

Nina Christin Sandberg Eldal og Hege Holth

IPLOS – Et nyttig kommunalt styringsverktøy?

Mellom statlige intensjoner og lokal praksis

SAMMENDRAG

Behovet for styringsinformasjon i pleie- og omsorgssektoren øker med innføringen av Samhandlingsreformen og staten legger til grunn at kommunene har nytte av systemet IPLOS (Individbasert Pleie- og OmsorgsStatistikk) til å drøfte prioriteringer i egen kommune. En evaluering og en brukerundersøkelse om IPLOS i 2007 gir et mer nyansert bilde av systemets potensial som kommunalt styringsverktøy. Staten på sin side har behov for informasjon som beskriver om og hvordan kommunene følger opp nasjonale mål og prioriteringer. Oppgaven belyser spenningsfeltet mellom statlig styring og lokalt handlingsrom i en studie av IPLOS som styringsverktøy i kommuner. Problemstillingen lyder: *Er IPLOS et nyttig styringsverktøy for kommunale prioriteringer i pleie- og omsorgssektoren?*

Studien er gjennomført i 13 kommuner som utgjør regionen Romerike og den har en organisasjonsteoretisk innfallsvinkel med fokus på tre perspektiver; instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv. Data er samlet inn i en webbasert spørreundersøkelse utsendt til ledere på ulike nivåer i alle kommunene og i intervjuer med utvalgte nøkkelinformanter – kommunalsjefer – i 5 av dem. Av utvalget på 252 respondenter i den webbaserte spørreundersøkelsen, svarte 104. Dette utgjør 41 % svar. Undersøkelsen ble utarbeidet med bakgrunn i to underspørsmål til problemstillingen. I hvilken grad bruker kommuner informasjon fra IPLOS som styringsgrunnlag for egne prioriteringer og hva (hvilke variabler) påvirker kommuners bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag?

Studien gir ingen entydige svar på om IPLOS er et nyttig kommunalt styringsverktøy. IPLOS-statistikk synes å bli brukt i varierende, men begrenset grad, som styringsgrunnlag i kommunene på Romerike. Variabler og forhold som ser ut til å påvirke kommuners bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag er forankring av systemet som styringsverktøy, lederes holdninger til systemet, om de har tillit til dataene, opplæring, kompetanse og kapasitet, samt deltakelse i effektiviseringsnettverk. Flere ledere oppfatter IPLOS som et ressurskrevende og utilgjengelig system, med begrensede rapportmuligheter lokalt. De organisasjonsteoretiske perspektivene gir alle forklaringskraft til funnene, i ulik utstrekning. Studien konkluderer med at IPLOS har potensial som kommunalt styringsverktøy, avhengig av forankring av systemet, systematisk opplæring og gode rapportmuligheter lokalt. Dette er viktige funn, særlig knyttet opp mot innføringen av Samhandlingsreformen. Til slutt understrekes det at studien er liten i målestokk og at mulige sammenhenger bør studeres nærmere i en større studie.

ABSTRACT

IPLOS – A useful local governmental tool?

Between central government intentions and local government practice

The central government requires information that describes whether and how local authorities follow up the national goals and priorities and it expects that municipalities will benefit from the system IPLOS (individual-based nursing and care statistics) in management. An evaluation and a user survey about IPLOS in 2007, is more nuanced about the system's potential as local management tool. This thesis highlights the tension between central government intentions and local government practice in a study of IPLOS as local governmental tool. The primary question is formulated as follows: *Is IPLOS a useful tool for local government priorities in the nursing and care sector?*

The study is conducted in 13 municipalities that make up the region Romerike. It uses three organization theoretical perspectives: instrumental perspective, cultural perspective and myth perspective. Data is collected in a web-based survey distributed by e-mail to managers at various levels in all municipalities and in interviews with five selected key informants in five of the municipalities. 104 of totally 252 respondents answered the survey, which give 41% response rate. The survey was based on two sub-questions from the primary question. To what extent does municipalities use information from IPLOS as a basis for own priorities and what (which variables) affect use of IPLOS as a local governmental tool?

The study provides no clear answer to whether IPLOS is a useful local governmental tool. It seems that IPLOS-statistics only to a small extent is used as a basis for priorities in municipalities in Romerike. Variables that appear to influence whether IPLOS statistics are used or not used, are managers' opinion on the system and whether they have confidence in the data, skills, expertise and capacity, as well as participation in efficiency networks. Some managers perceive IPLOS as a resource-intensive system, and that the data is unavailable to managers, because of limited reporting facilities. All three theoretical perspectives have explanatory power of the findings, although to different extent. The study concludes that IPLOS has potential as a local governmental tool, but it depends on anchoring of the system, skills and expertise in using the system and locally reporting facilities. These are important findings, especially related to the implementation of the new health and care reform – Samhandlingsreformen. Finally it is emphasized that the study is limited, and that potential contexts should be studied further in a larger scaled study.

FORORD

Kommunene i Norge er i hovedsak rammestyrte. Dette innebærer at det er opp til den enkelte kommune å prioritere og innrette tjenestetilbudet lokalt, innenfor rammene staten har vedtatt. I pleie- og omsorgssektoren gjelder dette for eksempel oppfølgingen av Omsorgsplan 2015 og innføringen av Samhandlingsreformen fra 1.1.2012. Staten legger til grunn at kommunene har nytte av IPLOS (Individbasert Pleie- og OmsorgsStatistikk) i egen styring. Vi stiller spørsmål ved om dette er tilfelle, eller om systemet først og fremst gir staten nødvendig informasjon for kontroll og styring av kommunene. Interessen for temaet har utspring i vår arbeidshverdag i to kommuner på Romerike, som begge har deltatt i KS Effektiviseringsnettverk hvor indikatorer fra IPLOS tas opp til diskusjon. Erfaringer fra nettverkene viser at det er store variasjoner i bruk av styringsinformasjon fra IPLOS i kommuner og i hvordan data registreres og rapporteres videre til staten. Dette gjorde oss nysgjerrige på om – og i så fall hvordan – egne og andre kommuner i vår region bruker IPLOS som styringsverktøy.

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en krevende, men lærerik og givende prosess. Med presentasjonen av foreløpige resultater fra undersøkelsen vår på IPLOS-temasamlingen for bydeler og kommuner i Oslo og Akershus 26. april, passerte vi på en måte ”målstreken”.

Det er flere som fortjener oppmerksomhet når vi nå er ved veis ende. Den første vi vil takke er vår dyktige, engasjerende og alltid motiverende veileder Inger Marie Stigen. Du har vært til stor inspirasjon for oss! Vi takker også medstudenter og ansvarlige på masterstudiet for fine studiesamlinger og erfaringsutvekslinger. En spesiell takk går til GMS – uten verdens beste kollokviegruppe hadde nok studiet blitt langt mer krevende (og kanskje ikke så morsomt). Respondentene våre – og spesielt nøkkelinformantene – fortjener alle en takk for velvillig deltakelse i undersøkelsen. Uten dere hadde det ikke blitt data! Våre arbeidsgivere – kommunene Nes og Nittedal – vil vi takke for raushet og tilrettelegging for vårt studiearbeid ved siden av heltidsjobber. En takk går også til våre kollegaer, som har holdt ut med oss i vår ”IPLOS-verden”. Til slutt vil vi takke familiene våre for å ha utvist stor tålmodighet og fleksibilitet i disse årene. Ektemenn og barn – nå skal vi tilbringe mer tid sammen!

Oslo, 27. april 2012

Hege Holth

Nina Christin Sandberg Eldal

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innledning.....	7
1.1	Temaet – bruk av IPLOS som kommunalt styringsverktøy	7
1.1.1	Hva er IPLOS?	8
1.1.2	Bruk av IPLOS som lokalt styringsverktøy	8
1.2	Faglig posisjonering og bakgrunn for temaet	9
1.3	Problemstillingen.....	10
1.4	Avgrensning av studien	10
1.5	Disposisjon for oppgaven	11
2	IPLOS som system og styringsgrunnlag	12
2.1	Bakgrunn for innføring av systemene KOSTRA og IPLOS	12
2.2	Oppbygging og innhold i IPLOS	12
2.2.1	IPLOS som styringsgrunnlag for interne prioriteringer	13
2.2.2	Eksempler på lokal IPLOS-statistikk	15
3	Utviklingstrekk og begreper	16
3.1	New Public Management.....	16
3.2	Mål- og resultatstyring.....	16
3.3	Bruk av sammenligninger.....	17
4	Teoretisk rammeverk.....	18
4.1	Innledning	18
4.2	Det instrumentelle perspektivet	19
4.2.1	Agentteori.....	20
4.2.2	Bestiller-utfører-modellen	22
4.2.3	Forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet	24
4.3	Kulturperspektivet	25
4.3.1	Forventninger ut fra kulturperspektivet.....	26
4.4	Myteperspektivet	27
4.4.1	Forventninger ut fra myteperspektivet	28
5	Metode – veien mot målet	30
5.1	Forskningsdesignet	30
5.2	Utvalg, respondenter og informanter	30
5.3	Undersøkelsens variabler.....	33
5.3.1	Operasjonalisering av variablene	33
5.4	Styrker og svakheter med metoden	36
5.5	Undersøkelsens datakvalitet – reliabilitet og validitet.....	37
5.6	Etikk i samfunnsforskning	38
6	Innsamlede data/empiri	39
6.1	Hvordan dataene blir presentert.....	39
6.2	Bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag.....	39
6.3	Variabler/forhold som påvirker bruk og/eller ikke bruk av IPLOS-statistikk.....	41
6.4	Oppsummering av funnene.....	48
7	Analyse – kobling av teori og empiri	50
7.1	Hvordan analysen er strukturert	50
7.2	Det instrumentelle perspektivet	50

7.3	Kulturperspektivet	52
7.4	Myteperspektivet	53
8	Oppsummering, implikasjoner og videre forskning.....	55
8.1	Oppsummering og svar på problemstillingen.....	55
8.2	Svakheter ved analysen	55
8.3	Implikasjoner for teori og/eller praksis	55
8.4	Behov for videre forskning.....	59

Vedlegg 1: Spørreskjemaet i Questback-undersøkelsen

Vedlegg 2: Intervjuguide – IPLOS som kommunalt styringsverktøy

Figurer

Figur 1.1	Kart over Romerike	Side 11
Figur 6.1	Hva IPLOS-statistikk brukes til i egen kommune	Side 39
Figur 6.2	Forankring av IPLOS som styringsverktøy i egen kommune	Side 41
Figur 6.3	Hvor ofte IPLOS-statistikk er tema i dialog om styring og prioritering i egen kommune	Side 42
Figur 6.4	Kompetanse og kapasitet til å bruke IPLOS som styringsverktøy i egen kommune	Side 44
Figur 6.5	Opplevd kvalitet på innrapporterte IPLOS-data i egen kommune og IPLOS som system	Side 45
Figur 6.6	Om deltakelse i effektiviseringsnettverk har påvirket bruk av IPLOS og IPLOS-statistikk	Side 46

Tabeller

Tabell 2.1.	Eksempel på KOSTRA-statistikk fra en kommune (Fra SSB statistikkbank 20.03.12)	Side 15
Tabell 2.2	Eksempel på IPLOS-rapport på individnivå (Fra lokalt fagprogram i en kommune 20.03.12)	Side 15
Tabell 5.1	Fordeling av respondentene etter type stilling	Side 31

1 Innledning

1.1 Temaet – bruk av IPLOS som kommunalt styringsverktøy

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin rapport 2010:4 stadfester at rammestyring av kommunene er et uttalt mål innenfor fagområdet helse, pleie og omsorg og at mål- og resultatstyring er det dominerende styringsprinsippet i staten. Prinsippet innebærer at staten spesifiserer nasjonale mål, mens det er opp til kommunene å finne frem til virkemidlene lokalt som fører til måloppnåelse og resultater i tråd med statens føringer. Det poengteres i rapporten at for å lykkes med denne styringsmåten, må kommunene ha nødvendig handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer, samt ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet (Difi Rapport 2010:4, 70). Staten på sin side har behov for informasjon som beskriver om og hvordan kommunene følger opp nasjonale mål og prioriteringer. I pleie- og omsorgssektoren gjelder dette f. eks oppfølging av Omsorgsplan 2015.¹ ”Det er viktig at det gjøres riktige prioriteringer i helsetjenestene. Offentlig statistikk er et nyttig redskap for prioriteringer i pleie- og omsorgssektoren” sa helsedirektør Bjørn-Inge Larsen ved publiseringen av statistikk om aktiviteten i pleie- og omsorgstjenesten, basert på data fra IPLOS-registeret i november 2010 (Helsedirektoratet 17.11.10).²

Pleie- og omsorgssektoren står overfor store utfordringer i årene fremover i forhold til rekruttering, utvikling av tjenestetilbudene og kapasitet. Demografisk utvikling og endring i sykdomsbildet hos befolkningen gir utfordringer som vil kunne true samfunnets økonomiske bæreevne. Som svar på noen av utfordringene er kommunenes rolle og ansvar endret med innføringen av Samhandlingsreformen (St.meld. nr 47 (2008-2009), 13-14). Fra 1.1.2012 er det innført kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt økonomisk ansvar for utskrivningsklare pasienter. Grunntanken i reformen er at det skal satses betydelig mer på forebyggende arbeid i kommunehelsetjenesten og færre skal behandles i sykehus. Alt dette øker behovet for god styringsinformasjon både i staten og kommunene.

Denne masteroppgaven tar for seg forholdet mellom statens behov for styringsinformasjon om, og kontroll med, kommunenes oppfølging av nasjonale mål og prioriteringer på den ene siden, og kommunenes behov for styringsinformasjon i eget styringssystem og til egne prioriteringer på den andre siden. Temaet er bruk av IPLOS som kommunalt styringsverktøy.

¹ St.meld. nr 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer.

²http://www.helsedirektoratet.no/iplos/ny_pleie_og_omsorgsstatistikk_et_nyttig_redskap_for_prioriteringer_774084 (lastet ned 09.10.11) Vi gjør oppmerksom på at Helsedirektoratet etter dette har endret hjemmesidene.

1.1.1 Hva er IPLOS?

IPLOS (Individbasert Pleie- og OmsorgsStatistikk) er betegnelsen på et sentralt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for pleie- og omsorgssektoren. Det er et verktøy for dokumentasjon, rapportering og statistikk for kommunene og statlige myndigheter. IPLOS er en del av den nødvendige dokumentasjonen for saksbehandling og utøvelse av tjenestene i kommunene. Innholdet i IPLOS-registeret er standardisert informasjon om brukere og søkere av pleie- og omsorgstjenester. Fordi opplysningene er standardiserte kan de benyttes til statistiske formål. Målet er at IPLOS skal bidra til systematisert kunnskap og statistikk til kommunene og sentrale myndigheter, kvalitetsutvikling av tjenesten, god ressursutnyttelse, samt likeverdige og virkningsfulle tjenester (Veileder IS-1122, 8). IPLOS er i tillegg en integrert del av det nasjonale systemet KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Intensjonen med KOSTRA er at informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommuner, samt gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.³

1.1.2 Bruk av IPLOS som lokalt styringsverktøy

På Helsedirektoratets hjemmesider er det oppgitt at IPLOS vil være et godt verktøy for kommunenes planlegging, budsjettering og prioritering og god ressursutnyttelse. Det sies videre at "(...) IPLOS som kunnskapsgrunnlag er nødvendig for at de velferdspolitiske beslutningene kan bygge på viten om utviklingen med hensyn til behov, tjenesteyting og ressursinnsats, og for å møte de store utfordringene pleie- og omsorgssektoren står overfor"⁴. Helsedirektør Bjørn-Inge Larsen påpekte i 2010 at helse- og omsorgsstatistikk kan være et godt utgangspunkt for å drøfte interne prioriteringer i egen kommune (Helsedirektoratet 17.11.10).⁵ Staten ser ut til å forutsette at IPLOS fungerer som styringsverktøy i kommunene. I en evaluering og en brukerundersøkelse i 2007 gir flere kommuner uttrykk for at systemet har potensial til å bli anvendt som et internt styringssystem, men de påpeker at systemet er ressurskrevende og at det er langt frem til at dette kan oppnås. Flere mener at prosjektet ikke har lyktes i forhold til forankring av systemet, verken blant medarbeidere som til daglig opererer IPLOS eller hos kommuneledelsen (Pettersen 2007, 32; Lynne 2007, 14-15). Vi aner et misforhold mellom statens forutsetninger og flere kommuners erfaringer når det gjelder bruk av IPLOS som et kommunalt styringsverktøy.

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/kostra/om-kostra.html?id=412867> (lastet ned 19.08.11)

⁴ http://www.helsedirektoratet.no/iplos/om_iplos_17710 (lastet ned 09.10.11)

⁵ http://www.helsedirektoratet.no/iplos/ny_pleie_og_omsorgsstatistikk_et_nyttig_redskap_for_prioriteringer_774084 (lastet ned 09.10.11) Vi gjør oppmerksom på at Helsedirektoratet etter dette har endret hjemmesidene.

1.2 Faglig posisjonering og bakgrunn for temaet

Resultatstyring er vanlig som styringssystem i norske kommuner (Johnsen 2007, 24). Kommuner bruker resultatmålinger, sammenligninger og rapporteringer av data i sin styring. Andelen kommuner som oppgir at resultatindikatorer spesifiseres ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre styringsdokumenter økte fra 61 % i 2004 til 72 % i 2008, iht. kartlegging av kommunal organisering i 2008 (Hovik og Stigen 2008, 105). I denne forbindelse er det aktuelt å studere *om* og i så fall *hvordan* styringsinformasjonen fra IPLOS brukes. I tillegg er det viktig å belyse temaet fordi pleie- og omsorgssektoren står overfor store utfordringer i årene fremover. Behovet for styringsinformasjon blir viktigere med innføringen av Samhandlingsreformen. Kommunene står fritt til å prioritere mellom tjenester så lenge de holder seg innenfor minstestandardene i lovverket (Rapport IS-1863, 4). For å kunne foreta prioriteringer trenger kommunene god styringsinformasjon. Samtidig er det viktig at myndighetene på de to styringsnivåene har felles forståelse av utfordringer, mål og prioriteringer, slik at kommunale og statlige planer trekker i samme retning. Gjennom statlig rammestyring er ansvar, oppgaver og myndighet desentralisert og delegert til lokalt styringsnivå. Dette kan på den ene siden bidra til mindre detaljstyring. På den andre siden genererer det et behov for styringsinformasjon som gir kontroll med hvordan det lokale nivået håndterer sine fullmakter. Denne balansegangen og spenningene mellom statlig styring og lokal autonomi er et viktig tema i offentlig styring (Christensen og Lægred 2006, 239).

I rundskriv om Nasjonale mål og prioriterte områder for 2012, ber Helsedirektoratet om at kommunene benytter kvalitetsindikatorer/lokale sumrapporter i IPLOS i planlegging og utforming av tjenestetilbudet (Rundskriv IS-1/2012, 9). I dette ligger det altså en forutsetning om at kommunene bruker – eller tar i bruk – systemet til mer enn innrapportering av data til statlige myndigheter en gang i året. Helsedirektoratet er således blitt tydeligere på at IPLOS forventes brukt i styringssammenheng internt i kommunene etter helsedirektørens utsagn i 2010. Dette synliggjøres også i Rapport IS-1977: Overordnede trekk og samhandling. Pleie- og omsorgsstatistikk gir ny innsikt, som ble publisert i januar 2012. I forordet står det:

Helsedirektoratet håper artiklene kan gi kommunenes administrative og politiske system inspirasjon til å finne lokal statistikk som kan belyse situasjonen i egen kommune, slik at data om brukere og tjenester kan benyttes som redskaper i kommunenes styringsdialog (Rapport IS-1977, 1).

Motivasjonen for oppgaven ligger i det vi oppfatter som et misforhold mellom Helsedirektoratets forventninger og anbefalinger til kommunene på den ene siden og

evalueringen og brukerundersøkelsen i flere kommuner i 2007 på den andre siden, hva gjelder oppfatningen av nytteverdien til IPLOS som styringsverktøy i kommuner. Vi er nysgjerrige på om det nå er samsvar mellom statens intensjoner med og kommunenes bruk av systemet IPLOS i styring. Vårt mål er at studien skal bidra til økt fokus på IPLOS som kommunalt styringsverktøy.

1.3 Problemstillingen

Vår studie dreier seg altså om hvorvidt styringsinformasjonen fra IPLOS brukes slik helsedirektøren beskriver – som utgangspunkt for å drøfte prioriteringer i egen kommune. I forlengelsen av dette er det også nærliggende å spørre hva som påvirker kommuners bruk – eller ikke bruk – av IPLOS som styringsverktøy.

Studien gjennomføres i 13 kommuner som utgjør regionen Romerike. Problemstillingen belyses gjennom en spørreundersøkelse til ledere på ulike nivåer i alle kommunene og intervju med utvalgte informanter i fem av kommunene i etterkant av spørreundersøkelsen.

Problemstillingen for oppgaven:

Er IPLOS et nyttig styringsverktøy for kommunale prioriteringer i pleie- og omsorgssektoren?

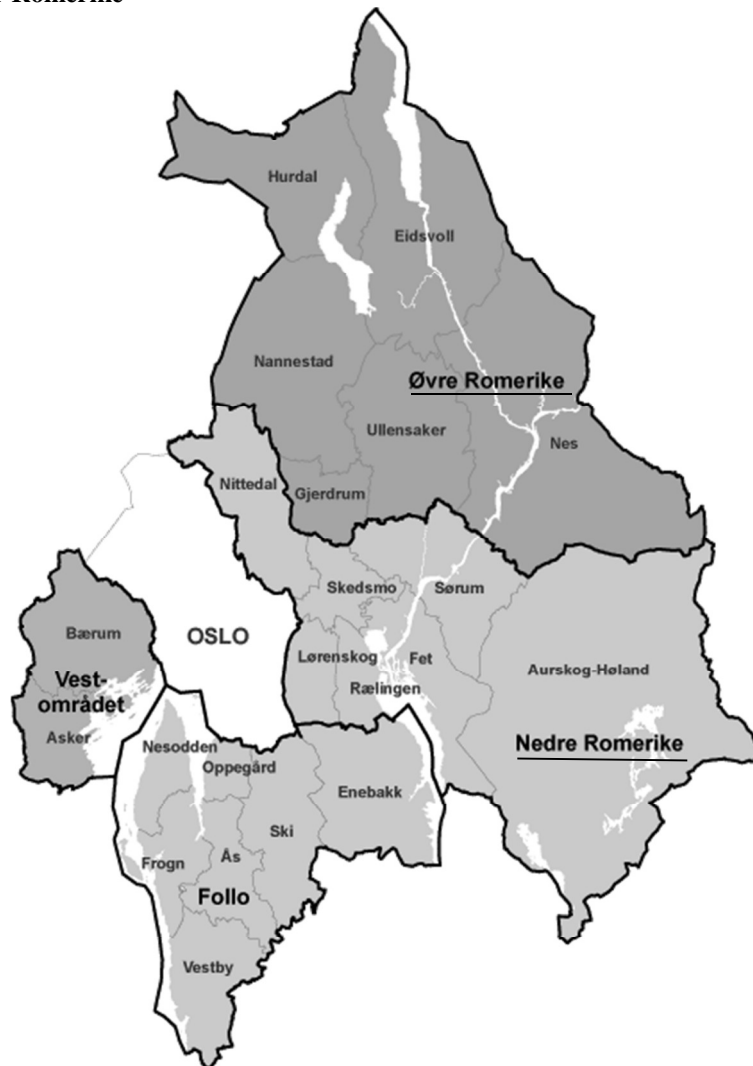
For å finne svar på problemstillingen, har vi brutt den ned i to underspørsmål:

- I hvilken grad bruker kommuner informasjon fra IPLOS som styringsgrunnlag for egne prioriteringer?
- Hva (hvilke variabler) påvirker kommuners bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag?

1.4 Avgrensning av studien

Vi avgrenser studien til vår egen region Romerike, som består av 13 kommuner. Det er et formalisert samarbeid mellom de 6 kommunene på Øvre Romerike, kalt Øvre Romerike Utvikling (ØRU) og mellom de 7 kommunene på Nedre Romerike, kalt Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR). Ved inngangen til 2012 var folketallet totalt på Romerike 254 951. Mellom kommunene varierer folketallet fra 2 657 i den minste til 49 698 i den største. Som kartet i figur 1.1 på side 11 viser, har flere av kommunene en sentral beliggenhet og tre kommuner grenser til Oslo. Andre kommuner er mer landlig beliggende og med spredt bebyggelse. Vi tror at trekk ved kommunene, som f. eks folkemengde og beliggenhet, kan ha betydning for bruk av IPLOS som styringsverktøy i de ulike kommunene.

Figur 1.1 Kart over Romerike⁶



Øvre Romerike: Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker

Nedre Romerike: Aurskog-Høland, Fet, Lørenskog, Nittedal, Rælingen, Skedsmo og Sørum

1.5 Disposisjon for oppgaven

I kapittel 2 beskrives systemet IPLOS nærmere. Et bakteppe med sentrale utviklingstrekk og begreper i offentlig styring presenteres i kapittel 3, som optakt til det teoretiske rammeverket i kapittel 4. Der redegjøres det for vårt teoretiske ståsted som bygger opp under forventningene i oppgaven. I kapittel 5 om metode, beskrives hvordan vi har gått frem for å samle inn relevante data og kvaliteten på dataene vurderes. Innsamlede data/empiri presenteres i kapittel 6 og vi undersøker om vi finner støtte for våre forventninger. På bakgrunn av innsamlede data, følger selve analysen i kapittel 7. Her kobles dataene mot teori. Til slutt forsøker vi å konkludere i kapittel 8 med mulige implikasjoner av våre funn og hva vi ser av behov for videre undersøkelse og analyse av fenomenet.

⁶ Kartkilde: <http://www.akershus.com/images/mapLarge.gif> (lastet ned 18.01.12)

2 IPLOS som system og styringsgrunnlag

2.1 Bakgrunn for innføring av systemene KOSTRA og IPLOS

I St. meld. nr. 23 (1992-1993) "Om forholdet mellom staten og kommunane" påpekte regjeringen mangelen på enhetlige og systematiske rutiner for informasjonsflyten mellom kommunene og staten. Med forankring i statlige behov for informasjon fra kommunene, ble prosjektet "Rapportering av data om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon" (KOSTRA) etablert i 1994 (Cap Gemini, Ernest & Young 2002, 15). Først i 2001 blir rapporteringen obligatorisk for alle kommuner. Parallelt med implementeringen av KOSTRA nedsetter Sosial- og helsedepartementet en arbeidsgruppe i januar 1998. I 2000 avgir denne et forslag til informasjonssystem for pleie- og omsorgstjenesten. Her heter det bl.a. at kommunenes årlige rapporter til Statistisk sentralbyrå (SSB) om pleie- og omsorgstjenesten ikke gir et tilstrekkelig bilde av situasjonen og utviklingen i tjenesten. Statlige myndigheter, og i mange tilfeller kommunesektoren, har for dårlig informasjons- og beslutningsgrunnlag. Med dette som bakgrunn utvikles informasjonssystemet IPLOS (Sosial- og helsedepartementet 2000, 5).

2.2 Oppbygging og innhold i IPLOS

IPLOS-registeret er etablert som et individbasert pseudonymt register hjemlet i IPLOS-forskriften.⁷ Den trådte i kraft 1. mars 2006 og fra denne datoen ble IPLOS obligatorisk i alle kommuner. Forskriften gir bestemmelser om innsamling og behandling, utlevering og lagring av opplysninger i registeret. Opplysningene baserer seg på innsendinger av uttrekk fra lokalt fagprogram i kommunene til et sentralt register som ligger i SSB. Denne innrapporteringen fra kommunene til det sentrale registeret foregår en gang i året. At registeret er pseudonymt innebærer at fødselsnummer byttes ut med en annen identitet, et pseudonym, slik at fødselsnummeret til de som er registrert ikke gjøres kjent for personer som administrerer og bruker det sentrale registeret (SSB Rapport 33/2011, 7). På denne måten er det mulig å følge enkeltpersoner uten at identiteten røpes (Veileder IS-1122, 7).

Informasjonen i IPLOS-registeret deles inn i seks ulike områder. Det første er *personopplysninger som normalt ikke endres over tid*, så som pseudonym og kjønn. Det andre er *personopplysninger som kan endres over tid*, f. eks boforhold, husstand, individuell plan m.m. *Bistandsbehov* er det tredje området og det omfatter opplysninger om søkers/ tjenestemottakers behov for bistand på 17 ulike variabler/områder som normalt inngår i dagliglivet. Dette er f. eks sosial deltakelse, bevege seg innendørs og utendørs, personlig

⁷ Forskrift av 17. februar 2006 nr 204 om pseudonymt register for individbasert pleie- og omsorgsstatistikk.

hygiene, lage mat og spise. For hver enkelt variabel graderes bistandsbehovet i verdiene fra 1 til 5, hvor 1 som det laveste betyr at personen er selvhjulpen og 5 som det høyeste betyr at vedkommende har behov for personbistand til alt. Det er også mulig å skåre 9, som betyr at opplysningen ikke er relevant. Et eksempel på skjema for tilstandsvurdering av bistandsbehov kan ses i tabell 2.2 på side 15. I det fjerde området registreres hvilke *tjenester* som søkes/mottas. Registreringene omfatter 17 ulike tjenestetyper⁸ og dersom en eller flere av disse tjenestene er aktuelle, skal IPLOS benyttes uavhengig av alder, diagnose og hvor søker/tjenestemottaker oppholder seg. *Diagnose* er det femte området som registreres og klassifiseres etter internasjonal klassifikasjon for primærhelsetjenesten. Det siste er *spesialisthelsetjenester*. Her registreres bevegelse mellom pleie- og omsorgstjenester i kommunen og heldøgnsopphold på institusjoner utenfor kommunalt ansvarsområde.

2.2.1 IPLOS som styringsgrunnlag for interne prioriteringer

Begrepene *prioritering* og *interne prioriteringer* er viktige og trenger en nærmere forklaring. Vi har valgt å bruke Helsedirektoratets definisjon av begrepet *prioritering* i rapport IS-1863: Hva kan offentlig statistikk si oss om prioriteringer i pleie- og omsorgstjenesten?:

Med **prioritering** menes at noe velges framfor noe annet. Bakgrunnen er ofte at ressursene er begrenset og at man ikke er i stand til å oppfylle alle ønsker samtidig, eller at noen utviklingstrekk er mer faglig/ideologisk ønsket enn andre. Prioriteringer kan for eksempel være stimulert av konkrete måltall som skal oppnås i løpet av en bestemt tid slik vi skal se dette er gjort på enkelte områder i Omsorgsplanen 2015. På andre områder igjen er det ikke oppgitt konkrete måltall, men redegjort for hvilken utviklingsretning som er mest ønskelig (Rapport IS-1863, 4).

Når vi snakker om å bruke IPLOS-statistikk som *styringsgrunnlag* for egne prioriteringer, mener vi at statistikken gir innsikt i hvordan ulike tjenester er vektet i forhold til hverandre og hvordan ressurser er fordelt, f. eks mellom ulike soner eller distrikter i den enkelte kommune. Denne type informasjon kan lokalt brukes til å drøfte om det er behov for endringer i måten tjenestene er innrettet eller hvordan ressursene er fordelt.

Det er viktig å være klar over at det ikke kan tas ut lokale rapporter fra det sentrale IPLOS-registeret. Lokalt i kommunene foretas uttak av rapporter/statistikk i fagprogrammet for pleie- og omsorgstjenester, der IPLOS-registreringene ligger som en del av pasientjournalen. Det er

⁸ Tjenestetypene som inngår er praktisk bistand (daglige gjøremål, opplæring i daglige gjøremål, brukerstyrt personlig assistanse), dagsenter/dagtilbud, matombringning, trygghetsalarm, hjemmesykepleie, avlastning utenfor institusjon/bolig, støttekontakt, omsorgslønn, habilitering/rehabilitering utenfor institusjon/bolig, omsorgsbolig, annen bolig kommunen disponerer for helse- og omsorgsformål, opphold i institusjon/boform eller i bolig med heldøgns omsorgstjenester, tidsbegrenset opphold, avlastning, dagopphold, nattopphold og langtidsopphold.

kun autoriserte brukere (helsepersonell) som har tilgang til dette fagprogrammet. Avhengig av rapportmulighetene, som varierer fra fagprogram til fagprogram, kan det tas ut konkrete måltall og statistikk som viser utviklingen i diagnoser og pleie- omsorgsbehovet hos innbyggere i egen kommune. Dette er viktig styringsinformasjon i forbindelse med innføringen av Samhandlingsreformen. I reformen trekkes IPLOS frem som et mulig pasientklassifiseringssystem i pleie- og omsorgssektoren (St.meld. nr 47 (2008-2009), 108).

Med grunnlag i IPLOS-data er det mulig å utarbeide detaljerte analyser av forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursinnsats. Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) viser til disse eksemplene på fokusområder som lar seg belyse:⁹

- Ligger kommunen høyt eller lavt når det gjelder tjenesteyting til eldre?
- Hvor stor andel av ressursene går til yngre brukergrupper?
- Har kommunen et tilfredsstillende tilbud til utviklingshemmede innbyggere?
- Sammenheng og variasjoner mellom funksjonsnivå og tildelte/utførte tjenester.
- Finnes det målgrupper som ikke blir like godt ivaretatt?
- Har pleie og omsorg et potensial for kostnadsreduksjoner?
- Er det stor avstand mellom det som er vedtatt i enkeltvedtak og det som faktisk ytes av tjenester?
- Er det distriktvise forskjeller i kommunen som ikke kan forklares med utgangspunkt i brukerbehov?
- Har kommunen en effektiv omsorgstrapp, det vil si en tjenestemessig sammensetning og omfang som er effektiv samlet vurdert?

En mastergradsoppgave fra 2009 tar for seg bruk av IPLOS i Trondheim kommune (Hofstad, 2009). Dette er en casestudie som går i dybden på hvordan ulike grupper ansatte bruker, utvikler kunnskap om og oppfatter IPLOS i denne kommunen. Hvordan informasjonen registreres i IPLOS og brukes som styringsgrunnlag i Trondheim kommune er beskrevet slik:

Systemet produserer i det stille styringsdata på flere nivåer. Sykepleieren vurderer en ny henvendelse som har kommet fra saksbehandler, økonomien analyserer regnskapet i lys av ett nytt datasett, enhetslederne følger med på om timetallet er innen akseptabel avstand fra normen, og direktøren informerer kommunestyret om effekten av satsingen innen et tjenesteområde. Den informasjonen de benytter i sitt arbeid er basert på de samme forutsetningene og de samme grunnleggende betraktningene (Hofstad 2009, 105-106).

⁹ <http://www.ro.no/ressursanalyser.html> (lastet ned 20.11.11)

2.2.2 Eksempler på lokal IPLOS-statistikk

Ved at IPLOS er en integrert del av KOSTRA, kan man ta ut KOSTRA-statistikk for enkeltkommuner basert på tall i IPLOS. Tabell 2.1 viser andelen av hjemmetjenestemottakere og brukere i institusjon som har omfattende bistandsbehov i en kommune. Statistikken kan benyttes som grunnlag for å drøfte ressursbehov og sammenligne seg med andre kommuner. KOSTRA-statistikk kan tas ut fra SSB Statistikkbank på internett av hvem som helst.

Tabell 2.1 Eksempel på KOSTRA-statistikk fra en kommune (Fra SSB statistikkbank 20.03.12)

	2008	2009	2010	2011
Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, 0-66 år	8,1	7,8	13,3	9,9
Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, 67-79 år	8,6	11,8	13,5	18,8
Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, 80 år og over	13,9	13,9	14,6	14,2
Andel brukere i institusjon som har omfattende bistandsbehov: Tidsbegrenset opphold	43,5	45,5	60,7	55,6
Andel brukere i institusjon som har omfattende bistandsbehov: Langtidsopphold	70,1	76,2	87,3	78,5

I tabell 2.2 vises et eksempel på hvordan IPLOS-skjemaet for vurdering av bistandsbehov på individnivå kan se ut. For å ta ut slike rapporter fra fagprogrammet i den enkelte kommune, må man være autorisert programbruker (helsepersonell).

Tabell 2.2 Eksempel på IPLOS-rapport på individnivå (Fra lokalt fagprogram i en kommune 20.03.12)

Skjema for tilstandsvurdering

Tjenestebruker:

ID/Navn:

Hovedansvarlig

Født/Persnr:

Koordinator

Vurdert 21.10.2011 av:

Kode	Tilstandstype	1	2	3	4	5	9
6	Alminnelig husarbeid					x	
2	Skaffe seg varer og tjenester				x		
7	Personlig hygiene				x		
8	På og avkledning					x	
11	Toalett			x			
9	Lage mat					x	
10	Spise		x				
5	Bevege seg innendørs				x		
12	Bevege seg utendørs					x	
4	Ivareta egen helse				x		
15	Hukommelse					x	
16	Kommunikasjon			x			
3	Beslutninger i dagliglivet			x			
1	Sosial deltakelse			x			
17	Styre atferd		x				
13	Syn		x				
14	Hørsel	x					

Vær oppmerksom på at tjenestebrukere programbrukeren ikke har tilgang til, vil være utelatt fra listen!

3 Utviklingstrekk og begreper

3.1 New Public Management

Reformene i staten og kommunene de siste 25 årene kan relateres til styringstrenden New Public Management (NPM). Med trenden følger en utvikling i offentlig sektor preget av vekt på konkurranse, resultatmålinger, brukerfokus, ansvarliggjøring og åpenhet. Hovedinnholdet i tilnærmingen har vært omstilling og modernisering for bedre ressursbruk i det offentlige (Busch m.fl. 2005, 18). Utviklingen er sentral i forhold til innføring av mål- og resultatstyring i staten og overgang til rammestyring av kommunene. Samtidig preges utviklingen av spenninger mellom kommuners autonomi og statlig styring. Det er mange indikasjoner på at økende fristilling av kommunene – som burde innebære større autonomi – lokalt i kommunene oppfattes som tiltakende statlig styring (Fimreite m.fl. 2007, 183).

Begrepet *styring* kan ha flere betydninger og ulikt innhold. Overordnet kan styring defineres som regjeringens evne til å utforme og iverksette politikk, altså styre samfunnet (Pierre og Peters 2000, 1). Med utviklingen av nye styringsmodeller innføres Ny Offentlig Styring (NOS) som begrep på norsk – en oversettelse av NPM. Styringsbegrepet flytter fokus fra ressursstyring til resultatstyring, fra inputkontroll til outputkontroll, og handler om å møte kritikken av den etter hvert store, byråkratiske, kostbare og lite effektive offentlige sektor.

3.2 Mål- og resultatstyring

Reformene i norsk offentlig sektor har blant annet endret statens budsjettssystem, med endringer i bevilgningsreglementet og regjeringens organisering av budsjettarbeidet, herunder rammebudsjetteringssystemet¹⁰ (Busch, Johnsen og Vanebo 2009, 176-177). Dette kan sees i sammenheng med innføring av mål- og resultatstyring. I 1997 ble mål- og resultatstyring nedfelt som et hovedprinsipp i statens økonomiregverk. Dette innebærer et forsøk på å operasjonalisere mål for offentlig virksomhet, bruke disse mer aktivt for å velge mellom handlingsalternativer og evaluere resultater ut fra disse (Christensen m.fl. 2009, 110). Resultatstyring handler om å fremskaffe relevante data for effektivitets- og produktivitetsvurderinger og sette disse inn i en politisk og organisatorisk sammenheng som gir grunnlag for rasjonelle beslutninger i offentlige organer (Johnsen 2007, 11). Johnsen (2007, 11) beskriver resultatstyring som tre sentrale prosesser. Den første, *resultatmålinger*, bygger på å fremskaffe relevante data. Den andre, *sammenligninger*, om bruk av data i

¹⁰ Budsjettet skal i tråd med dette prinsippet utarbeides innenfor utgifts- og inntektsrammen gitt av regjeringen. Dette gir regjeringen kontroll med de samlede utgifter og inntekter i budsjettforslagene. I tillegg til å angi rammene gir regjeringen også en del politiske prioriteringer som skal følges i budsjettarbeidet.

analyser av produktivitet og effektivitet. Den tredje, *rapportering*, setter informasjonen inn i relevante og legitime organisatoriske og politiske sammenhenger hvor informasjonen vurderes og eventuelt legger grunnlag for tilbakeføring av informasjon for å kunne endre handlinger, målformuleringer og politikktutforming. Rapporteringen omfatter oppfølging og bruk av resultatinformasjonen.

Forholdet mellom stat og kommune har gått fra reguleringer med særlover og øremerkede tilskudd, til rammestyring og bruk av detaljerte rapporteringssystemer med forventninger om effektivitet og riktig ressursbruk. Staten spesifiserer nasjonale mål og forventer resultater, slik det er gjort i Omsorgsplan 2015. Målstyring bygger på forutsetningen om en kontrakt mellom to eller flere parter om fremtidige mål som ønskes realisert. Målene knyttes opp mot tjenester og produkter som skal leveres til brukerne og er således resultatfokusert (Busch, Johnsen og Vanebo 2009, 43). Den som får ansvaret for å realisere målene gis handlingsrom til å velge virkemidler, f. eks står kommunene fritt til å finne de beste løsningene lokalt for å realisere målene i Omsorgsplan 2015, så lenge de holder seg innenfor statlige føringer. Staten bruker IPLOS-statistikk til å vurdere om nasjonale mål og strategier blir fulgt opp. I tidligere nevnte uttalelse beskriver helsedirektør Bjørn-Inge Larsen variasjoner når det gjelder kommunenes oppfølging og prioritering av Omsorgsplan 2015. Han begrunner variasjonene som tilpasning til lokale forhold, men at de også kan være et uttrykk for at kommunene har prioritert andre oppgaver høyere enn tiltakene i Omsorgsplan 2015 (Helsedirektoratet 17.11.10).¹¹

3.3 Bruk av sammenligninger

Johnsen (2007) betegner resultatstyring i offentlig sektor som ”konkurransen uten marked”. En av faktorene som inngår i resultatstyringen er sammenligninger, enten med seg selv over tid eller med andre. Bruk av sammenligninger er vanlig i de fleste kommuner i dag og mange kommuner deltar i effektiviseringsnett hvor sammenligninger er sentralt.¹² Dette belyser at ikke alle rapporteringssystemer har kommet ovenfra (fra staten) og ned (til kommunene). Kommunene selv har hatt interesse av resultatmålinger for effektivisering og læring og for å synliggjøre egne resultater og skape legitimitet. KS effektivitetsnettverk er eksempler på dette. Flere kommuner gjennomførte resultatmålinger og deltok i effektiviseringsnettverk også før implementeringen av KOSTRA og IPLOS, for ”beste praksis” sammenligninger for læring og for å finne og gjennomføre forbedringstiltak (Johnsen 2007, 203-208).

¹¹http://www.helsedirektoratet.no/iplos/ny_pleie_og_omsorgsstatistikk_et_nyttig_redskap_for_prioriteringer_774084 (lastet ned 09.10.11) Vi gjør oppmerksom på at Helsedirektoratet etter dette har endret hjemmesidene.

¹²<http://www.ks.no/tema/Okonomi/Effektiviseringsnettverkene/Effektiviseringsnettverkene/> (lastet ned 06.12.11)

4 Teoretisk rammeverk

4.1 Innledning

Som teoretisk rammeverk for denne oppgaven, som handler om spenningsfeltet mellom staten og kommunene og deres handlingsrasjonalitet, har vi valgt å bruke en organisasjonsteoretisk innfallsvinkel, med fokus på tre perspektiver; instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv. I det instrumentelle perspektivet vier vi også plass til agentteori og bestiller-utfører-modellen. Vårt teoretiske utgangspunkt er at staten er en handlingsrasjonell aktør som har en instrumentell tilnærming i sin styring og kontroll av kommuner (Christensen m.fl. 2009, 33-35). Måten IPLOS er bygd opp og iverksatt på, vitner om en tankegang hvor reformer – i dette tilfellet et dokumentasjons- og rapporteringssystem – kan iverksettes gjennom mål-middel-rasjonalitet. Staten forutsetter at kommunene benytter verktøyet i tråd med sine intensjoner. I helsedirektørens uttalelse om at pleie- og omsorgsstatistikk kan være et godt utgangspunkt for å drøfte interne prioriteringer i egen kommune, ligger både en forutsetning om at statistikken gir kommunene nyttig styringsinformasjon som brukes lokalt, og en forventning om at rapporteringen følges opp.

Vår oppfatning er at virkeligheten er mer sammensatt og komplisert enn som så. Kommunene handler ikke alltid instrumentelt slik staten forutsetter. Det kan være forhold internt i kommunene/etatene/virksomhetene eller eksterne faktorer som har betydning for hvordan IPLOS-statistikk brukes. Staten og kommunene kan eksempelvis ha ulike måloppfatning og prioritere forskjellig, slik det beskrives i agentteorien. I et kulturperspektiv kan *interne* verdier og normer spille inn på hvordan kommunene bruker IPLOS og i et myteperspektiv kan ulike *ytre* forhold bidra til å forklare forskjeller. En fjerde tilnærming er å se perspektivene i sammenheng. I praksis antar vi at de ulike forklaringsfaktorene opptrer i et samspill, hvor de også påvirker hverandre og gir utfyllende forklaringskraft for andre perspektiver. Dette kan ses på som en transformativ tilnærming, som innebærer at man trekker veksler på elementer fra alle tre perspektivene i forklaringene (Christensen m.fl. 2009, 199). Vi mener teorien egner seg godt til å forstå stat-kommune relasjonen, som er en viktig dimensjon i oppgaven.

Som utgangspunkt forventer vi å finne variasjoner i hvordan styringsinformasjon fra IPLOS brukes. Dette danner grunnlaget for vår overordnede hypotese om at det er varierende bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag i kommuner. De tre teoretiske vinklingene skal belyse denne variasjonen og eventuelle misforhold mellom statens intensjon med, og kommuners bruk av, IPLOS-statistikk i styring.

4.2 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet ser organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Perspektivet skiller mellom en *hierarkisk variant* hvor ledernes kontroll og rasjonelle kalkulasjon står sentralt og en *forhandlingsvariant* som tar hensyn til at det foregår interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom aktører med delvis motstridende mål. Rasjonalitet er et viktig stikkord. Den er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, noe som på den ene siden legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg, men som samtidig skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier (Christensen m.fl. 2009, 13). Målene er gitt utenfra eller formulert av lederne. Politikken går i stor grad ut på å finne gode virkemidler for å nå de fastlagte målene. Dette kan overføres til den kommunale pleie- og omsorgssektoren, ved at staten definerer nasjonale mål og prioriteringer, som det er opp til den enkelte kommune å finne gode virkemidler for å oppnå.

Handlingslogikken som legges til grunn for atferd i et instrumentelt perspektiv, er framtidsrettet og følger en *konsekvenslogikk* som er basert på begrenset mål-middel-rasjonalitet. Dette innebærer en forestilling om at alt skjer i en bestemt rekkefølge, hvor målsetting alltid kommer før handling (Christensen m.fl. 2009, 14). Økonomisk styring bygger på en slik mål-middel-rasjonalitet, også kalt instrumentell rasjonalitet. Det betyr at ut fra et gitt mål bør man velge det midlet eller det tiltaket som er mest hensiktsmessig. Fra et økonomisk ståsted innebærer dette det tiltaket som gir best mulig utnyttelse av ressursene (Busch, Johnsen og Vanebo 2009, 73). I det instrumentelle perspektivet vil endring skje som rasjonell tilpasning til nye mål og styringssignaler eller til skiftende ytre krav. I lys av dette perspektivet vil kommuner rasjonelt tilpasse seg innføringen av IPLOS og ta informasjons- og rapporteringssystemet i bruk som styringsverktøy i tråd med statens intensjoner.

Måten IPLOS er integrert på og brukes som styringsverktøy i Trondheim kommune, kan belyse det rasjonelle aspektet i et instrumentelt perspektiv. IPLOS er integrert i dokumenter, datasystemer og daglige arbeidsoppgaver og kan i stor grad knyttes til ressursstyring og ressursfordeling til de tjenesteytende enhetene (Hofstad 2009, 74). Hofstad (2009, 105) sier det på denne måten: "IPLOS er en faktor å regne med i omsorgstjenesten i Trondheim kommune. Mennesker, maskiner, programvare og dokumenter er knyttet sammen på kryss og tvers av yrkesgruppe-, enhets- og nivåskiller, og forbinder direktører med så vel hjelpepleiere som økonomer". Vi oppfatter systemet som godt forankret i kommunens ulike nivåer og områder, og slik det utnyttes mener vi kan forstås som en instrumentell iverksetting på linje med statens intensjoner.

4.2.1 Agentteori

Som en egen vinkling i det instrumentelle perspektivet, har vi valgt å ta med agentteori. *Agentteori* forklarer blant annet forholdet mellom to ulike aktører, en prinsipal (her staten) og en agent (her kommunene), som står i et avhengighetsforhold til hverandre. Agenten handler på vegne av prinsipalen, og prinsipalen er avhengig av handlingene til agenten for å oppnå sine mål. Staten er eksempelvis avhengig av kommunenes oppfølging av Omsorgsplan 2015. Utgangspunktet for at vi finner agentteorien relevant, er statens behov for styringsinformasjon som kan fortelle om kommunene når nasjonale mål på den ene siden, samtidig som kommunene ønsker å ivareta lokaldemokratiske prioriteringer og har behov for statlige rammeoverføringer på den andre siden. Dette spenningsforholdet mellom stat og kommuner kan forstås og forklares med agentteori. Teorien er spesielt aktuell dersom vi finner at kommunene ikke følger opp statlige intensjoner knyttet til IPLOS som lokalt styringsverktøy.

Med ulike måloppfatninger kan det oppstå målkonflikter mellom aktørene. Agenten kan utvikle egne mål og vil ofte inneha mer detaljert og oppdatert informasjon enn prinsipalen. Spriket i informasjonstilgang kalles asymmetrisk informasjon (Busch, Johnsen og Vanebo 2009, 69). Asymmetrisk informasjon, manglende kunnskap om sammenhenger mellom innsats og resultater, og det kompliserte og ressurskrevende ved å måle resultatene, kjennetegner det offentliges mange oppgaver og målsettinger. Helsedirektøren berører nettopp utfordringene med asymmetrisk informasjon og ulike mål i sin uttalelse i 2010, hvor han sier: ”(...) for at kommunale og statlige planer skal trekke i samme retning, er det viktig at myndighetene på de to styringsnivåene er enige om målene. Registeret vil gi kunnskap som er viktig for at myndighetene kan følge med på kommunenes prioriteringer” (Helsedirektoratet 17.11.10).¹³ Synspunkter i brukerundersøkelsen utført av TNS Gallup i 2007, kan tyde på at kommunene (agentene) ikke ser samme nytteverdi i systemet som staten (prinsipalen), men at de ser det mest som et rapporteringssystem prinsipalen har iverksatt for å føre kontroll med at agentene følger opp nasjonale mål og prioriteringer (Lynne 2007, 16). Evalueringen av beslutnings- og gjennomføringsprosessen i forbindelse med planlegging og implementering av IPLOS i 2007, ble gjort av en arbeidsgruppe i Sosial- og helsedirektoratet. I arbeidsgruppens rapport fremgår det at kommunenes interesseorganisasjon KS i intervju med gruppen, reiser spørsmål om behovet for en sentralisering i den form systemet er etablert, og uttaler at det ikke har vært signalisert behov for denne type statistikk fra rådmannsnivået i

¹³http://www.helsedirektoratet.no/iplos/ny_pleie_og_omsorgsstatistikk_et_nyttig_redskap_for_prioriteringer_774084 (lastet ned 09.10.11) Vi gjør oppmerksom på at Helsedirektoratet etter dette har endret hjemmesidene.

kommunene (Pettersen 2007, 31). I brukerundersøkelsen ble det gjennomført fire fokusgrupper; to med saksbehandlere og utførere og to med administrative ledere, fra tre kommuner og en bydel. Flere av gruppene etterlyser mer informasjon om hva IPLOS-registreringen benyttes til på et overordnet nivå. De stiller spørsmål ved hva staten skal med tallene og hva den får ut av det. Når det gjelder nyttiggjøring av systemet, på både ledelsesnivå og saksbehandlernivå, uttrykker bydelen og særlig en kommune skuffelse over IPLOS sin nytte som styringsverktøy. Gruppe 2 sier: "Da IPLOS kom hadde vi større forventninger. Vi hadde håpet at vi kunne sammenligne oss imellom kommuner og imellom virksomheter i forhold til pleietyngde og se hvor nye brukere skal fordeles. Og så blei det ikke sånn." (Lynne 2007, 14-17).

Alternativt kan agentteorien underbygge at kommuner (agenter) som finner IPLOS egnet til å følge opp mål og resultater i eget styringssystem, har tatt systemet i bruk som styringsverktøy. Man kan også se for seg en "kjede" av prinsipaler og agenter, der politisk nivå i kommunen er neste ledd som prinsipal og administrasjonen som agent, og videre øverste administrativ ledelse som prinsipal og utførende tjenesteenheter som agenter.

Asymmetrisk informasjon kan gi handlingsrom for å bestemme egen atferd. Ettersom prinsipal og agent kan ha ulike mål, vil det kunne oppstå målkonflikt der agenten kan velge å opptre opportunistisk, som vil si at agenten i det skjulte jobber mot egne mål. Dette kan det være vanskelig for prinsipalen å avsløre. Hvis agenten prioriterer andre mål enn prinsipalen, vil atferden redusere prinsipalens oppnåelse av sine mål (Busch, Johnsen og Vanebo 2009, 93). Kathleen Eisenhardt beskriver dette dilemmaet slik:

Agency theory makes two specific contributions to organizational thinking. The first is the treatment of information. In agency theory, information is regarded as a commodity: It has a cost, and it can be purchased. This gives an important role to formal information systems, such as budgeting, MBO, and boards of directors, and informal ones, such as managerial supervision, which is unique in organizational research. The implication is that organizational can invest in information systems in order to control opportunism (Eisenhardt 1998, 64).

Formelle informasjonssystemer kan dermed møte og kontrollere opportunistisk atferd og asymmetrisk informasjon ifølge Eisenhardt. Dette passer godt inn i mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring innebærer en betydelig delegering gjennom liberalisering av gjennomgående regelverk innenfor budsjett-, lønns- og personalforvaltningen i offentlig sektor. Den økte fleksibiliteten blir imidlertid motvirket av økt resultatrapportering og resultatkontroll (Christensen m.fl. 2009, 157). Obligatorisk rapportering fra kommunene til

IPLOS-registeret kan med agentteori forstås som statens måte å innhente relevant styringsinformasjon på om kommunenes tjenesteproduksjon samsvarer med de overordnede nasjonale målsettingene.

Påstanden om opportunistisk atferd i agentteorien er kritisert for et negativt menneskesyn. En slik oppfatning kan, som Busch (1994, 274-275) skriver, bli ”en selvoppfyllende profeti”. For å hindre opportunistisk atferd iverksettes detaljerte insentiv- og kontrollsystemer – noe som skaper opportunisme. Teorien blir på denne måten bekreftet og styringsaktiviteten intensiveres. Virksomheten kommer inn i en ond sirkel. Evalueringen fra 2007 viser at noen kommuner opplever rapporteringen i IPLOS som svært ressurskrevende (Pettersen 2007, 32). Et spørsmål som kan stilles er om IPLOS og andre rapporteringssystemer er så detaljorientert at lokaldemokrati og interne prioriteringer i kommunene vanskeliggjøres fordi statlige normer styrer hva som er akseptabelt eller ikke. Presentasjonen av agentteori så langt har vært i en hierarkisk form med staten som prinsipal og kommunene som agenter. Imidlertid kan agenten også frivillig ønske resultatmåling og rapportering fordi agenten vil lære eller ”knytte seg” til prinsipalen. Slik kan det oppnås tillit, og både prinsipalen og agenten kan redusere de totale måle- og kontrollkostnadene, noe som kan komme begge til gode (Johnsen 2005, 7).

4.2.2 Bestiller-utfører-modellen

Bestiller-utfører-modellen kan ses på som en integrasjon mellom to utviklingstrekk ved NPM med fokus på økonomi og marked og nye prinsipper ved organisasjon og ledelse. Modellen representerer en overgang fra hierarkisk styring til kontraktsstyring. I stedet for å styre gjennom autoriteten som ligger i et hierarki, ivaretas styringen gjennom forhandlinger mellom en bestiller og en utfører (Busch m.fl. 2005, 144). Modellen legger opp til det som blir omtalt som ”kvasimarkeder” eller interne markeder, i et forsøk på å etterlikne reelle markeder. Argumenter for interne markeder er å skape klarere ansvarsforhold, sikre bedre utvikling av serviceledelse og skape press for å oppnå høyere produktivitet (Busch m.fl. 2005, 145). I et økonomisk perspektiv hindrer dette opportunistisk atferd og budsjett- og slakkmaksimering. Bestiller-utfører-modellen passer således inn i agentteori og i et instrumentelt perspektiv. Ulike varianter av modellen er innført i flere norske kommuner de siste 10-årene. RO gjennomførte kartlegging av bestiller-utfører-modell i pleie- og omsorgstjenesten i norske kommuner i 2004 og 2006. På de to årene økte antall kommuner som hadde innført modellen fra 40 til 51 (RO rapport 2006, 3). I 2008 hadde om lag 14 % av kommunene et bestillerkontor og i underkant av 30 % hadde formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende (Hovik og Stigen 2008, 105-106).

Det er ulike måter å organisere bestiller-utfører-modellen på. I teorien skal utføreren selge sine tjenester for å få dekket opp kostnadene, men dette praktiseres i ulike varianter. Det er nødvendig å opprette en bestillerenhet, men det kan være ulikt hvordan denne organiseres internt i kommunene. En sentralisert bestillerfunksjon kan være hensiktsmessig for å sikre integrering og ivaretagelse av et helhetsperspektiv. Samtidig kan det være fornuftig for å samordne bestillinger som ellers er ivaretatt av flere ulike avdelinger eller offentlige virksomheter. Ulempen er at dette kan føre til et dårligere fungerende marked og reduserte utviklingsmuligheter (Busch m.fl. 2005, 147). Det er også ulike løsninger med hensyn til nærhet mellom bestiller og utfører og om bestillerenheten organiseres i stab direkte under rådmannen, eller som en enhet i linjeorganisasjonen (NOU 2005:3, 114).

Bestiller-utfører-modellen synes å ha sine fordeler både i forhold til ressurskontroll og når det gjelder saksbehandling, forvaltningsforhold og rettssikkerheten til pasienten i forhold til likebehandling. Imidlertid har modellen også sine ulemper. Busch m.fl. (2005, 150-155) viser til problematikken rundt økt satsing på lønnsomme brukere, et problem som blant annet er kommet frem i spesialisthelsetjenesten, der 2. linje og 3. linje tjenester mottar refusjoner fra staten etter stykkprisprinsippet. Utføreren har i denne sammenhengen bedre innsikt i kostnadsforholdene enn bestilleren. Sett i lys av agentteori, benyttes denne asymmetriske informasjonen til egen fordel. En annen utfordring er rolleklarhet med hensyn til behovskartlegging, der bestilleren i prinsippet skal avklare tjenestebehovet gjennom kontakt med den politiske ledelse, og delvis gjennom kontakt med brukerne. I praksis er det utføreren som har den tette kontakten med brukerne og som oftest måles i brukerundersøkelser som ledd i egen kvalitetsstyring. Når flere instanser arbeider med å avdekke behovet for offentlige tjenester, kan resultatet bli uklarhet og uenighet om hva som er det reelle behovet. Tillitsdimensjonen mellom bestiller og utfører blir også trukket frem i denne type kontraktsstyring. Bak kontraktene fokuseres det på pris, kontroll og sterke føringer fra bestillerens side. I en situasjon med liten konkurranse, kan dette føre til motspill og økt opportunistisk atferd hos utfører. I tråd med agentteorien blir løsningen ofte detaljerte kontrakter som må følges opp med detaljerte styringssystemer, som igjen gir økte transaksjonskostnader og redusert handlingsrom for utføreren. Det kan også argumenteres for at fagprofesjoner i pleie- og omsorgssektoren fratras sin faglige integritet og opplever svekket tillit som yrkesgruppe i møte med pasientenes og brukernes pleie- og omsorgsbehov.

4.2.3 Forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet

Ut fra et instrumentelt perspektiv forventer vi at en stor andel av kommunene benytter IPLOS som styringsverktøy, til interne prioriteringer og/eller ressursfordeling, i tråd med statens forutsetninger. Disse kommunene antar vi har bestillerkontor plassert i øverste administrative ledelse som et ”instrumentelt kjennetegn”. Vi ser for oss, som en følge av kontrollbehovet som er synliggjort i agentteorien, at kommuner har innført bestiller-utfører-modell med bestillerkontor for å holde bedre kontroll med saksbehandling og vedtak som utløser pleie- og omsorgstjenester. Vi antar at de kommunene som har organisert bestillerenheten i øverste administrative ledelse i større grad bruker IPLOS-statistikk i egen styring og interne prioriteringer, enn kommuner der bestillerenheten er organisert i linjeorganisasjonen. I et instrumentelt perspektiv forventer vi også at ledes fokus på og holdninger til IPLOS som styringsverktøy har betydning for om IPLOS-statistikk brukes som styringsgrunnlag. Dette henger sammen med at ledes kontroll og rasjonelle kalkulasjon står sentralt i det instrumentelle perspektivet og vi antar at det igjen påvirkes av fokus og holdninger.

I lys av agentteori antar vi at kommuner (agenter) som finner IPLOS egnet til å følge opp mål og resultater i eget styringssystem, har tatt systemet i bruk. Vi forventer av den grunn at kommuner som har innført mål- og resultatstyringssystemer benytter styringsinformasjon fra IPLOS systematisk. KS effektivitetsnettverk er et eksempel på at kommunene (agentene) selv ønsker resultatmålinger. Vi forventer at kommuner som er eller har vært deltakere i effektiviseringsnettverk bruker styringsinformasjon fra IPLOS til sammenligninger i egen kommune over tid eller til å sammenligne seg med andre kommuner. På den andre siden forventer vi at kommuner som ikke har innført bestiller-utfører-modell eller bestillerkontor, som ikke bruker mål- og/eller resultatstyringssystemer og som ikke er eller har vært deltakere i effektiviseringsnettverk, heller ikke i like stor grad bruker IPLOS som et styringsverktøy.

Vi antar dessuten at kommunestørrelse kan ha noe å si i forhold til kapasitet og kompetanse. I større organisasjoner vil det være flere medarbeidere å spille på enn i mindre, og kapasiteten til å ta i bruk IPLOS som et styringsverktøy kan av den grunn være bedre, jo større kommunene er. Trondheim kommune – som er en stor bykommune – er et godt eksempel. Her er kompetanse i bruk av IPLOS satt i system, og det er økonomimedarbeidere som har en egen rolle som IPLOS-instruktører og med sentrale oppgaver knyttet til IPLOS som saksbehandlings- og ressursfordelingssystem. Dette gjelder bl.a. opplæringstiltak, kontroll av statistikkutviklingen på enhetsnivå, utviklingsoppgaver direkte og indirekte knyttet til IPLOS, samt å være sentrale diskusjonspartnere for ledere, økonomer og rådgiver (Hofstad 2009, 77).

Dette er bakgrunnen for at vi forventer at kommuner av en viss størrelse har god kapasitet til å nyttiggjøre seg IPLOS som styringsverktøy og dermed har tatt det i bruk. På den andre siden forventer vi at små kommuner har mindre kapasitet til å ta i bruk IPLOS og derfor heller ikke bruker informasjon fra systemet like systematisk i styring.

4.3 Kulturperspektivet

Kulturperspektivet er et av to institusjonelle perspektiver. I motsetning til det instrumentelle perspektivet, tas det her høyde for at organisasjoner består av egne institusjonelle regler, verdier og normer som påvirker beslutningsatferden. I kulturperspektivet vektlegges betydningen av felles uformelle interne normer og verdier innad i en organisasjon for å forklare atferd. Enkeltindivider er ikke bare instrumentelt styrt og opptre ikke kun for å maksimere egennytte, slik prinsipal- agentteorien legger til grunn. De retter seg også etter normer og verdier som dominerer i en organisasjon og tilpasser seg en fellesskapskodeks for passende atferd. I faglitteraturen omtales dette som "logic of appropriateness" – på norsk "logikk om passende atferd" (March og Olsen 1989, 160). Bang (2011) legger til grunn at organisasjonskulturen utvikler seg og vil være påvirket av hva som skjer gjennom samspillet mellom de tre faktorene: mennesker i organisasjonen, faktorer gitt utenfra, og de arbeidsoppgavene de jobber med (Bang 2011, 79). Individene som utgjør en organisasjon vil prege kulturen gjennom sine personligheter, verdisyn og målsettinger. Dette er bakgrunnen for at organisasjoner som er like store, som befinner seg i samme bransje og i samme geografiske område, som opptre på det samme markedet og som jobber med de samme tjenestene, likevel vil kunne utvikle svært forskjellig kultur (Bang 2011, 78).

Organisasjoner blir institusjonaliserte og følger visse normer og regler som har vokst frem over tid. Atferden og handlingslogikken blir dermed "*sti-avhengig*" – den kobles til tidligere erfaringer og bestemmes av handlingsregler for hva som er passende kobling av situasjoner og identiteter. I et institusjonelt perspektiv vil endringer skje som gradvise tilpasninger eller gjennom lange stabile perioder avløst av radikale brudd. I motsetning til det rasjonelle i et instrumentelt perspektiv, vil organisasjoner i institusjonelle perspektiver, og spesielt i kulturperspektivet, være mer robuste og trege (Christensen m.fl. 2009, 13-14).

Hvordan IPLOS som informasjons- og rapporteringssystem oppfattes og om det tas i bruk som styringsverktøy, vil i kulturperspektivet være avhengig av interne forhold i den enkelte kommune, f. eks hva slags historie og erfaringer en kommune har i forhold til innføring av rapporteringssystemer. Kulturen i en organisasjon kan være preget av sterke personligheter

eller undergrupper, enten det er pådrivere for eller motstandere av nye systemer. Ledere er de viktigste kulturskaperne i organisasjoner fordi disse har mest makt til å prege organisasjonen med sine virkelighetsdefinisjoner. Ledere kommuniserer hva de tror på og hvilke verdier og antakelser de har, hvilke områder av driften de systematisk er opptatt av, som de måler, kontrollerer, belønner eller på annen måte viser oppmerksomhet. Dette gjelder også områder de *ikke* reagerer på (Bang 2011, 80). Perspektivet kan således bidra til å forklare hvordan det oppstår ulikheter i bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag. Hver organisasjon har sin unike kultur som legger føringer for hvordan endringer iverksettes. Dette kan forklare hvorfor IPLOS ikke brukes på samme måte, selv om det er innført og pålagt i alle kommuner.

4.3.1 Forventninger ut fra kulturperspektivet

Kulturperspektivet er egnet til både å forsterke og svekke instrumentelle trekk, fordi organisasjonskulturen samvirker med den formelle strukturen i en organisasjon og influerer holdninger og handlinger til menneskene i organisasjonen. Vi ser for oss at det kan være glidende overganger mellom instrumentelle og kulturelle trekk. Samtidig antar vi at kulturperspektivet er best egnet til å forklare hvorfor IPLOS ikke brukes som styringsverktøy, i motsetning til forventningene i et instrumentelt perspektiv.

I lys av kulturperspektivet forventer vi at IPLOS brukes som styringsverktøy i kommuner som driver endrings- og utviklingsarbeid og i kommuner med en ”rapporteringskultur” der det er innført flere ulike rapporteringssystemer. Som en motsats til dette, antar vi at kommuner som fokuserer på stabilitet og erfaringer og kommuner som ikke har kultur for rapporteringer, i mindre grad bruker IPLOS på denne måten. I tråd med at ledere ofte er viktige kulturskaper, forventer vi at det er en sammenheng mellom sentrale lederes fokus på og holdninger til IPLOS som styringsverktøy og forankring og bruk av IPLOS-statistikk i organisasjonen. Samtidig ser vi for oss at bruk av IPLOS-statistikk kan variere fra virksomhet til virksomhet innad i kommunene, avhengig av om ledere oppfatter statistikken som nyttig i styringen av egen virksomhet. På denne måten kan kulturperspektivet bidra til å støtte opp under instrumentelle trekk ved at ledere som en bevisst instrumentell handling tar i bruk IPLOS som styringsverktøy, fordi det passer inn i den eksisterende kulturen eller for å bidra til endring (Christensen m.fl. 2009, 65). Motsatt kan man tenke seg at kulturperspektivet svekker instrumentelle forklaringsfaktorer ved at ledere motarbeider eller ignorerer systemet som styringsverktøy dersom de ikke finner det egnet eller ikke har tiltro til det.

4.4 Myteperspektivet

Det andre institusjonelle perspektivet er *myteperspektivet*, som fokuserer på verdier og normer i organisasjonens omgivelser og som ofte er skiftende. Christensen m.fl. (2009, 76) beskriver myter som "(...) en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av organisasjonen". Rasjonaliserte myter har to viktige kjennetegn. For det første presenteres de gjerne for å være effektive redskaper som organisasjoner kan bruke for effektiv måloppnåelse. Det rasjonelle gjenspeiles i at mytene framstår som et effektivt virkemiddel for å oppnå bestemte organisatoriske mål. Dette kjennetegnet kan overføres til statens implementering av IPLOS-rapportering i kommunene for å nå nasjonale mål. Organisasjoner opplever imidlertid ofte at de instrumentelle virkningene av å adoptere mytene ikke ble som forventet. Overført til IPLOS kan noen kommuner tenkes å oppleve IPLOS-statistikk som et nyttig verktøy for sine interne prioriteringer, mens andre kommuner kan oppleve systemet som ressurskrevende og som økt styring fra staten. Fra et myteperspektiv kan kommuner også ha en oppfatning om at reformer og systemer pålagt av staten ikke fungerer, og derfor være avventende til å ta det i bruk. Man kan si at dette er en slags kommunal myte om at systemer pålagt av staten ikke er rasjonelle eller virker som forutsatt. Det andre kjennetegnet, og uavhengig av hvorvidt mytene har de forventede virkningene eller ikke, er at de i en periode tas forgitt og slik sett blir selvfølgeliggjort og selvbegrunnende (Christensen m.fl. 2009, 77). Dette kan overføres til trenden NPM med implementering av mål- og resultatstyring i staten, og bruk av KOSTRA- og IPLOS-statistikk som systemer for å følge opp kommunenes effektivitet og produktivitet, i tillegg til organisasjonsmodeller som for eksempel bestiller-utfører-modellen.

Eksempelvis ble skillet mellom bestiller og utfører innført samtidig med flat organisasjonsstruktur i 2000 i Trondheim kommune (Hofstad 2009, 68). I myteperspektivet passer dette tankegangen om at større kommuner følger "moten" og tar i bruk nye systemer og oppskrifter. Samtidig kjennetegnes myter av det som kalles "window-dressing". Dette innebærer at nye ideer og tiltak blir igangsatt for å følge moten, men de ender opp som "vinduspynt" i et slags utstillingsvindu uten noen reell betydning i organisasjonen (Christensen m.fl. 2009, 92). Man kan se for seg at IPLOS tilsynelatende er tatt i bruk som styringsverktøy i kommuner ved at det er beskrevet i interne rutiner hvordan systemet f. eks brukes til ressursfordeling, men at dette ikke har praktisk betydning når ressursene fordeles. I lys av myteperspektivet kan det stilles spørsmål ved om IPLOS som styringsverktøy fungerer godt i praksis i kommuner som synliggjør i rutiner at det brukes, eller om rutinene kun er "på

papiret”, slik at kommunene kan fremstå som moderne og for å skape legitimitet hos politisk ledelse og staten.

Et viktig element i myteperspektivet er hvordan mytene iverksettes eller adopteres i organisasjonene. Christensen m.fl. (2009, 91-92) skiller mellom rask tilkobling, frastøting og frikobling. *Rask tilkobling* vil si at oppskriftene iverksettes raskt med en forventning om positive virkninger. Forutsetningen er at iverksettingen skjer rasjonelt og planmessig, tilsvarende som i et instrumentelt perspektiv. *Frastøting* innebærer at organisasjoner opplever at oppskriftene ikke passer inn og iverksettingen opphører. Dette kan knyttes opp mot forklaringer i kulturperspektivet, hvor verdier og normer internt kan komme i konflikt med de nye reformoppskriftene. Med *frikobling* menes at oppskriftene holdes frikoblet fra faktisk handling, slik at de i liten grad får styre virkninger på aktiviteter som er av betydning for organisasjonens evne til å produsere vedtak, varer og tjenester på en effektiv måte. Samtidig er oppskriftene tilsynelatende iverksatt og antas å gi organisasjonen legitimitet – med andre ord ender de som ”window-dressing”.

4.4.1 Forventninger ut fra myteperspektivet

I et myteperspektiv forventer vi at bruk av IPLOS som styringsverktøy er iverksatt som en rasjonell oppskrift på hvordan kommunene på en effektiv måte kan hente ut viktig styringsinformasjon. Vi er samtidig åpne for at enkelte kommuner ikke opplever systemet som et rasjonelt verktøy og at noen oppfatter det som utopi at et statlig pålagt informasjonssystem kan fungere som forutsatt. Vi antar derfor at implementeringen (adopteringen) av IPLOS som styringsverktøy har fått ulike utfall i kommunene, avhengig av iverksettingsprosessene. På bakgrunn av dette forventer vi å finne både rask tilkobling, frastøting og frikobling av IPLOS som styringsverktøy. Vi tror at myteperspektivet kan bidra til å belyse både hvorfor statistikken brukes og hvorfor den ikke brukes som styringsgrunnlag, og at perspektivet på samme måte som kulturperspektivet, kan forsterke eller svekke trekk fra andre perspektiver.

I lys av myteperspektivet tror vi det kan være en sammenheng mellom hvor store kommunene er, samt geografisk beliggenhet og graden av bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag. Dette handler om at større kommuner og sentralt beliggende kommuner, oftere følger ”moten” og innfører flere moderne organisasjonstiltak enn andre (Vabo og Stigen 2004, 68, 71). Undersøkelsen om IPLOS i Trondheim kommune underbygger denne oppfatningen. Trondheim kommune har i tillegg til å ha innført bestiller-utfører-modellen, utviklet et eget

ressursfordelingssystem – et system for å fordele bevilgede midler fra bystyret ut til de enkelte tjenesteytende enhetene (Hofstad 2009, 74). IPLOS-data inngår i fordelingsystemet og IPLOS oppfattes hovedsakelig som et system for ressursfordeling og ressursstyring (Hofstad 2009, 107). Vi forventer derfor at sentralt beliggende kommuner og kommuner av en viss størrelse, bruker styringsinformasjon fra IPLOS som grunnlag for interne prioriteringer. Gjennom å snu argumentasjonen forventer vi ikke at utkantkommuner og mindre kommuner i like stor grad bruker IPLOS-statistikk i eget styringssystem, fordi de tradisjonelt ikke har like stort fokus på å følge moten eller å ta i bruk nye og moderne tiltak.

Vi har i tillegg forventninger til at bruk av IPLOS som styringsverktøy i større eller mindre grad kan opptre som ”window-dressing”. Dette kan f. eks vise seg i form av at det er beskrevet hvordan IPLOS-statistikk skal brukes i styringsdialog og som en integrert del av kommunenes styringssystem, men hvor dette ikke gjennomføres i praksis.

5 Metode – veien mot målet

5.1 Forskningsdesignet

Metode betyr å følge en bestemt vei mot et mål. Det gjelder å finne en måte å gå fram på, som så langt som mulig lar forskeren undersøke om ens antagelser er i overensstemmelse med virkeligheten eller ikke (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 32-33). Vi har hatt begrenset med tid og økonomiske ressurser til å gjennomføre dette prosjektet. Av den grunn har vi valgt å gjøre en tverrsnittundersøkelse. Den kan gi informasjon om variasjoner og si noe om sammenhenger mellom fenomener på et gitt tidspunkt (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 74). Dette passer til vårt formål som er å belyse om IPLOS er et nyttig styringsverktøy for kommuner i dag.

Kvantitative metoder forholder seg til data i form av kategoriserte fenomener og legger vekt på opptelling og utbredelse av fenomenene (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 101). En kvalitativ tilnærming derimot, har til hensikt å få fram fylldige beskrivelser. Selv om tilnærmingene er ulike, er de ikke uforenlige (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 37). Vi har valgt en kombinasjon av metodene ved først å gjennomføre en spørreundersøkelse i hele utvalget og deretter foreta utfyllende intervjuer med 5 nøkkelinformanter etter spørreundersøkelsen. På denne måten har vi både kvantitative og kvalitative data som belyser forskningsspørsmålene. Begrunnelsen for å velge dette forskningsopplegget har vært å fremskaffe både data som kan telles opp og si noe om utbredelse og eventuelle mulige sammenhenger, og data som kan underbygge og utdype funn i spørreundersøkelsen.

Videre i kapittelet beskriver vi hvordan vi har gått frem for å fremskaffe data og hva som er undersøkelsens variabler. Vi drøfter også styrker og svakheter med designet vi har valgt og kvaliteten på de innsamlede dataene våre.

5.2 Utvalg, respondenter og informanter

Vi har valgt å gjennomføre undersøkelsen i de 13 kommunene i regionen Romerike. For å belyse bruk eller ikke bruk av IPLOS som kommunalt styringsverktøy, valgte vi å spørre politisk og administrativ ledelse, i form av ordfører, rådmann, økonomisjef og kommunalsjef med ansvar for pleie- og omsorgsområdet, samt ledere innenfor pleie- og omsorgssektoren. Vi mener utvalget dekker alle ledernivåene det er aktuelt å spørre om styring i en kommune.

Surveyen ble gjennomført ved bruk av Questback, et webbasert datainnsamlingsprogram. Spørreskjemaet utarbeidet vi med bakgrunn i underspørsmålene til problemstillingen og

forventningene til de teoretiske perspektivene. Forespørsel om å delta i undersøkelsen ble sendt på e-post til 268 navngitte respondenter. Navn og e-postadresser ble på forhånd kvalitetssikret med kommunene vi ikke kjente fra før, gjennom henvendelse til postmottaket i disse kommunene. Det viste seg at flere respondenter ikke oppfylte kriteriene for å delta ved at de ikke hadde noen befatning med systemet IPLOS eller av andre vektige grunner var forhindret fra å svare. Etter en ny gjennomgang sto vi igjen med 252 personer i utvalget. I forespørselen om å delta ble det redegjort for forskningsopplegget og at alle respondenter var sikret full anonymitet og på et hvert tidspunkt sto fritt til å trekke seg fra undersøkelsen.

Vi endte på 104 svar, som gir en svarprosent på 41 %. Vi purret bare en gang. Dette henger sammen med tilbakemeldinger vi fikk fra flere av respondentene om at de ikke hadde anledning til å delta på grunn av høyt arbeidspress. I tillegg var det flere toppledere som ikke anså seg selv som rette mottaker av undersøkelsen, ved at de delegerte til andre ledere å svare. Disse momentene var utslagsgivende for at vi vurderte det som lite sannsynlig at deltakelsen ville økt nevneverdig med flere purrerunder. 50-60 % regnes som en akseptabel svarprosent, men en slik svarprosent representerer et problem hvis man skal generalisere resultatene fra utvalget til populasjonen (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 237). Svarprosenten i vår undersøkelse ligger for lavt til å kunne generalisere resultatene.

Tabell 5.1 viser fordelingen av respondentene som svarte på undersøkelsen etter type stilling.

Tabell 5.1 Fordeling av respondentene etter type stilling

Stilling	Antall	Prosent
Ordfører	5	5 %
Rådmann	4	4 %
Økonomisjef	5	5 %
Kommunalsjef/kommunaldirektør eller tilsvarende	8	8 %
Enhetsleder/virksomhetsleder eller tilsvarende	24	23 %
Avdelingsleder	53	51 %
Leder av bestillerkontor/tildelingsenhet eller tilsvarende	1	1 %
Annet	4	4 %
Totalt (N)	104	100 %

I to av kommunene er det kun avdelingsledernivået som har besvart undersøkelsen, mens i to andre kommuner har dette nivået ikke deltatt. Dette er forhold som må tas hensyn til i vurderingene av hver enkelt kommunes bruk eller ikke bruk av IPLOS som styringsverktøy. Det er spredning på stillingskategoriene i de øvrige kommunene. Totalt er alle stillingstyper representert. Kun en respondent har krysset av for leder av bestillerkontor/tildelingsenhet. Det

er flere med denne rollen, men som har krysset av for annen type stilling. Hovedtyngden av respondentene er avdelingsledere (51 %), dernest enhetsledere/virksomhetsledere (23 %).

Det er som ventet variasjon i svarene, men også mange fellestrekk og gjennomgående like tilbakemeldinger. Respondentene som har svart omfatter alle de utvalgte ledernivåene. Dog er øverste politiske og administrative ledelse underrepresentert, men på kommunalsjefsnivå har 8 av 13 respondenter svart. En styrke ved sammensetningen av respondentene er at de representerer flere ledernivåer og kommunene er både små, mellomstore og store. Fem utvalgte informanter til intervjuer kan ikke sies å være representativt, men disse fem er viktige nøkkelinformanter i oppgaven. Med bakgrunn i tidsrammen og oppgavens omfang, vurderer vi dette som tilstrekkelig til å utdype hva som påvirker bruk eller ikke bruk av IPLOS-stastikk som styringsgrunnlag, sammen med datainnsamlingen fra surveyen. Utvalget på 13 kommuner er lite når det finnes 429 kommuner i landet og svarprosenten på undersøkelsen er lav. Vi tror allikevel at undersøkelsen kan ha verdi for andre kommuner, selv om det ikke er forskningsmessig holdbart å generalisere resultatene.

Når undersøkelsen var avsluttet i Questback, genererte programmet en datafil som kunne importeres i Excel og SPSS. Vi har brukt statistikkprogrammet SPSS til å analysere innsamlede data fra surveyen i univariat og bivariate analyser (Johannessen 2009, 73, 109) og Excel til å lage figurer i presentasjonen av dataene. På grunnlag av at N ikke er større enn 104 i undersøkelsen, har vi valgt å holde analysene på univariat og bivariat nivå. Spørreskjemaet i Questback følger i vedlegg 1.

Etter gjennomført spørreundersøkelse valgte vi å foreta intervjuer på kommunalsjefsnivået. Vi gjorde et utvalg av fem kommunalsjefer, som hadde synliggjort ulike svar på hvorvidt IPLOS brukes som styringsverktøy. Disse nøkkelinformantene representerer kommuner på både Øvre og Nedre Romerike og kommuner med forskjellige folkemengde. Begrunnelsen for å velge dette ledernivået til intervjuer, er at dataene fra surveyen tydet på at kommunalsjefen har en strategisk viktig posisjon i forhold til bruk eller ikke bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag. Dette ville i så fall være helt i tråd med vår forventning om at sentrale ledes oppfatning har stor betydning for om IPLOS brukes som styringsverktøy. Vi gjennomførte semistrukturerte intervjuer, dvs. at temaer og generelle spørsmål er utarbeidet på forhånd i en intervjuguide (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 145). Intervjuguiden kan leses i vedlegg 2.

5.3 Undersøkelsens variabler

Sammenhenger mellom variabler kan spesifiseres ved å skille mellom avhengige og uavhengige variabler. Hvilken verdi enheten har på den avhengige variabelen er avhengig av hvilken verdi den har på den uavhengige variabelen (Johannessen, Kristoffersen og Tuft 2010, 280). I denne studien antar vi at en rekke forhold har innvirkning på kommuners bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag for interne prioriteringer.

Avhengig variabel:

- Bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag for interne prioriteringer i kommuner

Uavhengige variabler:

- Administrativ organisasjonsmodell (to-nivå modell / bestiller-utfører-modell)
- Om kommunen bruker mål- og resultatstyringssystemer
- Om kommunen er eller har vært deltaker i effektiviseringsnettverk
- Grad av kompetanse og kapasitet i kommunen til å bruke IPLOS som styringsverktøy
- Om kommunen driver endrings- og utviklingsarbeid
- Forankring av IPLOS som styringsverktøy i kommunen
- Grad av ”rapporteringskultur” i kommunen (bl.a. om antall rapporteringssystemer)
- Kommunenes geografiske beliggenhet (sentralt, mellomsentralt, i utkant)
- Kommunestørrelse (folkemengde pr 1.1.11)

Vi utelukker ikke at det kan være andre variabler som har innvirkning på bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag. To variabler vi mener kunne vært aktuelt å inkludere er kommunenes *økonomiske handlingsrom* (målt i resultatgrad) og kommunenes *politiske styre* (om kommunene styres av sosialistisk eller ikke-sosialistisk flertall). For å sikre anonymitet da antall kommuner er begrenset, har vi valgt å unnlate disse fra denne studien.

5.3.1 Operasjonalisering av variablene

Operasjonaliseringen av variablene er sammensatt av sekundærdata som på en enkel måte lar seg inndele i flere verdier og mer kompliserte variabler som består av respondentenes oppfatninger om ulike sider ved fenomenet bruk av IPLOS-statistikk som grunnlag for interne prioriteringer i kommunene. I spørreskjemaet utarbeidet vi derfor spørsmålene slik at respondentene skulle svare ved bruk av skalaer. En fordel med skalaer er at de som skal svare får mulighet til å nyansere svaret ved å markere det området på skalaen som gjenspeiler deres oppfatning (Johannessen, Kristoffersen og Tuft 2010, 257). Vi hadde som oftest fem verdier

i skalaene, rangert fra ”Helt uenig” til ”Helt enig”. På noen spørsmål hadde vi i tillegg ”Vet ikke” som et alternativ. Begrunnelsen for dette er at spørreskjemaet skulle sendes til så vidt ulike ledere i kommunene, at vi var forberedt på at det kunne være spørsmål som var vanskelig for enkelte å besvare og som det var sannsynlig at de ikke hadde kunnskap om. Vi mener at det var riktig å ha med alternativet ”Vet ikke” på disse spørsmålene, og at dette svaret er en like viktig tilbakemelding i undersøkelsen som de andre.

Administrativ organisasjonsmodell

I det instrumentelle perspektivet er det synliggjort at vi har forventninger til at forhold ved administrativ organisasjonsmodell kan ha betydning for i hvilken grad IPLOS brukes som styringsgrunnlag for interne prioriteringer. Det er særlig to elementer vi antar at har betydning og som vi vil undersøke med denne variabelen – organisering i flat struktur og om det er innført bestiller-utfører-modell eller er et bestillerkontor/tildelingsenhet i kommunen. Vi stilte derfor spørsmålene om kommunen er organisert i en flat struktur/to-nivåmodell med resultatenheter eller tilsvarende, om det er innført bestiller-utfører-modell og om det er et bestillerkontor/en tildelingsenhet eller tilsvarende i kommunen. Svaralternativene her var ”Ja”, ”Nei” og ”Vet ikke”. I tillegg fikk de som svarte ”Ja” på at det er et bestillerkontor/en tildelingsenhet i kommunen, spørsmål om hvor dette er organisatorisk plassert.

Om kommunen bruker mål- og resultatstyringssystemer

Under temaet ”Administrativ organisering” stilte vi spørsmål om kommunen benytter mål- og/eller resultatstyring. Dette spørsmålet hadde tre svaralternativer, ”Ja”, ”Nei” og ”Vet ikke”.

Om kommunen er eller har vært deltaker i effektiviseringsnettverk

Et av spørsmålene i spørreskjemaet var om kommunen er eller har vært deltaker i effektiviseringsnettverk. På dette spørsmålet var svaralternativene ”Ja”, ”Nei” og ”Vet ikke”. De som svarte ”Ja”, ble automatisk rutet videre til et oppfølgingsspørsmål om deltakelsen i effektiviseringsnettverket har påvirket bruk av IPLOS og IPLOS-statistikk i egen kommune.

Grad av kompetanse og kapasitet i kommunen til å bruke IPLOS som styringsverktøy

For å måle denne variabelen stilte vi spørsmål om det drives systematisk opplæring for ansatte som skal registrere og innrapportere IPLOS-data, og for ansatte som skal ta ut, lese og tolke IPLOS-statistikk. Vi stilte også flere spørsmål med overskriften ”I hvor stor grad er du enig i følgende påstander om kompetanse og kapasitet til å bruke IPLOS i din kommune”? Disse spørsmålene dreide seg om det er avsatt tilstrekkelig med ressurser til å vedlikeholde og

kvalitetssikre IPLOS som system, om det er system for administrator-/superbrukerrolle i IPLOS og direkte om det er god kompetanse og deretter god kapasitet til å bruke IPLOS som styringsverktøy i kommunen. Alle spørsmålene hadde ”Vet ikke” som et svaralternativ.

Om kommunen driver endrings- og utviklingsarbeid

En forventning med utspring i kulturperspektivet er at kommuner som driver endrings- og utviklingsarbeid i større grad enn andre bruker IPLOS som styringsverktøy. Vi stilte derfor spørsmål om i hvor stor grad respondentene var enige i påstandene ”Min kommune har fokus på endring og utvikling i sine mål og strategier” og ”Min kommune har gjennomført en eller flere omstillinger i løpet av de siste årene”. Som en motsats til dette stilte vi spørsmål om i hvor stor grad respondentene var enige i påstanden ”Min kommune har fokus på stabilitet og erfaringer i sine mål og strategier”. På disse spørsmålene var ikke ”Vet ikke” et alternativ.

Forankring av IPLOS som styringsverktøy i kommunen

Vi forventer at det er sammenheng mellom sentrale lederes fokus på og holdninger til IPLOS som styringsverktøy og forankring og bruk av IPLOS-statistikk. Et av spørsmålene i undersøkelsen var derfor ”Hvor god forankring har IPLOS som styringsverktøy i din kommune”? Svaralternativene her var ”Ingen”, ”Noe” og ”God” forankring, samt ”Vet ikke”. Vi spurte også om ”Hvor ofte er IPLOS-statistikk tema i dialog om styring og prioritering i din kommune”? Verdiene på dette spørsmålet var en 5-trinns skala fra ”Sjeldnere enn en gang i året” til ”Flere ganger i måneden”, samt ”Vet ikke”. Sentrale lederes fokus på og holdninger til IPLOS var et av temaene vi snakket med nøkkelinformantene om under intervjuene.

Grad av ”rapporteringskultur” i kommunen

I lys av kulturperspektivet forventer vi at kommuner med en ”rapporteringskultur” hvor det er innført flere ulike rapporteringssystemer i større grad enn andre kommuner bruker IPLOS som styringsverktøy. Dette belyses gjennom spørsmålene om i hvor stor grad respondentene er enig i påstandene ”Min kommune bruker flere ulike rapporteringssystemer” og ”I min kommune inngår IPLOS som en naturlig del av styringssystemet”. Her var heller ikke ”Vet ikke” med som et alternativ, kun skalaen fra ”Helt uenig” til ”Helt enig”.

Geografisk beliggenhet

En av forventningene går ut på at det er forskjeller i bruk av IPLOS som styringsverktøy som kan tilskrives kommunenes geografiske beliggenhet. Tanken er at beliggenhet i nærhet av hovedstaden, påvirker kommunenes bruk av IPLOS på en annen måte enn mer landlig

beliggenhet i den nordøstlige delen av regionen. Vi har delt inn kommunene i tre grupper; sentralt beliggende kommuner (grenser til Oslo), mellomsentralt beliggende kommuner (grenser innad i regionen) og kommuner beliggende i utkanten (grenser ut av regionen).

Kommunestørrelse (folkemengde pr 1.1.11)

Variabelen viser kommunenes befolkningsstørrelse. Dette er sekundærdata vi har hentet ut fra SSB statistikkbank, Tabell 06913: Folkemengde 1. januar og endringer i kalenderåret (K). Vi bruker folkemengde pr 1.1.2011. SSB grupperer kommunene i tre grupper når det gjelder folkemengde.¹⁴ Små kommuner er kommuner med under 5 000 innbyggere, mellomstore kommuner har mellom 5 000 og 19 999 innbyggere og store kommuner 20 000 eller flere innbyggere. Vi har valgt å utvide gruppen ”små kommuner” til kommuner med under 11 000 innbyggere, for å sikre at det blir flere kommuner i hver kategori. Mellomstore kommuner blir da kommuner med mellom 11 000 og 19 999 innbyggere. Den siste gruppen er tilsvarende SSB sin inndeling. Vi forsvarer vår inndeling med at den største kommunen i gruppen ”små kommuner” anser seg selv som en liten kommune. Samtidig ser vi at dette er en svakhet ved studien, som følge av at utvalget kommuner er begrenset. SSB sin inndeling er en kjent standardinndeling og i en større studie med flere kommuner, ville vi forholdt oss til denne.

5.4 Styrker og svakheter med metoden

Fordelen med standardiserte spørreskjema er at det er relativt lett og lite ressurskrevende å administrere, det letter normeringsarbeidet og muliggjør sammenligning. Standardisering gir også muligheter til å se på utbredelse av fenomener, og muligheter til å generalisere resultater fra utvalg til populasjon (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 249). En svakhet ved både spørreskjema og intervju er at bare informantens uttrykte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger – det de har et bevisst forhold til og er villige til å uttrykke overfor en forsker – kommer frem. Dette kan være avvikende fra hvordan informantene faktisk oppfører seg og hvilke verdier de faktisk legger vekt på i sine handlinger eller hvordan andre betrakter dem (Bang 2011, 183, 193-194). Dette er spesielt viktig i vår studie som har forventninger til at kulturelle faktorer spiller en rolle. En annen ulempe med spørreskjema er at man har få eller ingen muligheter til å hente inn flere data i etterkant (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 251). Det viste seg at et spørsmål i spørreskjemaet ikke var presist nok formulert og ga rom for å svare på flere måter. Av den grunn har vi unnlatt å analysere en forventning knyttet til variabelen administrativ organisasjonsmodell. Intervju har

¹⁴ <http://www.ssb.no/forskning/artikler/2011/3/1301042100.29.html> (lastet ned 04.03.2012)

særlige fordeler når det gjelder kartlegging av organisasjonskultur. Det har fleksibilitet fordi det kan stilles oppfølgingsspørsmål underveis. Svakheter ved metoden og ved åpne svaralternativer er at intervjuene ikke blir direkte sammenlignbare fordi spørsmålene ikke er helt like fra intervju til intervju. De kan være vanskelig å kode av samme grunn. En annen viktig svakhet å være oppmerksom på er forskerens påvirkning på, og hvordan forskeren oppfattes av, informantene (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 148).

5.5 Undersøkelsens datakvalitet – reliabilitet og validitet

Kvaliteten på dataene i en undersøkelse kan drøftes med utgangspunkt i begrepene reliabilitet og validitet. Det er viktig å ta stilling til hvor god datakvalitet en undersøkelse har, for å vurdere om resultatene er pålitelige og om undersøkelsens data er relevante.

Reliabilitet er knyttet til dataenes *pålitelighet*, noe som er et grunnleggende spørsmål i all forskning. Pålitelighet handler om undersøkelsens data, hvilke data som brukes, måten de samles inn på og hvordan de bearbeides. I kvantitativ forskning er det flere måter å teste dataenes reliabilitet. Dersom undersøkelsen var blitt gjentatt på samme gruppe på to forskjellige tidspunkt, og resultatet hadde blitt det samme ville vi kunnet konkludere med høy reliabilitet. Dette kalles test-retest-reliabilitet. En annen måte å teste reliabilitet, er hvis flere forskere undersøker samme fenomen. Dersom de kommer til samme resultat, er det et uttrykk for høy reliabilitet. Dette betegnes som inter-rater-reliabilitet (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 46). I denne undersøkelsen har det ikke vært mulig å foreta noen av disse testene på grunn av begrenset omfang og tid. Vi ser at en svakhet i forhold til dataenes pålitelighet, kan være at vi ikke omfattet ansatte som registrerer data i IPLOS og/eller er ansvarlig for innrapportering av dataene til SSB i utvalget. Begrunnelsen for å begrense utvalget til ledere, er at undersøkelsen handler om bruk av IPLOS som styringsverktøy. I ettertid ser vi at flere ansatte enn ledere kan ha viktige synspunkter på hvorfor systemet brukes eller ikke brukes i styringssammenheng. Oppfatningen til de som registrerer data i systemet og har ansvar for opplæring og innrapportering kommer ikke frem i denne undersøkelsen.

Innenfor kvalitativ forskning kan forskeren styrke påliteligheten ved å gi leseren en åpen og detaljert framstilling av framgangsmåten under hele forskningsprosessen (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 228). Vi var begge to til stede under alle intervjuene og drøftet i etterkant opplevelsen og observasjonene våre for å sikre at vi hadde samme oppfatning av intervjuene. For å sikre kvaliteten på datamaterialet i intervjuene ble det gjort lydopptak. I tillegg tok en av oss notater, mens den andre ledet intervjuene. Etter transkribering utgjorde

materialet 30 sider med utskrifter. Disse kodet vi på bakgrunn av temaene i intervjuguiden. Et viktig forhold i drøftingen om pålitelighet, er forskerens rolle og mulige påvirkning på dataene. I vårt tilfelle er vi ansatt i to av kommunene hvor undersøkelsen er gjennomført og vi har kjennskap til systemet IPLOS. På den ene siden mener vi dette er et fortrinn i undersøkelsen fordi vi kunne stille spørsmål som krever forhåndskunnskap om fenomenet. På den andre siden kan vår rolle ha påvirket informantene når de har svart. I intervjuene fokuserte vi på informantenes oppfatninger og presenterte ikke vårt eget ståsted eller egne meninger om IPLOS som styringsverktøy. Vi har hatt med oss dette dilemmaet i analysearbeidet når dataene skulle tolkes.

Validitet er knyttet til dataenes *relevans* eller gyldighet. Et sentralt spørsmål i forskning er hvor godt, eller relevant, data representerer fenomenet. *Begrepsvaliditet* dreier seg om relasjonen mellom det generelle fenomenet som undersøkes og de konkrete dataene (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 71). Man spør seg om dataene er gode (valide) representasjoner av det generelle fenomenet – om dataene er troverdige. Dette handler om det er samsvar mellom fenomenet og måten det er operasjonalisert på. I kvalitative undersøkelser dreier denne type validitet seg om i hvilken grad forskerens funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 228). *Ekstern validitet* innebærer at forskningsresultater har *overførbarhet* til liknende fenomener. ”En undersøkelses overførbarhet dreier seg om hvorvidt en lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige i andre sammenhenger” (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 229). Svarprosenten i undersøkelsen er for lav til å generalisere resultatene. Vi mener allikevel at funn i undersøkelsen på en god måte reflekterer formålet med studien og gir en troverdig beskrivelse av virkeligheten i disse kommunene.

5.6 Etikk i samfunnsforskning

Etikk dreier seg om prinsipper, regler og retningslinjer for vurdering av om handlinger er riktige eller gale. Dette er viktig innenfor samfunnsforskningen som berører enkeltmennesker og forholdet mellom mennesker (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2010, 91). I denne oppgaven har det vært opplagt hvilke personer som skulle delta i undersøkelsen. Således genererer undersøkelsen informasjon om identifiserbare enkeltpersoner. Prosjektet ble av den grunn meldt inn til og godkjent av Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) før vi startet datainnsamlingen. Vi har vært opptatt av å sikre anonymitet for kommunene og informantene og har gjennomgående brukt pseudonymer i stedet for faktiske navn i presentasjonen og analysen av dataene.

6 Innsamlede data/empiri

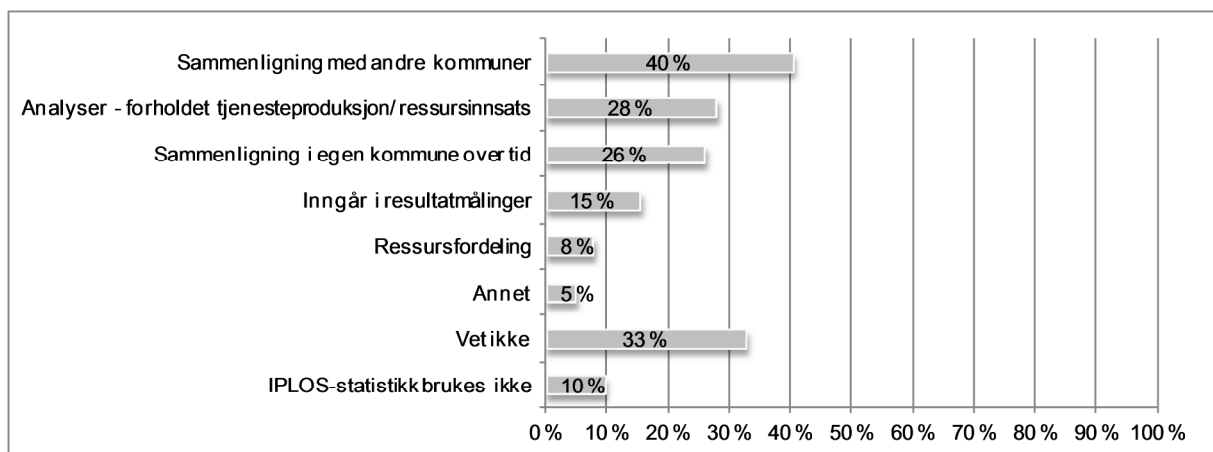
6.1 Hvordan dataene blir presentert

I denne delen presenterer vi hva som kom frem i spørreundersøkelsen og intervjuene. For å ivareta anonymiteten til kommunene og respondentene, og for å kunne skille disse fra hverandre, bruker vi gruppering av kommunene etter folkemengde eller beliggenhet og stillingsbenevnelser på personnivå. Dette gir oss muligheter til å benytte sitater og synspunkter som kan belyse om og hvorfor IPLOS-statistikk brukes eller ikke brukes som styringsgrunnlag. Vi bruker gjennomgående kommunalsjef som benevnelse på stilling med sektorovergripende ansvar og enhetsleder på stilling med ansvar for en type tjeneste, eksempelvis institusjonstjeneste eller hjemmetjeneste. Videre bruker vi benevnelsen avdelingsleder på ledere med ansvar begrenset til en avdeling innenfor en bestemt type tjeneste, f. eks en sykehjemsavdeling. Ved presentasjoner av svar i spørreundersøkelsen har vi valgt å slå sammen ”Helt enig” og ”Nokså enig” til ”Enig”, samt ”Helt uenig” og ”Nokså uenig” til ”Uenig”. I enkelte figurer inkluderer svarene ”Vet ikke” også de som ikke har svart.

6.2 Bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag

Vi starter med å presentere den avhengige variabelen, som er bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag for interne prioriteringer i kommuner. På spørsmål om hva IPLOS-statistikk brukes til i egen kommune, svarer respondentene som vist i figur 6.1.

Figur 6.1 Hva IPLOS-statistikk brukes til i egen kommune



N = 104 (for hvert alternativ)

Svarandelene tyder på at det er begrenset bruk av IPLOS-statistikk i kommunene. I den grad IPLOS-statistikk brukes, er det først og fremst til sammenligning med andre kommuner. 40 % av respondentene har krysset av for dette alternativet. Analyser av forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursinnsats peker seg også ut som et bruksområde. Det er 28 % som

mener at IPLOS-statistikk brukes til denne type analyser. To utsagn fra en kommunalsjef belyser hvordan det kan brukes:

”Jeg tenker at det er kjempeviktige styringsdata for kommunen vår. Når det er sagt, tenker jeg at vi kanskje ikke har vært flinke nok til å bruke det som styringsdata. (...) Nå legger vi det inn som faste målingstall, styringstall som det rapporteres på jevnlig i de forskjellige avdelingene og spesielt hos hjemmetjenesten”.

”Vi ønsker å vite noe om funksjonsnivået til de pasientene hjemmetjenesten håndterer. Vi ser ut fra KOSTRA-tall at det kan se ut som om kommunen bruker lite på hjemmetjeneste i forhold til andre kommuner, og det kan se ut som vi gir litt tjenester til veldig mange. At vi bruker litt mye ressurser på mange, i stedet for å bruke mer ressurser på de som trenger det mer” (Intervju 2).

26 % av respondentene mener at IPLOS-statistikk brukes til sammenligning i egen kommune over tid. I intervjuene trakk flere av kommunalsjefene frem sammenligninger – både i egen kommune og med andre kommuner – som et viktig bruksområde. En av dem sier:

”Det blir brukt litt til å ta ut rapporter. Litt for å se på sammenligningstall og litt for å dokumentere i enhver sammenheng i diskusjoner om hvem som har det verst – nå er det så tungt på avdeling to! Er det egentlig så tungt, eller er det andre ting som gjør det? Må vi flytte noen ressurser? Over tid kan vi bruke IPLOS i den sammenheng” (Intervju 5).

Spredt omkring på 11 av kommunene er det 33 % som ikke vet hva egen kommune bruker IPLOS-statistikk til. I tillegg er det 10 % som svarer at IPLOS-statistikk ikke brukes i egen kommune. Disse fordeler seg på 6 ulike kommuner, men hvor andre svar i de samme kommunene tyder på at det brukes noe. Enkelte kommunalsjefer var tydelig på at de ikke bruker IPLOS som styringsverktøy i sin kommune eller på sitt strategiske nivå:

”Vi bruker det ikke. Som modell har vi ikke valgt IPLOS her. Et styringsverktøy som er avhengig av at alle ansatte – eller veldig mange ansatte – skal tenke og registrere likt, og tro at det skal bli styringsdata man faktisk kan bruke – det har jeg ikke tro på” (Intervju 1).

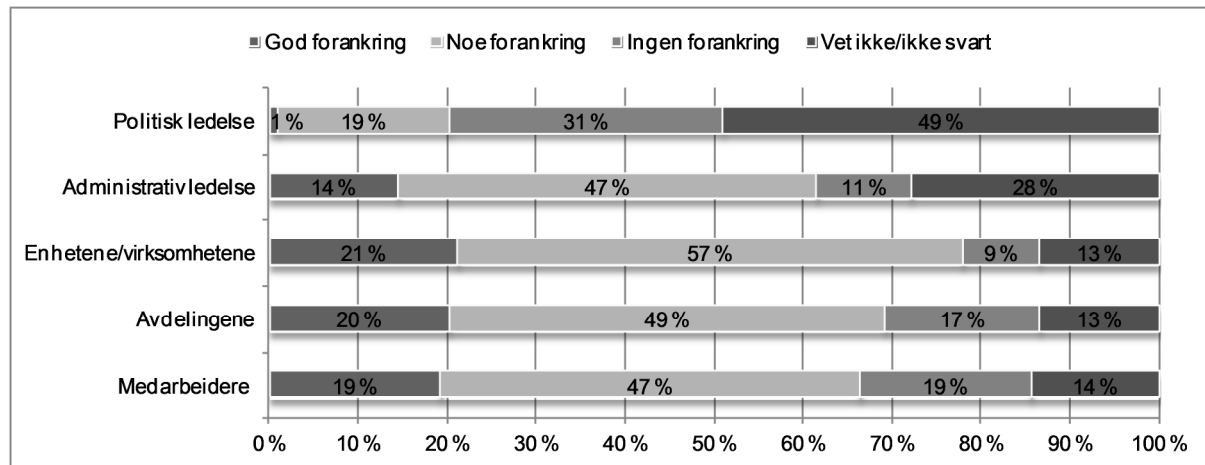
”Det er et verktøy som jeg som toppsjef selv aldri har lært meg. Hvis noen stiller spørsmål om IPLOS-tallene så kan jeg ikke det. De er ikke tilgjengelige for meg, annet enn at jeg selv må skjønne hva jeg skal bestille og finne en som kan det i systemet. Jeg tror i veldig liten grad det oppleves internt som et nyttig styringsverktøy” (Intervju 4).

Når svarene studeres for hver av kommunene, finner vi noen forskjeller. Fire kommuner skiller seg ut som ”ikke-bruk” kommuner, ved at respondentene i ingen, eller svært liten grad, har krysset av for alternativene om hva IPLOS-statistikk brukes til. I en annen kommune er respondentene i stor grad samstemte både om at IPLOS-statistikk brukes, og hva det brukes til. I de resterende kommunene har et fåtall respondenter krysset av for at statistikken brukes. Hovedinntrykket vårt er at det ser ut til å være varierende bruk av IPLOS-statistikk i de 13 kommunene. Totalt sett synes bruk av IPLOS som kommunalt styringsverktøy å være mindre enn hva staten forutsetter. Dette underbygger vår hovedhypotese om at det er variasjoner i bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag i kommuner.

6.3 Variabler/forhold som påvirker bruk og/eller ikke bruk av IPLOS-statistikk

Vi finner at variabelen *forankring* av IPLOS som styringsverktøy, kan være av betydning for bruk av IPLOS-statistikk i styring. Forankring handler om å ha felles forståelse og holdning til IPLOS som styringsverktøy i kommunene. Det gjelder både blant ansatte som registrerer dataene i det daglige og ledere på alle nivåer. På spørsmål om hvor god forankring IPLOS har som styringsverktøy i egen kommune, fordeler svarene seg som vist i figur 6.2:

Figur 6.2 Forankring av IPLOS som styringsverktøy i egen kommune



N=104 (for hvert alternativ)

Som figuren synliggjør er ikke systemet godt forankret som styringsverktøy i øverste politiske og administrative ledelse. Best forankring som styringsverktøy ser systemet ut til å ha i enhetene/virksomhetene. Det er små variasjoner mellom kommunene. Den manglende forankringen av IPLOS som styringsverktøy i toppledelsen, blir tydelig bl.a. gjennom at kommunalsjefer har blitt bedt om å svare på undersøkelsen på vegne av rådmenn. At det er så mange som 49 % som ikke vet hvordan forankringen er i politisk ledelse, kan også forstås som et uttrykk for manglende forankring. Kommentarer fra to ordførere bekrefter inntrykket:

”Vet ikke så mye om dette. Antakelig er det et signal på at systemet på ingen måte er godt kjent blant politikerne. Vi vet at vi har det, men vi er ikke godt kjent med bruken av det”.

”(…) Først og fremst en bedre forankring hos politikere, for å kunne bruke dette som et verktøy som utvikling til bedre tjenester for innbyggerne.”

Kommunalsjefenes posisjon fremstår som sentral for forankring og bruk av IPLOS-statistikk som styringsverktøy. Det ser ut til å være mer bruk av IPLOS-statistikk i kommuner hvor kommunalsjefene har fokus på og en positiv holdning til det. På spørsmål om hvordan de ser på egen posisjon i forhold til forankring av systemet svarer tre av kommunalsjefene:

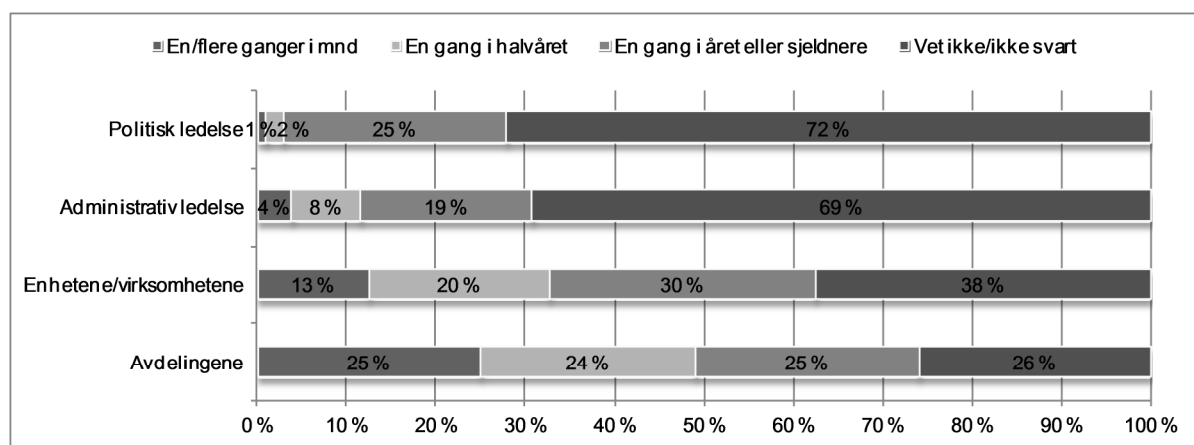
”Viktig – veldig viktig at jeg har tro på det” (Intervju 5).

”Jeg som kommunalsjef er nødt til å flagge høyt at IPLOS er viktig, og at det er noe vi trenger” (Intervju 3).

”Og det tenker jeg, at hadde jeg fulgt opp IPLOS på samme måte som andre ting vi innfører, så hadde dette fått et annet løp. Jeg er i et nettverk av kommunalsjefer med ansvar for helse, og det er like fraværende hos mine kollegaer opplever jeg” (Intervju 4).

Spørsmålet om forankring ble fulgt opp med spørsmål om hvor ofte IPLOS-statistikk er tema i dialog om styring og prioritering i egen kommune. Respondentenes svar vises i figur 6.3:

Figur 6.3 Hvor ofte IPLOS-statistikk er tema i dialog om styring og prioritering i egen kommune



N=104 (for hvert alternativ)

Det er i enhetene/virksomhetene og avdelingene at IPLOS-statistikk oftest er tema i dialog om styring og prioritering. Vi legger merke til at det er mange respondenter som ikke vet hvor ofte denne type statistikk drøftes på de ulike ledernivåene i egen kommune.

Opprettelse av en *tildelingsenhet* gir inntrykk av å spille en avgjørende rolle og kan ses som et viktig strategisk valg kommunene har gjort for å sikre effektiv og helhetlig tjenesteyting. På spørsmål om det er et bestillerkontor/en tildelingsenhet eller tilsvarende i kommunene, svarer 75 % av lederne ”Ja”. Det ser ut til at 10 av 13 kommuner har gjennomført dette organisatoriske grepet. Vi har valgt gjennomgående å omtale enheten som tildelingsenhet, også i sitater, selv om den i enkelte kommuner kalles noe annet. I alle intervjuene trekkes tildelingsenheten frem som sentral for om IPLOS brukes i styringssammenheng eller ikke. Vi hadde en forventning om at organisatorisk plassering av tildelingsenheten også har betydning. Det viste seg at spørsmålet om hvor tildelingsenheten er organisatorisk plassert i egen kommune var upresist formulert og ga rom for å svare på flere måter. Dette gjør det vanskelig å tolke dataene. Vi kan derfor ikke ut fra vårt datamateriale si noe om hvorvidt tildelingsenhetens plassering organisatorisk, har betydning for om IPLOS-statistikk brukes eller ikke brukes som styringsgrunnlag i kommunene på Romerike.

I intervjuene svarer alle kommunalsjefene at systemansvaret for IPLOS og fagprogrammet for pleie- og omsorgstjenester er lagt til tildelingsenheten. Denne enheten er ansvarlig for innrapporteringen av IPLOS-data til SSB en gang i året. Systemansvarlig for fagprogrammet og IPLOS-rapporteringen er også ressursperson i forhold til opplæring av ansatte som skal registrere data i IPLOS, og har dermed en superbrukerrolle. Et par av kommunalsjefene trekker frem IPLOS-koordinatoren som en nøkkelressurs:

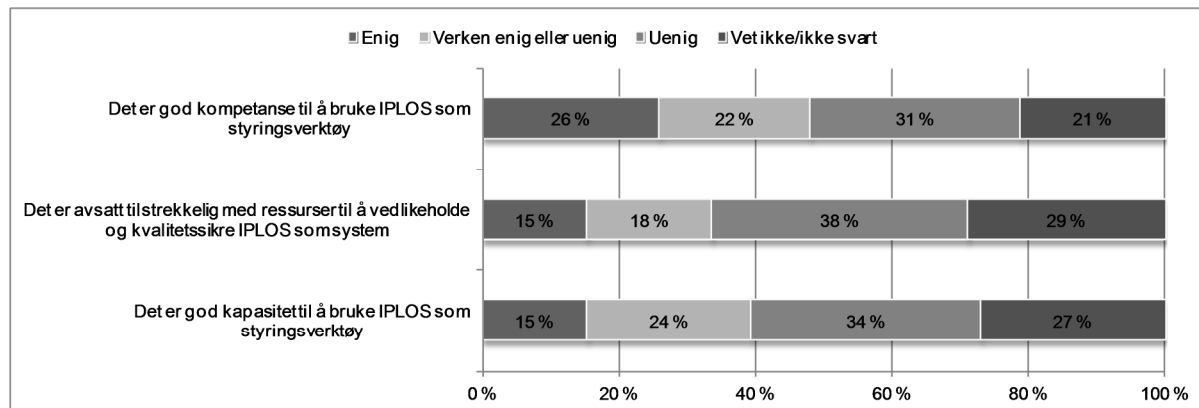
”Du må ha en koordinator som har hovedansvaret i kommunen for IPLOS. Det har vi lagt til tildelingsenheten” (Intervju 3).

”SSB-rapporteringen koordineres fra tildeling. Koordineringen skjer fra systemansvarlig for CosDoc (fagprogrammet). En person har den rollen. Rapporteringen går inn til denne personen og vedkommende organiserer det for kommunen” (Intervju 5).

Vi finner at *opplæring* kan være et eget forhold av betydning for bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag. 43 % av respondentene er enige i at det drives systematisk opplæring for de som registrerer IPLOS-data i fagprogrammet, men bare 21 % er enige i at det samme gjelder for de som skal lese og tolke IPLOS-statistikk (ikke vist i figur). Mange kommentarer i spørreundersøkelsen handler også om at det er for lite og for dårlig opplæring. Dette kan ha innvirkning på i hvilken grad respondentene opplever at egen kommune har *kompetanse* og *kapasitet* (ressurser) til å bruke IPLOS som styringsverktøy. Denne variabelen synes å påvirke

kommunene i retning av lite bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag. Som figur 6.4 viser, er det bare 26 % som er enig i at det er god kompetanse og kun 15 % som mener at det er god kapasitet, til å bruke IPLOS som styringsverktøy i egen kommune.

Figur 6.4 Kompetanse og kapasitet til å bruke IPLOS som styringsverktøy i egen kommune



N=104 (for hvert alternativ)

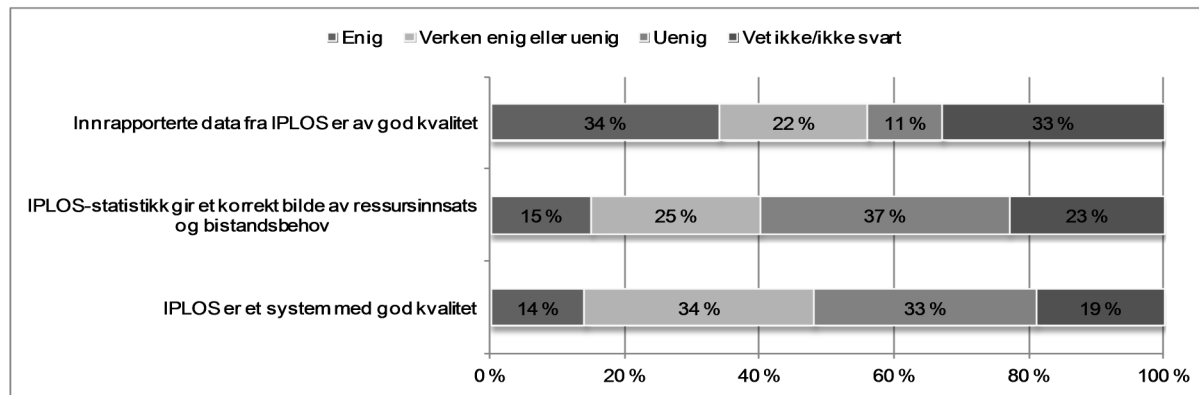
Hvordan respondentene svarer på spørsmålene knyttet til variabelen kompetanse og kapasitet, kan ha en sammenheng med oppfatninger om hva slags system IPLOS er og hvordan IPLOS ble implementert i kommunene. Flere ledere oppfatter IPLOS som et fagsystem for helsepersonell, kontra et styringsverktøy for ledere, slik staten legger til grunn. Vi opplever at dette er i motsetning til hvordan KOSTRA oppfattes. Flere kommunalsjefer antyder at noe av forklaringen på denne forskjellen handler om hvordan Helsedirektoratet introduserte IPLOS for kommunene. En av dem beskriver det slik:

”Jeg husker jeg tok toget inn for å lære KOSTRA, og da skjønnte vi at vi skulle ha med hjem noe som var viktig og nyttig for hele kommunen. (...) Men så langt jeg kan huske tilbake, så hadde jeg ikke den følelsen av hvor nyttig dette (IPLOS) skulle bli når jeg dro hjem derfra – for kommunen og for meg selv som leder. Jeg tenker at dette har hatt for dårlig lederforankring fra starten av. Det ble ikke solgt godt nok inn slik at enhver rådmann og enhver leder så at nå skal vi innføre noe som virkelig blir et styringsverktøy for å holde blikk på ressursbruk og tildeling på denne vanskelige sektoren som pleie- og omsorg er. I stedet dro vi hjem med enda flere frister og opplæringsbehov (...)” (Intervju 4).

En annen faktor som ser ut til å påvirke bruk av IPLOS-statistikk, er hvorvidt lederne har *tillit* til dataene. 34 % av respondentene mener at innrapporterte IPLOS-data i egen kommune har god kvalitet. Kun 15 % er enig i at IPLOS-statistikk i egen kommune gir et korrekt bilde av

ressursinnsats og bistandsbehov og det er bare 14 % som er enig i at IPLOS er et system med god kvalitet, slik det fremgår av figur 6.5.

Figur 6.5 Opplevd kvalitet på innrapporterte IPLOS-data i egen kommune og IPLOS som system



N=104 (for hvert alternativ)

Spørsmålene om opplevd kvalitet er ikke direkte knyttet mot noen av de uavhengige variablene, men for oss synes det som at opplevd kvalitet og dermed tillit er forhold som kan være av betydning for om IPLOS-statistikk brukes som styringsgrunnlag.

Deltagelse i *effektiviseringsnettverk* er en variabel vi antok kunne påvirke bruk av IPLOS-statistikk i styring. Betydningen av deltagelse i effektiviseringsnettverk ble trukket frem av to kommunalsjefer i intervjuene. De svarte følgende på om nettverksdeltakelse har hatt betydning for økt fokus på og bruk av IPLOS-statistikk:

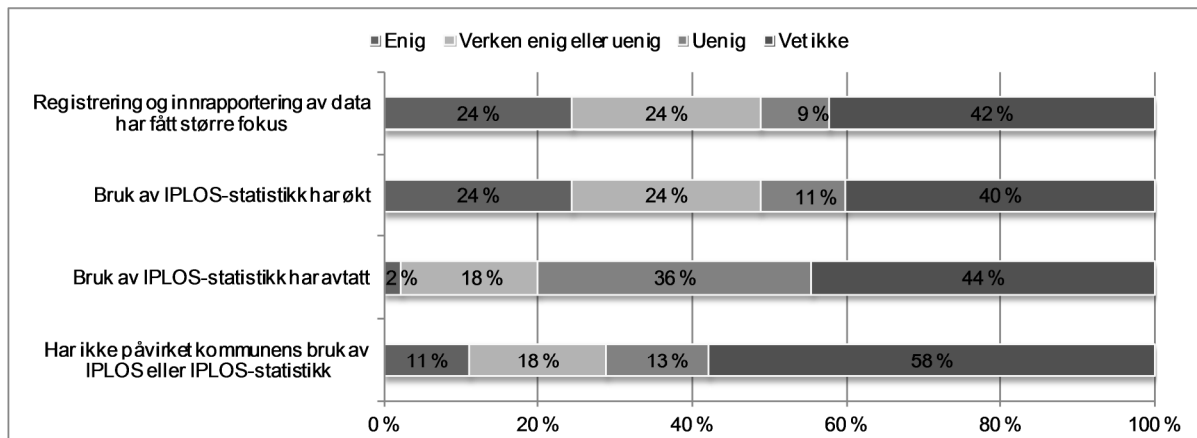
”Nå har vi vært med på dette KS-effektiviseringsnettverket og der har vi fått IPLOS-data satt inn i en sammenheng i forhold til tjenesteanalyse. I den sammenheng har vi brukt og hatt nytte av det” (Intervju 4).

”Fokuset har økt, uten tvil. Du kommer inn i et slikt effektiviseringsnettverk i KS – så opplever du at – for det første får du tid til å sette fokus på ting som er veldig mye mer viktig enn det du klarer å tenke på i hverdagen – samtidig som du får høre om alle de lure tingene som andre gjør” (Intervju 5).

I spørreundersøkelsen svarte 43 % (45 respondenter) bekreftende på spørsmål om deltagelse i effektiviseringsnettverk. Disse fikk videre spørsmål om dette har påvirket bruk av IPLOS-statistikk i egen kommune. Som figur 6.6 viser, er 24 % enig i at egen kommune har fått større fokus på registrering og innrapportering av data og at bruk av IPLOS-statistikk har økt.

Dette forsterkes av at 36 % er uenig i at bruk av IPLOS-statistikk har avtatt som følge av deltakelse i effektiviseringsnettverk.

Figur 6.6 Om deltakelse i effektiviseringsnettverk har påvirket bruk av IPLOS og IPLOS-statistikk



N=45 (for hvert alternativ)

Samtidig er det 53 % som svarer "Vet ikke" på spørsmålet om egen kommune har deltatt i nettverk. Det er også spredning av svarene på de ulike svaralternativene i alle kommunene unntatt en kommune, hvor alle svarer "Vet ikke". Dette kan være et uttrykk for manglende forankring av nettverksarbeidet internt i flere av kommunene.

Variabler som *administrativ organisasjonsmodell* og bruk av *mål- og resultatstyring* finner vi lite støtte for at påvirker bruk av IPLOS-statistikk i styring. Med innføring av organisasjonsmodeller med resultatenheter følger ofte styringssystemer basert på en tankegang om balansert målstyring med målekort, hvor ulike resultater måles innenfor flere områder (Kaplan og Norton 1992, 71). Totalt 75 % av respondentene svarer at egen kommune bruker mål- og/eller resultatstyring (ikke vist i figur). Det er variasjoner i svarene innad i flere kommuner på dette spørsmålet, noe som gjør det vanskelig å lese ut av resultatene om enkelte kommuner faktisk bruker et slikt styringssystem. Dette kan være et signal om at mål- og/eller resultatstyring i disse kommunene ikke er like godt kjent blant alle ledere. Selv om flertallet av kommunene benytter denne styringsformen, er det kun 15 % som svarer at IPLOS inngår i resultatmålinger (se figur 6.1 side 39). Svarene er i hovedsak fra samme kommune. En av kommunalsjefene bekrefter betydningen av resultatmålinger og sammenlikninger:

"Funksjonsnivå og IPLOS-tall er viktig. At vi bruker litt mye ressurser på mange, i stedet for å bruke mer ressurser på de som trenger det mer – dette skal vi bruke IPLOS-tallene til – som styringstall. (...) Det er viktig for oss å sammenligne oss med andre kommuner, men da er vi

avhengig av å vite at de også har korrekte data som registreres, og at vi registrer likt” (Intervju 2).

Kommunestørrelse beskrives å ha betydning for om det er mulig å hente ut IPLOS-data fra KOSTRA. I mindre kommuner kommer det ikke frem tallgrunnlag dersom utvalget er lite i en rapporteringsgruppe. I intervjuet forklarer en kommunalsjef dette:

”Det er noen IPLOS-opplysninger i KOSTRA-tallene. Vi bruker de, men fordi det blir ”hull” i en liten kommune, der det er så få i de forskjellige gruppene, så blir det ikke noe tall. Derfor er det ikke fullgodt for vårt bruk” (Intervju 3).

Utover dette finner vi ikke at kommunestørrelse er av betydning for bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag i kommunene på Romerike. Det ser ikke ut til å være større grad av bruk i store kommuner. I vårt utvalg fremstår heller ikke *beliggenhet* som en variabel som påvirker bruk av IPLOS-statistikk. I sentralt beliggende kommuner, ser det ut til å være varierende bruk. Således finner vi heller ikke støtte for at sentralt beliggende kommuner til Oslo i større grad benytter IPLOS-statistikk i styring enn utkantkommuner. Vi vil understreke at utvalget vårt er begrenset og at vi ikke utelukker at slike sammenhenger kan forekomme, selv om de ikke gjør seg gjeldende i dette utvalget.

Kommunenes *økonomiske handlingsrom* har vi ikke trukket inn som uavhengig variabel i vår studie på grunn av det begrensede antallet kommuner. Likevel utelukker vi ikke at dette er et forhold som kan ha betydning for bruk av IPLOS som styringsgrunnlag ned på sektornivå, noe som kommer frem i et av intervjuene:

”Generelt kan jeg si at vi er en veldig presset kommune om dagen. Vi bruker mye mer ressurser enn det vi har rom for budsjettmessig. Vi driver og lager en strategisak, det gjelder først og fremst pleie og omsorg. Spørsmålet er; Hvordan skal vi planlegge pleie- og omsorgstjenesten frem til 2040? Det er noe med å se dagens situasjon og fremskrive den på en måte, fordi vi har det så trangt som vi har det nå – og hvorfor er det sånn? Da har vi diskutert om vi kan bruke IPLOS-tallene” (Intervju 2).

Om kommunene driver *endrings- og utviklingsarbeid* og grad av *rapporteringskultur* i kommunene, finner vi heller ikke støtte for at påvirker bruk av IPLOS-statistikk i styring. På spørsmål om egen kommune har fokus på endring og utvikling i sine mål og strategier, er det 78 % som er enig. Så mange som 82 % er enig i at egen kommune bruker flere ulike

rapporteringssystemer. Derimot er det ikke mer enn 44 % av respondentene som sier seg enig i at IPLOS inngår som en naturlig del av styringssystemet i egen kommune (ikke vist i figur). Når svarene ses i sammenheng med den begrensede bruken av IPLOS i styringssammenheng, synes disse variablene å ha liten betydning for om IPLOS-statistikk brukes.

6.4 Oppsummering av funnene

I den grad IPLOS-statistikk brukes, skjer det på bakgrunn av en oppfatning om at informasjonen gir viktige styringsdata – data som benyttes som faktagrunnlag og til å analysere forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursinnsats. Eksempelvis uttrykkes det at IPLOS-statistikk kan underbygge eller undergrave påstander om at det er mer ressurskrevende pasientgrunnlag på en spesiell avdeling i forhold til andre avdelinger. I tillegg er flere ledere opptatt av å sammenligne egne IPLOS-data med andre kommuner.

I den grad statistikken ikke brukes, handler det om manglende forankring av IPLOS som styringsverktøy i øverste ledelse, manglende kompetanse og opplæring og manglende tillit til dataene. Oppfatningene om at dataene holder lav kvalitet, kan bidra til å forklare den manglende tilliten. Flere poengterer at IPLOS-registrering ikke er like godt egnet i alle tjenester. De trekker frem at pleietyngde ikke alltid fremkommer riktig, ut fra skår, særlig gjelder dette innenfor demens, tjenester til funksjonshemmede og rus- og psykiatritjenester. En avdelingsleder forklarer det slik:

”Man bør være obs på at man ikke kan bruke IPLOS blindt i forbindelse med vurdering av ressursbruk. En pasient med store atferdsproblemer kan skåre godt i IPLOS, men likevel være svært ressurskrevende. Det fanges ikke opp av IPLOS”.

En annen avdelingsleder utdyper det nærmere:

”(...) En person som skårer med fullt behov for bistand på variabelen om å styre egen atferd, men som klarer det meste selv ift. resten av variablene, kommer ut med at han ikke har behov for tjenester, samtidig som han har behov for noen til stede hele tiden grunnet atferd. IPLOS-statistikken gir altså helt feil bilde”.

Respondentene argumenterer også med at IPLOS er et ressurskrevende system, at det er utilgjengelige data for ledere og begrensede muligheter for uttak av rapporter lokalt. I tillegg trekker flere frem at uttak av rapporter og statistikker forutsetter tilgang til kommunenes fagprogram og slike tilganger har kun fagpersonell som trenger journalinformasjon. Dermed

oppleves IPLOS som et lukket pleie- og omsorgssystem, ikke et ledelsessystem eller styringsverktøy. En av kommunalsjefene uttrykker på denne måten skuffelsen over at IPLOS ikke svarer til forventningene om å bli et nyttig styringsverktøy:

”(...) Vi hadde virkelig tro på at IPLOS skulle være med å gi et bilde av pleietyngden til de brukerne vi hadde, og det skulle være en dokumentasjon for å vise at du trengte ressurser. (...) Vi var på masse kurs og lærte om IPLOS og vi registrerte IPLOS alt vi kunne. Så opplever jeg – når jeg har kommet til den stillingen jeg har i dag – at resultatet er veldig vanskelig å få tak på”(Intervju 3).

De som i spørreskjemaet svarte at IPLOS-statistikk ikke brukes, fikk anledning til å utdype i et fritekstfelt hva de mener er årsaken og hva som kan gjøres for å endre på dette. Det er gjennomgående de samme forholdene som trekkes frem, uavhengig av respondentenes stilling og kommunetilhørighet. Disse kommentarene representerer godt essensen i tilbakemeldingene og underbygger vårt inntrykk:

”For komplisert opp mot alt for lite ressurser” (Rådmann).

”Det er ikke godt nok forankret hos kommunalsjef og enhetsledernivå” (Avdelingsleder).

”Det er en opplevelse av å ikke ha tid til det. I tillegg er rapportene vanskelig tilgjengelig – ansatte ser ikke nytten av det” (Enhetsleder).

”Mer fokus på det, systematisk opplæring (...)” (Avdelingsleder).

En av kommunalsjefene vi intervjuet er også helt tydelig på hvorfor det ikke brukes:

”Det krever så mye energi og så mye ressurser i en organisasjon i forhold til nytten at det ser jeg ikke. Jeg er opptatt av at alt som har med rapportering og styring å gjøre, at det er enkelt, praktisk og lite sårbart. IPLOS er sårbart tenker jeg – når det er avhengig av så mange mennesker” (Intervju 1).

7 Analyse – kobling av teori og empiri

7.1 Hvordan analysen er strukturert

I dette kapitlet kobles vårt teoretiske rammeverk mot dataene vi har samlet inn og presentert i forrige kapittel. Vi har valgt å strukturere analysen etter de teoretiske perspektivene og gjør for hvert perspektiv vurderinger av i hvilken grad perspektivet alene, eller sammen med andre perspektiv, kan bidra til å forklare funnene i undersøkelsen.

7.2 Det instrumentelle perspektivet

Vår hovedforventning i et instrumentelt perspektiv var at mange kommuner på en planmessig og rasjonell måte har tatt i bruk IPLOS som styringsverktøy i tråd med statens intensjoner. Datamaterialet vårt viser at IPLOS-statistikk i begrenset grad brukes som styringsgrunnlag for interne prioriteringer i kommunene. Det er et par kommuner som skiller seg ut og som har satt bruk av IPLOS som styringsverktøy mer i system. I begge kommunene er dette initiert fra ledelsen og kan dermed forstås som en planlagt instrumentell strategi, hvor ledernes fokus på bruk av IPLOS-statistikk står sentralt. Kommunalsjefene gir her uttrykk for at dette er helt bevisste handlinger, hvor målet er å få bedre kontroll med hvordan ressursene fordeles på tjenesteområdene og for å måle produktivitet og effektivitet. Til å gjennomføre målingene og analysene brukes IPLOS, fordi det anses som et nyttig styringsverktøy. Vi mener måten disse kommunene har tatt systemet i bruk på, kan forstås fra et instrumentelt ståsted.

Samlet sett i de 13 kommunene synes imidlertid ikke bruk av IPLOS-statistikk å være iverksatt i en slik utstrekning som det instrumentelle perspektivet skulle tilsi. Noe som derimot kan forstås ut fra et instrumentelt ståsted, er innføringen av bestillerkontor/tildelingsenhet. De aller fleste kommunene har opprettet en slik enhet. Kommunalsjefene vi intervjuet er samstemte i at dette er en nøkkelposisjon i organisasjonen i forhold til å holde oversikt og kontroll med tildeling av tjenester, og ikke minst for å sikre likebehandling og helhetlige tjenester. Etter vårt syn er disse argumentene helt på linje med forventningene i et instrumentelt perspektiv.

Agentteori kan som forventet bidra til å forklare hvordan IPLOS-statistikk brukes. På den ene siden trekkes det frem at statistikken gir grunnlag for å dokumentere eget ressursbehov. På den andre siden påpeker flere kommunalsjefer at statistikken kan brukes til å kontrollere om behovet er reelt, eller om det er et forsøk på å skaffe seg bedre handlingsrom i avdelingene – som med agentteori kan forstås som opportunistisk atferd. Noen ledere synes å oppfatte IPLOS mer som et statlig kontrollsystem, enn som et nyttig styringsverktøy for eget bruk.

Disse synspunktene kan ut fra agentteori forklares som prinsipalens behov for å kontrollere agentene. Vi vil hevde at dataene underbygger tidligere funn om spenninger mellom statlig styring og kommunal autonomi. Flere kommuner opplever økt desentralisering som økt statlig kontroll og styring, i stedet for større lokalt handlingsrom (Fimreite m.fl. 2007, 192).

En annen innfallsvinkel i agentteorien er at kommuner (agenter) som finner IPLOS egnet til å følge opp mål og resultater i eget styringssystem, har tatt systemet i bruk. Dette mener vi særlig en kommunalsjef berører i intervjuet, hvor vedkommende understreker at de nå tar i bruk IPLOS til å rapportere styringsdata jevnlig. I denne kommunen er det gjennomført en intern prosess, hvor man avdekket behov for å videreutvikle styringsdata/styringsinformasjon for å få bedre kontroll med budsjettene. Vi oppfatter på en måte at den økonomiske situasjonen i kommunen tvinger frem instrumentelle handlinger hos ledelsen.

I tråd med våre forventninger om at sammenligninger med andre kommuner i mål- og resultatstyring er vanlig, ser det ut til at det er nettopp sammenligninger IPLOS-statistikk brukes mest til i kommunene på Romerike. Resultatene fra undersøkelsen vår viser at fokuset på IPLOS og bruk av IPLOS-statistikk øker ved deltakelse i nettverk. Denne formen for benchmarking brukes av mange kommuner og i en undersøkelse fra 2007 om erfaringer fra effektiviseringsnettverk, konkluderes det med at kommuner i stadig større grad nyttiggjør seg erfaringer fra sammenligninger (Askim, Båtsvik og Skattum 2007, 24). Funnene våre trekker i samme retning, noe som kan tyde på at effektiviseringsnettverkene oppleves som en god og rasjonell måte å jobbe med styringsdata på i kommuner. Til tross for dette bekrefter kommunalsjefer på både Øvre og Nedre Romerike, at IPLOS-statistikk aldri tas opp som tema i nettverkene kommunalsjefene har i de samarbeidende kommunene.

En annen instrumentell forklaringsfaktor synes å være hvorvidt det gjennomføres systematisk opplæring av ansatte eller ikke. Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene trekkes opplæring frem som en nøkkel til suksess. I spørreskjemaet fikk alle til slutt et åpent spørsmål om det er noe som kan gjøres for å øke nytteverdien av IPLOS som styringsverktøy i kommuner. Mange av tilbakemeldingene handler om bedre og mer systematisk opplæring.

På en annen side kan det argumenteres for at systemet har noen instrumentelle svakheter. Med dette mener vi at flere tilbakemeldinger er knyttet til selve systemet og måten det er bygd opp på – at det ikke er egnet som styringsverktøy. Her trekkes f. eks begrensede rapportmuligheter i lokalt fagprogram frem, samt gyldighet og kvalitet på data i forhold til at mange ansatte skal

registrere data på individnivå, som deretter skal aggregeres til å bli gode styringsdata. Et nylig avsluttet samarbeidsprosjekt mellom Utviklingssenter for sykehjem, Verdal kommune, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Senter for omsorgsforskning Midt-Norge om IPLOS som sykepleiefaglig vurderingsverktøy, fant at det er mye usikkerhet blant de som skal registrere data i IPLOS, både når det gjelder hvordan de enkelte variablene skal forstås og hvordan det skal vurderes og settes skår. I prosjektrapporten konkluderes det med at det er behov for mer fokus på kvalitet på IPLOS-kartlegging, og forskning og utviklingsarbeid som sikrer tilstrekkelig opplæring i og forståelse av kartlegging, samt gode kartleggingsrutiner (Hallem, Bjerkan og Brataas 2012, 20). Våre funn peker i samme retning. Sårbarheten i måten systemet er bygd opp, vil vi derfor hevde er en annen instrumentell svakhet.

Vi mener altså at det instrumentelle perspektivet gir viktige bidrag til å forstå hvordan og hvorfor noen kommuner bruker IPLOS som styringsverktøy i større grad enn andre. Samtidig oppfatter vi at det er andre aspekter enn rent instrumentelle som kan forklare variasjoner i bruk av IPLOS-statistikk mellom kommunene og at de instrumentelle faktorene i noen sammenhenger ikke gir gode nok forklaringer alene.

7.3 Kulturperspektivet

Bruk av IPLOS som styringsverktøy blant kommunale ledere synes i stor grad å bli påvirket av holdningene lederne har til IPLOS som system, og særlig deres oppfatning av kvaliteten på dataene de får ut av systemet. Vi mener dette er et hovedfunn i undersøkelsen, og at kulturperspektivet, i tillegg til det instrumentelle perspektivet, kan bidra til å forklare funnet. Der kommunalsjefen har etterspurt og satt IPLOS på dagsorden, der er også fokuset på plass blant øvrige ledere – og motsatt. I to av de fire kommunene der IPLOS-statistikk ikke ser ut å bli benyttet i styring, er kommunalsjefene tydelige på at de ikke har tro på systemet eller ser nytten av det. Her trekkes også frem signaler fra ledere og ansatte nedover i organisasjonen om utfordringene knyttet til skåringsproblematikk, manglende tillit til dataene og liten oppfølging av – og etterspørsel etter – IPLOS-statistikk.

I kulturperspektivet har vi fokusert på formelle lederes påvirkningskraft og deres makt til å påvirke holdninger, rutiner og strukturer i større grad enn andre. Likevel er kultur noe som vokser frem i samspillet mellom organisasjonens medlemmer. En kan derfor si at alle medlemmene av organisasjonen i større eller mindre grad vil være med på å forme hva slags innhold kulturen har i forhold til bruk av IPLOS-statistikk i styring. Bang (2011, 78) hevder det er rimelig å tenke seg at antallet personer som deler bestemte verdier, holdninger og

kompetanse vil kunne påvirke organisasjonskulturen uavhengig av hvilken formell eller uformell status de har. I vår undersøkelse har vi ikke data som viser holdningene til andre enn formelle ledere, men vi ser at uttalelser fra ledere på ulike nivåer i enkelte kommuner speiler samme type holdninger i forhold til begrenset tillit til dataene, manglende etterspørsel etter og lite fokus på IPLOS-statistikk i styring. Vi mener dette går i retning av at kulturen i flere kommuner er en faktor til at IPLOS i liten grad brukes i styringssammenheng.

Et annet kulturelt trekk og interessant funn, mener vi er oppfatningene om hva slags system IPLOS er og hvordan systemet ble implementert i kommunene. Bruk av IPLOS-statistikk i styring synes i stor grad å bli påvirket av hvordan den enkelte leder vurderer og har kunnskap om IPLOS som system – og flere oppfatter IPLOS som et fagsystem for helsepersonell – ikke et styringsverktøy for ledere. Opplæringen som foregår i kommunene er først og fremst rettet mot de som til daglig møter brukerne ute i tjenestene og som skal registrere IPLOS-skår. En av kommunalsjefene poengterte i intervjuet, at Helsedirektoratet i introduksjonen av systemet og opplæring i kommunene, fokuserte på hvordan ansatte skulle sette skår på de ulike variablene, ikke på hvordan ledere kunne benytte IPLOS-statistikk i styring. På denne måten oppfatter vi at det er bygd en gjengs kultur (verdier og holdninger) til IPLOS som et pasientrettet system, mer enn et styringsverktøy, og hvor staten ser ut til å ha bidratt til dette.

Vi vil altså hevde at kulturperspektivet er en god innfallsvinkel til å forstå om og hvordan IPLOS brukes som lokalt styringsverktøy. Samtidig vil vi argumentere for at instrumentelle og kulturelle faktorer opptrer i sammenheng og virker forsterkende på hverandre. På den ene siden blir ikke IPLOS et rasjonelt verktøy i styringssammenheng før holdningene til systemet som et styringsverktøy er på plass. Mens på den andre siden får ikke IPLOS blitt et godt forankret styringsverktøy i kommunene før det er formålstjenlig og rasjonell registrering, rapportering og kompetanse. Vi finner slik sett at instrumentelle forhold forsterker de kulturelle trekkene med den varierende bruken av IPLOS-statistikk i kommunenes styring.

7.4 Myteperspektivet

Flere av kommunalsjefene vi intervjuet trakk frem at forventningene til systemet som et styringsverktøy ikke har innfridd. Vi finner at dette samsvarer med tilbakemeldinger i brukerundersøkelsen i 2007 (Lynne 2007, 15). I et myteperspektiv kan dette forstås som at de forventede rasjonelle effektene av innføringen av myter – i dette tilfellet IPLOS – ikke har slått til. Dette kan bidra til å forklare at kommunene i begrenset grad ser ut til å ha tatt i bruk IPLOS som et rasjonelt styringsverktøy. Arbeidsgruppen i Sosial- og helsedirektoratet som

gjennomførte evalueringen av beslutnings- og gjennomføringsprosessen i 2007, konkluderte med at man overvurderte kommunenes muligheter/evner til å følge opp og gjennomføre et så omfattende system (Pettersen 2007, 40). Sett fra myteperspektivet mener vi dette kan forstås som begrensninger i rasjonaliserte myter.

I de to kommunene som gir uttrykk for at de har tatt i bruk IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag, finner vi ikke at det har vært en rask tilkobling. Derimot ser det ut til at andre faktorer over tid har bidratt til at IPLOS nå settes på dagsorden som styringsverktøy. Vi vil derfor argumentere for at myteperspektivet opptrer i sammenheng med andre perspektiver. Et eksempel på dette er der hvor kommunalsjefen oppgir at den økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i, krever handling. Her kan forklaringer om IPLOS som rasjonell myte forsterke instrumentelle faktorer, som at ledelsen iverksetter målrettede rasjonelle tiltak for å øke produktivitet og effektivitet. På samme måte kan vi argumentere for at myteperspektivet opptrer i sammenheng med kulturperspektivet. I flere kommuner passer ikke den rasjonaliserte myten om IPLOS som styringsverktøy inn i kommunalsjefenes oppfatninger om hvordan et nyttig styringsverktøy skal være. De har rett og slett ikke tro på det og frastøtingen er et faktum. I lys av myteperspektivet kan lite bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag i kommuner også være et uttrykk for manglende tillit til systemet, i tråd med hva vi omtalte som en kommunal myte om at statlig pålagte systemer ikke er rasjonelle eller fungerer etter hensikten.

Innledningsvis i spørreundersøkelsen svarer mange av respondentene bekreftende på at det brukes flere ulike rapporteringssystemer, at det drives endrings- og utviklingsarbeid, og til dels at IPLOS inngår som naturlig del av styringssystemet i egen kommune. Stor grad av enighet på disse påstandene mener vi ikke samsvarer med hvordan respondentene svarer på spørsmålet om hva IPLOS-statistikk brukes til. Derfor vil vi hevde at svarene, når de kobles, kan være et uttrykk for det som i myteperspektivet kalles ”window-dressing” – at rutinene er mer til utstilling enn av faktisk betydning for bruk av IPLOS som styringsverktøy. Sett i lys av myteperspektivet kan dette tolkes som at det å fremstå som en ”moderne” kommune med fokus på utvikling og endring oppleves som viktig i mange kommuner, fordi det gir økt legitimitet. Samtidig holdes bruk av IPLOS som styringsverktøy frikoblet fra faktisk handling, og har i realiteten liten innvirkning på interne prioriteringer av hvordan ressurser fordeles. Vi mener følgelig at myteperspektivet også gir viktige bidrag til å forstå dataene.

8 Oppsummering, implikasjoner og videre forskning

8.1 Oppsummering og svar på problemstillingen

Vi finner ikke et entydig svar på om IPLOS er et nyttig styringsverktøy for kommunale prioriteringer i pleie- og omsorgssektoren. Resultatene ser ut til å underbygge vår oppfatning om at virkeligheten er for sammensatt og komplisert til at alle kommuner i like stor grad ser IPLOS-statistikk som et nyttig grunnlag for å drøfte interne prioriteringer. Hovedhypotesen om at det er variasjoner i bruk av IPLOS-statistikk som styringsgrunnlag, ser dermed ut til å være betegnende for våre funn. Alt i alt sitter vi igjen med et inntrykk av at IPLOS i liten grad blir brukt som styringsverktøy. Allikevel har et mindretall av kommunene satt fokus på styringssiden av IPLOS og bruker IPLOS-statistikk til analyser av forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursinnsats, til å måle seg selv og/eller til å sammenligne seg med andre kommuner. Med bakgrunn i våre data ser det ut til at IPLOS har potensial til å bli et nyttig styringsverktøy for flere kommuner, under visse forutsetninger som synliggjøres nedenfor i avsnitt 8.3 om implikasjoner.

8.2 Svakheter ved analysen

Analysen bygger på data fra 13 kommuner. Dette er et begrenset datamateriale i forhold til at det faktisk er 429 kommuner i landet. Samtidig representerer utvalget både små, mellomstore og store kommuner, og svarene gir et inntrykk av hvordan ledere i disse kommunene oppfatter og bruker – eller ikke bruker – IPLOS som styringsverktøy. Analysen har ikke til hensikt å generalisere funnene, men å peke på mulige sammenhenger. Vi ser allikevel at noen av forventningene våre ble vanskelige å analysere på grunn av begrensninger i datamaterialet, som beskrevet i kapittel 5.

8.3 Implikasjoner for teori og/eller praksis

Teoretiske perspektiver kan benyttes til å studere fenomener i organisasjoner for å forklare årsakssammenhenger. Vår oppfatning er at de tre organisasjonsteoretiske perspektivene har vært en god innfallsvinkel, både for å studere bruk av IPLOS som kommunalt styringsverktøy og til å belyse spenningsfeltet mellom de to styringsnivåene. Etter vårt syn gir alle perspektivene forklaringskraft til funnene i denne undersøkelsen. Kjennetegnene i de kommunene som har tatt systemet i bruk som styringsverktøy, er ledelsesfokus og forankring. Dette er viktige faktorer som kan knyttes til både et instrumentelt perspektiv og et kulturperspektiv. Vi mener at kulturelle forhold, som sentrale lederes fokus på og holdninger til IPLOS som styringssystem, forsterker instrumentelle faktorer som planmessig og

systematisk innføring i disse kommunene. I andre kommuner hvor sentrale og formelle ledere tydelig har et negativt syn på IPLOS, svekker disse kulturelle faktorene de instrumentelle. Myteperspektivet kan bidra med viktige innspill når det gjelder hvorvidt en rasjonell myte, som innføring av IPLOS som styringsverktøy i kommuner, lykkes eller ikke. Vi mener en viktig implikasjon er teorien om at organisasjoner ofte opplever at de instrumentelle virkningene av å adoptere myter ikke ble som forventet. Med innføringen av IPLOS synes dette å være fremtredende, i henhold til flere av kommentarene fra kommunalsjefene. De hadde større forventninger til nytteverdien av systemet i styringssammenheng. Når de så opplever at det rasjonelle i systemet ikke fungerer etter hensikten, ender det opp med løse koblinger eller window-dressing. Samtidig vil vi påpeke at en slik vinkling kan bli en selvoppfyllende profeti – rasjonelle myter skal i teorien ikke fungere etter hensikten – og man tar for gitt at de heller ikke gjør det i praksis.

Vi mener disse eksemplene belyser at alle perspektivene er mer eller mindre synlige og på hver sine måter bidrar til å forklare variasjonene i bruk og mulige årsaker til at IPLOS i liten utstrekning ser ut til å bli brukt som styringsverktøy i kommunene på Romerike. Dette passer godt inn i oppfatningen om at organisasjoner er komplekse og sammensatte og at et perspektiv sjelden er tilstrekkelig som forklaring, fordi ulike perspektiver opptrer i sammenheng – i et komplekst samspill – og dermed har innflytelse på hverandre (Christensen m.fl. 2009, 207).

Når det gjelder implikasjoner for praksis, er det to funn vi mener peker seg ut. *Forankring* av systemet ser ut til å være en viktig variabel i forhold til om IPLOS brukes eller ikke brukes som kommunalt styringsverktøy. Svak forankring er også et av læringselementene i rapporten fra arbeidsgruppen i Sosial- og helsedirektoratet i 2007:

Utviklingen av IPLOS hadde svak forankring både sentralt og lokalt. Det ble fokusert på kontakten inn mot pleie- og omsorg, mens det var svakt forankret inn mot rådmennene og den kommunale ledelse for øvrig. Etter gruppens syn bør prosjekter og systemer som gjennomføres i samarbeid med kommunene sikres gjennom forankring i både KS og kommunenes øverste ledelse (Pettersen 2007, 40).

Vi antar at større oppmerksomhet rundt forankring av systemet kan bidra til økt bruk av IPLOS i styringssammenheng, og vil hevde at dette er et viktig signal i forhold til innføring av reformer i kommunene. Et utsagn fra en av kommunalsjefene understreker også dette:

”Jeg tenker at dette handler om hvordan det er introdusert fra start. (...) Skulle jeg fått høre om IPLOS nå, så hadde jeg lagt opp til en helt annen introduksjon og implementering av, kall det, reformen” (Intervju 4).

Det andre funnet handler om *kontroll og detaljstyring* – at IPLOS i stor grad oppleves som et statlig kontrollsystem. Vi finner også her at samme type tilbakemeldinger går igjen, både i 2007 og i vår undersøkelse. En kommunalsjef vi intervjuet sier:

”Jeg skjønner egentlig ikke hva staten skal med det heller! Den skal ikke styre på det detaljnivået der” (Intervju 1).

I evalueringen i 2007 uttaler Gruppe 1:

”Savner mer informasjon om hva de skal med tallene” (Lynne 2007, 16).

Dette kan etter vårt syn kobles til hva Johnsen (2007, 240) kaller for styringsparadoks nummer tre i desentraliseringen: ”For at informasjonen for statens styring skal bli best mulig, må samtidig kommunenes behov for styringsinformasjon ivaretas best mulig”. Dette er et viktig trekk ved desentralisering – utover statens behov for styring, må kommunene selv se nytten av å bruke styringssystemet og resultatindikatorerne må også være beslutningsrelevante og fremme læring for kommunene (Johnsen 2007, 239). For oss synes det som at dette styringsparadokset kan være kjernen til hvorfor IPLOS i begrenset grad brukes som styringsverktøy i kommunene på Romerike. Det ser ut til at fokuset fra statens side har vært størst på det faglige rettet mot ansatte i pleie- og omsorgstjenestene, for å sikre riktig registrering, slik at statens behov for styringsinformasjon dekkes. Oppmerksomheten på forankring i ledelsen og nytteverdien av systemet som styringsverktøy i kommunene, har vært mindre. En kommunalsjef belyser denne ”utakten” mellom staten og kommunene:

”(...) Og hvis jeg er representativ for kommune-Norge, så er kommunene og staten i to forskjellige verdener” (Intervju 4).

Ut fra våre data, vil vi også hevde at det er et misforhold mellom staten og kommunene når det gjelder forståelsen av utfordringene med å bruke systemet i kommunal styring. Vi mener dataene indikerer at den kommunale hverdagen er mer kompleks og sammensatt enn det staten så langt har tatt høyde for i implementeringen av IPLOS som styringsverktøy i kommuner. Beskrivelsene en kommunalsjef gir av kompleksiteten er betegnende:

”Jeg synes at den største utfordringen er å få det til å fungere i det ytterste leddet. Det å hele tiden holde den poteten varm – at det er et nyttig styringsverktøy. Hvis den registreringen ikke skjer, eller blir tilfeldig, eller ikke oppdateres, så ramler resten! Da blir nytteverdien mindre og mindre jo lengre opp på stigen du kommer” (Intervju 5).

Bruk av IPLOS som kommunalt styringsverktøy er, som nevnt innledningsvis, et sentralt tema i forbindelse med Samhandlingsreformen. Behovet for styringsinformasjon i kommunene er økende som følge av nye oppgaver og ansvar. I reformen omtales IPLOS som et mulig pasientklassifiseringssystem i pleie- og omsorgssektoren (St.meld. nr 47 (2008-2009), 108). På bakgrunn av disse signalene og Helsedirektoratets forventning om at kommunene benytter lokale sumrapporter i IPLOS i planlegging og utforming av tjenestetilbudet (Rundskriv IS-1/2012, 9), vil vi hevde det er avgjørende både hva slags innstilling kommunene har til å bruke styringsinformasjon fra IPLOS på denne måten, og om det er eventuelle tekniske begrensninger i de lokale fagprogrammene i forhold til å kunne ta ut relevante rapporter.

Bare 1/3 av respondentene i spørreundersøkelsen vår er enige i at det finnes informasjon i IPLOS som er relevant for å møte Samhandlingsreformen. Samtidig bekrefter litt over halvparten at IPLOS-registreringen på individnivå har stor eller noe betydning for tildeling av tjenester. Flere kommunalsjefer vi snakket med tror IPLOS-data kan få enda større betydning framover. To av dem nevner at fokuset på IPLOS-skår og bruk av IPLOS-statistikk har blitt større med iverksettingen av Samhandlingsreformen:

”Når du får utskrivningsklare pasienter, og noen har jo hatt tjenester hos oss fra før, må vi kunne se hvordan funksjonaliteten egentlig er. Hvor syke er de egentlig? Det kan være tall det kan være nyttig å dokumentere, eventuelt hvilken utvikling det er, hvor tidlig skrives de ut?” (Intervju 2).

”I Samhandlingsreformen blir det overføring av nye oppgaver til kommunene. Hva de nye oppgavene er og hvordan dette slår ut kronemessig, så trenger man å identifisere pengebruken, inn i mot pasientkategorier, tenker jeg. Hvis vi skal samarbeide regionalt om disse brukergruppene, så må vi jo tvinges til å tenke i de samme banene også” (Intervju 4).

Til tross for at det ser ut som fokuset på IPLOS-registrering er økende i kommunene, mener 2/3 av respondentene at det er nødvendig å videreutvikle IPLOS som rapporteringssystem for å løse nye informasjonsbehov i kommunene.

Selv om vi skal være forsiktige med å generalisere funnene i vår begrensede studie, tror vi den kan bidra med implikasjoner i forhold til om IPLOS blir et nyttig styringsverktøy for kommuner i implementeringen av Samhandlingsreformen. Ut fra våre data kan det synes som den største utfordringen i forhold til å bruke IPLOS som kommunalt styringsverktøy, ligger i kompleksiteten med å omdanne IPLOS-registreringer på individnivå til korrekte styringsdata på aggregert nivå. Vi mener dette er et viktig moment i videre utvikling av systemet. I tillegg tror vi det vil det være avgjørende om rapportmulighetene lokalt tilfredsstillende kommunenes nye og økende informasjonsbehov.

8.4 Behov for videre forskning

Studien er liten og avgrenset. Allikevel mener vi den belyser et viktig og relevant tema i offentlig styring, særlig med tanke på det økende behovet for styringsinformasjon som følge av Samhandlingsreformen. En større studie kunne gjennomføres i flere kommuner for å undersøke nærmere de mulige sammenhengene vi så vidt har vært inne på når det gjelder geografiske beliggenhet, folkemengde og økonomisk handlingsrom. Forventningen om at organisatorisk plassering av tildelingsenheten har betydning for bruk av IPLOS-statistikk til interne prioriteringer, mener vi fortsatt er en interessant vinkling i et instrumentelt perspektiv. Dette kan belyses i en eventuell større studie hvor spørsmål om dette stilles mer presist. En større studie ville også kunne belyse validiteten til funnene i denne studien.

Som vi har synliggjort under svakheter ved metoden, bør en større studie også inkludere flere respondenter, i form av nøkkelstillinger som er synliggjort i vårt datamateriale, men som ikke har deltatt i denne undersøkelsen. Vi tenker da på IPLOS-koordinatorer, de som har ansvaret for å innrapportere data til SSB og som har systemansvar for IPLOS i kommunene. I intervjuene peker kommunalsjefene ut disse fagpersonene som meget sentrale og de er organisatorisk plassert nær kommunalsjefene, gjerne i stab eller tildelingsenheten.

I denne studien har vi heller ikke fokusert på betydningen av at de som registrerer IPLOS-skår i det daglige, kjenner til at dataene aggregeres til styringsdata. Dette er et forhold som med fordel kan trekkes inn i en ny studie og som kan bidra til mer empiri på kulturelle faktorer betydning. Vi oppfatter både i egen undersøkelse og av evalueringen og brukerundersøkelsen i 2007, at det til nå vært størst fokus på faglige spørsmål og skåringsproblematikk hos ansatte i pleie- og omsorgssektoren – ikke på at IPLOS-data brukes som styringsinformasjon i kommunene. Denne styringsdelen av IPLOS mener vi det er aktuelt å forske videre på, som en følge av nye informasjonsbehov i Samhandlingsreformen.

Litteraturliste

- Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum. 2007. Fører benchmarking til forbedring i kommunene? Erfaringer fra effektiviseringsnettverkene, 2002-2005. *Kommunal Ekonomi och Politik*. 11 (1): 7-36.
- Bang, Henning. 2011. *Organisasjonskultur*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor. 1994. Økonomisk styring ut fra et kontraktsteoretisk perspektiv. *Økonomistyring og informatikk*. Vol. 9. Nr 5. (271-292)
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo. 2005. *Modernisering av offentlig sektor. Ufordringer, metoder og dilemmaer*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cap Gemini, Ernest & Young. 2002. Evaluering av KOSTRA.
- Christensen, Tom og Per Lægreid. 2006. *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). 2010. *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Rapport 2010:4. Oslo
- Eisenhardt, Kathleen. 1998. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*. Vol.14, No.1, jan.1998, pp.57-74.
- Fimreite, Anne Lise, Tommy Tranvik, Per Selle og Yngve Flo. 2007. Når sektorbandene slites. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol. 48. Nr 2. (s 165-193).
- FOR 2006-02-17 nr 204: Forskrift om pseudonymt register for individbasert pleie- og omsorgsstatistikk.
- Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte. 2005. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 2. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, Asbjørn. 2009. *Introduksjon til SPSS*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. 2005. Resultatstyring i norsk offentlig sektor. *Magma* 6/2005.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. 1. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

- Halle, Une Lyngsaunet, Jorunn Bjerkan og Hildfrid V. Brataas. 2012. *IPLOS som sykepleiefaglig vurderingsverktøy. Behov for og nytte av kompetansehevede utviklingsarbeid*. Rapport nr 80. Høgskolen i Nord-Trøndelag.
- Helsedirektoratet. 2009. *IPLOS Veileder for personell i kommunale helse- og sosialtjenester*. Veileder IS-1112.
- Helsedirektoratet. 2010. *Hva kan offentlig statistikk si oss om prioriteringer i pleie- og omsorgstjenesten?* Rapport IS-1863.
- Helsedirektoratet. 2012. *Nasjonale mål og prioriterte områder for 2012*. Rundskriv IS-1/2012.
- Helsedirektoratet. 2012. *Overordnede trekk og samhandling. Pleie- og omsorgsstatistikken gir ny innsikt*. Rapport IS-1977.
- Hofstad, Tormod. 2009. *Som å ta øynene fra oss. Om IPLOS i Trondheim kommune*. Trondheim.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen. 2008. *Kommunal Organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton. 1992. The balanced scorecard: Measures that drive performance. *Harvard Business Review*. 70(1):71-79.
- Lynne, Anita. 2007. *Rapport. Erfaringer knyttet til IPLOS. En studie blant utvalgte kommuner – bydel*. TNS Gallup Institutt AS.
- March, James G. og Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- NOU (2005:3). *Fra stykkevis til helt. En sammenhengende helsetjeneste*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Pettersen, Ingar. 2007. *IPLOS – læringsprosess. Evaluering av beslutnings- og gjennomføringsprosessen*. Sosial- og helsedirektoratet.
- Pierre, Jon og B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press
- Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO). 2006. *Forvaltningsreformer i pleie- og omsorgstjenesten – en kartlegging av kommuner og bydeler med bestiller-utførermodell*. Rapport fra RO, februar 2006.
- Sosial- og helsedepartementet. 2000. *Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk i KOSTRA. Forslag til informasjonssystem for pleie- og omsorgstjenesten*.

Statistisk sentralbyrå. 2011. *Individbasert statistikk for pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (IPLOS). Foreløpige resultater fra arbeidet med IPLOS-data for 2010.* Rapporter 33/2011.

St.meld. nr 23 (1992-93). *Om forholdet mellom staten og kommunane.* Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St.meld. nr 25 (2005-2006). *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer. (Omsorgsplan 2015).* Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

St.meld. nr 47 (2008-2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid.* Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen. 2004. Moteslaveri, interesser og behov: En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 6(1): 48-88.

SPØRRESKJEMAET I QUESTBACK-UNDERSØKELSEN

**Bruk av IPLOS som styringsverktøy i kommuner på Romerike**

Denne undersøkelsen gjennomføres for å innhente relevante data til en studie av hvorvidt IPLOS er et nyttig styringsverktøy for kommunale prioriteringer i pleie- og omsorgssektoren.

Innledningsvis ber vi om at du svarer på noen bakgrunnsspørsmål om deg og din kommune.

1) Hva er din stilling i kommunen?

- Ordfører
- Rådmann
- Økonomisjef
- Kommunalsjef/kommunaldirektør eller tilsvarende
- Virksomhetsleder/enhetsleder eller tilsvarende
- Avdelingsleder
- Leder av bestillerkontor/tildelingsenhet eller tilsvarende
- Annet

2) Hvor lenge har du innehatt stillingen?

- Under 1 år Mellom 1 og 5 år Mellom 6 og 10 år Mer enn 10 år

3) Om administrativ organisering i din kommune

	Ja	Nei	Vet ikke
Min kommune er organisert i en flat struktur/ to-nivåmodell med resultatenheter eller tilsvarende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min kommune benytter mål- og/eller resultatstyring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er innført bestiller-utfører-modell i min kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er et bestillerkontor/ en tildelingsenhet eller tilsvarende i min kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Det er et bestillerkontor/ en tildelingsenhet eller tilsvarende i min kommune er *lik* Ja
-)

4) Hvor er bestillerkontoret/ tildelingsenheten organisatorisk plassert i din kommune?

- Direkte under rådmannen
- Under kommunalsjef/ kommunaldirektør
- Under en virksomhetsleder/ enhetsleder
- Annet
- Vet ikke

5) I hvor stor grad er du enig i følgende påstander om din kommune?

	Helt enig	Nokså enig	Verken enig eller uenig	Nokså uenig	Helt uenig
Min kommune er en foregangskommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min kommune har fokus på endring og utvikling i sine mål og strategier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min kommune har fokus på stabilitet og erfaringer i sine mål og strategier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min kommune har gjennomført en eller flere omstillinger i løpet av de siste årene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min kommune bruker flere ulike rapporteringssystemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I min kommune inngår IPLOS som en naturlig del av styringssystemet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



De neste spørsmålene dreier seg om hva slags system IPLOS er, betydningen av IPLOS-registrering på individnivå og forankring av systemet i ulike deler av kommunen.

6) Hvordan vil du karakterisere IPLOS som system? (Du kan krysse av for flere alternativer)

- IPLOS er et pasientsystem
- IPLOS er et dokumentasjonssystem
- IPLOS er et saksbehandlingssystem
- IPLOS er et informasjonssystem
- IPLOS er et rapporteringssystem
- IPLOS er et statistikkssystem
- IPLOS er et budsjett-/økonomisystem
- Annet
- Vet ikke

7) Har IPLOS-registreringen på individnivå betydning som grunnlag for tildeling av tjenester i din kommune?

- Den har stor betydning
- Den har noe betydning
- Den har ingen betydning
- Vet ikke

8) Hvor god forankring har IPLOS som styringsverktøy i din kommune?

	God forankring	Noe forankring	Ingen forankring	Vet ikke
I politisk ledelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I administrativ ledelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I virksomhetene/ enhetene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I avdelingene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hos medarbeidere som til daglig opererer systemet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



De neste spørsmålene handler om kompetanse og kapasitet til å bruke IPLOS i kommunen og kvaliteten på ulike deler av systemet og rutiner.

kommune er av god kvalitet

Rutinene for innrapportering av IPLOS-data til SSB i min kommune er av god kvalitet

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Innrapporterte data fra IPLOS i min kommune har god kvalitet

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

IPLOS-statistikk gir et korrekt bilde av ressursinnsats og bistandsbehov i min kommune

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

IPLOS er et system med god kvalitet

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------



Dette spørsmålet handler om betydningen av IPLOS i innføringen av Samhandlingsreformen.

12) I hvor stor grad er du enig i følgende påstander om IPLOS i forhold til Samhandlingsreformen?

	Helt enig	Nokså enig	Verken enig eller uenig	Nokså uenig	Helt uenig	Vet ikke
--	-----------	------------	-------------------------	-------------	------------	----------

I IPLOS finnes informasjon som er relevant for å møte Samhandlingsreformen

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Lokale sumrapporter i IPLOS kan brukes i videre planlegging og utforming av tjenestetilbudet

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

IPLOS-statistikk er et godt grunnlag for å drøfte interne prioriteringer

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Det er nødvendig å videreutvikle IPLOS som rapporteringssystem for å løse nye informasjonsbehov i forbindelse med Samhandlingsreformen

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------



De neste spørsmålene dreier seg om hvor ofte og hvordan informasjon i IPLOS brukes i kommunen.

13) Hvor ofte er IPLOS-statistikk tema i dialog om styring og prioritering i din kommune?

	Flere ganger i måneden	Ca. en gang i måneden	Ca. en gang i halvåret	Ca. en gang i året	Sjeldnere enn en gang i året	Vet ikke
I politisk ledelse (kommunestyret, formannskapet etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I administrativ toppledelse (rådmannsnivå)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I virksomhet/enhet (enhetsnivå)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I avdeling (avdelingsnivå)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14) Hva brukes IPLOS-statistikk til i din kommune? (Du kan krysse av for flere alternativer)

- Ressursfordeling mellom virksomheter/enheter/avdelinger
- Inngår i resultatmålinger i virksomheter/enheter/avdelinger
- Sammenligning av egen kommune med andre kommuner
- Sammenligning i egen kommune over tid
- Analyser av forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursinnsats
- IPLOS-statistikk brukes ikke
- Annet
- Vet ikke

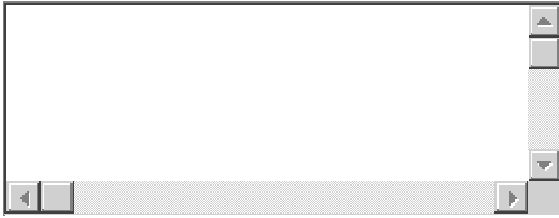


Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hva brukes IPLOS-statistikk til i din kommune? (Du kan krysse av for flere alternativer) er lik IPLOS-statistikk brukes ikke)

15) Hva mener du er årsaken til at IPLOS-statistikk ikke brukes i din kommune?

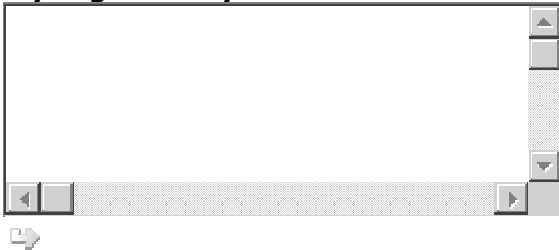


Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hva brukes IPLOS-statistikk til i din kommune? (Du kan krysse av for flere alternativer) er *lik* IPLOS-statistikk brukes ikke)

16) Hva mener du må gjøres for at IPLOS skal fungere som et styringsverktøy i din kommune?



Dette spørsmålet dreier seg om kommunen er eller har vært deltaker i KS effektiviseringsnettverk eller tilsvarende nettverk hvor IPLOS tas opp til diskusjon og sammenligning.

17) Har din kommune tidligere deltatt eller deltar kommunen i KS effektiviseringsnettverk eller lignende nettverk?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Har din kommune tidligere deltatt eller deltar kommunen i KS effektiviseringsnettverk eller lignende nettverk? *er lik* Ja
-)

18) Har deltakelsen i effektiviseringsnettverk påvirket bruk av IPLOS og IPLOS-statistikk i din kommune?

	Helt enig	Nokså enig	Verken enig eller uenig	Nokså uenig	Helt uenig	Vet ikke
Registrering og innrapportering av data har fått større fokus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bruk av IPLOS-statistikk har økt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bruk av IPLOS-statistikk har avtatt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deltakelsen i nettverk har ikke påvirket kommunens bruk av IPLOS eller IPLOS-statistikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Til slutt et åpent spørsmål:

19) Er det noe som kan gjøres for å øke nytteverdien av IPLOS som styringsverktøy i kommuner?

INTERVJUGUIDE – IPLOS SOM KOMMUNALT STYRINGSVERKTØY

Innledning:

- Bakgrunn og hensikt med intervjuet
- Hvem er vi
- Konfidensialitet
- Bruk av data, tilbakemeldingsrapport
- Bruk av opptaksutstyr/ transkripsjon
- Sletting av data etter prosjektslutt

Temaer/spørsmål:

Oppfatning av IPLOS som styringsverktøy

- Hvordan vil du beskrive IPLOS som **styringsverktøy**?
 - Tilgjengelighet – få ut lokale sumrapporter
 - Gyldighet - data

Bruk av IPLOS som styringsgrunnlag i egen kommune

- Hvordan opplever du nytteverdien av IPLOS-statistikk som **styringsgrunnlag** for deg som leder?
- Hvorfor oppleves IPLOS-statistikk som nyttig/ikke nyttig?
- Dersom det ikke oppfattes som nyttig, hva mener du skal til for at IPLOS blir et nyttig styringsverktøy?

Forankring av IPLOS som system i egen kommune

- Hvem ser du på som viktig for forankringen av IPLOS som system i din kommune?
(husk både ift registrering og rapportering)
 - Nivå
 - Posisjon (stilling)
- Hvordan ser du på din egen posisjon i forhold til forankringen?
 - Sektorledere/resultatenhetsledere

Alternative og/ eller supplerende informasjonsverktøy i egen kommune?

- I hvor stor grad brukes annen rapportering og statistikk som styringsverktøy i pleie- og omsorg i din kommune i dag?
 - Kan du gi eksempler?
 - Hva er det som rapporteres?

Annet:

- Er det andre ting du synes vi bør vite om kommunen din som har betydning for hvordan IPLOS benyttes, eller ting vi har snakket om som du ønsker og utdype?