering om lederposisjoner</li> <li>• Manglende samsvar mellom formell og uformell makt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klar, men fleksibel og situasjonstilpasset ledelse</li> <li>• Understøttende og tilrettelggende ledelse</li> <li>• Samsvar formell/ uformell makt</li> </ul>
<b>Beslutning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unnvikenheter</li> <li>• Simple flertallsbeslutninger.</li> <li>• lav forpliktelse overfor beslutning</li> <li>• Ofte preget av sterke personer som "tvinger gjennom" sitt forslag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forsøk på konsensus</li> <li>• Motforestillinger sett som positive</li> <li>• Lojalitet mot beslutninger</li> <li>• Viljet til å endre oppfatninger basert på fakta</li> </ul>

<b>Tillit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stoler ikke på hverandre "Jeg er usikker på om du vil misbruke det jeg nå sier"</li> <li>• Overdreven høflighet</li> <li>• Forsiktighet</li> <li>• På vakt</li> <li>• Frykt for å bli kritisert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tillit</li> <li>• Respekt</li> <li>• Frimodighet</li> <li>• Konflikttoleranse</li> </ul>
<b>Konflikter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enten destruktive kriger eller total mangel på at motsetninge kommer til uttrykk. Frykt for at gruppen ikke tåler konflikter.</li> <li>• Idyllisering og vekt på å opprettholde god stemning fremfor å fokusere på hvordan gruppen presterer i forhold til gruppen mål.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saklig uenighet</li> <li>• Konstruktiv meningsbrytning</li> <li>• Emosjonell aksept for uenighet</li> </ul>





## 9. Oppsummerende drøfting

Denne rapporten er skrevet med både et *praktisk-instrumentelt* og et *evaluerende-problematiserende* siktemål.

Den første målsettingen dreier seg om å gi kommuner en del råd og vink om hvordan kvalitetsforbedringsprosesser kan initieres og organiseres, hvilke teknikker som kan brukes, hvordan man kan legge til rette for medvirkning og gruppebaserte prosesser osv. Hovedfokus er satt på problematikk knyttet til oppstart og igangsetting av arbeidet. Selv om dette er tenkt som konkrete råd når det gjelder praktisk kvalitetsarbeid, er det viktig å understreke at kommunene selv må velge løsninger, og finne sin egen vei til utvikling av kvalitet. De teknikkene som blir presentert i kapittel 7 må derfor først og fremst betraktes som en "verktøykasse" kommunene kan bruke i sitt utviklingsarbeid, og ikke som en ferdig "oppskrift" på konkret kvalitetsforbedringsarbeid. Vi har begrensede konkrete erfaringer når det gjelder spørsmålet om hvordan disse teknikkene og virkemidlene fungerer i praksis i kommunal virksomhet. Her ligger det et betydelig behov for videreutvikling for å tilpasse disse til situasjonen i kommunene. Dette oppnås best gjennom et praktisk utviklingsarbeid i kommunene

Den andre målsettingen har vært å presentere og problematisere *erfaringer* fra kommuner som har kommet i gang med utviklingsarbeid på dette feltet. Her tas det utgangspunkt i fire kommuner, Rennesøy, Karmøy, Sarpsborg og Ås, som på ulike måter er i ferd med å gjennomføre utviklingsprosesser med kvalitetsforbedring som siktemål. De fleste av disse er bare kommet til oppstarten av dette arbeidet, og har 1-3 års arbeid foran seg før de har gjennomført planene sine. Unntaket her er Sarpsborg, som startet arbeidet allerede i 1992. Kommunene har valgt litt forskjellig profil, og har også kommet ulikt langt i arbeidet.

Selv om forsøkskommunene ennå stort sett befinner seg i en oppstartfase, er det grunn til å peke på noen generelle utviklingstrekk og foreløpige erfaringer fra utviklingsarbeidet. Samlet peker disse på en rekke *utfordringer* kommunene står overfor i sitt utviklingsarbeid. Vårt utgangspunkt er en tro på at TKL vil ha mye å tilføre, men at det samtidig er viktig å ha et realistisk syn på hvilke muligheter som ligger i konseptet.

For det første representerer en kvalitetsforbedringsprosess basert på prinsippene i TKL en utfordring med hensyn til *ressursbruk*. Kritiske faktorer her er tid, penger og leders oppmerksomhet. Flere av kommunene som har startet slike prosesser bruker til dels store beløp til ekstern konsulenthjelp. Det er f.eks. et stort behov for ekstra ressurser til opplæring. Dette er i seg selv kostbart, og kan ta en del tid for den enkelte medarbeider. For kommunene er det ekstra stort behov for modeller som gjør det mulig å forenkle dette, for å gjøre det mulig å gjennomføre prosessen mest mulig for egen motor. F.eks. kan det være aktuelt for kommunene å ta i bruk en enklere opplæringsmodell for kvalitetsforbedring enn det som er mulig i næringslivet. F.eks. kan det være en mulighet å la de som mottar den første grunnleggende opplæringen få ansvar for å følge opp nedover i egne rekker. Men dette reiser igjen, som vi skal komme til, problemer knyttet til å oppnå lik gjennomføring tvers gjennom hele organisasjonen.

For det andre reiser en utviklingsprosess basert på prinsippene i TKL store krav til organisasjonen når det gjelder tid, tålmodighet og evne til å tenke *langsiktig*. Dette aspektet må ikke undervurderes, fordi mange nye og konkurrerende aktiviteter erfaringsmessig vil dukke opp. Et godt eksempel på dette er Sarpsborg kommune, som har et 10 års perspektiv på sitt utviklingsarbeid. Kvalitetsutvikling er i prinsippet en "evigvarende" prosess, men man må minimum beregne et par års arbeid for å ha muligheter for å etablere en organisasjon, rutiner og arbeidsformer som legger til rette for dette. Det vil ta lang tid før innsatsen viser igjen i form av konkrete resultater. Dette kan sette organisasjonens tålmodighet på en stor prøve. Det er derfor all grunn til å understreke hvor viktig det er at vedtak om å starte en slik prosess er basert på reelle behov, og ikke bare er en automatisk etteraping av dagens framherskende "moter" innen organisasjonsutvikling. Det må ligge sterk vilje både blant ledelse og ansatte til grunn før en starter. Dette krever et solid grunnlagsarbeid for å etablere et grunnlag i organisasjonen før prosessen startes opp.

For det tredje reiser TKL store utfordringer når det gjelder evne til *mobilisering og medvirkning*. Kvalitetsforbedring skal oppnås gjennom innsats fra ansatte på alle nivå. Metoden bygger på at ansvaret for oppfølging blir delegert nedover i systemet. Dette reiser i sin tur mange spørsmål knyttet til ledelse og organisering av denne typen prosesser. Erfaringene fra forsøkskommunene gir indikasjoner på at oversikt og oppfølging fort kan bli et problem under gjennomføringen, og at prosessen derfor kan bli sårbar for manglende oppfølging på lavere nivå. Medvirkning kommer ikke av seg selv, men som resultat av tilrettelegging. Prosjektledelsen eller oppfølgingsansvarlig, har begrensede muligheter for å kontrollere at, og eventuelt hvordan, arbeidet blir fulgt opp nedover i rekkene. Arbeidet har i en del tilfeller vist seg å stoppe opp på grunn av enkeltindividers motstand eller motvilje, usikkerhet, tidspress osv.

Et annet problem er at det kan oppstå store forskjeller både i hvordan opplæring og organisering gjennomføres, og i faktisk resultat. For det første er det derfor et behov for kunnskap om incentiv-systemer, hvordan de ansatte kan motiveres til innsats. For det andre synes det å være et stort behov for å utvikle systemer og modeller for å "overvåke" og følge opp arbeidet nedover i rekkene.

For det fjerde reiser et systematisk arbeide med kvalitetsutvikling store krav til organisasjonens læringsevne - evnen til å utvikle en *lærende organisasjon* (Hauge 1994). Kjennetegn ved en lærende organisasjon er bl.a. evne til fleksibilitet og omstilling. I en forbedringsprosess vil en sentral forutsetning for suksess være at man lykkes i å tilpasse strategien til lokale forhold, at man kan endre kursen og regien underveis osv. Et sentralt kjennetegn ved TKL er som vi tidligere har sett endring gjennom "små skritt". På den andre siden kan det ligge en fare i å gjøre kvalitetsforbedringsarbeidet til et spørsmål om å følge en bestemt oppskrift eller "lærebok". Her ligger det en utfordring i å unngå at prinsipper og innhold i en TKL-prosess blir et fastlåst rituale uten den nødvendige tilpasningen og justeringen underveis.

Hovedutfordringen med TKL som en læreprosess er å gjøre prosessen selv bærende. Utover tids- og kostnadsaspektet knyttet til oppstarten av en kvalitetsforbedringsprosess er det mye som tyder på at det ikke er selve opplæringen som er problemet, men heller det å integrere prinsippene bak TKL i de ansattes tanke- og handlingsmodeller. Med andre

ord at prinsippene blir en selvfølgelig del av de ansattes virkelighet. Det dreier seg her delvis om avlæring av gammel praksis, dels om læring av ny praksis.

Erfaringene fra forsøkskommunene tyder på at dette er et gjennomgripende problem. Prinsippene og idealene bak TKL blir forstått og akseptert, problemet er å få folk til å etterleve disse i praksis. For det videre utviklingsarbeidet i kommunene blir dette en viktig utfordring. Mye tyder på at aktivitetene står i fare for å "dabbe" av dersom man ikke klarer å opprettholde et konstant trykk fra toppen. Tiltak blir igangsatt for så å dø ut. Dette vil i neste omgang sette arbeidet i miskreditt, og føre til lavere motivasjon. Den store utfordringen for kommunene er derfor spørsmålet om hvordan man skal klare å opprettholde en kontinuerlig aktivitet. Hvordan klarer man overgangen fra prosjekt til prosess? På lengre sikt er målet å etablere kvalitetsforbedring som en selvgående aktivitet.

Poenget med å utvikle en lærende organisasjon er å etablere systemer for læring om hvordan organisasjonen fungerer i forhold til sine omgivelser, for i neste omgang å ha muligheten til å foreta endringer og tilpasninger. Læring og endring skal foregå kontinuerlig. Det er her et spørsmål om læring og kvalitetsforbedring er to sider av samme sak, eller om dette kommer i konflikt med hverandre. TKL er et konsept som kan bidra til å legge til rette for mer læring i organisasjoner, ved den vekt som legges på deltakelse, brukerkontakt, vektlegging av kontinuerlig endring osv (Hauge 1994). Samtidig ligger det en fare for læringsevnen dersom en TKL-prosess blir et rituale - at det viktigste blir å gjennomføre prosessen etter formelle krav og standarder ut fra "læreboka", uten en tilpasning til lokale forhold. Det har vært et poeng med denne rapporten å få fram at det kan være flere veier til kvalitetskommunen, selv om vi så langt har forsøkt å gi konkrete råd om praktisk gjennomføring.

For det femte reiser TKL en utfordring til kommunens *ledelsesform*. Prinsippet for ledelse som ligger bak TKL kan oppsummeres i begrepet "medvirkningsbasert ledelse". Dette ledelsesprinsippet kommer i tillegg til tradisjonelle ledelsesformer - f.eks. hierarkisk styring. Spørsmålet er om disse formene kommer i konflikt med hverandre. Erfaringene fra forsøkskommunene kan tyde på at innføring av medvirkningsorienterte ledelsesformer krever en viss tilvenning og tilpassing. Det vil bl.a. kunne oppstå frustrasjon og misforståelser fordi ulike ledelsesprinsipper anvendes i ulike situasjoner. F.eks. kan kommunen ha som sitt uttalte mål å basere seg på medvirkning i forbindelse med kvalitetsutvikling, mens mer tradisjonelle, hierarkiske ledelsesformer vil være normalen i forbindelse med de løpende og rutinepregede prosessene, som f.eks. budsjettarbeidet. Her viser erfaringer at det lett kan oppstå misforståelser og uklarhet på grunn av at ulike aktører kan ha ulike forventninger til hvilke ledelsesprinsipper som anvendes i hvilke situasjoner. Dette setter krav til en opprydding og avklaring av når de ulike ledelsesprinsippene skal gjøres gjeldende.

En annen utfordring TKL reiser i tilknytning til kommunens ledelsesform er forholdet til målstyringskonseptet. Dette styringskonseptet har med stor tyngde, og med varierende hell, vært prøvd ut i en rekke kommuner de senere år. I et ledelsesperspektiv settes gjerne TKL opp som et motstykke til målstyring. Spørsmålet blir da hvordan disse ledelsesfilosofiene kan forenes. F.eks. har en hovedkritikk mot målstyringen vært den manglende evnen til å ta hensyn til mer kvalitative aspekter ved offentlig virksomhet. Tilsynelatende kan TKL være et supplement til målstyringen. Målstyring er først og

fremst en driftsteknikk, mens TKL mer retter seg mot utvikling og forbedring av driftsteknikkene. Også på andre måter kan TKL utgjøre et supplement til målstyring. Mens målstyring dreier seg om å lage mål og fordele ansvar mellom ulike avdelinger og styringsnivåer, dreier TKL seg ofte om å få i gang utvikling og forbedring på tvers av avdelings- og etatsgrenser. Til sist kan TKL være en metode for å bedre utnytte læringspotensialet i resultatrapporteringen. Ledelseskonseptet kan gi noen grep som gjør det lettere å få noe ut av de erfaringsdata som hentes inn gjennom denne rapporteringen. Sett på denne bakgrunn trenger ikke TKL være noen "konkurent" til målstyring. Konseptet kan snarere være et supplement.

For det sjette reiser arbeid med kvalitetsutvikling utfordringer knyttet til forholdet mellom *politikk og administrasjon*. TKL er i utgangspunktet utviklet for private bedrifter, mens kommuner er politikerstyrte organisasjoner. Videre er kvalitetssikring og kvalitetsforbedring kanskje noe vi først og fremst forbinder med administrative spørsmål - rutiner, saksbehandling, tjenesteyting osv. Erfaringene fra forsøkskommunene viser bl.a. at politikerne er lite involvert i arbeidet med kvalitetsforbedring, og at forsøk på å trekke politiske organ med i prosessen ofte har vært mislykket. Videre har arbeidet i liten grad gått inn på problemstillinger som er politiske i sin karakter.

Dette reiser et spørsmål om hvilken rolle politikerne kan og bør ha i denne typen arbeid. På den ene siden kan det være gode grunner for å holde et skille mellom administrative og politiske prosesser i en del spørsmål. På den andre siden kan en utelukkning av det politiske styringsnivå ha negative konsekvenser for arbeidet. Ved å se bort fra kommunens rolle som politisk organ er det en betydelig fare for at arbeidet ikke klarer å fange opp viktige problemstillinger knyttet til kvaliteten på offentlige tjenester. En konsentrasjon om administrative problemstillinger, og avgrensning til forholdet mellom tjenesteyter og -bruker, kan føre til en misforstått oppfatning av kvalitet som et spørsmål om teknikk og kalkulasjon. En slik av-politisering av kommunal tjenesteyting vil unektelig medføre en fare for politikernes styringsevne over den kommunale tjenesteproduksjon.

Til syvende og sist vil spørsmålet om kvalitet i offentlig sektor i stor grad være et politisk spørsmål. Saken dreier seg om hvem som skal ha mulighet til å definere innhold og kvalitet på offentlige tjenester. En annen mulighet er at dersom kvalitetsprosessen føres for langt borte fra de politiske beslutningsprosessene kan arbeidet miste legitimitet og tyngde. I noen av kommunene ser vi allerede faren for at prosessen lever sitt eget liv. Utfordringen på dette punktet går derfor i stor grad på å finne en grenseoppgang mellom politikk og administrasjon. På hvilken måte kan politikerne delta i det konkrete arbeidet uten å bli for sterkt innblandet i administrative spørsmål?

## Litteratur

- Aurdal, L.J og T.P. Hagen (1991): *Dilemmaet i endringsprosesser - makt eller mobilisering*. I Rose red (1991)
- Aune, A. (1993): *Kvalitetsstyrte bedrifter*. Ad Notam Oslo: Gyldendal
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (1985): *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. og J. P. Olsen (1990): "Kan organisasjonsformer väljast?", i N. Brunsson og J. P. Olsen (red): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Deming, W. E. (1986): *Out of the Crises*. Massachusetts Institute of Tecnology. |Cambridge. Mass.
- DiMaggio, P. J. og W. W. Powell (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", i W. W. Powell og P. J. (red): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Egeberg, M. (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling - bidrag til en anvendt statsvitenskap*. TANO A/S.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg og Christensen (1992): *Forvaltningskunnskap - forvaltningen i samfunnet*. TANO A/S.
- Elmore, R. F. (1980): *Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis in Public Policy*. Paper presented at international Workshop on interorganizational implementation systems. June 27.-30. at ERASMUS University. Rotterdam.
- Hauge, J., H. Rommetvedt og T. Tønnessen (1993): *Kvalitetskommuneprosjektet*. Forprosjektrapport. Rapport nr. RF 125/93.
- Hauge, J. og K. H. Olsen (1992): *Vil du være med så heng på! Evaluering av moderniseringsprogrammet for Telemark fylkeskommune*. Rapport RF 50/92.
- Hauge, J (1994) Læring og kvalitet - to sider av samme sak? I A. Farsund og T.Lie (red): *Organisatorisk læring. Perspektiver og opplegg for systematisk læring i offentlig forvaltning*. Arbeidsnotat RF 248
- Høyrup; M. (1988): Om sprogbruk og holdning i moderniseringsprogrammet. I K.H. Bentzon (red.): *Fra vekst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*. København, Center for offentlig organisasjon og styring

- Imai, M. (1985): *KAIZEN. The Key to Japan's Competitive Success?* McGraw-Hill, New York.
- Joiner, B. (1994): *Fourth Generation Management: The New Business Consciousness.* McGraw-Hill, New York.
- Juran, J. M. (1989): *Juran on Leadership for Quality.* The Free Press. New York.
- Juran, J. M. (1981): Product Quality. *The Management Review.* June and July.
- Lillestøl, J. (1994): *Kvalitet: Idéer og metoder - offensiv kvalitetsutvikling.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations.* Englewood Cliffs, New Jersey.
- Offerdal, A. (1992): *Den politiske kommunen.* Oslo: Det norske samlaget.
- Røvik, K. A. (1992a): *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet.* Oslo: Universitetslaget.
- Røvik, K. A. (1992b): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner", I *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, 1992:4, s. 261-284.
- Scott, W. R. (1981): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems.* Englewood Cliffs, N. J.:Prentice-Hall.
- Thompson, J. D. (1967): *Hur organisationer fungerer.* Stockholm: Bokforlaget Prisma.
- Weaver, C. N. (1991): *TQM - A Step-by-Step Guide to Implementation.* Wisconsin: Quality Press.