

Rapport 1/2001

Anne Marie Berg og Torunn Lauvdal

Kvalitetsarbeid i staten

Kvalitetsarbeid i staten

Anne Marie Berg og Torunn Lauvdal

Rapport 1/2001

Oslo, april 2001

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2001

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication, or part of thereof, may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 82-7609-106-7

ISSN 0807-0865

Trykkeri: Nordberg Aksidenstrykkeri A/S

Rapporten kan bestilles fra/Distribution by:

Arbeidsforskningsinstituttet

P.B.8171 Dep.

N-0034 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00

Telefax: +47 22 56 89 18



Temaområde:
Kvalitet og organisering i offentlig sektor

Rapport nr.:
1/2001

Tittel:
Kvalitetsarbeid i staten

Dato:
januar 2001

Forfatter(e):
Anne Marie Berg og Torunn Lauvdal

Antall sider:
112

Resymé:

Rapporten tar for seg kvalitetsarbeidet i statlige etater. Vi ser på hva slags satsinger på kvalitet som er vanlig i statlig sektor i dag. Vi baserer oss på en spørreundersøkelse, tilgjengelig dokumentasjon og samtaler og intervjuer med ledere og kvalitetsansvarlige i et antall statlige etater. Vi redegjør for kvalitetsbølgens framvekst i offentlig sektor. Vi går gjennom ulike definisjoner av begrepet kvalitet og ulike modeller og systemer for kvalitetsarbeid. Vi tolker resultatene i en forvaltningspolitisk og utviklingsmessig kontekst. Vi finner at satsingen på systematiske og formaliserte kvalitetstiltak varierer. De fleste som har slike systemer satser på kvalitetskontroll med standard-iserte prosedyre- og rutinebeskrivelser. Noen sertifiserer deler av virksomheten. Kvalitetssystemer skal ivareta mye mer enn den rent faglige kvaliteten; styring og kontroll, regulering av grenser, etablering av tillit og legitimitet hos "kunder", brukere, publikum, overordnede nivåer og politikere.

Emneord:

Kvalitet, kvalitetstiltak, staten, forvaltningspolitikk

Forord

Dette er en rapport fra første del av et prosjekt om kvalitetsbølgen i offentlig sektor i Norge. Denne delen har bestått i en gjennomgang av kvalitetsarbeidets historikk og mer spesifikt den eller de tenkninger om kvalitet som synes utbredt i statlig sektor i dag. Vi har også sett på de konkrete uttrykk kvalitetstenkningen hittil har fått, gjennom en kartlegging av offentlige vedtak og veiledninger om kvalitetsarbeid i ulike deler av statlig sektor, samt en kartlegging av typer kvalitetsarbeid som synes utbredt. Vi har ikke landsdekkende data som kan si oss noe om omfanget av kvalitetstiltak. Kvalitetsbølgen settes inn i en mer generell forvaltningspolitisk kontekst, hvor vi også reflekterer over hvordan de uttrykk kvalitetsarbeidet får, er del av denne forvaltningsutviklingen.

Perspektivet i denne studien ligger på systemnivå, og til en viss grad på det organisatoriske nivået. Vi har ikke data om hvordan kvalitetsarbeid oppfattes og fungerer på etatenes utøvende nivåer. Dette er gjenstand for studier i prosjektets andre del. Vi må også understreke at det har foregått organisasjonsendringer i flere av etatene siden 1999 og at dagens situasjon således vil avvike fra vår beskrivelse.

Anne Marie Berg har hatt hovedansvaret for denne rapporten. Torunn Lauvdal har bidratt mest i kapittel 5 og 6. Vi vil takke informantene som stilte sin tid og sine kunnskaper til disposisjon. Eventuelle feil og mangler i framstillingen har vi imidlertid bare oss selv å takke for. Prosjektet er i sin helhet finansiert av Norges forskningsråds program: Offentlig sektor i endring.



Innhold

| | | |
|-------------------|--|-----------|
| <u>1</u> | <u>INNLEDNING</u> | 9 |
| <u>2</u> | <u>KVALITETSBØLGEN OG FORVALTNINGEN</u> | 15 |
| <u>3</u> | <u>HVA MENES MED KVALITET ?</u> | 19 |
| <u>3.1</u> | <u>Ulike definisjoner</u> | 19 |
| <u>3.2</u> | <u>Definisjoner av kvalitet i staten</u> | 23 |
| <u>3.3</u> | <u>Oppsummering</u> | 25 |
| <u>4</u> | <u>KVALITETSMODELLER</u> | 27 |
| <u>4.1</u> | <u>Ulike begrep</u> | 27 |
| <u>4.2</u> | <u>Ulike modeller</u> | 28 |
| <u>4.3</u> | <u>Kritikk mot systemene</u> | 32 |
| <u>4.4</u> | <u>Fire hovedtyper</u> | 33 |
| <u>5</u> | <u>HVA SKJER MED KVALITET I OFFENTLIG SEKTOR?</u> | 37 |
| <u>5.1</u> | <u>Offentlige vedtak og dokumenter om kvalitetsarbeid</u> | 37 |
| <u>5.2</u> | <u>Konkret kvalitetsarbeid i statlige virksomheter</u> | 44 |
| <u>5.3</u> | <u>Konklusjon</u> | 47 |
| <u>6</u> | <u>KVALITETSARBEIDET I 8 STATLIGE ETATER</u> | 51 |
| <u>6.1</u> | <u>Kvalitetssystemer i åtte statlige virksomheter</u> | 52 |
| <u>6.2</u> | <u>Der kvalitet er faget: Justervesenet</u> | 57 |

| | | |
|-------------------|--|-----------|
| <u>6.3</u> | <u>Der man er avhengig av at <i>andre</i> gjør en god jobb: Skattedirektoratet</u> | 62 |
| <u>6.4</u> | <u>Kvalitetssystem for å styre og kontrollere en etat: Arbeidsmarkedsetaten (Aetat)</u> | 69 |
| <u>6.5</u> | <u>Kvalitetsarbeidets art og erfaringer</u> | 73 |
| <u>6.6</u> | <u>Konklusjon</u> | 80 |
| <u>7</u> | <u>KVALITET OG DEN MODERNE STAT</u> | 85 |
| <u>7.1</u> | <u>Skifte i reguleringslogikk</u> | 85 |
| <u>7.2</u> | <u>Styringspolitiske og organisatoriske betingelser</u> | 87 |
| <u>7.3</u> | <u>Arbeidsorganisatoriske betingelser</u> | 90 |
| <u>7.4</u> | <u>Konklusjon</u> | 92 |
| <u>8</u> | <u>TILLIT, GRENSEREGULERING OG KONTROLL</u> | 95 |
| <u>8.1</u> | <u>Mot systemrevisjon og kontroll?</u> | 95 |
| <u>8.2</u> | <u>Kvalitet som grenseregulering: - et tillitsskapende "mantra"?</u> | 97 |
| <u>8.3</u> | <u>Mot et kvalitetsbyråkrati?</u> | 99 |



Sammendrag

Denne rapporten tar for seg kvalitetssystemer som i dag er vanlige i statlig sektor. Vi foretar ikke en kartlegging av utbredelsen av ulike systemer. Vi setter det vi kaller kvalitetsbølgen i offentlig sektor inn i en mer generell forvaltningspolitisk sammenheng. Vi trekker noen konklusjoner mht hvordan slike satsinger fungerer organisatorisk og styringspolitisk. Vi har imidlertid ikke data som kan fortelle oss hvilken effekt kvalitetssatsinger har på virksomhetenes resultater. Vi har intervjuet og hatt samtaler med toppledere og kvalitetsansvarlige på sentralt nivå i en del etater og vi har basert oss på eksisterende dokumenter.

I rapportens første del gir vi en generell bakgrunn for kvalitetsbølgen. Vi gir en kort historisk skisse av dens framvekst. Kvalitetsaspektene ved 80-tallets ”modernisering” av offentlig sektor besto i hovedsak av bestrebelse på å forenkle forvaltningen (regelforenkling) og å skape bedre servicekvalitet (Aksjon publikum). På 1990-tallet kom kvalitetsbegrepet inn for fullt gjennom mer systematisk satsing på organisasjonstiltak som Totalkvalitetsledelse og ISO-9000.

Offentlige virksomheter møter ofte mange problemer når de skal definere og fastsette mål for kvalitet. Ikke bare kan en offentlig etat ha til dels motstridende mål, men den ”optimale” kvaliteten kan mange ganger være vanskelig å fastsette. Dessuten er det ofte ikke snakk om optimal kvalitet men praktisk kvalitet, og kvalitet tilpasset ressurser og politisk satte standarder og mål.

Det er ulike skoleretninger og tradisjoner i kvalitetsbevegelsen. Vi lager et hovedskille mellom kvalitetsmodeller som vi betegner som ”kvalitetsutvikling” og ”kvalitetskontroll”. Vi vil i hovedsak karakterisere ”totalkvalitetsledelsessystemer” som det første og internkontroll

/standardiserings- og rutinebaserte systemer som ISO som det siste. Vi har også erfaringer for at norske virksomheter implementerer systemer som de tilpasser lokalt og pragmatisk. Vi har derfor kalt en tredje variant for ”pragmatisk” tilnærming. Vi har også gitt det kvalitetsarbeidet som skjer implisitt og integrert i virksomhetene betegnelsen: ”integrert” tilnærming.

I andre del av rapporten presenterer vi eksempler på kvalitetstenkning og tiltak vi finner i statlig sektor i dag. Det er ingen overordnet felles strategi eller satsing på kvalitetsutvikling. Et unntak er vedtaket om servicerklæringer. Staten har også satt krav til kvalitetssikring overfor kommunesektoren på spesifikke områder; skolesektoren og helse- og omsorgssektoren. Vi har ikke data som gir oversikt over utbredelsen av ulike tiltak og systemer. Helhetsbildet i 1999 er imidlertid preget av at ikke veldig mange etater/virksomheter har systematiske og omfattende kvalitetstiltak. Det kan virke som om en integrert tilnærming til kvalitet er mest vanlig. Vi har erfaringer som tilsier at det er mulig å ha god kvalitet på sin drift og resultater uten å ha satset på formaliserte kvalitetssystemer. Når de statlige etatene likevel har utviklet eller tatt i bruk formaliserte kvalitetssystemer har det vært på egne premisser. Noen etater har her vært tidlig ute, siden første halvdel av 1990-tallet, enten med å gjennomføre forsøk i deler av virksomheten, eller ved å utvikle kvalitetssystemer for hele etaten. Av de som rapporterte at de hadde eller var i gang med å utvikle systemer, viste de fleste til ISO systemer eller ISO-liknende systemer. Disse var først og fremst rettet inn mot tekniske analyser, målemetoder, laboratorievirksomhet. Mange sa de la opp kvalitetsarbeidet etter ISO-standarder men ikke for sertifisering. Av de åtte etater vi så nærmere på, satset en etat (SFT) på å utvikle et brukerfokusert, og noe mindre standardiseringsbasert system enn ISO, et system som går mer i retning av total-kvalitetsledelse. Trygdeetaten hadde valgt å utvikle en annen type system som de kaller »Administrativ kvalitetssikring» (AKS), nettopp for å understreke at det er et sammensatt system og noe annet enn ISO-systemer. Skatteetaten har valgt ikke å satse på et eget kvalitets-

sikringssystem men har etablert en enhet for internrevisjon. De satser eksplisitt på kvalitetsutvikling ved å fokusere på kartlegginger av og satsinger på forbedringer i forhold til de konkrete arbeidsoppgaver.

I siste del setter vi disse resultatene inn i en mer overordnet kontekst. Vi spør oss om de kvalitetstiltakene vi observerer svarer på noen av utfordringene i den moderne staten. Det virker som om at det i dag er slik at når store etater skal innføre kvalitetsystemer, får dette form av kvalitetskontroll mer enn kvalitetsutvikling og i form av formaliserte prosedyrebaserede systemer. Også andre former for kontroll brer om seg: evalueringer, ytelsesdeklarasjoner, rapporteringsrutiner, og revisjoner, internkontrollsystemer. Vi tar for oss system, styringspolitiske og organisatoriske kontekster. Det skjer bl.a. et skifte i den reguleringslogikk som kvalitetsarbeidet blir en del av. Framvekst av nye og hybride organisasjonsformer, samt nye, blandete styringsregimer (governance) og etablering av ulike nettverksstrukturer medfører et skifte i tyngdepunkt når det gjelder reguleringslogikk: fra å styre gjennom hierarkisk organiserte systemer *til å påvirke hva som skjer i grenseflatene mellom flere systemer*. Desentralisering, delegering og konkurranseutsetting fører til behov for sentral politisk og administrativ kontroll med bruken av offentlige midler og for å sikre rettigheter. Formaliserte kvalitetssystemer med dokumenterbare standarder og resultater kan inngå som underlag for slik regulering og revisjoner. Et problem og et dilemma her er at ikke alle verdier (mål eller kvaliteter) i offentlig sektor, kanskje de færreste, kan kvantifiseres.

Kvalitetssystemene skal dermed svare på både eksplisitte og ikke-uttrykte behov knyttet til virksomhetenes/etatens oppgavestruktur, og fungerer som tilskudd til øvrige styrings- og kontrollsystemer internt. De regulerer tjenesteyternes skjønnsutøvelse, sikrer likebehandling og oversikt over komplekse organisatoriske enheter. De regulerer intern drift og kontrollerer resultater, men regulerer også grenser mellom aktører, enten internt mellom nivåer i organisasjonen (styring), eller mellom statlige etater/myndigheter og eksterne aktører. Det kan handle om eksterne aktører man er avhengig av eller som man har som

oppgave å kontrollere (som forholdet mellom tilsynsmyndighet og de man skal føre tilsyn med). Kunde/brukerforholdet mange etater står i tilsier også et stort behov for å etablere tillit i sine ”markeder”. Offentlig sektor må forhandle om tillit i forhold til premisser som i større og større grad er lagt i den markedstenkningen sektoren blir del av. Kompatible kvalitetssystemer sikrer at offentlige virksomheter kan konkurrere med private. Der det står et trykk fra omgivelsene (kunder, politisk nivå, osv), innebærer det også at kvalitetstiltakene blir del av en bestrebelse på å sikre offentlig sektor legitimitet, overfor kunder, men også overfor overordnet og politisk nivå. Ved at man sikrer at regelverk og standarder følges og oppnås, sikrer man legitimitet blant politikere og publikum for at oppgaver utføres av det offentlige. Dokumentasjon av anerkjente systemer bidrar til å skape eller gjen-skape tillit til at det offentlige gjør jobben sin.

Vi ser således at kvalitet inngår i mange ulike sammenhenger og avhjelper mange behov forvaltningens virksomheter har. Etater og virksomheter som velger å ikke satse på formaliserte kvalitetssystemer, må kjempe om politikeres og publikums anerkjennelse på andre måter. Vi vet lite om hvorvidt kvalitetssystemer avveies mot ressursene som går med til å implementere og vedlikeholde disse, virkelig fører til vesentlig bedre resultater. Vi kan derfor spørre om kvalitetssystemenes symbolske funksjoner noen ganger er viktigere enn de substansielle resultatene man oppnår.



Summary

This monograph is about quality systems in Norwegian government agencies and services. It is not a survey of the distribution of various systems, but a study based on case studies. We have interviewed top-level managers and quality coordinators. In addition, we base our study on available documents. We analyze the quality movement as part of the more general development of the public sector. Some conclusions are drawn as to the effects of quality initiatives in relation to organizational factors. However, we do not have data on the effects quality initiatives have on end-results.

In the first part of the report, we present a general background and a short historical presentation. In the beginning of the 1980s the “modernization” efforts of the public sector were mainly attempts to simplify and reduce the level of regulations and to create better service quality. In the 1990s quality was introduced much more explicitly with the adoption of global models like Total Quality Management and the ISO-9000 standardization systems.

Public organizations encounter several difficulties when trying to develop unified definitions and quantifications of standards/levels of quality. More often than not, it is a question of not the technically optimal, but the practical level of quality, according to resources and political standards and goals.

There are various schools within the quality movement. A main distinction may be made between what we call “quality development” and “quality assurance, or quality control”. The original total quality management schemes of Juran, Crosby and Deming, may be characterized as quality development, and internal control/ standardization

systems (like ISO) as quality control. Common models in Norwegian government agencies seem to be quite pragmatic or contingency related. There is also a fourth model, probably the most common of all: an integrated approach to quality. In this case, the organizations integrate quality work into the daily routines and operations without explicitly introducing quality schemes or systems.

In the second part we present approaches to quality found in the government sector today. There is no general, central policy on this issue. An exception is a decision by government that all state agencies shall implement service declarations. The government has also made specific demands on quality assurance and internal control schemes in the health and care sector of municipal services. The overall picture in 1999 was that not many government agencies did have ongoing specific quality programs or initiatives. However, among those that did, we found the largest and economically most important ones. It seems as if, when they do implement quality schemes, these are formalized systems based on standardization and control procedures, and quality is quantified. Parallel to this, we find a tendency towards increased focus on internal control and audit functions, evaluations and performance reports.

In the last part of the report, we see these findings in a larger context. Do the quality initiatives we observe answer to challenges of the modern state? We look at governance, steering and other organizational factors. There is a shift in regulatory logic caused by new regulatory policies and new organizational forms which the quality schemes become part of. Decentralization, delegation and competitive tendering create a need for central political and administrative control of a different nature than before. Government needs information on the effectiveness of public expenditures. Documented quality can function as one such system of information and control. The quality systems shall also answer to both explicit and implicit needs related to the daily running of operations, as well as being an addition to existing internal control and management systems. In addition, stand-

ardization of quality regulates the discretionary practices of the professionals, reduces variance and thus secures equal treatment of citizens and users.

Quality schemes may also create or recreate trust towards the operation. Particularly when government agencies compete with or have control functions over private actors, having an ISO certificate instigates trust. Quality efforts are also part of the quest for legitimacy of a public sector under more and more severe pressure from the liberal market based economy and ideology. Thus, quality becomes part of many discourses and is given several functions in the enduring struggle to enhance public organizations and legitimize public programs. One may well ask whether or not the symbolic function of quality efforts sometimes is larger than their effects on efficiency and the actual quality of results.

1

INNLEDNING

I løpet av 1980-tallet fikk man en sterkt økende fokusering på kvalitet, kvalitetsledelse og kvalitetssikringssystemer i privat sektor i vestlige industriland. Påvirkningene kom fra mange hold og hadde til dels ulikt innhold. Vi vil karakterisere dette som en kvalitetsbølge. Denne nådde offentlig sektor for fullt på begynnelsen av 1990-tallet. Vi kan se et klart oppspill til 90-tallets kvalitetsbølge i 1980-årenes fokusering på management og serviceledelse, men begrep som kvalitetsutvikling og kvalitetssikring entret det offentlige vokabularet for fullt først ut på 1990-tallet. Ved slutten av 1990-tallet kan vi konkludere at kvalitetsbølgen har satt sitt preg på det norske arbeidslivet. Nesten halvparten (48%) av norske arbeidstakere sa i 1998 at det de to siste årene hadde vært en økning i kvalitetskrav i jobben (Hilsen og Grimsmo (1998).

Nå finnes det heller ingen omforent definisjon om hva kvalitet er. Det finnes heller ingen omforent metode i kvalitetsarbeid. Det kan således brukes i mange ulike sammenhenger og til å fremme ulike mål og interesser. Det innledende utsagnet *"This word has no meaning. Use it as often as possible"* i en bok om kvalitet i organisasjoner (Wilkinson & Willmott 1995) henspiller på dette. Kvalitet blir dermed lett et retorisk begrep, noe som kan passe inn i ulike politiske diskurser (Berg 1999).

Men kvalitet og kvalitetsbegrepet er ikke nytt i diskusjonen om offentlig forvaltning og tjenesteyting. Kvalitet har alltid vært del av offentlig sektors tenkning om prosesser og resultater. Det er hva man legger i kvalitetsbegrepet og hvordan man omtaler det som har endret seg. I stedet for å snakke om riktig og god saksbehandling, riktige/korrekte ytelser snakker vi i dag mer om kvalitet. Det som også har

endret seg er at kvalitetsbegrepet mer og mer knyttes til økonomisk effektivitet.

Det har alltid vært en bevissthet om og en diskusjon om hva som er «riktige» resultater og framgangsmåter i forvaltningens saksbehandling og dens ytelser. Som regel er kvalitet blitt lagt inn i prosedyrer eller regelverk, slik at kvalitet oppnås når prosedyrene eller regelverket følges. Forvaltningsloven (av 1967) er et eksempel på en normsetting av «riktig» saksbehandling. Avhengig av hva slags type offentlig virksomhet det er, blir også det å oppnå riktig standard i henhold til lover eller forskrifter mål på kvalitet. Korrekt ligning blir for eksempel et endelig kvalitetsmål i skatteetaten. Riktig saksbehandling og riktige avgjørelser i trygdesaker er for eksempel mål for trygdeetaten.

Det har alltid vært stor usikkerhet knyttet til hva som er gode og dårlige avgjørelser der hvor beslutningene ikke er entydig nedfelt i lov og forskrift, men baserer seg på tjenestemennenes skjønn. Graden av skjønnbaserte beslutninger har økt og det blir mer og mer et spørsmål om tjenesteutøvernes dyktighet, dvs. kompetanse. Den økte vektlegging på kvalitetssikring, kan være et tegn på at man gjennom dette ønsker å «sikre» skjønnsutøvelsen, eller snarere, regulere den og gjøre den mindre skjønnbasert.

Kvalitetsfokuseringen i form av formaliserte egne kvalitetssystemer, må ses som en del av de mer generelle utviklingstrekkene forvaltningen gjennomgår. Disse går i noe ulike retninger. På den ene siden har vi tendenser til økt autonomi, desentralisering, deregulering og fleksibilitet og på den andre siden tendenser til etablering av nye former for kontroll og revisjonsregimer (Hopwood & Miller 1994, Olsen 1998, Power 1997), økt standardisering og rebyråkratisering (Brunsson & Jacobsson 1998). Dette skaper dilemmaer og spenningsforhold som gjør framveksten av effektive og kvalitetsfremmende organisasjonsformer vanskelig. Det har også implikasjoner for hvordan kvalitetstiltak formes av og former offentlig sektor. I en bok om kvalitet i offentlige tjenester i Europa, hevdes det til og med at selve

veksten i fokus på kvalitet kommer som en reaksjon på den mer ensidige fokuseringen på effektivisering og innsparinger som man hadde på 80-tallet.

«Press i retning av rasjonalisering og innsparinger, begrensninger av ytelser, beløp og omfang viste seg i lengden å ha store begrensninger. En slik fokus på økonomi og innsparinger klarte ikke å motivere de som skulle yte tjenestene. Dette er profesjonelle folk som er forpliktet til service og forbedringer, ikke innsparinger og begrensninger. Også befolkningen ønsket forbedringer, ikke innsparinger. «Kvalitet» var det ideelle begrep som kunne fylle dette behovet. Ved å gjøre kvalitet til hovedbegrep i reformene kunne man gjenopprette moral og motivasjon hos tjenesteyterne, og forventninger om god service og tilfredsstillende tjenester hos brukerne. Det ga også politikerne nye slagord og retoriske poeng. Men, kvalitet kom ikke inn som en erstatning for eller i stedet for drivet mot effektivitet, det kom som et tillegg. Kanskje man kunne få til en kvalitetsheving av tjenestene samtidig som utgiftene kunne reduseres.» (vår oversettelse.) (Pollitt og Bouckaert 1995:7)

Dette sitatet angir en forklaring på hvorfor kvalitetsbølgen brer seg i offentlig sektor. Vi mener at det finnes flere, ikke minst knyttet til organisatoriske og politiske endringer og utfordringer offentlig sektor står oppe i.

Tenkningen om kvalitet og kvalitetstiltakene berører flere sider ved eksisterende systemer og reformer. Spørsmålet er om forskjellige kvalitetsregimer er en del av en dypere endring i byråkratisk rasjonalitet med endrete grenseflater mellom fag og politikk, mellom hierarkiske nivåer og med større krav til horisontal integrasjon mellom sektorer. Den stadig økende vektleggingen på brukermedvirkning er en viktig faktor her. Det er også mulig å se på kvalitetsfokuseringen både som et ledd i bruken av markedets mekanismer innen offentlig sektor og i dannelsen av nye former for arbeidsdeling mellom offentlig og

privat sektor. Anbudsvirksomhet og konkurranseutsetting i kommunal tjenesteyting er nærliggende eksempler på dette.

I grenseflatene mellom hierarkiske nivåer vil det i mange saksforløp oppstå sterke spenninger mellom ansvar, autonomi og styring der ansvarsforholdene kan bli uklare og bevegelige. Disse forholdene fører også til et press i retning av å etablere kontroll med produksjon og dens kvalitet gjennom formaliserte systemer og dokumentasjon. Slik sett blir kvalitetstiltakene og de systemene disse inngår i stående midt i spenningsforholdet mellom det som trekker i retning av mer autonomi i forvaltningens etater og på den andre siden sentralisering av kontroll. Noen former for kvalitetssystemer kan dermed medføre en form for rebyråkratisering. Kvalitetsbyråkratiet inngår i en dreining mot ekstern kontroll gjennom standardisering og revisjon. Dermed kan det bli mindre rom for profesjonell autonomi og selvregulering. Samtidig medfører utviklingen av komplekse oppgavestrukturer et stadig større behov for høykompetent faglig ekspertise, som det er vanskelig å kontrollere rett og slett fordi overordnede nivå ikke besitter tilsvarende kompetanse. Man kan med andre ord se kvalitetsarbeid som del av forsøk på å mestre kompliserte styringsproblemer i den moderne staten.

Denne rapporten tar for seg kvalitetssystemer som i dag er vanlige i statlig sektor. Disse systemene og tenkningen rundt disse settes inn i en mer generell forvaltningsutviklingskontekst. Vi spør oss om kvalitetssystemene får bestemte utforminger i møtet med mer generelle organisatoriske utfordringer forvaltningen står overfor. Vi kan bare antyde svar på disse spørsmålene. Tilfanget på data begrenser seg til intervjuer og samtaler med toppledere og kvalitetsansvarlige på sentralt nivå, samt dokumenter. Vi tar ikke sikte på å si noe om hvordan ulike kvalitetssatser fungerer med hensyn til kvalitet. Det vil si, vi har ikke data om, eller hatt som siktemål å si noe om etatenes resultater. Det er tenkningen om kvalitet og utformingen av systemer og tiltak vi konsentrerer oss om.

Det er dermed en fokusering på hva slags systemer og tenkning som er ute og går, ikke en kartlegging av utbredelsen av ulike systemer. En fare ved å fokusere på kvalitetssystemer og tiltak er at arbeid med kvalitet som ikke har ”kvalitet” som overskrift blir gitt lite oppmerksomhet. For eksempel vil en integrert, eller implisitt orientering mot kvalitet ikke ha sitt eget (kvalitets)språk. De virksomheter som ikke tar del i formaliserte kvalitetssatsinger, blir stående som mindre opp-tatt av kvalitet og dermed ”dårligere” enn de virksomhetene som satser stort på å lage egne kvalitetssystemer. Det å ha et formalisert kvalitetssystem og et kvalitetsspråk er ingen garanti for å ha gode eller riktige resultater. Alle de virksomhetene som ikke har satset på kvalitetssikring og andre systemer kan ha gode grunner for det, og deres resultater kan ha like høy kvalitet. Deres organisering og drift kan være rettet inn mot god oppgaveløsning og kontinuerlig forbedring uten at dette gjøres med en merkelapp hvor det står kvalitet.

Rapporten er delt inn i tre deler. Del I er ment som en generell bakgrunn hvor vi i kapittel 2 gir en kort historisk skisse av framveksten av kvalitetsbølgen i forvaltningen. I kapittel 3 drøfter vi selve begrepet kvalitet, og ser på ulike definisjoner. I kapittel 4 presenteres kort de mest sentrale modellene som er i bruk i kvalitetsarbeidet. Del II er den empiriske delen. Her presenteres hva slags kvalitetstenkning og tiltak vi finner i statlig sektor i dag. I kapittel 5 presenteres vedtak og dokumenter samt tidlige satsinger med kvalitetsutvikling. I kapittel 6 presenteres mer inngående kvalitetsarbeidet i åtte statlige etater. Del III setter disse resultatene inn i en mer overordnet forvaltningspolitisk kontekst, kapittel 7, og i et konkluderende kapittel 8 hvor vi spør oss om de kvalitetstiltakene vi observerer svarer på noen av utfordringene i den moderne staten.

En viss leserveiledning kan være på sin plass: Vi har med hensikt valgt å følge det reelle kronologiske forløpet i en eksplorerende forskningsprosess av denne typen. Det vil si at vi begynner med det arbeidet som går forut for feltarbeidet, at en setter seg inn i historikk og definisjoner om det fenomenet en skal studere. Selv om en hele tiden

underveis også arbeider med dette danner det bakgrunnen for den empiriske delen, hvor kartleggingen av fenomenet skjer. Et mer overgripende analytisk grep blir utviklet underveis etter hvert som kunnskapene om fenomenet blir systematisert og tolkningsarbeidet begynner. Derfor slutter andre del med noen konklusjoner om hvordan kvalitetsarbeidet kan betraktes i en forvaltningskontekst. Arbeidet med å utvikle en forvaltningshistorisk og organisatorisk kontekst som kvalitetsarbeidet kan tolkes og analyseres i forhold til skjer derfor først i siste del, i tråd med det forløpet forskningsprosessen har hatt. Dette er et bevisst valg, som bryter med en framstillingsform som er vanlig; at man i etterklokskap snur om på forløpet og presenterer ramme og kontekst først som om man hadde en slik innsikt fra starten av. Vi ønsker å ta leseren med i en eksplorerende prosess, som nok likevel er skrevet med mer innsikt og forståelse enn vårt utgangspunkt tilsa. Og til sist: vi antar at eksperter som leser dette, enten det er eksperter på de enkelte etater vi beskriver, eller eksperter i kvalitetsarbeid, nok finner enkelte feil, mangler eller unøyaktigheter. Vi tror likevel at framstillingen får fram de vesentligste trekkene ved kvalitetsarbeidets art i staten og i de enkelte etatene vi har hatt tilgang til.

DEL I

OM KVALITET OG KVALITETSBØLGEN

2

KVALITETSBØLGEN OG
FORVALTNINGEN

Kvalitetsbølgen kan ikke ses uavhengig av den generelle forvaltningspolitiske utviklingen. Samtidig er koplingen mellom forvaltningspolitiske tiltak og kvalitet ikke alltid entydig og direkte. Kvalitet er i utgangspunktet en sentral del av fornyelses- eller moderniseringstenkingen. Hovedhensikten er å forbedre, om enn hva man legger i begrepet varierer med problemforståelse og det følgende hovedsiktemålet: om det er å forbedre gjennom å redusere offentlige sektors omfang, å effektivisere ved å yte mer for samme eller mindre ressurser, eller å forbedre kvaliteten.

I de forvaltningspolitiske endringsprosesser som tok til fra 1980-tallet (I norsk statsforvaltning med ”Moderniseringsprogrammene”), ble det hovedsakelig fokusert på spørsmål om effektivitet og overordnet organisering. Forvaltningsreformbølgen på 80-tallet både internasjonalt og i Norge fokuserte først og fremst på produktivitet og effektivisering. (Pollitt & Bouckaert 1995:7). Særlig ble det lagt vekt på utvikle ytelsesmål (og målinger) (Moss Kanter & Summers 1986, Holzer 1992, OECD 1996a, Bouckaert 1993). Utviklingen av resultatmål i målstyringen må ses som krav om ytelsesmål i norsk offentlig sektor. Sterkere fokus på mål- og resultatstyring blir framhevet som virkemiddel for større effektivitet i offentlig sektor, for forvaltningens legitimitet og for at brukerne og deres behov skal settes mer i sentrum (St. m. nr. 4 1992-93 og Langtidsprogrammet 1994-97).

Foruten innsparinger og effektivitetstiltak har alle OECD-landene siden slutten av 80-tallet forsøkt å utvikle effektive og treffsikre offentlige tjenester gjennom desentralisering av personalledelse, ansvar i linjen, (ytelsesorientert ledelse) rammer og retningslinjer fremfor

detaljerte regler og kontroll, desentralisering av budsjettansvar, kompetansebygging og fleksibilitet (Christensen & Læg Reid 1998). Det mest fremtredende trekket oppsummeres likevel til å ha vært økt kontroll og innsyn med bruk av offentlige midler (OECD 1996a:9). En god del reformer har derfor bestått i å etablere rutiner og prosedyrer for kontroll og revisjon (Munro 1995, Power 1997, Hopwood 1994). Mål- og resultatstyring koplet opp mot økonomistyringsreglementet i staten kan ses som et eksempel på dette. I 1994 endret Statskonsult betegnelsen fra målstyring til resultatstyring (Haugli-Nilsen 1994). Dette hang sammen med en vektlegging bort fra fokusering på mål og målformuleringer mot evaluering, resultatanalyse og aktiv bruk av resultatinformasjon. Hovedregelen (§3) i økonomireglementet slår fast at departementet innenfor sitt ansvarsområde skal fastsette mål og resultatkrav, samt rapportere på en formålstjenlig måte om oppnådde resultater. Økonomireglementet formulerer også krav om at alle virksomheter og tiltak skal evalueres med visse mellomrom. Tendensen mot økt vektlegging på revisjon og kontroll ble også forsterket gjennom opprettelsen av Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité i 1993 og opprettelsen av en egen avdeling for Forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen i 1996. Internkontrollsystemer kan også ta en slik form. Det er en tendens til økende etablering av nettopp revisjonseenheter og internkontrollsystemer innen etater og virksomheter.

Men parallelt med denne reformbølgen og dels som en del av den har det også vært et fokus på kvalitetsspørsmål. Det ble f.eks. tidlig reist spørsmål om egenskaper ved tjenesteytingen selv. En vesentlig del av forvaltningskritikken fra 1970-tallet og oppover gjaldt nettopp problemer knyttet til forhold som service, tidsbruk, regelklarheter, ugjennomtrengelighet, mangel på informasjon osv. I denne kritikken ble faktisk både motstandere og forkjempere for en utbygd og omfattende velferdsstat forenet (Berg 1995a).

New public management-tenkningen fra begynnelsen av 1980-årene inkluderte hensyn til brukere, tilgjengelighet og service (Olsen 1988, Læg Reid 1991, Christensen og Læg Reid 1997, 1998). Vi kan godt kalle

denne perioden for den første kvalitetsbølgen i offentlig sektor i Norge. Denne første bølgen var klart brukerorientert, rettet mot publikums tilgjengelighet og service på offentlige tjenester (Aksjon publikum 1982-1985). Bla. ble det gjort forsøk med og utviklet veiledninger i brukerundersøkelser (Bomann-Larsen & Jensen 1984). Nå har en økt brukerfokusering hele tiden gjennomsyret reformtenkningen i de fleste OECD-landene (OECD 1996b:15). For Norges del må vi si at brukerorienteringen nesten var en forløper til de mer samlete moderniseringsreformene i Staten. Dette er senere blitt videreført i tiltak for å fremme brukermedvirkning i tilknytning til mange offentlige tjenester. Brukerorienteringen har på den ene siden sitt utspring i liberalistisk tenkning om individets rettigheter overfor staten både som kunde og borger (Nørve 1997, Alm Andreassen 2000), og en argumentasjon om utvikling av brukerinnflytelse som et demokrati-prosjekt (Eriksen & Weigård 1993, Alm Andreassen 1994).

Mye av reformarbeidet tidlig på 1980-tallet besto i å fremme en holdningsendring blant offentlige tjenesteytere, snarere enn å iverksette konkrete reformer (Berg 1995a). Åpningstidsutvalgets (1981 – 1983) utredning (NOU 1984:13) som het nettopp ”Åpningstider og tilgjengelighet” resulterte imidlertid til konkrete endringer i lukkeloven. Kvalitetsbegrepet som sådan var imidlertid ikke sentralt i diskusjonen omkring disse tiltakene. Så sent som på midten av 1980-tallet var ikke begrepet utbredt i offentlig sektor, heller ikke ellers i Europa (Pollitt & Bouckaert 1995:3).

Det skjedde en endring mot slutten av 1980-tallet, da man også innen offentlig sektor begynte å adoptere kvalitetstenkning og kvalitetsmodeller fra privat sektor, som total kvalitetsledelse, ISO-sertifiseringer, osv. I dag gjennomsyres *kvalitet* språket rundt forvaltningsreformer generelt, og det iverksettes en rekke organisatoriske tiltak rettet mot kvalitetsutvikling (Hyde 1992, Hill & Klages 1993, Pollitt & Bouckaert 1995, Halachmi & Bouckaert 1995, Gaster 1995, Berg 1995a). Man var tidlig ute i offentlig sektor med å lage egne konkurranser og priser for god ytelse etter kopi fra privat sektor. Dette ble mer og mer

utbredt på 1990-tallet i en rekke land (Berg 1995a, Löffler 1995). På slutten av tiåret er det blitt svært vanlig at offentlige virksomheter f.eks. i Sverige, retter sin virksomhet inn mot deltakelse i konkurranser om kvalitetspriser.

Vi kan kalle dette for den andre kvalitetsbølgen i forvaltningen. Et sentralt spørsmål er hvordan og hvor mye denne kvalitetsbølgen er integrert i det generelle reformarbeidet eller i de eksisterende styringssystemer. Hva denne andre kvalitetsbølgen ses som uttrykk for? Den kan f.eks. ses på som enten en reaksjon på effektiviseringstiltakene fra forvaltningsreformbølgen på 1980-tallet, eller som en naturlig forlengelse av disse. Pollitt og Bouckaert (op.cit.) hevder at økonomifokuseringen raskt viste sine begrensninger, og at det er mye lettere å få til effektivisering gjennom en fokusering på «kvalitet» fremfor «produktivitet». Den nye kvalitetsbølgen kan også ses som en forsinket adoptering av den kvalitetsbølgen privat sektor hadde vært inne i et tiår allerede (Rosander 1993, Wilkinson & Willmott 1995), og som en videreføring av modellkopieringen fra privat sektor (Røvik 1998). Kvalitet skal sikres via markedet eller markedsanaloge tiltak og prosesser (Walsh 1995, Ørstavik 1996). I forlengelsen av dette er det også grunn til å spørre seg hvorvidt den form kvalitetsbølgen får, de uttrykk den får, gjenspeiler den rasjonalitet (tenkemåte) og det språk som har preget forvaltningspolitikken de siste 15 årene.

3

HVA MENES MED KVALITET ?

Et springende punkt i alt arbeid med kvalitet er nettopp definisjonen av selve begrepet. Hva mener man med kvalitet? Hva slags tenkning ligger til grunn for kvalitetsarbeidet?

Pirsig (1975) mener at det finnes en romantisk og en rasjonell tilnærming til kvalitet. I følge den romantiske definisjonen er kvalitet undefinerbart, det er en følelse. Man *vet* når noe har god kvalitet. «Dette *er* kvalitet» sier man. Uten at det er satt noen kvalifiserende begrep om god eller dårlig. Er det kvalitet, eller er det dårlig. Det er den rasjonelle definisjonen som preger kvalitetsbølgen. Her er kvalitet nedfelt i et sett nærmere beskrevne eller målbare egenskaper ved en gjenstand.

Ulike etater har ulik tilnærming til kvalitet. Det er også en historisk dimensjon med henblikk på hva som har vært vanlige oppfatninger av hva man mener med kvalitet. I det offentlige, skal for eksempel effektivitet ses som et kvalitetsmål? Eller er en slik bruk av begrepet en pervertering? Uansett, begrepet kvalitet er blitt gitt ulike definisjoner i den korte historiske perioden for «kvalitetsbølgen» i moderne industriproduksjon. Disse definisjonene gjelder da også i offentlig sektor når den samme tenkningen adopteres der.

3.1 Ulike definisjoner

Man kan dele inn definisjoner av kvalitet etter *hvordan* definisjonen blir bestemt:

1. Produktbasert definisjon

Kvalitet er definert som en egenskap innebygd i varen. Kvalitetsforskjeller reflekterer her ulikhetene i antall/mengde av enkelte egenskaper. Et vanlig eksempel er tepper som har høyere kvalitet jo flere knuter det er pr. kvadratmeter. Denne definisjonen medfører at høyere

kvalitet bare kan oppnås ved høyere kostnader. Det kan gå på operasjonelle egenskaper ved produktet, dvs. ytelsesstandarder som f.eks. en bils akselerasjonshastighet. Produktenes levetid og pålitelighet er også slike standarder.

2. Brukerbasert definisjon

Kvalitet er det som best tilfredsstillter kundens preferanser. Denne definisjonen er motsatt av den første. Brukerbaserte definisjoner blir ofte vist til når en vurderer forhold mellom pris og kvalitet. Kvaliteten er ”god nok” så lenge produktet har nok kunder. Denne tilnærmingen har to problemer: Hvordan kartlegge og aggregere varierende og ulike individuelle preferanser slik at de kan føre til en meningsfull definisjon på markedsnivå? Og: Hvordan skille egenskaper som faktisk er kvalitetsegenskaper fra de som bare tilfredsstillter kunden?

3. Produsentbasert definisjon

Kvalitet er her det som «er i overensstemmelse med kravene». Kravene eller standardene settes av produsenten. Selv om det i prinsippet, også i produsentbaserte definisjoner sies at ”produktet” skal tilfredsstillte kundenes krav, er måten og i hvilken grad kundenes krav bygges inn varierende. Design av reliable arbeidsprosesser (kvalitetssikring) er sentralt her og det legges vekt på statistisk prosesskontroll blant annet for å sikre at man får jevn kvalitet, dvs. oppnår det samme resultat hver gang. En kan her skille mellom to typer kvalitet: den kvaliteten en definerer for sluttproduktet eller tjenesten og den kvaliteten en definerer knyttet til prosessen fram til resultatet.

Definisjonene av standarder, dvs. egenskaper ved produktet/tjenesten kan også være av ulike *typer*, f.eks.: Nullfeils mål (100 %: «Vi slipper ingen barn i gulvet») og Nivåmål (90 % av kundene skal betjenes innen 3 dager e.l.) (Ekeberg 1997). En må ta høyde for at alle de ovenfor siterte definisjonene på kvalitet tar utgangspunkt i og er rettet inn mot vareproduksjon.

Servicekvalitet kommer inn som en egenskap når produktet eller tjenesten defineres å inneholde mer enn det absolutte sluttproduktet. I forhold til salg av en vare blir ofte servicekvaliteten definert som noe som er sentralt for å få solgt produktet uavhengig av produktets/varens kvalitet. I noen former for tjenester, som ofte er tilfelle i offentlig sektor, er servicen en innebygd del av «produktet». Og dermed blir deler av det som ellers også ville vært definert som deler av arbeidsprosessen fram mot et «produkt» del av definisjonen. Hva denne standarden, eller graden av service skal gå ut på, blir definert ut i fra ulike perspektiv og med medvirkning av ulike aktører. Som vi illustrerte i skillene over, skiller man mellom brukerbaserte, produsentbaserte eller produktbaserte definisjoner.

I det offentlige vil det i tillegg til produsentbaserte definisjoner kunne sies å være noe vi kan kalle politisk baserte definisjoner, hvor det er beslutningsnivået over produsenten som fastsetter standarder og vilkår for å oppnå disse standardene.

Arven fra Japan

Det har vært en utvikling og endring av hvilke definisjoner av kvalitet som har vært ledende siden kvalitetsbevegelsens begynnelse rundt ca. 1950 og til i dag. Ulike kvalitets»guruer» har forfektet sine definisjoner, til dels i konkurranse om profitable markeder. Det har grovt sett vært en dreining fra de rent produktbaserte definisjonene mot produsentbaserte og til brukerbaserte definisjoner. Det finnes en hel rekke navn som knyttes til den ”japanske” kvalitetsretningen. Vi skal her nøye oss med å referer til to av dem.

En amerikaner; W. Edwards Deming, var på 1950-tallet sentral i utviklingen av den såkalte «japanske kvalitetsmodellen». Den japanske keiseren tildelte ham som første utlending noensinne «Den Andre Ordenen av den Hellige Skatt» for sitt arbeid i 1960. Deming definerte kvalitet som: Å redusere varians, null feil (egenskaper ved produktet). Samtidig var han opptatt av kontinuerlig forbedring av prosessene slik at feil kunne unngås. Teorien var at når kvaliteten går opp

går produktiviteten opp og kostnadene ned. Dette fører til et klart konkurransefortrinn. Kvalitet var da definert som redusert varians i forhold til en fastsatt standard på produktet.

En annen sentral person i den japanske kvalitetsutviklingen, Joseph Juran, (som også ble tildelt den japanske ordenen), har en definisjon med sterkere fokus på kunden og kundens behov og opplevelser: «Fitness for use» sett fra brukerens perspektiv. Her ble det lagt vekt på design, samsvar, sikkerhet, tilgjengelighet, anvendelighet. Han mente dermed at det finnes et optimalt kvalitetsnivå som er noe annet enn null feil.

Europa tar over

Det kvalitetsarbeidet som etter hvert tok over i Europa var basert på standardiseringsorganenes arbeid. I England utviklet man en standard i 1979 (BS 5750) som en kvalitetssikringsstandard. I 1979 opprettet den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO) en komité som skulle samordne de ulike nasjonale kvalitetssikringsstandardene til en internasjonal standard for kvalitetssikring. I 1987 kom ISO 9000 serien (Viddal, Hermansen og Nordberg 1997). Dette er standarder som bedrifter kan sertifiseres i henhold til av et godkjent sertifiseringsorgan. Sertifiseringsorganene i sin tur akkrediteres (godkjennes) av et nasjonalt organ. I Norge er dette Norsk Akkreditering, som er en avdeling av det offentlige Justervesenet.

Man kan på mange måter si at ISO-sertifisering langt på vei har vunnet et hegemoni over de japanske kvalitetsmodellene, særlig i Vest-Europa i løpet av få år. Mot slutten av 1990-tallet er sertifiseringsorganene også godt forankret og aktive i Øst-Europa. I løpet av 2000 kommer ISO med en revidert standard: ISO 9001:2000. Denne skal ha forbedret sin funksjonalitet overfor tjenesteytende sektorer og dermed også offentlig sektor.

ISO standardenes definisjon av kvalitet var: «Helheten av egenskaper en enhet har og som berører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov» = ISO definisjonen (NS-ISO 8402:1994). I

senere versjoner av ISO er definisjonen noe endret: «Kvalitet er helheten av egenskaper og kjennetegn ved et produkt eller en tjeneste, som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller behov som er antydnet». ISO er en standardisering av et *system*, og ikke en standardisering av egenskaper ved produktene eller tjenestene i og for seg. Her legges kvaliteten inn i prosessen. I et ISO basert system ligger kvaliteten i rutinene/prosedylene, ikke i standarden på sluttresultatet. Det er med andre ord prosesskvalitet.

3.2 Definisjoner av kvalitet i staten

Da den andre kvalitetsbølgen startet i statlig sektor rundt 1990, laget Statskonsult en utredning om kvalitet og kvalitetsarbeid for statlig sektor. De brukte en produsentbasert definisjon og en definisjon etter ISO-standardenes intensjon: Kvalitet = «samsvar med fastsatte krav» (Statskonsult 1991). I en veiledning fra 1991 skilles det mellom:

- *Teknisk kvalitet* = samsvar med fastsatte krav til tjenestens *innhold*
- *Funksjonell kvalitet* = samsvar med fastsatte krav til *formidlingen* av tjenesten.

Kvalitet knyttes her til egenskaper ved tjenesten som måles opp mot fastsatte krav. Tjenesten skal ha en kvalitet som tilfredsstiller de behov og forventninger brukerne og samfunnet har. Samfunnets og brukernes krav og forventninger må omdannes til konkrete mål som tjenesten kan vurderes opp mot. For offentlige tjenester innebærer det at kvalitetskravene er innfridd når tjenestene:

- ytes i samsvar med politiske vedtak, lover og regler
- er tilpasset ulike gruppers behov
- er tilgjengelige slik at det er enkelt for brukerne å møte og forholde seg til forvaltningen
- tilbys med færrest mulige kontraktpunkter og køer og med en akseptabel saksbehandlingstid
- produseres til en akseptabel kostnad

I 1996 ga Statskonsult ut et nytt veiledningshefte hvor definisjonen er enda klarere en kopi av ISO-standardens definisjon (Statskonsult 1996). Kvalitet er «Helheten av egenskaper en enhet har og som berører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov». Dette er lik ISO definisjonen (NS-ISO 8402:1994). Vi finner en sterkere og sterkere brukerorientering i Statskonsults dokumenter. I 1997 er brukernes behov blitt en klar del av definisjonen på kvalitet.

Statskonsult definerer kvalitetssystem som: «*Organisasjonsstruktur, ansvar, prosedyrer, prosesser og ressurser ved gjennomføring av kvalitetsledelse.*» Krav til kvalitet vil være: «*uttrykk for behov, eller omforming av behov til en samling kvantitativt eller kvalitativt angitte krav til tjenestens egenskaper for å kunne frambringe og granske den.*» «*Kravene må gjøres konkrete og brytes ned slik at de kan etterprøves.*» Veiledningen sier videre at samfunnets krav bør tas i betraktning når krav til kvalitet fastsettes, og det vises til ISOs definisjon av samfunnets krav: «*Forpliktelser som følger av lover, forskrifter, regler, anvisninger, statutter og andre faktorer*» (NS-ISO 8402:1994). Om måling av kvalitet sies det at man bør etablere etterprøvbare standarder f.eks. i henhold til et ISO-system. «*Krav til kvalitet brytes ned til kvalitetsmål for en enkelt del av virksomheten og kan spesifiseres i tilknytning til de enkelte arbeidsoperasjonene. Dette krever at man har fastsatte rutiner for arbeidsprosesser og kontroll av at disse blir fulgt.*»

I 1998 vedtok Regjeringen at alle statlige virksomheter skulle formulere serviceerklæringer innen utgangen av år 2000. Statskonsult ga allerede i 1997 ut et veiledningshefte i utforming av slike erklæringer (Statskonsult 1997): Hensikten med ytelseserklæringene er «*Å danne grunnlag for realistiske forventninger hos brukerne og å skape tillit til den offentlige forvaltningen.*» De «*kan brukes i tilknytning til alle typer offentlige tjenester.*» Dette ses også som et ledd i forvaltningens arbeid med kvalitetsutvikling. Definisjonen på kvalitet i forhold til ytelsesdeklarasjonene er som følger: «*Formelle krav til kvalitet på offentlig tjenesteyting er som oftest fastsatt av politiske myndigheter og nedfelt i lover og forskrifter*» «*Kan også vurderes ut i fra i hvilken*

grad tjenesten tilfredsstillter brukernes behov». Det er interessant at det her ikke bare eksplisitt, men så ensidig fokuseres på lover og forskrifter foruten vektleggingen på brukernes behov.

3.3 Oppsummering

Et hovedskille kan man si går mellom to *typer* kvalitet:

- *Produktkvalitet*, som er kvalitetsegenskapene ved sluttresultatet, produktet eller tjenesten
- *Prosesskvalitet*, som er kvaliteten ved selve prosessen fram til resultatet

I tillegg kan servicekvalitet ses enten som en egenskap ved tjenesten /produktet, der det er en integrert del, eller en del av prosessen, det som skal til for å framskaffe sluttresultatet.

Når det gjelder hva som legges inn som standard, og hvem som er sentral i utformingen av disse, skilles det også mellom tre typer. En kan la produktet/eller tjenestens teknisk mulige optimale kvalitet bestemme nivået, eller produsenten/tjenesteyter fastsetter hva som skal være den ønskete kvaliteten, og det er ikke nødvendigvis den optimale teknisk sett. Det er dette siste som i dag er den mest vanlige definisjonen eller fastsettingen av kvalitet i offentlig sektor. Det går også an å tenke seg at en sikrer optimal prosess og at en dermed aksepterer resultatet som da kommer fram som optimal kvalitet (gitt at produktet eller tjenestens art/innhold er definert). Rent brukerbaserte definisjoner er ikke vanlige, men i større og større grad trekkes brukerkrav og brukerbehov inn i fastsettingen av krav.

Offentlige virksomheter møter ofte mange problemer når kvalitet skal defineres, når mål for kvalitet skal fastsettes. Ikke bare kan en offentlig etat ha til dels motstridende mål, men den ”optimale” kvaliteten kan mange ganger være vanskelig å fastsette. Dessuten er det ofte ikke snakk om optimal kvalitet men praktisk kvalitet, og kvalitet tilpasset ressurser og politisk satte standarder og mål.

4

KVALITETSMODELLER

Det er ulike skoleretninger og tradisjoner i kvalitetsbevegelsen. Noen modeller er utviklet for å sikre at standarder og rutiner blir fulgt, for eksempel ISO-9000. Modeller med utspring i Japan, med systemer og teknikker som kvalitetssirkler, eller Totalkvalitetsledelse (TKL) legger mer vekt på prosesser og kvalitetsutvikling (Wilkinson & Willmott 1995:8).

4.1 Ulike begrep

Det er mange begrep ute og går i dette bildet, og mange av disse brukes noe ulikt i ulike sammenhenger. Vi vil også her komme til å bruke noen begreper upresist og om hverandre, f.eks. kvalitetsmodell og kvalitetssystem. I prinsippet setter vi imidlertid opp et skille mellom kvalitetsmodell og kvalitetssystem, hvor systemer utvikles ut i fra en tenkning eller en modell. En kan godt si at det blir en kamp om hvordan en skal bruke språket, hvilke uttrykk og betegnelser som skal få representere ulike modeller eller systemer, gi ønskete assosiasjoner og gode konnotasjoner. For vårt formål er det viktig å lage et språklig skille som kan brukes i den videre framstillingen. I vårt videre arbeid vil vi derfor i hovedsak holde oss til noen definisjoner som ikke nødvendigvis samsvarer med de betegnelse og definisjonene som benyttes i kvalitetslitteraturen ellers.

- *Kvalitetsmodell* = et overordnet konsept eller tenkning om kvalitet og organisasjon
- *Kvalitetssystemer* eller *kvalitetstiltak* = operasjonaliseringen av modellene, dvs. kvalitetsarbeidet med dets metoder og teknikker
- *Kvalitetskontroll* = tiltak eller systemer som kontrollerer og sikrer etablerte standarder

- *Kvalitetsutvikling* = systemer eller metoder for kontinuerlig forbedring
- *Totalkvalitetsledelse* = kvalitetsutvikling og prosesskvalitet på alle nivåer

Innen en kvalitetsmodell som ISO 9000, brukes betegnelsene kvalitetssikring, kvalitetsstyring og kvalitetsledelse. For eksempel betegner ISO et kvalitetssystem som: ”Organisasjonsstruktur, prosedyrer, prosesser og resultater som er nødvendige for å iverksette kvalitetsledelse” (ISO 8402).¹ Tittelen på ISO 9001:1994 er ”Modell for kvalitetssikring”.² Vi prøver med hensikt å unngå å bruke begrepet kvalitetssikring i denne framstillingen, til tross for at dette kanskje er det mest utbredte begrepet for å betegne kvalitetsarbeid. Det skyldes at det virker som om kvalitetssikringsbegrepet blir brukt om veldig ulike fenomener, fenomener som vi her ønsker å skille fra hverandre. Å sikre kvalitet gir også noe utydelige konnotasjoner. Vi mener begrepene kvalitetskontroll og kvalitetsutvikling skiller bedre mellom to fenomener innen systemene, og hvor noen legger mer vekt på det ene eller det andre³. Dette utelukker ikke at en for eksempel kan betegne ISO som et kvalitetssikringssystem.

4.2 Ulike modeller

Kvalitetsutvikling

I noen deler av norsk industri (f.eks. ved Norsk Hydro, Porsgrunn) har japansk inspirerte kvalitetssystem i form av kvalitetssirkler og kvalitetsledelse vært i bruk siden slutten av 1970-tallet (Aune 1993). Forløperen til disse ble utviklet i Japan allerede på 1950-tallet under betegnelsen ”Total Quality Management (TQM). I statlig sektor ble totalkvalitetsledelses (TKL)- prinsipper lagt til grunn for utviklingsprosjekt i NSB i 1990-1994 (Berg 1998). *Totalkvalitetsledelse* er en

¹ I henhold til den nyeste ISO-versjonen er kvalitetssystem ”System for å etablere kvalitetspolitikk og kvalitetsmål for å nå disse målene” (ISO 9000:2000).

² Tittelen på ISO 9000 i 2000 serien er: ”Quality management systems”

³ Dette skillet blir også betegnet som et skille mellom kontroll og læring. Se for eksempel. Sitking, Sutcliffe og Schroeder 1994.

ledelsesmodell som legger vekt på at hele organisasjonen, fra toppledelse til frontlinjepersonell skal bidra til at kunden får best mulig produkt til lavest mulig pris gjennom ledelsesengasjement, kundeorientering, bred medvirkning, kontinuerlig forbedring i en læringsprosess, kontroll med kvalitet og prosess (Røvik 1998:56). Hovedfokus legges på kontinuerlig forbedring og medvirkning (Morgan & Murgatroyd 1994, Carr & Littman 1990, Hill 1995, Berg 1995b, 1997.) Det finnes to hovedkategorier systemer som utvikles under overskriften total kvalitetsledelse, en såkalt "hard" og en "myk" variant (Wilkinson og Wilmott 1995), men med varierende innslag av det ene eller det andre. Den harde varianten legger stor vekt på "harde" teknikker i måling og registrering (statistikk) av kvaliteten og prosessene, og avvikshåndtering basert på dette. Den myke varianten er mindre opptatt av statistisk basert kontroll og mer opptatt av "mykere" former for læring og forbedring. Det er imidlertid ingen presise oppskrifter på metodikker eller verktøy som sammen skal utgjøre et TKL-system.

Kvalitetskontroll

Kvalitetskontrollsystemer involverer ikke i samme grad medarbeidere, og er ikke på samme måte lagt opp som kontinuerlig forbedringsarbeid. Etablering av standarder, rutiner og prosedyrer er en viktig del av et slikt system. Det kan dreie seg om standarder for resultater eller standarder for prosess. Når standarden er fastlagt, består systemet hovedsakelig i å føre kontroll med og rette opp eventuelle avvik. Forbedringsarbeidet ligger da i denne avvikshåndteringen. ISO 9000-serien er slike systemer. Poenget med disse er at virksomheten skal dokumentere at de i sine rutiner og prosedyrer følger den angitte standard for derigjennom å bli sertifisert av et utenforstående sertifiseringsorgan. Et viktig poeng her er nettopp at man med sertifisering får inn en «nøytral» part. Kunder kan kreve at deres leverandører er ISO-sertifisert. ISO 9000 er utviklet for industrien, og er et relativt nytt kvalitetskonsept. Det ble systematisert og spredt først i siste halvdel av 1980-tallet. I dag er det laget ISO-standarder som også er ment å

skulle kunne anvendes i tjenesteytende sektor, og standarder for organisering av kvalitetsarbeidet (kvalitetsledelse). Mange virksomheter i dag bruker imidlertid ISO standardene, eller tenkningen som utgangspunkt for sitt kvalitetsarbeid uten å søke sertifisering. Et felles kjennetegn ved disse systemene er en utstrakt bruk av standardiserte prosedyrer og rutinebeskrivelser. I år 2000 ble ISO 9000 serien revidert og det er innført en ny ISO standard med betegnelsen ISO 9000:2000. Denne er ment å skulle kunne dekke offentlig sektor bedre enn den foregående serien gjorde, og også i større grad legge til rette for kontinuerlige forbedringer.

Internkontroll er også en metode eller teknikk som består i å kontrollere en virksomhets aktiviteter gjennom å revidere dens systemer (systemrevisjon). Dette er en metode for offentlige tilsyn som i dag er mer og mer utbredt. Internkontrollsystemer har de siste 15 år vært spesielt knyttet til helse- miljø og sikkerhetsområdet. I internrevisjonssammenheng har dette begrepet inkorporert flere forhold, som økonomi og kvalitet. Statlige tilsyn kan føre kvalitetskontroll med sine brukere ved å kontrollere/revidere deres systemer. Det samme prinsippet kan også anvendes på forvaltningen internt.

Andre systemer eller metoder

Det utvikles også metoder og teknikker som på ulike vis griper inn i eller nyttes som del av kvalitetsarbeidet, for eksempel benchmarking (å sammenlikne mellom enheter, tiltak e.l. langs nærmere fastsatte parametere) (Andersen & Pettersen 1997). Det siste som er på vei inn i offentlig sektor etter å ha blitt utviklet med sikte på privat sektor er også en ganske fersk modell: Balanced Scorecard (Balansert målstyring på norsk). Parallelt med dette, har det vært en utvikling av ulike kvalitetspriser og konkurranser. I privat sektor har konkurranser om å bli tildelt utmerkelser som "Årets bedrift" eller "Årets leder" osv. eksistert fra 1970-tallet. Fra slutten av 1980-tallet har det imidlertid vært nærmest en eksplosjon i antall slike priser og utmerkelser. "The Malcolm Baldrige National Quality Award" (1988) fra USA, har

vært en forløper for bl.a. "The European Quality Award" (1992). Denne deles ut av The European Foundation for Quality Management (EFQM), som startet opp sin virksomhet i 1988. Ved forvaltningshøyskolen i Speyer i Tyskland har de utviklet en egen pris som har vært delt ut siden 1991. Slike konkurranser og priser er i løpet av 1990-tallet også blitt svært utbredt i offentlig sektor (Berg 1995a, Löffler 1995). Norsk forening for kvalitet gir ut en norsk kvalitetspris basert på den europeiske.

Disse prisene baserer sin utvelgelse mer og mer på at virksomhetene skal ha tilpasset seg systematiserte modeller med detaljerte kriterier for hva som utgjør en god organisasjon. De kriteriene for god organisasjon og drift som ligger i disse modellene får konsekvenser for hvordan virksomheter begynner å tenke organisasjon og kvalitet. EFQMs modell oppfattes å være et omfattende rammeverk som f.eks. et system etter ISO standardene kan legges inn i. EFQM modellens tenkning kan også i prinsippet være et rammeverk for et total kvalitetsledelsessystem. Det er også blitt ganske vanlig at disse kvalitetsprismodellene kalles total kvalitetsledelse. I EU har man utviklet en egen modell som en forenklet variant av EFQM kalt "Common Assessment Framework" (CAF). Dette er ment å skulle fungerer som et rammeverk for kvalitetsarbeid i offentlig sektor inne EU og da kunne fungere slik at det skal gå an å sammenlikne tjenester og virksomheter mellom land. Disse modellene er nå på full fart inn i offentlig sektor i Europa, og spres via møter, seminarer, konferanser og kongresser.

De etablerte kvalitetsorganisasjonenes virke bidrar også til å spre organisasjonstenkning. European Organization for Quality fra 1956 har kvalitetsorganisasjoner fra samtlige 31 europeiske land som medlemmer, bla Norge med Norsk forening for kvalitet. Gjennom organisatorisk arbeid, seminarer, kongresser, og opplæringsprogram samt sitt tidsskrift "European Quality" spres informasjon om nye ideer, modeller og verktøy. I USA og Japan finnes lignende organisasjoner, og det er en rekke internasjonale tidsskrifter omkring temaet kvalitet.

4.3 Kritikk mot systemene

Det reises en god del kritikk mot de ulike typene systemer. ISO-lignende systemer kritiseres for å være rigide, konserverende og lukkede (interne). Verdikjeden mellom leverandører og kunder inkorporeres ikke i systemet, noe som er fundamentalt i den Japanske kvalitetstenkingen (Seddon 1997).⁴ Nå kan det imidlertid på mange måter virke som om det er de ISO-baserte eller lignende systemene som best lar seg kombinere med logikken i det statlige mål- og resultatstyrings-systemet. Justervesenets informanter understreker for eksempel at de ser tildelingsbrevet som en kontrakt mellom overordnet myndighet og tjenesteleverandør som beskriver hva som skal gjøres og økonomiske rammer. Forvaltningslovens krav gir en del av rammene (prosedyrene) for hvordan arbeidet gjøres. Og at disse rammene og virkemidlene er i tråd med ISO-tilnærmingen.

Total kvalitetsledelse blir i sin tur kritisert for å være for upresist og lite konkret. På den andre siden kritiseres total kvalitetsledelse, når det gjennomføres i sin «harde» variant, etter Demings og senere oppskrifter, for også å være tallfiksert, manual- og prosedyrefiksert (Sutcliffe, Sitkin & Schroeder 1994, Berg 1995b). I prinsippet innebærer de tradisjonelle (japansk inspirerte) kvalitetsmodellene en "ansvarliggjøring" av ledelse og ansatte for forbedringer av produksjonen (Wilkinson & Willmott 1995:4). Men nå reises det også spørsmål om i hvilken forstand disse systemene faktisk innebærer økt selvstendighet og beslutningsmyndighet til de utøvende nivåene (McArdle m.fl. 1995, Kerfoot & Knights 1995). Kerfoot & Knights (op.cit.) hevder også at betydningen av *hierarkiene* blir både tilslørt og vedlikeholdt i kvalitetsledelsessystemer. En diskusjon føres også om hvorvidt TKL kan forenes med mål og resultatstyring. Der er ulike syn (Sundby og Wøien 1993, Hersvik & Nesheim 1995, Berg 1995b, 1997).

⁴ I 2000 versjonen av ISO, er det lagt mer vekt på prosessene og verdikjeden leverandør-kunde.

Hvordan står så ISO og TKL i forhold til hverandre? En kan si at TKL er en videre, mer omfattende modell enn ISO. ISO kan i prinsippet utgjøre et fundament i et TKL system. Samtidig skal det ikke underslås at det også reises spørsmål i litteraturen om TKL og ISO i virkeligheten er kompatible (Internet conference 1996, Wiele, Dale & Williams 1997). En kritikk som rettes mot alle typer generelle oppskrifter for ledelse og organisering er at de foreskriver spesifikke løsninger som almenlydige uavhengig av kontekst. Både Crosby (1979), Deming (1982) og Juran (1986) kan i sine framstillinger at total kvalitetsledelse tolkes slik.

4.4 Fire hovedtyper

Vi kan si at det går et hovedskille mellom *kvalitetskontroll*⁵ og total-kvalitetsledelse eller *kvalitetsutvikling*. Dette er modeller eller oppskrifter på kvalitetssystemer som eksisterer i håndbøker og ledelseslitteratur. Det er imidlertid en tredje type kvalitetsarbeid som kan karakteriseres som en *pragmatisk tilnærming*. Her tilnærmer man seg kvalitetsarbeidet ut i fra lokale og tidsbestemte behov og bruker ulike modeller og teknikker etter som de passer, gjerne kombinert med lokale løsninger. I en organisasjonsteoretisk sammenheng, ville denne varianten kalles situasjonsbestemt (Lawrence & Lorsch 1967). Det finnes imidlertid også en fjerde type kvalitetsarbeid som kanskje er den mest utbredde innen forvaltningen. Den omtales ikke og beskrives da heller ikke i litteraturen om kvalitet: Den *integrerte tilnærmingen*. Mange etater og virksomheter har et kvalitetsarbeid, men inkorporert i det daglige arbeidet på en slik måte at det ikke fremstår som en spesifikk egen satsing. Dermed kan vi formulere fire hovedtyper for kvalitetsarbeid: kvalitetskontroll, kvalitetsutvikling, en pragmatisk og en integrert tilnærming. Vi kan da oppsummere disse med fire stikkord:

- Kvalitetskontroll
- Kvalitetsutvikling

⁵ Mange vil her holde fast ved begrepet kvalitetssikring

- Pragmatisme
- Integrering

Hvilke typer kvalitetsarbeid som preger offentlig sektor er langt på vei avhengig av hva slag tenkning og modeller som er ”ute å går” i det etter hvert store og kompliserte landskapet kvalitetsbevegelsen utgjør. Kvalitet er blitt business. Store og tunge organisasjoner er påvirkere i dette markedet. Men man er også avhengig av hva slags føringer som evt. blir lagt på sektoren fra overordnet og politisk nivå. Samtidig kommer virksomhetenes eget rasjonale inn i bildet; hva som passer i den konkrete og lokale virkelighet. Modeller brynes mot disse føringene, og som nevnt over, systemene og teknikkene som utvikles, er kanskje pragmatiske og inkrementelle.

DEL II

KVALITETSARBEID I STATEN

5

HVA SKJER MED KVALITET I OFFENTLIG SEKTOR?

Det er ingen overordnet felles strategi eller satsing på kvalitetsutvikling i statlig sektor i Norge. Et unntak er at Regjeringen i 1998 gjorde vedtak om at alle statlige virksomheter skal ha utarbeidet serviceerklæringer innen utgangen av år 2000. Staten har imidlertid utviklet kvalitetssikringsmodeller eller krav til slike overfor kommunesektoren på spesifikke oppgaveområder. Dette innebærer at når de statlige etatene har utviklet eller tatt i bruk kvalitetstiltak så har det vært på egne premisser. Noen etater har her vært tidlig ute, enten med å gjennomføre forsøk i deler av virksomheten, eller ved å utvikle kvalitetssystemer for hele etaten. Helhetsbildet i 1999 er imidlertid preget av at det ikke er mange etater/virksomheter som har systematiske og omfattende kvalitetstiltak.

5.1 Offentlige vedtak og dokumenter om kvalitetsarbeid

Som vi tok opp innledningsvis er kvalitet og kvalitetsbegrepet ikke noe nytt i diskursen om offentlig forvaltning og tjenesteyting. Kvalitet har alltid vært del av offentlig sektors tenkning om prosesser og resultater. Det er hva man legger i kvalitetsbegrepet og hvordan man omtaler det som har endret seg. I stedet for å snakke om riktig og god saksbehandling, riktige/korrekte ytelser snakker vi i dag om kvalitet.

Først de siste årene er kvalitetstiltak blitt fremmet fra sentralt hold på spesifikke tjenesteområder i statlig og kommunal sektor. Eksempelvis: Stortingets vedtak om at det skulle innføres et kvalitetssystem da Luftfartsverket ble omorganisert til forvaltningsbedrift i 1993, konsekvensene for Statens næringsmiddeltilsyn av EØS direktiv som krever at matanalyser som er grunnlag for myndighetsvedtak må utføres av næringsmiddellaboratorier som er akkreditert, og Sosial- og helsedepartementet og Statens helsetilsyns kvalitetsforskrifter overfor

kommunene. Ellers har det vært gjennomført forsøk med servicekontor i flere kommuner (Lunde m.fl. 1997). I forslagene på videreføring av dette blir brukermedvirkning og kvalitetsforbedringer fokusert (Statskonsult 1998).

Statskonsults veiledninger

I 1997 tok Statskonsult initiativ til en konkurranse: «Brukeretat-97». Her ble de etater som kunne vise til de beste initiativene med henblikk på brukerorientering, belønnet. Statskonsult har laget to veiledninger i kvalitetsarbeid for offentlig sektor. Den første kom i 1991 (Statskonsult 1991), den andre i 1996 (Statskonsult 1996). Den siste hadde en sterkere brukerorientering enn den første. Veiledningen er en generell gjennomgang av kvalitetstenkning og modeller med spesifikk relevans for offentlig sektor.

Samtidig tok Statskonsult initiativ til et "Nettverk for kvalitet i staten" i 1995. Statskonsult arrangerte flere seminar årlig med et spekter av innledere. Deltakelsen var stor fra mange av de sentrale statlige etatene og det er et spørsmål om ikke dette forumet har bidratt til erfaringsutveksling og spredning av bestemte former for kvalitetsinitiativ.

Ytelsesdeklarasjoner

Brukerorienteringen ble ytterligere forsterket ved Regjeringens vedtak om at alle statlige virksomheter skal ha utarbeidet ytelsesdeklarasjoner innen år 2000. Statskonsult har gitt ut veiledninger også til dette arbeidet (Statskonsult 1997: Ytelsesdeklarasjoner. Varefakta på offentlige tjenester. Veiledning.) Slike serviceerklæringer er blitt utprøvd bla i deler av trygdeetaten. Hensikten med ytelsesdeklarasjonene er: «Å danne grunnlag for realistiske forventninger hos brukerne og å skape tillit til den offentlige forvaltningen». De ses som et ledd i forvaltningens arbeid med kvalitetsutvikling og kan brukes i tilknytning til alle typer offentlige tjenester. Det er verd å merke seg at erklæringene ikke skal være bindende.

Så vidt vi har kjennskap til, foreligger ingen andre generelle sentrale vedtak eller instruksjoner overfor statlige etater om at spesifikt kvalitets-

arbeid skal iverksettes, eller hvilken form dette i så fall skal ha. Statskonsults veiledninger er ikke retningsgivende, kun veiledende. Det betyr at det er opp til den enkelte etat eller virksomhet å velge om det skal satses spesifikt på dette og i så fall på type og omfang av satsingen. På to store sektorer, skolesektoren og helsesektoren, griper imidlertid staten styrende inn overfor kommunene også på kvalitetsområdet:

Skolesektoren

Det som kjennetegner skolesektoren er at det er kommuner (grunnskole) og fylkeskommuner (videregående opplæring) som er «skoleeiere», mens det alltid har vært en sterk statlig styring av sektoren. Tradisjonelt synes det som om sikringen av kvalitet i denne sektoren har vært fundert på to «pilarer»:

På den ene siden en utstrakt innramming av virksomheten gjennom en detaljert lovgivning, regelsystemer og instruksjer. På den andre siden vekt på (og tillit til) den profesjonelle kompetansen til lærerne og dermed en høy grad av individuell autonomi i den daglige lærergjerning.

Etter vekt på desentralisering (spesielt etter iverksetting av nytt inntektssystem for kommunene i 1986), og en derav følgende avregulering fra sentralt hold, kom en fornyet fokusering på *resultater* (Lauvdal 1996). OECD-gjennomgangen av norsk utdanning i 1988 (OECD 1988) reiste et grunnleggende (og tidsriktig) spørsmål: Hvordan kan staten vite at de mål som er nedfelt i sentrale dokumenter, virkelig blir gjennomført? Dette ga avsparket for en vektlegging på mål- og resultatstyring, med sterkt fokus på dokumentasjon av resultater. Det ble etablert systemer for resultatrapportering.

Ved iverksetting av reformene i grunn- og videregående skole på 90-tallet kom fokus på prosesskvalitet (knyttet til resultater) i fokus. For første gang (1995) ble et system for kvalitetsvurdering forskriftsfestet. Forskriften påla den enkelte skole (og lærebedrift i videregående opplæring) å «foreta en løpende vurdering av i hvilken grad skolens/ lærebedriftens organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplær-

ingen bidrar til å nå de mål som er fastsatt i de fagspesifikke og den generelle delen av læreplanene». Kommuner/fylkeskommuner ble samtidig pålagt et ansvar for at en slik skolevurdering ble foretatt ved skolene.

Ved iverksetting av Reform 94 i videregående opplæring kom et nytt aspekt for kvalitetssikring inn. For fagopplæringens vedkommende skulle opplæringen skje etter en såkalt 2+2 modell, 2 år i skole, så to år som lærling i bedrift. Det ble utviklet et «hybrid» system som kan betegnes som et *partnerskap* mellom det offentlige og partene i arbeidslivet. Det gjaldt både utvikling av planer, dimensjonering av tilbud, gjennomføring av opplæring, prøving og sertifisering og den løpende styring og organisering. Det offentlige skulle overta en del av den opplæringen som tidligere hadde ligget i bedriftene. Partene i arbeidslivet stilte derfor spørsmålet: hvordan kan vi sikre at kvaliteten på denne opplæringen tilfredsstillende våre behov? De la altså stor vekt på *dokumentasjon* av virksomheten, og de foreslo iverksettingen av et kvalitetssystem basert på prinsipper for total kvalitetsledelse, men som ble nedfelt i videreføring av en såkalt opplæringsbok (loggbok) for lærlinger som hadde vært brukt i fagopplæringen i bedrift. Denne opplæringsboken ble nok av den politiske ledelse i departementet sett som en mulighet til å inkorporere kvalitetssikring i målstyringstenkningen, gjennom at det ble utformet en standardisert opplæringsbok som tok utgangspunkt i mål- og delmål i de nye læreplanene. Elevene skulle, sammen med sine lærere, nærmest krysse av i hvilken grad målene var oppnådd. Opplæringsboka ble et målbasert kvalitetssikringssystem som for første gang ville fremtvinge en dokumentasjon av virksomheten i klasserommet. Lærerprofesjonen reagerte sterkt på dette nye kontrollregimet som de oppfattet som en dramatisk reduksjon av deres profesjonelle autonomi, og at denne var basert på en mistillit til deres profesjonelle kompetanse (Blichfeldt, Deichman-Sørensen & Lauvdal 1998). Da Stortinget likevel i 1997 vedtok at opplæringsboka skulle tas i bruk på de yrkesfaglige studieretninger, oppfordret Lærerforbun-

det sine medlemmer til å boikotte pålegget⁶, og motstanden gjorde at opplæringsboka aldri ble pålagt tatt i bruk. Da Jon Lilletun overtok som minister, gikk han inn i forhandlinger med de ulike parter for å finne en løsning, noe som resulterte i St.m. nr 28 (1998-99)⁷. Her legges det mindre vekt på kontroll og dokumentasjon, og mer vekt på kvalitetsutvikling knyttet til utviklingsarbeid, erfaringsutveksling og erfaringsbearbeiding, og at kommunene samtidig har ansvar for oppfølging og veiledning.

En skulle dermed tro at kvalitetskontroll ble snudd til kvalitetsutvikling. Men samtidig har kommunesektoren grepet ballen, og i verksatt forskjellige kvalitetssystemer. Det finnes eksempler på «revisjoner» av skolenes virksomhet utført av et utvalg foreldre, utvikling av systemer basert på rutinebeskrivelser, ISO-sertifisering av skoler. Sentralt har Kommunenes Sentralforbund⁸ utviklet og prøvd ut såkalte kvalitetsindikatorer for kommunal virksomhet, deriblant skolesektoren (Kommunenes sentralforbund 1999).

Helse- og omsorgssektoren

På helse- og omsorgssektoren legger Staten også økt vekt på resultatinformasjon i forhold til kommunene. Styrings- og informasjonssystemet for helse- og sosialtjenesten i kommunene som ble tatt i bruk i 1992 er en variant av mål- og resultatstyring overfor kommunene hvor en søker å ivareta statens behov for styring og styringsinformasjon og kommunenes selvvråderett (Kopperstad 1998a:36). Hvert år sender Sosial- og helsedepartementet ut rundskriv med nasjonale mål og hovedprioriteringer og sammenlikningstall for helse- og sosialtjenesten i kommunene. Fylkeslegene og Fylkesmennene skal med utgangspunkt i de nasjonale målene og hovedprioriteringene og tallmaterialet vurdere tjenestetilbudet på prioriterte områder. På grunnlag

⁶ Som resulterte i en dom i Arbeidsretten (som de hadde forutsatt)

⁷ «Mot rikare mål. Om einskapskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregående opplæringa».

⁸ I samarbeid med et forskningsmiljø og et konsulentselskap

av disse vurderingene skal de plukke ut enkelte kommuner med sikte på en dialog som skal skape basis for et bedre tjenestetilbud.

Kvalitetsaspektet er en del av de nasjonale målene, selv om kvalitetsmålene er generelle og lite operasjonaliserte. F.eks. finner vi formuleringer som: at «hele folket skal sikres tjenester av god kvalitet», tilbudet av helsetjenester skal være «faglig forsvarlig og tjenestetilbudet skal utbygges «kvalitetsmessig» slik at de gir den enkelte trygghet for nødvendig, individuelt tilpassete tjenester.

Det har vært jobbet med å utvikle kvalitet gjennom prosjekter og systematiske tiltak mange steder i norsk helsevesen. Det ble avdekket behov for en nasjonal strategi for å støtte og sikre sammenheng i kvalitetsarbeidet. I 1995 presenterte Sosial- og helsedepartementet og Statens helsetilsyn en «Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helsetjenesten». Formålet med strategien var å omtale overordnede mål, verdier, ansvar og oppgaver. Strategien er ikke en oppskrift på kvalitetsarbeid, men den skal klargjøre oppgavene og motivere alle til å delta i en samlet plan. Det overordnede målet er at alle virksomheter innen norsk helsetjeneste skal ha etablert effektive og helhetlige internkontroll/kvalitetssystemer for sin virksomhet innen utgangen av år 2000. Fylkeslegene skal føre tilsyn med at den instansen som har ansvaret for tjenesten planlegger og bygger opp slike kvalitetssystem/internkontrollsystem. Satsingen har hatt form av prosjekt og med en implementeringsperiode 1995 – 2000. Sentralt har dette arbeidet vært forankret i Statens helsetilsyn og med en totalramme på 8-12 millioner kroner pr. år i 5 år. Her har man hatt en egen seksjon for tilsyn og kvalitet. Et sentralt tiltak knyttet til strategien var etablering av et kvalitetsrådgiverprogram (1997-2001). Dette programmet gjelder kommunehelsetjenesten og med forankring ved fylkeslegekontorene. Det ble ansatt egne kvalitetsrådgivere ved landets 19 fylkeslegekontor. Ellers har prosjektet finansiert en rekke ulike delprosjekter, tiltak og enkeltforsøk i helsesektoren.

I 1997 ble det utarbeidet kvalitetsforskrifter for pleie- og omsorgstjenestene (Sosial- og helsedepartementet, Rundskriv I-13/97). Forskriftene innebærer ulike juridiske bindinger på kommunenes styring av tjenestene. Her har kvalitetsarbeidet fått klare retningslinjer og en klar metode. Det er snakk om internkontroll og systemrevisjon. Kommunene skal utarbeide skriftlig nedfelte prosedyrer som skal sikre at brukerne får tilfredsstilt nærmere spesifiserte grunnleggende behov. Et internkontrollsystem skal sikre og dokumentere at arbeidet blir utført i samsvar med kravene som er fastsatt i forskriften. Statens helsetilsyn og fylkeslegene skal ha tilsyn og kontroll med at kommunene etterlever forskriften. Tilsynet skal i hovedsak utføres som systemrevisjoner. Systemrevisjon er definert som systematisk granskning av virksomheten for å fastslå at internkontrollaktivitetene er tjenlige til å oppnå virksomhetens mål. Det virker ikke som om det er noen klare koplinger mellom Styrings- og informasjonssystemet og Nasjonal strategi for utvikling av kvalitet i helsetjenesten. En eventuell kopling mellom informasjonssystemet og kvalitetsforskriftene er heller ikke drøftet i noen av dokumentene.

KOSTRA er en rapporteringsordning som etter planen innen 2001 skal brukes av alle norske kommuner og som vil være en mål og resultatrapportering mellom staten og kommunene på andre kommunale sektorer. I en opplæringsrapport utarbeidet for KOSTRA prosjektet heter det at entydige definisjoner og lettere tilgjengelige data skal gjøre det lettere for kommunene å gjennomføre «benchmarking», dvs systematisk sammenlikne seg med andre kommuner med sikte på å avsløre vilkår for effektivisering i egen virksomhet (Fürst og Høverstad, 1997:97).

St. m. nr. 21 (1998-99): Rehabiliteringsmeldinga formulerer som mål «betre kvalitet, meir rasjonell drift og organisering, og eit sterkare fokus på brukarane i helse- og omsorgstenestene». Her skal «alle» gode mål for offentlig sektor ivaretas på en gang.

5.2 Konkret kvalitetsarbeid i statlige virksomheter

Pragmatikk og forsøk

En studie utført i begynnelsen av 1990-tallet, av god organisasjon og ledelse i staten hvor ti ulike virksomheter ble analysert, viste at disse virksomhetene oppnådde gode resultater, men uten en spesifikk satsing med kvalitet som overskrift (Berg 1995a). Det var ikke ensbetydende med at ikke kvalitet sto på dagsordenen i disse virksomhetenes drift. De hadde en sterkt utviklet kvalitetsorientering, men en pragmatisk og integrert tilnærming til tiltak og metodikker.

Ved begynnelsen av 90-tallet ble det også satt i gang noen få prøveprosjekter med å utvikle kvalitetssystemer i statlige virksomheter i regi av Senter for bedre arbeidsliv, som bidro med kompetanse og midler til utviklingsarbeid (Berg 1998). Disse prøveprosjektene var noen av de første satsingene på utviklingsarbeid hvor kvalitet ble satt opp som et sentralt begrep. Noen prosjekter gikk ut på å utvikle totalkvalitetsledelse (TKL), andre på å oppnå ISO-sertifikat, og andre igjen på å utvikle forbedrede styringssystemer hvor kvalitet var en mer implisitt målsetting via forbedrede rutiner og systemer. Alle prosjektene benyttet bred medvirkning fra de ansatte i utviklingsarbeidet. Prosjektene var hovedsakelig innen store samferdselsetater; posten, jernbanen og vegsektoren. To prosjekter var innen typer virksomhet med kontorstruktur; et stort ligningskontor og en reisebyråkjede (Berg 1998).

Til tross gode forbedringsresultater, fikk ikke disse prosjektene stor spredning innen sine respektive etater (med unntak av reisebyråkjeden). Det kvalitetselementet som lå i de prosjektene hvor målet om kvalitetsforbedring bare var implisitt, ble ikke alltid sett i sammenheng med andre satsinger på kvalitet etaten iverksatte. I de store etatene har ikke alltid den ene hånden visst hva den andre gjorde. Det har ofte manglet et overordnet og helhetlig grep om de store etatens organisasjonsutvikling.

Kartlegging av brukerorientering og kvalitetsarbeid

Ved årsskiftet 1996-97 kartla Statskonsult brukerorientering og kvalitetsarbeid hos fylkesmennene, direktoratene og tilsynsetatene. Et spørreskjema ble sendt til alle (29) statlige etater med tilsynsansvar (overordnet/sentralt nivå) samt alle (18) fylkesmannsembeter.

Det kom inn svar fra samtlige fylkesmenn.⁹ Generelt var få fylkesmenn som spesifikt arbeidet med kvalitetstiltak. Fylkesmannsembetene er inndelt i avdelinger. Avdelingsstrukturen er ikke nøyaktig lik i alle embeter, men i all hovedsak er de delt inn i en administrasjonsavdeling, en sosial- og familieavdeling, en beredskapsavdeling, en miljøvern- og miljøvern- og samordningsavdeling og en landbruksavdeling. Aktiviteten ble hos noen embeter rapportert avdelingsvis. I den grad fylkesmennene rapporterte at de hadde kvalitets-systemer virket det som om det var beredskapsavdelingenes kvalitets-sikring av beredskapsplanene de siktet til. Noen fylkesmenn refererte til rutiner i saksbehandlingen når de svarte på spørsmål om kvalitets-sikring. Noen refererte også til internkontroll i HMS arbeidet. Noen få fylkesmenn sa de har hatt brukerundersøkelse. Undersøkelsen ga oss ikke svar på hva slags undersøkelser dette hadde vært. Fylkesmennene i Nordland, Rogaland, Østfold, Oslo-Akershus var unntak. Her ble det rapportert mer aktivitet og fokus på kvalitet enn hos fylkesmennene ellers. I Nordland skulle de "starte et felles kvalitetsutviklingsprogram med vekt på brukerfokus», og de hadde besluttet å lage kvalitets-standarder og sikringsprosedyrer for saksbehandling. I Rogaland sa alle avdelingene med unntak av en at de jobbet med kvalitetsutvikling. De hadde laget et: «Program for kvalitetsutvikling i fylkesmanns-embetet» (desember 1996). De hadde også planlagt et felles kvalitets-utviklingsprosjekt 1997. I Østfold hadde man utarbeidet «Servicedek-larasjoner». Det innebar at de garanterer avklaring av samordnings-saker fra kommunene.

⁹ Denne undersøkelsen ble foretatt ved årsskiftet 1996-1997. Spørreskjemaet som ble sendt ut var ikke helt enkelt å besvare på en god måte, og det er derfor ikke alltid helt entydige svar som kan tolkes på en enkelt måte.

Fra 29 statlige virksomheter med tilsynsansvar kom det inn 18 svar. Basert på disse svarene kan vi bare trekke noen generelle konklusjoner.¹⁰ De færreste hadde utviklete kvalitetssystemer. Alt i alt må man si at det var lite samlet og systematisk arbeid mot kvalitetsutvikling. Tiltakene var noe spredte og tilfeldige. De som hadde noe hadde som oftest ISO systemer eller ISO-liknende systemer. Disse var først og fremst rettet inn mot tekniske analyser, målemetoder, laboratorievirksomhet. Men det var klare unntak. Blant de virksomhetene som hadde de mest utviklete systemene eller som hadde satset mest på kvalitetssikring hadde flere presentert sitt kvalitetsarbeid i Statskonsults «Forum for kvalitet».

På spørsmålet om kvalitetsstandarder ble det referert generelt mye til saksbehandlingstidsrutiner- og frister. Noen viste til forvaltningslovens bestemmelser mht saksbehandling som en standard og som et kvalitetsmål. Flere viste til det årlige tildelingsbrevet som fastsetter standarder og mål (og noen oppfatter dette å være kvalitetsmål). De fleste hadde internkontrollsystem på HMS. Noen hadde internkontroll på andre områder. Mange sa de la opp kvalitetsarbeidet etter ISO-standarder men ikke for sertifisering. Dette gjaldt spesielt de med laboratorievirksomhet.

«Forum for kvalitet i staten»

En rekke statlige etater har også redegjort for sine kvalitetsinitiativ i Statskonsults «Forum for kvalitet i staten» (1995-1998); blant andre Arbeidsmarkedsetaten (Aetat), Statens næringsmiddeltilsyn (SNT), Statens forurensningstilsyn (SFT), Skatteetaten, Luftfartsverket, Trygdeetaten, Sjøfartsdirektoratet. Her ble det også invitert forelesere fra inn- og utland for å redegjøre for kvalitetssatsinger i andre land og for modeller og systemer.

¹⁰ Blant de 11 som ikke svarte, var det noen etater som vi vet hadde kommet ganske langt i sitt arbeid med kvalitet. Dermed kan vi ikke trekke den konklusjon at de som ikke svarte ikke hadde noe å rapportere

5.3 Konklusjon

Det eksisterer ikke noe sentralt pålagt kvalitetsutviklings- eller kvalitetssikringssystem, e.l. for statlige virksomheter. De valg etatene gjør mht kvalitetsarbeid gjør de således på eget initiativ og på "fritt" grunnlag uten føringer ovenfra. Innen skolesektoren og omsorgssektoren har imidlertid staten gått inn med overordnede krav om kvalitetssikring. For helsesektoren utarbeides forskrift om internkontroll på området. Statskonsult har i løpet av 90-årene utarbeidet to veiledninger i kvalitetsarbeid. Samtlige statlige virksomheter er pålagt å utvikle serviceerklæringer innen utgangen av år 2000. Statskonsult har også utarbeidet veiledninger for dette.

Det var ulike grad av satsing på systematisk kvalitetsarbeid i de statlige etatene på det tidspunkt våre data ble samlet inn. Basert på disse svarene kan vi trekke noen generelle konklusjoner: Hos fylkesmennene var det lite spesifikt arbeid med kvalitet. De færreste virksomhetene forøvrig hadde utviklede kvalitetssystemer. Av de som rapporterte at de hadde eller var i gang med å utvikle systemer, viste de fleste til ISO systemer eller ISO-liknende systemer. Disse var først og fremst rettet inn mot tekniske analyser, målemetoder, laboratorievirksomhet. Mange sa de la opp kvalitetsarbeidet etter ISO-standarder men ikke for sertifisering. De fleste hadde internkontrollsystem på helse, - miljø - og sikkerhetsområdet. Noen hadde internkontroll på andre områder. Dette gjaldt spesielt de med laboratorievirksomhet.

Imidlertid har flere av de store etatene: Statens vegvesen, Norges Vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE), Kystverket, Landbrukstilsynet, Fiskeridirektoratet, Justervesenet, Luftfartsverket, Statens forurensingstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Sjøfartsdirektoratet og Arbeidsmarkedsetaten hadde utviklet et kvalitetssikringssystem etter prinsippene i ISO-9000 serien. Deler av virksomheten i noen av disse er også sertifisert. Noen virksomheter har ikke bare laget ISO-liknende systemer, men også latt enkelte deler av virksomheten sertifisere etter disse standardene. Full sertifisering er som nevnt over

hovedsakelig gjennomført der det i offentlig regi foregår laboratoriearbeid og lignende. Men vi har også eksempler på at for eksempel reisebyråvirksomhet og arbeidsformidling er blitt sertifisert.

Skal vi konkludere i forhold til vår inndeling i fire ulike kvalitets-systemer fra forrige kapittel, er den mest utbredte varianten kvalitetskontroll gjennom et standardiseringssystem. Noen av virksomhetene har tilnærmet seg dette på en mer pragmatisk måte, ved å lage en tilpasset variant, f.eks. Statens forurensningstilsyn, i deler av Aetat, m.fl. Noen etater uttrykte ”at virksomhetene er så mangeartede at det trengs veldig ulike tilnæringsmåter til dette med kvalitet” (NVE). Hvor utbredt en integrert tilnærming er, er vanskelig å si noe om, men vi kan ta utsagn på spørsmål om hva de mener med kvalitet som et tegn på ikke bare pragmatisme, men også at flere har en integrert tilnærming. På spørsmål om hva de mener med kvalitet ble det ganske ofte vist til operasjonelle begrep. På spørsmålet om standarder ble det referert mye til saksbehandlingsrutiner og -frister. Noen viste til forvaltningslovens bestemmelser mht saksbehandling som en standard og som et kvalitetsmål. Flere viser til det årlige tildelingsbrevet som fastsetter standarder og mål, og noen oppfatter dette å være kvalitetsmål og at den årlige tilbakemeldingen til departementet rapporterer i forhold til etablerte kvalitetsstandarder (for eksempel Kystverket). Toll- og avgiftsdirektoratet uttrykte at grundig virksomhetsrapportering ivaretar kvalitetsvurderingene og at strategiplanen og VP-manualen var uttrykk for at kvalitetssikring var innarbeidet. De hadde også en internrevisjon som ”følger opp kvalitetsarbeidet i organisasjonen”. Vanlige svar var således:

- at man opererer «i henhold til lov og forskrift». For eksempel vises det til Forvaltningslovens bestemmelser omkring saksbehandling
- at de opererer «i samsvar med tildelingsbrevet» og at det der er formulerte forventninger om oppgaver og mål.
- at «vi har kvalitetsmål innbygget i plandokumentene» dvs. strategisk plan, virksomhetsplanene, o.l.

- at man følger rutinebeskrivelser nedfelt i dokumenter, osv. for eksempel ved et kvalitetssikringssystem som ISO.

De som viser til ISO i svaret på hva de mener med kvalitet svarer da at kvalitet er riktig prosedyre. Kun noen få informanter viser til at kvalitet er «nedfelt/innbygget i alt vi gjør», «del av den totale/daglige virksomheten» eller lignende utsagn. Et problem med en integrert tilnærming er at en ikke nødvendigvis har utviklet et språk for kvalitet, og det blir dermed vanskelig å uttrykke de "riktige" svarene.

De pragmatiske og operasjonelle svarene vi har fått på spørsmål om hva de mener med kvalitet kan også være de statlige virksomhetenes måte å gripe oppgavestrukturens kompleksitet på. Målene er sammensatte og kvaliteten per se er ofte vanskelig å definere. Det er derfor både riktig og galt å legge definisjonene over i formuleringene i tildelingsbrev og resultatrapportering iht. økonomireglementet. En virksomhet (Direktoratet for Brann og eksplosjonsvern) gikk rett inn i kjernen på dette spørsmålet og uttrykte "ønske om hjelp til å definere hva som er kvalitet, og utarbeide resultatmål for oppgaver som er sterkt skjønnsmessig definerte dvs. resultatoppfølging av skjønnsmessige resultatmål". Hva kvalitetssystemer gjør med skjønnsbasert arbeid er imidlertid her bare et spørsmål vi reiser. Dette prosjektets andre del skal se nærmere på dette spørsmålet.

6

KVALITETSARBEIDET I 8 STATLIGE ETATER

Utgangspunktet for denne studien var et ønske om å kartlegge vanlige typer kvalitetsarbeid i statlig sektor. Arbeidsmarkedsetaten, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens forurensningstilsyn, Skatteetaten, Luftfartsverket, Trygdeetaten, Sjøfartsdirektoratet og Justervesenet er blant de etatene som har holdt på lengst med kvalitetsarbeid. En nærmere kartlegging av disse etatenes systemer ble derfor gjort i løpet av 1999.

Vi skal i det følgende presentere noen resultater fra denne kartleggingen. Den presentasjonen vi gjør er et bilde av situasjonen på vårparten i 1999. Etatene og kvalitetssystemene har utviklet seg videre, noen har gjennomgått til dels omfattende organisasjonsendringer. Vår framstilling gir nok et noenlunde riktig bilde av tendenser og trekk ved utviklingen. Vår informasjon skrives fra intervjuer og samtaler med ledelse eller kvalitetsansvarlige i de respektive virksomhetene, samt tilgjengelig dokumentasjon om virksomhetene og deres kvalitetsarbeid.

Vi presenterer først kort de åtte virksomhetene. Vi sier noe om hva slags kvalitetssystemer de har. Vi ser på hvordan og hvorfra initiativet til utviklingen av systemet kom. Og vi gjør også en kort oppsummering av hvilke erfaringer med disse satsingene virksomhetene selv bringer fram i våre intervjuer. Vi tar deretter for oss tre virksomheter mer utførlig. Disse tre eksemplene har vi valgt fordi de illustrerer ulike målsettinger med kvalitetsarbeidet, og også noe ulike tilnærminger. Vi beskriver hovedtrekk ved deres oppgaver/organisering, kvalitetsarbeidet/systemene i disse etatene, samt deres tanker omkring de valgene de har gjort med hensyn til kvalitet.

Til sist i dette kapitlet sammendrar vi erfaringene. Vi ser på hvordan de har organisert kvalitetsarbeidet og trekker noen konklusjoner om

mulige sammenhenger kvalitetssatsingene inngår i og som påvirker de valg som gjøres omkring modell eller system.

6.1 Kvalitetssystemer i åtte statlige virksomheter

Aetat (Arbeidsmarkedsetaten)

Aetat har ansvaret for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken (direktornivå), driver saksbehandling i forbindelse med utbetaling av dagpenger og attføringsstønader, formidling av jobber til arbeidssøkere, og av formidling av arbeidssøkere til de som etterspør arbeidskraft, yrkesrettet attføring og arbeidsmarkedstiltak som skal kvalifisere arbeidstakere til arbeid. Etaten har også en vikartjeneste. F.o.m. 1.7. 2000 har denne gått inn i en ny enhet (Aetat Bedrift). Denne har opprettet 15 lokalkontor flere steder i landet og tilbyr tjenester til arbeidsgiverne mot betaling, bl.a. vikarutleie. Vikarutleien blir da i en reell konkurransesituasjon med private utleieryrker av arbeidskraft.

Deler av etatens virksomhet er sertifisert etter ISO standard, andre deler er ikke sertifiserte men har et ISO basert kvalitetssikrings-system. Dette består av prosedyre og rutinebeskrivelser, kontroll og oppfølging. Systemet er forankret hos direktør og med egen kvalitets-sjef sentralt inntil 2000. Systemet ble utviklet på initiativ fra ledelsen og var en ovenfra styrt prosess. Direktørmøtet var beslutningstaker. Selve kvalitetsrutinene ble imidlertid utviklet basert på «bestep praksis» ute i organisasjonen og dermed med innspill fra den lokale organisasjonen. Kvalitetssystemet omfatter ikke etaten sentralt.

Justervesenet

Justervesenet er et direktorat under Nærings- og handelsdepartementet. Etaten har tre tekniske avdelinger. Legal metrologi som foretar typegodkjenning og justering av måle- og vektredskaper. Nasjonale normaler som har ansvar for de mest nøyaktige norske normalene for vekt og lengde. Avdelingen har et laboratorium for kalibrering ved fysiske eller kjemiske målinger, og har ansvar for temperatur, elektriske størrelser, mv. Norsk Akkreditering (NA) akkrediterer kalibrer-

ingslaboratorier og organer som sertifiserer virksomheter etter ISO-standarder, og sertifiserer laboratorier. Etaten har et landsomfattende apparat av distriktskontorer; 9 justerkamre.

Justervesenet har selv et ISO-basert system. Det er basert på rutinebeskrivelser forankret i manualer. Forankringen er hos toppledelsen og i linjeledelsen. I avdeling Norsk Akkreditering har man sitt eget kvalitetssystem, som må tilfredsstillende særskilte internasjonale krav for akkrediteringsorgan, for at NA skal kunne delta i internasjonale avtaler om gjensidig anerkjennelse. NA har egen kvalitetsleder. Initiativet til kvalitetssystemet kom fra ledelsen og prosessen var lederstyrt. Man kan på et vis si at Justervesenets akkrediteringsavdeling har ISO som del av sin «business». Det er ISO de arbeider med utad.

Luftfartsverket

Luftfartsverket er en forvaltningsbedrift som eier, driver og vedlikeholder flyplasser, leverer kontroll/navigasjons - og overvåkingstjenester til flyselskapene. Etaten eier og driver (i 1997) 45 av landets flyplasser og er inndelt i 11 regioner. Etaten er ansvarlig for sikkerheten på flyplassene, brann og havaritjeneste, så vel som bagasjehåndtering mm. En tidligere myndighetsfunksjon er nå skilt ut til Luftfartsinspeksjonen. Luftfartsverket forholder seg til bransjen nasjonalt og internasjonalt. Mye er regulert av internasjonale bestemmelser, og påvirkes av eller må følge opp internasjonale standarder og prosedyrer. Flyselskapene og reisende er viktige brukere eller kunder. Etaten tar seg også av parkeringsanlegg, utleie av næringsarealer på flyplassene og bagasjehåndteringssystemer samt brann- og havaritjeneste.

Ved omorganisering av Luftfartsverket til forvaltningsbedrift foreslo Samferdselsdepartementet i St.prp. nr.33 (1991-92) at Luftfartsverket skulle utvikle et kvalitetssikringssystem i alle ledd av virksomheten. Det ble også vedtatt at dette skulle være et kvalitetsledelsessystem basert på prinsippene i ISO 9004-2 og 9001. I forbindelse med dette ble det opprettet en egen stilling som kvalitetssjef og det er opprettet

en egen kvalitets- og sikkerhetsseksjon. Det er en kvalitetskoordinator i hver av de 11 regionene. På hver flyplass er det en kvalitetsansvarlig person. Initiativet til systemet ble tatt sentralt og utviklet som en top-down prosess, men med regional autonomi i utformingen av systemet.

Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet utfører tilsynsoppgaver og legger rammebetingelser for skipsfartsbransjen gjennom normering, informasjon, kontroll og service. Sjøfartsdirektoratet forholder seg til klaseselskapene innen skipsfarten, og møter den internasjonale kvalitetstenkningen gjennom sine brukere. Skipskontrollen er Sjøfartsdirektoratets feltorganisasjon og deler landet inn i 6 distrikter med i alt 19 skipskontrollstasjoner. Det er 7 regionale Sjøfartsinspektører.

De har satset på et system basert på ISO-9001, og utarbeidet en kvalitetshåndbok. Kvalitetshåndboken inneholder rutinebeskrivelser for løpende administrativ virksomhet. Systemet er i prinsippet forankret hos Sjøfartsdirektøren. En kvalitetssjef er øverste fagansvarlige i stab for systemet. Systemet er ellers, som ISO systemer er, forankret i linjeledelsen. Initiativet til systemet kom både fra ledelsen og organisasjonene. Etatens ledelse valgte å satse eksplisitt på ISO-sertifisering og kvalitetssjef ble tillagt disse oppgavene på bakgrunn av slik kompetanse fra tidligere arbeid.

Skatteetaten

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet. Direktoratet har den faglige og administrative ledelsen av underliggende etater. I ytterste ledd finner vi ligningskontorene og folkeregistrene samt de kommunale skatteoppkreverne. Et fylkesskattekontor er det regionale nivået sammen med Skattefogdene. Skatteetatens hovedbrukere er norske skatteyttere, lønnstakere og næringsliv. Møtet med brukernes eventuelle systemer, blir her i form av regnskapssystemer og økonomisk revisjon.

Kvalitetsarbeidet i skatteetaten er forankret i linjen, i den forstand etaten til forskjell fra de øvrige eksemplene, ikke har utviklet et eget

kvalitetssystem, men baserer seg på eksisterende styringssystemer. Kvalitet er knyttet til mål- og resultatstyringssystemet. Kvalitetsutviklingen skjer også gjennom prosjekter på delområder, prosjekter som er initiert dels sentralt og dels lokalt (fylkesnivå). Disse består i å forbedre rutiner og sikre datakvalitet, forbedre publikumshåndtering, ol. I løpet av 1999 ble det etablert en intern revisjonsenhet i etaten tilknyttet direktoratet. Skattedirektoratet har i år 2000 gjennomgått en omfattende organisasjonsendring.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT)

SNT forvalter næringsmiddellegislasjonen. Etaten samordner arbeidet som utføres av hele det offentlige næringsmiddeltilsyn i kommunene og fungerer som kompetanseorgan for de kommunale næringsmiddeltilsynene. Etaten utfører tilsyn som krever spesiell kompetanse, tilsyn med eksport og import av matvarer, o.l. Etatene utfører laboratorietester/kontroll av matvarer. En betydelig del av SNTs brukere er importører og produsenter av næringsmidler. Her møter etaten gjengse kvalitetssikringssystemer i bransjen.

SNT har satsset på et system med ISO 9000. Laboratoriene er kvalitetssikret etter ISO standard/EN 45001. Så godt som alle offentlige næringsmiddellaboratorier er i dag akkreditert.

En kvalitetshåndbok beskriver rutiner og prosedyrer for utøvende virksomhet. Systemet er forankret hos direktør og i organisasjonsavdelingen som har koordineringsansvaret. Det er en egen stilling som kvalitetskoordinator og en revisjonsgruppe. Etaten utfører internrevisjon etter ISO-standarden. Kvalitetskoordinator har bakgrunn fra næringsmiddelbransjen og gjennom det erfaringer med ISO-tenkning og systemer. Initiativet til systemet kom fra ledelsen/systemansvarlige. Satsingen på ISO henger også sammen med et EØS-direktiv, som krever at matanalyser som danner grunnlag for myndighetsvedtak må utføres av akkrediterte næringsmiddellaboratorier.

Statens forurensningstilsyn (SFT)

SFT utfører tilsynsoppgaver og forvalter en rekke lover (bl.a. forurensningsloven og bioteknologiloven). SFT har ulike brukergrupper. Internkontroll og systemkontroll med miljø og forurensningskilder er noe etaten støtter på ute.

SFT laget et kvalitetsystem basert på tenkningen i ISO-systemet. De har gjennomført enkelte internrevisjoner jf. ISO standard. Systemet er IT basert og inneholder rutinebeskrivelser og standarder. I en periode stoppet kvalitetsarbeidet litt opp. I en videreføring har de gått mer inn for å forenkle dette systemet og er blitt mer eksplisitt orientert mot kvalitetskultur og læringsmuligheter knyttet til kvalitetsarbeidet. Koordineringsansvaret ligger i organisasjonsavdelingen. Avdelingslederne har linjeansvar for systemet, samtidig som det understrekes at man med den forankringen ønsker at arbeidet integreres som del av det daglige arbeidet. Initiativ til utviklingen av systemet kom fra direktør/ organisasjonsavdelingen.

Trygdeetaten

Trygdeetaten forvalter trygdelovgivning og forvalter velferdsytelser og stønadsordninger. Det er trygdekontor i alle kommuner og etaten har et regionalt nivå med fylkestrygdekontor.

Systemet kalt «Administrativ kvalitetssikring» består av vurdering av risiko, utvikling av kvalitetsmiljø, kontroll/evaluering og oppfølging. Det er langt på vei basert på et internkontrollsystem utviklet i en revisjonskontekst kalt COSO. (COSO-rapporten 1996). Meningen er at vekt skal legges på kvalitet i all oppgaveutførelse. Internrevisjonen ble samtidig omorganisert, fra internrevisjonsenheter lokalt til en mindre enhet sentralt. Etaten valgte bevisst betegnelsen Administrativ kvalitetssikring for at det ikke skulle forveksles med ISO-standardene. Systemet er forankret i linjeledelsen. Initiativet ble tatt av tryggedirektørens ledergruppe, og har vært et top-down prosjekt. En viktig drivkraft i utviklingen av systemet har vært tidligere leder for etatens internrevisjon.

Vi skal gå nærmere inn på hvordan kvalitetsarbeidet er blitt til og den form det har fått i tre av etatene: Justervesenet, Skatteetaten og Arbeidsmarkedsetaten.

6.2 Der kvalitet er faget: Justervesenet

Vi starter med analyser av de dataene vi har fra intervjuer i Justervesenet. Bakgrunnen for at vi starter her, er at mye av Justervesenets virksomhet er knyttet til en »operasjonalisering» av kvalitet og nøyaktighet/entydighet. Vi skal først presentere deres oppgaver og organisasjon, så gå inn på hvordan deres eget kvalitetssystem er oppbygd, og til slutt gå inn på deres oppfatning av spørsmål knyttet til kvalitet.

Innenfor Justervesenet finner vi tre avdelinger:

- Norsk Akkreditering
- Laboratoriet for Nasjonale Normaler
- Legal Metrologi

Legal Metrologi tar seg av typegodkjenning og justering, den virksomhet vi tradisjonelt forbinder med Justervesenet. Det gjennomføres ved Justerkamrene som er spredt ut over landet. Justering innebærer forskriftsmessig samsvarsvurdering av måle- og vektredskaper.

Laboratoriet for Nasjonale Normaler foretar kalibrering, en sammenligning av måleinstrumenter med nasjonale normaler (sporbarhet).

Siden vårt tema er kvalitetssystemer, kom mye av intervjuet med representanter for ledelsen i Justervesenet til å dreie seg om virksomheten i Norsk Akkreditering. Slik beskrives akkreditering i en informasjonsbrosjyre fra Justervesenet:

*”Med akkreditering forstår vi en offisiell anerkjennelse av at bedriften eller et laboratorium har demonstrert faglig kompetanse til å utføre spesifiserte oppgaver. Oppgavene kan være laboratorieprøvinger, kalibrering av instrumenter, sertifisering av produkter, kvalitetssystemer, miljøstyringssystemer eller personell, inspeksjon, verifisering av miljørapporter. Akkrediteringsprosessen gjennomføres i samsvar med spesielle internasjonale standarder knyttet til hvert område. **Den omfatter***

også undersøkelse av at bedriften har et tilfredsstillende kvalitetssystem.

*Sist, men ikke minst, omfatter det en systematisk årlig oppfølging. Akkreditering gir rett til å utstede sertifikater på de spesialiserte områder bedriften er akkreditert for. Enhver bruker av måleresultater kan selv sikre seg ved å kreve skikkelig dokumentert sporbarhet eller at det sertifikat en har bruk for er utstedt av et akkreditert laboratorium. **Er det sertifisering av sitt kvalitetssystem etter ISO 9000 en har bruk for, kan en sikre seg ved at det blir gjort av et akkreditert sertifiseringsorgan**”.*
(Våre uthevinger)

Å selge tillit

I den ovennevnte brosjyren fra Justervesenet heter det også:

”Tillit til måleresultater, produktkvalitet og sertifikater vil i økende grad bli et avgjørende element i markedskonkurransen. Hjemme og ute krever markedet garantier for at produkter og prosesser holder hva de lover.”

Justervesenet er en statlig myndighet, på linje med tilsvarende organer i andre land som er gitt en slik myndighet av det offentlige. Deres virksomhet er å gi sine kunder en garanti for kvalitet og nøyaktighet, noe som igjen danner grunnlag for tillit i markedet. Og på kvalitetssikringsområdet er det ikke hvilke som helst kunder. Norsk Akkreditering gir en slik »garanti» til de som igjen sertifiserer andres kvalitetssystemer, som f.eks. Det Norske Veritas. Som en av innformantene uttrykte det:

»Hvis du forestiller deg en pyramide med industri og tjenesteytende virksomhet nederst, og Veritas og de andre sertifiseringsorganene for kvalitetssystemer, ISO 9000 osv, overfor, så kan du si at Norsk Akkreditering er øverst i pyramiden».

Kvalitetssikringen: innenfor et teknisk-naturvitenskaplig »paradigme»?

Vi har påpekt at kvalitetssikringssystemer som ISO 9000 har sitt utgangspunkt i industrien og en teknisk virkelighetsforståelse. Ved Justervesenet ser man tydelig hvordan kvalitetssikringstenkningen er knyttet opp i et teknisk-naturvitenskaplig »paradigme». Kvalitetstenk-

ningen er nært relatert til Justervesenets annen virksomhet, hvor det handler om måling, nøyaktighet og presisjon. Både justerdirektør og leder for Norsk Akkreditering er fysikere, de ansatte er hovedsakelig realister eller sivilingeniører.

Generalister og spesialister

Kvalitetsbedømmerne fra Norsk Akkreditering er først og fremst generalister, eksperter på kvalitet. De har kvalitet som fag. Det betyr at man forutsetter at de som ansettes i NA har erfaring fra kvalitetssikring, og i tillegg har man et grundig internt opplæringsystem. Men når de akkrediterer, vurderer sertifiseringsorganenes eller laboratorienes kompetanse og kvalitetssystemer, har de også med seg faglige eksperter (kalt tekniske bedømmere) innen det spesifikke området:

«Når vi f.eks. skal ut og vurdere mikrobiologisk laboratorium på Rikshospitalet, har vi med oss en tre - fire tekniske bedømmere, som er eksperter på mikrobiologi på sykehus. Og så har vi en Norsk akkrediteringsperson som er ekspert på kvalitetssystem, som da er leder for gruppen. I forkant har de vurdert kvalitetssystemet, og sett om det tilfredsstillende standarden. Når de går ut skal de for det første se om prosedyrene, arbeidsmetodikken på laboratoriet er i tråd med deres eget kvalitetssystem, og for det annet skal de se om de ansatte er kompetente».

Liv og lære: Om å ha orden i eget hus

For en instans hvis hovedoppgave er å arbeide med andres kvalitet, er det selvfølgelig viktig å ha skikkelige systemer for kvalitet internt. De må ha orden i eget hus. Det er derfor interessant å se hvordan de har bygd opp sitt eget kvalitetssikringssystem. Justervesenets kvalitetssystem er basert på ISO 9000. Avdelingen Norsk Akkreditering har et veldig omfattende system som følger ISO 9000. Man har en kvalitets håndbok som gir oversikt over systemet, og denne igjen har henvisninger til prosedyrebeskrivelser. Poenget er å ha rutinebeskrivelser på alle prosedyrer som ikke er opplagte. Et viktig aspekt er også at systemet klargjør ansvarsforhold. Et eksempel er at det ligger i standarden at man skal ha et system for opplæring av nyansatte.

- Ledelsen gir følgende begrunnelser for at NA trenger et mer omfattende kvalitetsystem enn resten av virksomheten:
- Krav om at vi skal være nøytrale, upartiske og åpne
- Spesielle krav til kompetanse og nøytralitet for eget personell og over 100 eksterne eksperter
- Krav om grundig, objektiv, sporbar prosess for akkrediteringsbeslutningene
- Representanter for alle ”berørte parter” (som påvirkes av akkrediteringssystemet) skal få innsyn og kunne påvirke ordningen, for å sikre at den har tillit
- Vi må ha mer detaljerte prosedyrer enn vanlig på en del områder, for å tilfredsstille internasjonale krav
- Alt dette skal dokumenteres ved registreringer, som også kan vises når vi blir utsatt for utenlandsk vurdering
- Forvaltningsloven og offentlighetsloven skal tilfredsstilles

Revisjon og forbedring

Kvalitetssystemet er stadig gjenstand for revisjoner. Kvalitetsleder foretar internrevisjoner årlig, og to ganger i året har man ledelsens gjennomgang av systemet. Heri ligger utviklingskomponenten i kvalitetssystemet. Internrevisjonene skal avdekke avvik, og deretter i verksetter man tiltak for å »lukke de avvikene man finner». Ledelsens gjennomgang behandler bl.a. hva som er oppdaget av internrevisjonen og hvilke tiltak som er satt i verk. Logikken går på at når man oppdager feil eller mangler, kan man utvikle nye prosedyrebeskrivelser for å unngå disse feilene. Men en del av ledelsens gjennomgang består også i å se om der må gjøres noen fundamentale forandringer i systemet. Og det handler om forbedring, der man spør stadig: *»Hvordan skal vi forandre på prosedyrene, forenkle dem. Forbedre. At man stadig har fokus på forbedring».*

Ut fra den sentrale rolle Norsk Akkreditering har, blir de også utsatt for jevnlig eksterne revisjoner. Man har en internasjonal multilateral avtale mellom organene innen Europa, ”European Cooperation for

Accreditation”, hvor man aksepterer hverandres arbeid, men det innebærer også at man utfører revisjoner på hverandre.

Kvalitetsmaskineri

Vi påpekte at mens internrevisjoner og ledelsens gjennomgang er sentrale for å ivareta utviklings- og forbedringskomponenten, skal denne resultere i at man »lukker» avvik ved å utvikle nye prosedyrer. Dermed låses forbedringen i »kvalitetsmaskineriet», som en av informantene uttrykte det.

Kvalitets»byråkrati»?

Våre informanter i Justervesenet er skeptiske til total kvalitetstenkingen (TKL/TQM). De mener man trenger formaliserte systemer i bunnen for å forankre arbeidet og hvor man kan dokumentere forbedringer. De mener utviklingskomponenten blir ivaretatt godt innen deres eget ISO-baserte system, gjennom, som vi har omtalt, revisjoner og ledelsens gjennomgang.

På spørsmål om ikke slike formaliserte systemer kan bli byråkratiske og virke hemmende på kreativitet og nyskaping, sier den ene av informantene: *»Jo, det er et byråkrati, men jeg ser ingen vei utenom det»*. For en virksomhet som Norsk Akkreditering, må man ha et system der man dokumenterer kvalitet. Som påpekt ovenfor, er det knyttet til Justervesenets særegne oppgaver. Man må dokumentere at man holder orden i eget hus. Informantene diskuterer hvilken innvirkning systemet kan ha på kreativitet, virksomhet som f.eks. forskning, og ser på oss som jo er forskere, og sier at slike systemer kanskje ikke er så godt egnet for kreative prosesser. Samtidig peker de på at forskning nok er en kreativ virksomhet, men den bygger på standardiserte rutiner; dokumentert forskningsmetode og tester som innebærer transparens i forskningen. I denne sammenhengen diskuterer de også spørsmålet om skjønn. Et eksempel som trekkes frem er den kliniske delen av et sykehus:

«De driver med behandling av mennesker, og det er ikke lett å tilpasse ISO 9000, og det er nok grunnen til at helsesektoren

ikke er så glad i den. For der er det så mye menneskelige vurderinger, som du ikke kan, og ikke bør, prøve å lage formelle prosedyrer for. (...)

Det er mange deler av sykehusvirksomhet som ville ha veldig god nytte av et sånt system. Men det er nok, og jeg har ingen problem med å innrømme det, deler av aktiviteten som er vanskelig å tilpasse, og kanskje ville bli bare byråkrati og lite kvalitetsheving hvis du tvinger det inn i et slikt system.»

Her bidrar våre informanter, som vel må karakteriseres som eksperter eller snarere forvaltere av formaliserte prosedyresystemer, med viktige synspunkter i en diskusjon om hva slags kvalitetstiltak som er best egnet i ulike typer tjenester. I ettertid sier våre informanter at de har stor tro på at ISO kan være nyttig også for sykehus, bare det utformes riktig. Dette gjelder også organiseringen av pasientbehandlingen.

6.3 Der man er avhengig av at *andre* gjør en god jobb: Skattedirektoratet

Skattedirektoratet er underlagt Finansdepartementet, og har den sentrale *faglige og administrative ledelse* av underliggende etater (se under), og har den administrative ledelse av Oljeskattekontoret.

Hva innebærer faglig og administrativ ledelse? For å svare på det må vi se på hele skatteetaten. I ytterste ledd finner vi ligningskontorene og folkeregistrene. Der finner vi også de kommunale skatteoppkreverne. I hvert fylke er det et fylkesskattekontor. Disse skal blant annet veilede likningskontorene og folkeregistrene, og føre tilsyn med deres virksomhet. De kontrollerer skattene, merverdiavgiften og investeringsavgiften i fylkene, og er avgjørelsesmyndighet for klager over pålegg fra ligningskontorene. Fylkesskattekontorene kontrollerer også de næringsdrivendes oppgaver og regnskaper (bokettersyn). I hvert fylke er det også et skattefogdkontor. Disse har som sine hovedoppgaver å innkreve merverdiavgift, investeringsavgift, arveavgift og en rekke mindre statlige avgifter og gebyrer. Skattefogdkontorene er faglig overordnet skatteoppkreverne i kommunene. Disse er altså kom-

munale, og det betyr at skattefogden kun har faglig, ikke administrativ ledelse overfor disse (som vi skal komme tilbake til, medfører det spesielle problemer). Det finnes tre sentralskattekontor. De likner spesielle næringsområder eller skatteytergrupper: Oljeskattekontoret, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og Sentralskattekontoret for storbedrifter.

På toppen av denne pyramiden finner vi altså Skattedirektoratet som ved siden av å bistå Finansdepartementet under lov- og forskriftsforberedelser, har et faglig ansvar (ledelse), og et administrativt ansvar for (styring av) de underliggende virksomhetene. At dette innebærer ulike oppgaver, går frem av etatens presentasjon av de ulike avdelinger innen Skattedirektoratet¹¹. Her er noen eksempler:

Om *Skatteavdelingen* heter det bl.a. at den står for *utvikling og planlegging* på det faglige feltet, og at den har den *sentrale ledelse* av arbeidet med beregning av forskudd på formue- og inntektsskatt og avgifter til folketrygden, og *utvikling og vedlikehold av etatens brukersystemer*.

Om *Innkrevingsavdelingen* heter det bl.a. at den *styrer og følger opp* skattefogdkontorenes og de kommunale skatteoppkrevernes statlige innbetalings- og innfordringsoppgaver, og har ansvar *for veiledning og oppfølging* av disse kontorene, samtidig som de *fører tilsyn* med skattefogdens tilsyn av de kommunale skatteoppkreverne.

Kontroll og regnskapsavdelingen har den sentrale ledelsen av kontrollvirksomheten i etaten, som innebærer at de yter bistand til hele etaten i kontroll saker. Dels utføres dette ved utforming av retningslinjer, veiledning og informasjon til ytre etater, dels ved samarbeid med ytre etater.

Administrasjonsavdelingen har den sentrale ledelsen av bl.a. etatens personalforvaltning, kompetanseutvikling, budsjett og regnskaps-

¹¹ http://www.skatteetaten.no/...skatteetaten/veiviser_til_skatteetaten/

arbeid, og administrativ ledelse av etatens utviklings- og planleggingsarbeid.

Avdeling for databehandling har ansvar for utvikling og drift av data- og informasjonsbehandlingssystemene for hele etaten.

Av spesiell interesse i vår sammenheng er at fra 1998 (under oppbygging i 1999) har etaten også fått et *internrevisjonskontor*. Dette skal arbeide med revisjon og kvalitetssikring på arbeid og tjenester innenfor alle virksomhetsområder i Skattedirektoratet.

Vi ser altså at uttrykkene faglig og administrativ ledelse innebærer mange ulike oppgaver. Dette får også konsekvenser for hvordan man vurderer kvalitet.

Arbeid med kvalitet

En av informantene sier at de ikke har satt kvalitet på dagsorden som sådan, men at de har ønske om å ha kvalitet i arbeidet.¹² Man har ikke hatt egne kvalitetsprosjekter, men tatt sikte på å bygge kvalitet inn i prosjekter som er en integrert del av virksomheten. I strategiplanen inngår et punkt som omhandler kvalitet, der målsettingen er at man skal gjøre arbeidet «riktig første gang». Alt arbeid skal gjøres så bra at man ikke får merarbeid med det, må reparere på det. De har ikke systemer som følger opp om de er fornøyd med måloppnåelsen for denne strategien.

Man har også en løpende diskusjon om prosesser og forutsetninger for å kunne drive kvalitetsstyring ut mot ytre etater, hvor man tenker mulige omlegginger og måter å organisere seg på internt som kan få en større effekt. Det settes også fokus på resultater. Den generelle målstyringen står her sentralt. I planene settes det opp mål som er brukket ned til resultatkrav og indikatorer, og de registrerer og dokumenterer hvordan de ulike områdene blir ivaretatt. Deler av dette er kvalitets-

¹² Samtidig må vi tilføye at kvalitetstenkningen i Skattedirektoratet eksplisitt i den forstand Skattedirektøren feks har holdt foredrag om etatens kvalitetsarbeid i Statskonsults "Nettverk for kvalitet i staten".

orientert, andre mer kvantitetsorientert, men «likevel med et blikk for kvaliteten». Det de gjør, er å satse ressurser på de områder, et bestemt type arbeid, hvor man ønsker forbedring. Tanken er at det vil føre til bedre kvalitet. Et eksempel:

”Det kan være at man f.eks. ønsker å overføre mer ressurser til ligning av næringsdrivende. Man har ikke satt noe direkte mål for ligningen av næringsdrivende, men ved å tilføre ressurser mener vi at vi vil få høyere kvalitet. Så kan man lese ut effekten på andre måter. (...)

For (det er vanskelig å vurdere) hva som skal måles og veies. Men det skrives f.eks. i disse dager tilbakemeldinger til fylkes-skattekontorene i brev form om ting vi synes går bra og ting vi ikke synes går så bra. Dette følges opp med egne møter med direktoratets representanter og med representanter for ledelsen ute.”

Oppfølgingen blir også utgangspunkt for videre mål- og virksomhetsplaner:

”Det lages da ut fra kunnskapene om resultatene, så lages det vi kaller mål og prioriteringer, hvor vi trekker opp hvilke områder vi mener bør styrkes i året som kommer, og så er det opp til den enkelte regionale leder å sette inn støtet der han mener det er størst sprekker, avvik. Og der ligger det også anbefalinger om organisatoriske tiltak og tiltak på kompetansesida.”

Videre har de på økonomisiden rutiner på å gjøre noen kontroller i forhold til bruk av administrasjonsfullmakter etc. Denne kontrollen blir knyttet til virksomhetsplanleggingen og resultatrapporteringen.

Fra fokus på kvalitet til formell internrevisjon

Skatteetaten var på det tidspunktet vi foretok intervjuer i ferd med å etablere en internrevisjon, med sikte på å ivareta kvalitetssikringen i etaten og de løpende prosesser. Ett utgangspunkt var påpekninger fra Riksrevisjonen:

”Vi har jo fått en del kommentarer om ting de har lagt merke til fra Riksrevisjonen opp gjennom årene, og som de har tatt opp med departementet og selvfølgelig også da med oss. Dette har gjort at vi har funnet ut at det kan være fornuftig å ha en sånn

intern riksrevisjon, hadde jeg nært sagt, som kan være litt i forkant og som kan sørge for at vi har gode prosesser og rutiner.”

På det tidspunktet hadde man utarbeidet et notat om etablering av internrevisjon. Av dette notatet går det bl.a. frem at man tenker seg internrevisjonen som en servicefunksjon, samtidig som man legger vekt på strategiske mål. Det heter i notatet:

”Den operasjonelle revisjonen skal anvende størsteparten av ressursene på de områder i virksomheten som er viktigst for de ulike mål som er prioritert. Siden operasjonell revisjon skal være løsningsorientert er det også viktig at ressursfordelingen tilsier større innsats der hvor «skoen trykker», der hvor det antas å være stor mulighet for tap, ineffektivitet, lov/regelbrudd eller lignende”(s.2).

Når det gjelder etatens interne virksomhet, understrekes det at skatte-etaten forvalter lover og regler innen tildelte ansvarsområder. Denne forvaltningen er selve kjernevirksomheten. Samtidig skal etaten etterleve lover og regler også på en rekke andre områder (forvaltningslov, offentlighetslov, økonomireglement, HMS-forskrifter, avtaleverk). Det heter derfor i notatet at «*Spørsmålet om etaten etterlever konkrete bestemmelser, eller om ulike nivåer etterlever interne retningslinjer, kan være utgangspunkt for revisjonsoppdrag*» (s. 4).

Datakvalitet

Som vi så innledningsvis, har skattedirektoratet ansvar for utvikling og drift av data- og systemene for informasjonsbehandling for hele etaten. Utlikning av skatt og avgifter er skatteetatens kjerneoppgave. Men til grunn for denne utlikningen ligger tilgjengelige oppgaver om inntekt, omsetning osv. Skatteinngangen avhenger av disse massedataene. Avdeling for databehandling i direktoratet har derfor en sentral rolle i forhold til å sikre kvaliteten på behandlingen av disse dataene. Men kvaliteten på behandlingen av dataene er en ting, kvaliteten på selve dataene en annen. Det nytter lite å ha gode systemer hvis det som mates inn i systemene er feil. Derfor er mye av arbeidet rettet inn mot å få så gode grunndata som mulig. *Men her er man avhengig av*

data som andre skaffer tilveie. Derfor må arbeidet med kvalitetsheving av disse dataene rettes mye mot de som i første omgang produserer dem, næringsdrivende, arbeidsgivere, arbeidstakere osv. Den økte bruken av edb-behandling og registre har medført at man har redusert mulige feilkilder ved at man reduserte en del ledd med papirprosesser. Nå går dataene fra datasystem til datasystem. Det gjør selvfølgelig ikke alt perfekt. Der er fortsatt store problemer med en del oppgavegiveres registre.

En annen måte man har jobbet med datakvalitet på er å koble registre. Et eksempel er bøndernes oppgaver over husdyr. Skatteetaten har holdt sine oppgaver opp mot data i registrene til Landbruksdepartementet, og dermed kommet frem til store sprik mellom hva bønderne har oppgitt til de respektive steder. Dette kan så korrigeres.

Prosjektilnærming: et illustrerende eksempel

Prosjektet «Samordnede tiltak for bedre lignings- og avgiftsoppgaver for næringslivet» kan være et godt eksempel på en type prosjekt etaten setter i verk for å forbedre kvaliteten på bestemte områder. Informantene trakk i intervjuet frem arbeidet med ovennevnte prosjekt fordi de mente det var et «eksemplarisk» tiltak for å illustrere hvordan de tenkte omkring kvalitet. Og eksempelet er eksemplarisk i den forstand at gjennom beskrivelsen av prosjektet berører man både hvordan man er avhengig av inngående data, *som utarbeides av andre*, og etatens egen tenkning omkring kvalitet. Om det siste sier en av informantene:

”Vi måtte spørre oss selv, hva er bedre, bedre er jo bedre i forhold til noe, så vi startet dette arbeidet her med en grunnleggende tenkning rundt kvalitet i det hele tatt. Og da er skatteetatens tradisjoner med å tenke kvalitet litt absolutt. Alt skal være greit, alt skal være i orden, da har du kvalitet (...) Så vi tenkte hvordan skal vi angripe kvalitetsbegrepet på en praktisk måte slik at vi får fram et bilde av en akseptabel definisjon på kvalitet på oppgavesiden. Og den skulle være etterprøvbare. Vi skulle rett og slett kunne måle den. Vi måtte legge lista på kvalitet på oppgaveberetningen, og den lista måtte legges slik at fagavdelingene, skatteavdelingen og kontrollavdelingen, var bekvemme og sa at, ja, sånn som dere har lagt lista nå, det er

fornuftig kvalitet. Jeg synes de årene jeg har jobbet her at det har vært en utvikling som har vært spennende. Vi har vel gått fra synsing til måling. Fra synsing til noe konkret og igjen fra noe til å kunne gi muligheter til måling.”

Problembeskrivelsen

Utgangspunktet for prosjektet var det nødvendige «råmaterialet», de fakta som skal ligge til grunn for ligningen. De begynte å se på kvaliteten av dette. I dette tilfellet var dette *oppgavene fra næringsdrivende*. Det første de gjorde var å gå til sin egen formulering av poster i oppgavene. Hva var nødvendig, hva befant seg innefor rammen av hva ligningsloven sier er opplysninger man *må* ha for å foreta de kontrollhandlinger etaten er pålagt i forhold til lov og regler. Det betydde at man måtte utvikle registrerings skjemaer med en teknisk utforming som var slik at man kunne kvalitetsdifferensiere næringslivets rapporter ut i fra en på forhånd akseptert og fastsatt kvalitetsnorm. Informantene understreket at kontroll har vært etatens tradisjonelle måte å arbeide på. Men de forsøkte å gå videre og se hvilke verktøy – utenom kontroll - det var mulig å bruke. De tenkte at mulighetene lå i samarbeid, opplæring/informasjon, forpliktelse overfor organisasjoner osv. Utgangspunktet var at hvis målet var bedre kvalitet på oppgaven, var det viktig for etaten å forsøke å påvirke kvaliteten på den *før* den ble laget.

De startet med et prøveprosjekt i fire fylker og noen prøvekommuner, hvor de registrerte et utvalg på ca 150 næringsdrivende. Først så de på kvaliteten på oppgavene, og kategoriserte den i tre grupper, rød (så svak at den var ikke akseptabel), gul hvor «alt var ikke så bra, men det var ikke så farlig» og en grønn hvor alt var i orden. De fant da at hele 75% av oppgavene falt innen kategorien rød. Spørsmålet var, hva skyldtes dette? Og hva kunne man gjøre med det? Man så først på ligningskontorenes arbeid, og antok at ligningskontorene ved for svak kvalitet ikke gjorde det de skulle mot oppdragsgiverne. Dette kunne skyldes mange forhold, vekt på tempo (effektivitet) mer enn kvalitet, manglende kompetanse hos ligningsfunksjonærene, manglende vilje

til å ta opp kampen med folk som var flinkere enn dem selv, for eksempel enkelte regnskapsførere og jurister. De hadde en frykt for at markedet hadde tilpasset seg svake reaksjoner fra ligningskontorenes side.

Tiltakene

Tiltakene var tosidige. For det første handlet det om informasjon, å få ut informasjonen om hvor dårlig det sto til, og at man var opptatt av en kvalitetsforbedring. De gikk ikke direkte til de næringsdrivende, men til regnskapsførere og revisorer: *»Vi tenkte at nå får vi gå turen til hjelperne deres og da var jo regnskapsførere og revisorer som jo betjener omtrent to tredjedeler (av de næringsdrivende, vår anm.) en veldig sentral gruppe»*. De satset på det de beskrev som *»systematisk, profesjonell, og målrettet informasjon»* til denne gruppen. De holdt møter i alle prøvekommunene hvor de beskrev situasjonen, og samtidig utfordret regnskapsførerne og revisorene på deres egen profesjonalitet, og forsøkte å bygge allianser med initiativ til samarbeid om *»et løft for kvalitet»*. Men de hadde en annen strategi i bakhånd:

”Den hansen tror jeg de tok. Men vi er jo ikke bare informasjons- og samarbeidsorientert. Vi er jo litt kontrollorientert og holdt opp et lite ris bak kvalitetsspeilet, hvor vi signaliserte at hvis det ikke blir noe bedre så må vi lage en skjerpet kontroll fra ligningskontorenes side.”

Resultatene fra prøveprosjektet var lovende, andelen oppgaver som måtte betegnes i *»rød»* kategori, sank betraktelig. Dermed utvidet man prosjektet til å bli landsomfattende, og også fra dette hadde man gode erfaringer. Ut fra de positive erfaringene ønsket man å anvende samme strategi på andre ligningsområder. Et svært viktig poeng i denne sammenheng var at man kunne *dokumentere* at tiltakene hadde virket.

6.4 Kvalitetssystem for å styre og kontrollere en etat: Arbeidsmarkedsetaten (Aetat)

Arbeidsmarkedsetaten (i dag Aetat) er en stor, landsomfattende etat, med 3700 årsverk (1999), fordelt på 201 lokale kontor og 18 fylkes-

arbeidskontor. I tillegg var det 18 arbeidsrådgivningskontor, 18 kontor for arbeidslivstjenester, 18 for vikartjenester, med mer. Arbeidsdirektoratet er det sentrale organ. Etaten forvaltet i 1999 15 milliarder kroner. (Etaten er det siste året blitt vesentlig omorganisert, både sentralt og lokalt.) Etatens målstruktur handler om:

- Bistå arbeidssøkere med å få jobb
- Bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling
- Forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet

Arbeidsmarkedsfeltet er et politisk eksponert felt, og etaten opplever stadig stor oppmerksomhet fra brukere, politiske myndigheter, media og samfunnet forøvrig. Oppgavefordelingen svinger med endringene i arbeidsmarkedet, og det er derfor nødvendig med raske omstillinger. I dagens stramme arbeidsmarked, med lav ledighet, blir oppgavene andre enn de var på begynnelsen 90-tallet, da ledigheten var høy. Den senere tiden møter etaten endringer i arbeidslovgivningen, med større grad av markedsutsetting, og åpning av bestemmelsene for utleie av arbeidskraft.

Som en konsekvens av målstyring og dermed desentralisering, erfarte man at det utover på 90-tallet hadde utviklet seg ulik lokal praksis og tjenesteyting på flere av etatens sentrale tjenester. Det ble derfor, sett fra direktoratets side, ønskelig med mer standardisering av arbeidsprosesser (Hanisch, 1996). Og som Hanisch (ibid, s. 3) den gang uttrykte det:

”Med bakgrunn i variasjoner i etatens tjenesteproduksjon, manglende verktøy, og utfordringer knyttet til kontroll og oppfølging, initierte derfor ledelsen i Arbeidsdirektoratet en satsing på kvalitet i 1994. Etatens kvalitetssystem danner basis i satsingen. Et system som skal sikre kvalitet og systematisk forbedring i en virksomhet preget av meget store frihetsgrader, og omdisponeringsfullmakter i det operative ledd; arbeidskontorene.”

Målsetningene som ble formulert var:

- Vi skal sikre korrekt og ensartet utførelse av rutiner som er av avgjørende betydning for kvaliteten på våre tjenester.

- Vi skal gi våre ledere og medarbeidere et praktisk hjelpemiddel.
- Forebygge feil gjennom rutiner for utførelse og kontroll.

Kvalitetssystemets struktur, bruk og utvikling

Arbeidsmarkedsetaten brukte ISO standard 9001 som et veiledende utgangspunkt for sitt kvalitetssystem. Men man valgte, på denne bakgrunn, å utvikle og prøve ut et system på etatens egne premisser. Slagordet var: Å gjøre beste praksis til felles praksis. Det ble opprettet en gruppe med representanter for alle nivå i etaten, og disse hadde ansvar for å utvikle et system basert på forslag/erfaringer med best praksis fra utøvende nivå (idédugnad).

Etatens kvalitetssikringssystem bygger på de samme elementene som ISO-9000: • rutiner • kontroll • oppfølging.

Til grunn ligger rutinebeskrivelser og flytdiagram som beskriver hvem som gjør hva og i hvilken rekkefølge inne de ulike arbeidsområdene. Disse rutineene er nedfelt i håndbøker. Rutiner for kvalitetskontroll og oppfølging skal sørge for kontinuerlig forbedring av rutineene. Dette er forankret i linjen. Ansvaret er lagt til nærmeste overordnede, dvs avdelingsledere, nestleder eller distriktsarbeidssjef. Hvert kvartal skal hver leder foreta kvalitetskontroller og samtaler med tilbakemelding til alle medarbeidere. Videre skal lederne samtidig foreta en kvalitets-samtale med brukere, slik at man får tilbakemelding på hvordan ting fungerer.

I forbindelse med den årlige rapportering til Arbeidsdirektoratet, rapporterer man også på kvalitetsarbeidet, og formidler forslag til forbedring av rutiner. En arbeidsgruppe med representanter fra ulike nivå går deretter gjennom dette sammen med kvalitetssjefen i Arbeidsdirektoratet, for å se om man skal foreta endringer i systemet.¹³

¹³ Kvalitetssikringssystemet er i 2000 inne i en omfattende endringsprosess. I løpet av 2001 skal store deler av kvalitetssystemets rutinebeskrivelser og prosesser inn i et nytt elektronisk basert saksbehandlingssystem kalt Arena.

Kvalitet på prosess eller kvalitet på resultat?

På spørsmål om han vurderer deres system som at det legger vekt på prosess mer enn resultat, sier kvalitetssjefen:

”Det er jo flere ting man må se i sammenheng. En ting er rutine, som gjør at en ser hvordan ting er blitt gjort. Så har vi brukerundersøkelser som gir tilbakemelding på hvordan publikum oppfatter våre tjenester. Det sier litt om innholdet, dvs. resultatene. På forvaltningsområdet har vi et regelverk vi skal følge, og som også sier hvordan ting skal tolkes. Til slutt har vi indikatorstatistikken, som sier noe om måltallene. Det går på mengde. Så jeg vil si i forhold til dette spørsmålet at vi har flere kilder som til sammen sier oss noe om prosess og resultat.”

Kvalitets»byråkrati»?

Arbeidsdirektør Hanisch påpekte i et fordrag (ibid) at de understreket ved implementeringen av systemet at

- ”dette var ikke noe prosjekt”
- »dette er ikke noe som går over»

Det var altså en del av hverdagen, noe hver enkelt medarbeider var forpliktet på, ingen kunne reservere seg fra å bruke det. Kvalitetssjefen ga imidlertid i 1999 uttrykk for at »hovedutfordringer i dag tror jeg er så banalt som å få alle til å følge kvalitetssystemet». Han forklarer problemene med å få alle til å følge systemet på følgende måte:

”Jeg tror at mye av grunnen til at det noen ganger kan være et gap mellom kvalitetssystemet og det som gjøres er at man ikke i ethvert henseende har skjønt fordelene med kvalitetssystemet. Det kommer blant annet på størrelsen på kontorene. Men det kommer også av at hverdagen krever så vidt mye. Man blir målt på produksjon, og KS-systemet kan fort bli oppfattet som et byråkratisk system som hindrer produksjonen.”

Kvalitetssikring og markedsstyring

Kvalitetssjefens svar på problemene med å få alle til å tenke kvalitet er

”Jeg ser for min egen del at mye av vitsen med det jeg skal gjøre ikke er å predike KS-systemet som sådant, men KVALITET. Og at våre kunder, og da bruker jeg bevisst begrepet kunder, skal vite at henvender de seg til oss, så skal de

få kvalitet. Og det gjør at de kommer igjen. Du får en gjen-salgseffekt, som gjør at vi selger mer.”

Han bruker altså markedsbegreper som kunder og salg, og påpeker at der hvor man sitter med forvaltning, med ytelser, som dagpengeområdet f.eks., er det ikke så lett å bruke slike begreper som salg, men markedsretting er tendensen, dette gjelder f.eks. også på atføringsområdet. Man kan oppsummere det slik at kvalitetsarbeidet i dag står på tre »ben»:

- et utviklet system med rutinebeskrivelser, oppfølging, kontroll og revisjon
- en vektlegging på *bevissthet* om kvalitet som skal gjennom-syre alt man gjør
- en markedstenkning: skal de »selge» sine tjenester, må tjenestene holde høy kvalitet.

6.5 Kvalitetsarbeidets art og erfaringer

Virksomhetenes oppgaver er sammensatte og ofte komplekse og kompliserte. De driver i ulike grader med forvaltning, kontroll, veiledning og tjenesteyting. Av disse åtte virksomhetene har fire tilsynsfunksjoner, to er typiske velferdsetater. En er en kontroll og myndighets-etat, en er forvaltningsbedrift som skal drive etter forretningsmessige prinsipper, men som likevel har en sentral rolle i forhold til det offentlige infrastruktur, og hvor sikkerhet er et kjernebegrep. For alle gjelder at de enten forvalter offentlig lovgivning og internasjonale konvensjoner, eller at de er strengt regulert av lover og konvensjoner. De er alle direkte underlagt et departement. Mål- og resultatstyring står sentralt i deres virksomhet. Noen av etatene er blant landets aller største arbeidsplasser, blant annet flere store landsdekkende tjenester. Skatteetaten er kanskje den organisatorisk mest komplekse, med ulike enheter med ulike oppgaver også lokalt, og med både statlig og kommunal tilknytning.

Alle virksomhetene har et sammensatt sett av »brukere», selv om deres relasjon til brukerne - ut fra forskjellen i oppgaver - er av svært

ulik karakter. En av informantene fra SFT sa om deres brukere eller kunder:

”Kundebegrepet vårt dekker for så vidt alt fra vårt eget departement, det er jo eier og oppdragsgiver, men også kunde, til kommuner og fylker, enkeltbedrifter. I noen tilfeller definerer vi en bransjeorganisasjon som kunde, men også presse, miljøorganisasjoner, skoleverk, enkeltpersoner. Det å definere allmennheten som bruker kan ha noen komplikasjoner knyttet til seg, men det er ikke tvil om at vi har ansvar også overfor dem. Politisk sett er det understreket nå med konvensjonen om miljøinformasjon og tilgjengelighet.”

Hva slags system/modell har etatene valgt?

Vi har tidligere pekt på at man kategoriserer kvalitetsarbeidet langs mange dimensjoner. Vi har bestemt oss for fire. Som vi understreket i kapittel 4, er disse kategoriene ”idealtypiske”. I virkeligheten vil disse formene ofte gli over i hverandre.

- Kvalitetskontroll med prosedyre/rutinebeskrivelser
- Totalkvalitetsledelse med vekt på prosess og utvikling
- En pragmatisk tilnærming
- Integret del av eksisterende systemer og daglig drift

Etatene har valgt noe ulike løsninger. Fellesstrekkene er imidlertid store. Vi må ikke glemme at det trolig er disse etatene som på det tidspunktet vi kartla situasjonen, var kommet lengst i sitt arbeid med og tenkning omkring kvalitet. Nesten alle har utviklet et kvalitetssystem etter ISO-modell, enten de har gått til det skritt å sertifisere hele eller deler av virksomheten. Men det finnes også unntak. Statens forurensningstilsyn satset opprinnelig på å gjennomføre et ISO-lignende system i hele sin organisasjon. Etter en stillstandsperiode, satser de nå på å utvikle et brukerfokusert, og noe mindre standardiseringsbasert system, et system som går mer i retning av totalkvalitetsledelse. Trygde-etaten har valgt å utvikle en annen type system, som de kaller »Administrativ kvalitetssikring» (AKS), nettopp for å understreke at det er et sammensatt system hvor man har valgt denne betegnelsen for å

markere at det er noe *annet* enn ISO-systemer. Dette kan muligens kalles en pragmatisk tilnærming, og den er basert på eksisterende kompetanse i etaten (revisjonssystemer). Skatteetaten har bevisst valgt ikke å satse på et eget kvalitetssikringssystem med andre ord en integrert modell, men samtidig satset på å utvikle en internrevisjon. De satser eksplisitt på kvalitetsutvikling ved å fokusere på kartlegginger av og satsinger på forbedringer i forhold til de konkrete arbeidsoppgaver. Dette medfører at det rettes oppmerksomhet mot å forbedre kvaliteten både internt og eksternt (hos skatteyterne og deres agenter). Samtidig og parallelt med kvalitetssystemene hadde etatene mål og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp. Den etat som ikke hadde et eget kvalitetssystem understreket sterkest i hvilken forstand mål- og resultatstyringen også var ment å ivareta kvalitetssikring.

Prosjekt eller system

Det er også en annen distinksjon som kan gjøres med henblikk på hvordan etatene jobber med kvalitet. I noen etater har man satset på gjennomgripende totale prosjekt, dvs. å utvikle totale overordnede systemer. I andre etater har man mer satset på delprosjekter, eller ulike tilnærminger i ulike deler av virksomheten.

I Skatteetaten iverksatte man prosjekter for å bedre kvalitet. Det sentrale i disse prosjektene var for det første at man skulle kunne *måle* resultatforbedring i prosjektperioden, og for det andre at prosjektene skulle ha en læringseffekt i organisasjonen og dermed etter hvert bli en del av den daglige virksomheten. I Arbeidsmarkedssetaten understreket man at det *ikke* var noe tidsbegrenset prosjekt. Det man iverksatte var rutiner som skulle være en del av hverdagen. Det gjaldt også Justervesenet. Deres system skulle beskrive alle rutiner som ikke var opplagte, dvs de skulle gjennom kvalitetssystemet sikre god kvalitet på *alt* de gjorde. Faren ved prosjekter er at de kan fokusere på et begrenset område (over et begrenset tidsrom) og at kvaliteten på resten av virksomheten ikke blir fokusert. I svensk skole har man for eksempel derfor nå foretatt en forskyvning i kvalitetsfokuseringen, fra

enkeltstående utviklingsprosjekter til kvalitet i den daglige læregjerning, og resultater av denne. Men man kan vel si at det er hverdagskvaliteten som er vanskelig å opprettholde. I den sammenheng så vi at kvalitetsleder i Arbeidsmarkedetaten var opptatt av å skape en *bevissthet* om kvalitet i alle ledd. Underforstått: Man ønsket, ved siden av prosedyre/rutinebeskrivelser, at all virksomhet skulle være gjennomstyret av en kvalitetsbevissthet. Det nytter lite å ha rutinebeskrivelser, hvis folk ikke følger dem.

Hvorfor disse systemene/modellene?

I dag er en vanlig forklaringsmodell for initiering av nye organisasjons- og ledelsesformer at ideer eller metoder importeres utenfra etter populære oppskrifter. En forklaring på at så mange etater/virksomheter har valgt å satse på ISO-baserte systemer, kan dermed være at sentrale personer har tatt med seg eller kjøpt modeller/ systemer utenfra, en slags import. Vi spurte om hvilken bakgrunn innitiativtakerne eller de ansvarlige for utviklingen av og gjennomføringen av tiltaket hadde. Det virket som om de fleste hadde en eller annen form for teknisk bakgrunn og ofte med bakgrunn fra industrisektoren/næringslivet og erfaringene med tilsvarende systemer der. Juster-vesenet har ISO som del av sitt «forretningskonsept» og forklaringen ligger der. En eventuell hypotese om kopiering/import av modeller og spredning gjennom nettverk (Statskonsults nettverk for kvalitet) kan ha noe for seg. Statskonsults veiledninger har ikke direkte anbefalinger av ISO, men går veldig langt i å anbefale prosedyre og rutinebaserte systemer av den art, og beskriver ISO ganske utførlig.

Like nærliggende er det å reise spørsmål om etatenes oppgaver og egenart påvirker hvordan de angriper kvalitetsarbeidet, og hvem/hva det er rettet mot. Alle disse virksomhetene er store og komplekse. De består av flere nivåer, selv om hierarkiene eller tjenestenivåene varierer i omfang. Det betyr at alle har et internt styringsbehov. Det ville være interessant å vurdere i hvilken grad kvalitetssystemene blir initiert eller brukt som styringsredskap eller tillegg til eksisterende styr-

ingsredskap. F.eks. har vi antydnet at Arbeidsmarkedsstatens behov for standardisering av tjenester og dermed for styring og kontroll av de som skulle yte tjenestene, lå til grunn for deres valg av et system.

Vi har antydnet at Justervesenets egenart som en instans som har fokus på måling, nøyaktighet, sporbarhet og kvalitet, kanskje kan forklare deres vektlegging på rutiner, systemer og kontroll i sitt kvalitetsarbeid. Likeledes har vi pekt på at Skatteetatens avhengighet av eksterne aktører, og behovet for å få bedre oppgaver (data), var en direkte bakgrunn for deres forbedringsprosjekter.

Nå er det mye som tyder på at det er konkurranseutsatte virksomheter eller virksomheter som direkte forholder seg til privat industri som i størst grad satser på ISO-lignende systemer eller til og med sertifisering. For NSBs reisebyråers sin del (jf. Kap. 5) var det helt klart ikke bare det genuine forbedringspotensialet mht til indre effektivitet som lå til grunn for satsingen, men også det helt klare fortrinnet i markedet en ISO sertifisering ga på det tidspunktet. For statlige tilsyn som retter seg mot industrien, en industri som selv har ISO standarder, er det en klar tendens til at mht til tekniske operasjoner gjør en standard virksomhetene kompatible. Men standardiseringen virker her også til å oppnå den ønskede respekt og tillit hos markedsaktørene. Som Justervesenet uttrykker det: «*Det handler om tillit*».

Det blir med andre ord slik at de kvalitetssystemer/rutiner/prosjekter man legger opp til ikke bare handler om å regulere intern drift, men vel så mye handler om å regulere grenser mellom aktører, enten internt mellom nivåer i organisasjonen (styring), eller mellom statlige etater/myndigheter og eksterne aktører. Det kan handle om eksterne aktører man er avhengig av (som var tilfelle med Skatteetaten) eller som man har som oppgave å kontrollere (som forholdet mellom tilsynsmyndighet og de man skal føre tilsyn med).

Erfaringer med systemene

Hvilke erfaringer har etatene gjort med de systemene/modellene de har jobbet med? Flere virksomheter som hadde vært «tidlig» ute med

kvalitetssatsing rapporterte en periode med stagnasjon, at futten og arbeidet hadde stoppet opp. Dette kan til en viss grad henge sammen med at det rett og slett er vanskelig å definere hva som er eller skal være kvalitet i mange sammenhenger. Som Direktoratet for Brann og eksplosjonsvern formulerte det i svaret på spørreundersøkelsen til Statskonsult: *«ønsker hjelp til å definere hva som er kvalitet, utarbeide resultatmål for oppgaver som er sterkt skjønnsmessig definerte, dvs. resultatoppfølging av skjønnsmessige resultatmål.»* Mange virksomheter er sammensatte og opplever at entydige og enkle kvalitets-sikringssystemer ikke passer overalt i virksomheten. Norges Vassdrags- og elektrisitetsvesen svarte på Statskonsults spørreundersøkelse at *«Viser til at virksomheten er så mangeartet at det trengs ulike tilnæringsmåter til dette med kvalitet»*. Noen av våre informanter var bekymret for hvorvidt man klarte å fange opp ulike deler av en virksomhets aktivitet i en rutinebeskrivelse eller en resultatrapport. I Statens forurensningstilsyn var de mest eksplisitte på dette, og mente at de hadde satset for sterkt og gjennomgripende på en ISO-tilnærming. Erfaringene tilsa at dette systemet ikke passet like godt i alle sammenhenger, og at de skulle i gang med å forenkle systemet. Dette kan stå som et eksempel på at generiske, dvs. generelle modeller som presenteres som om de kan passe overalt, ikke er gjør det. Både ISO og TQM ”selges” som om de er almenngyldige oppskrifter på kvalitetsutvikling. Et problem ved de ISO-baserte systemene som flere intervjupersoner i etatene pekte på hadde å gjøre med mulighetene for kontinuerlig utvikling og endring. Dette var også erfaringer uttrykt ved et tidligere prosjekt ved Jernbanen (NSB) hvor et manualbasert system ble utviklet. Det var en stor suksess med en gang, men manualene ble fort statiske elementer i en prosess hvor man har behov for kontinuerlig utvikling (Berg 1997). I Aetat ønsket man etter hvert en forenkling av systemet. Det var blitt for stort og «byråkratisk». I SNT var kvalitetskoordinator opptatt av at det var vanskelig å få full satsing fra ledelsen på alle nivåer i forhold til systemet, at det lett stanset opp.

Nå må det tilføyes at blant de som er de sterkeste advokatene for ISO, blir disse innvendingene, og denne kritikken møtt med argumenter om at de som implementerer ISO ikke gjør det på den rette måten, at det ikke er noe krav at det gjøres så komplisert. Vi må imidlertid spørre oss hva det er ved ISO som gjør at det av så mange blir implementert slik. Det hevdes at den neste versjonen av ISO (høsten 2000, enda ikke oversatt til norsk) blir bedre på noen av disse områdene.

Det å integrere systemer i de daglige virksomheten har også vist seg å være noe vanskelig. En representant for organisasjonsavdelingen (hvor systemet ble utformet) i SFT uttrykte det slik:

«Grunntanken bak det er at kvalitet må være integrert i arbeidet. Det handler om å få til en tenkning og en kultur. Og det må være lederne som er de sterkeste signalgiverne og kulturbærerne, hvis du skal få til noe som det er hold i. Man kan ikke skille ut kvalitet som en teknisk funksjon, faren er til stede for å gjøre det. Altså, at man definerer kvalitet synonymt med systemet eller den dokumentasjonen som ligger der».

Dette illustrerer det alle våre informanter peker på at de strever med. De ønsker kvalitet, de ønsker å styre virksomheten slik at den blir god. De utvikler systemer eller redskaper for å ivareta kvaliteten, men samtidig ser de faren for på den ene siden at systemene blir »for mye teknikk og dokumentfokus» som én uttrykte det, eller at kvalitetsperspektivene drukner i daglig drift, som en annen uttrykte det: *«Seksjonslederne er fagansvarlige. De er utsatt for sterkt tidspress. Andre oppgaver gjør at kvalitetsarbeidet ikke prioriteres som det burde».* Det de alle strever med, er å opprettholde fokus på kvalitet. Det handler om å »ha kontroll med virksomheten», som det heter i Trygdeetatens kvalitetsbrosjyre, og det handler om utvikling og dynamikk, men som er vanskelig å få til å kombinere med rutine- og prosedyrebeskrivelser.

Et spørsmål som reises er om kostnadene forbundet med å utvikle og ikke minst vedlikeholde og videreutvikle omfattende kvalitetssystemer er høyere enn vinningen forbundet med det.

6.6 Konklusjon

Vi har noen indikasjoner på at kvalitetssystemene som utvikles til en viss grad er overføring av modeller, en kopiering av trender i tiden, og fra næringslivet. Det er også en rekke relasjoner statlige virksomheter må forholde seg til og som påvirker ikke bare hva slags kvalitetssystem som innføres, men også hvilke betydning eller funksjoner disse får. Kvalitetssystemene skal svare på både eksplisitte og ikke-uttrykte behov knyttet til virksomhetenes/etatenes oppgavestruktur f.eks.. behovet for å regulere grenser og behovet for kontroll. Kunde/brukerforholdet mange etater står i tilsier også et stort behov for å etablere tillit i sine ”markeder”. Offentlig sektor må forhandle om tillit i forhold til premisser som i større og større grad er lagt i den markeds-tenkningen sektoren blir del av. Der det står et trykk fra omgivelsene (kunder, politisk nivå, osv), innebærer det også at kvalitetstiltakene blir del av en bestrebelse på å sikre offentlig sektor legitimitet, overfor kunder, men også overfor overordnet nivå, også politisk nivå.

Kvalitet kan dermed ses som:

- *politikk*: skal sikre legitimitet
- *forvaltning*: skal sikre at regelverket og standarder følges og oppnås
- *styring/kontroll*: skal sikre interne prosesser
- *grenseregulering*: skal regulere forhold mellom etater, nivåer og private aktører
- *tillitsskaping*: skal sikre tillit hos brukerne, kundene, samarbeidspartene, overordnet nivå, politikerne
- *markedstilpasning*: skal sørge for kompatibilitet og sikre markedsandeler

Med alle disse perspektivene på kvalitetsfenomenet blir det interessant å gå nærmere inn på den mer generelle konteksten etatene står i, forvaltningspolitikken og forvaltningsutviklingen. Dette vil kanskje

utdype forståelsen for kvalitetsarbeidets uttrykk og funksjoner. I de to neste kapitlene tar vi derfor nærmere for oss denne konteksten.

DEL III

KVALITETSARBEIDETS KONTEKST

7

KVALITET OG DEN MODERNE STAT

Vi fremla innledningsvis en påstand om at kvalitetsbølgen er en del av et større fenomen; en generell utvikling av samfunnets og det offentlige styrings- og kontrollsystemer. Årsakene til dette ligger på systemnivå mer enn organisatorisk nivå alene. Vi kan se på ”New Public Management” (Olsen 1988), kvalitetsarbeid og utviklingen av nye former for revisjonssystemer som et forsøk på å mestre kompliserte styringsproblemer i den moderne staten. Det skjer bl.a. et skifte i den reguleringslogikk som kvalitetsarbeidet blir en del av. Vi skal her ta for oss viktige sider ved kvalitetsarbeidets bakteppe; system, styringsmessige og organisatoriske kontekster.

7.1 Skifte i reguleringslogikk

Mange reformer har vært forsøk på å avlaste staten (ut fra en forestilling om at staten er for stor og overbelastet). Det har handlet om desentralisering og delegering, og om å avlaste staten ved å styrke markedet. Dette har skapt betingelser for en slags pseudomarkeder bestående av nettverk mellom offentlige og private aktører. Vi har fått en framvekst av nye og hybride organisasjonsformer, samt nye, blandete styringsregimer (governance) (Stoker 1998) og etablering av ulike nettverksstrukturer (Kooiman 1993)¹⁴. Konsekvensen blir at vi kan se et skifte i tyngdepunkt når det gjelder reguleringslogikk: fra å styre gjennom hierarkisk organiserte systemer *til å påvirke hva som skjer i grenseflatene mellom flere relativt autonome systemer*. Persepsjonsmessig kan det virke som et slags gestaltskifte. Mellomrommene

¹⁴ Innenfor litteraturen kan man dog spore en viss uenighet om denne type governance representerer nye former for institusjonell logikk (Stoker 1998) eller om det rett og slett er de bevegelige og forskjellige resultater av konsensusbaserte samarbeidsformer som kan resultere i fellesprosjekter.

(grenseflatene) har blitt forgrunn mens rommene (systemene) har blitt bakgrunn. Vi kan snakke om flere typer grenseflater. Eksempler er:

- Mellom ledd, nivåer, i en desentralisert styringskjede
- Mellom statlig virksomhet og brukere
- Mellom statlige og private virksomheter som er gjensidig avhengige av hverandre

Desentralisering og delegering på den ene siden fordrer mekanismer for overordnet koordinering og kontroll. Økt konkurranse og delprivatisering av offentlige oppgaver på den andre siden (inkludert endringer av mixen mellom offentlig-privat) fordrer revisjon/kontrollsystemer for politisk kontroll med bruk av offentlige midler og sikring av rettigheter (Olsen 1997, Power 1997). Vårt poeng er at kvalitetssystemene spiller en viktig rolle i dette reguleringsregimet. Vi kan hente noen eksempler:

Tilsynsvirksomhet er en omfattende del av offentlig virksomhet. Et eksempel er hentet fra Statens forurensningstilsyn og dets grenseflate mot industrivirksomhet det fører tilsyn med. Tidligere foretok SFT selv kontroller av utslipp for å se om f.eks. Borregaard holdt seg innenfor de tillatte grenser for utslipp. I dag utfører virksomheter som Borregaard selv denne «kontrollen» ved at den er bygget inn i deres egne kvalitetssystemer/rutiner, slik at SFT's tilsyn mer har form av en revisjon av *kvalitetssystemene* (systemrevisjon), ikke utslippene. Samtidig har den delen av SFT's virksomhet som er rettet mot industrien etablert kvalitetssystemer for *egen* virksomhet som matcher industriens. Man snakker samme «kvalitetsspråk», og kvalitetssystemene fungerer som *grenseregulering* mellom tilsynsmyndighet og industri.

Laboratoriene på et offentlig sykehus har mange «kunder». Og det er viktig at kundene har tillit til at prøvene er riktig utført, og resultatene korrekte. Flere laboratorier søker derfor å bli akkreditert av Norsk Akkreditering. En slik prosess innebærer at laboratorienes kvalitetssystemer og rutinebeskrivelser vurderes, man vurderer de ansattes kompetanse, at det er ryddige ansvarsforhold, at utstyret tilfredsstill

kravene osv. En akkreditering innebærer slik et «kvalitetsstempel» som skal skape tillit i «markedet». Sertifisering kan også ses som en måte å regulere grenser på ved å fjerne dem. Det vil si at det opphever grensenes betydning. Bureau Veritas har "*Sertifisering fjerner grenser*" som slagord utenpå en konferansemappe de bruker.

I kommunesektoren fører konkurranseutsetting til et sterkt behov for presise anbudsinnbydelser og forpliktende formuleringer av standarder mht kvalitet og kvantitet i kontraktene, og revisjonsrutiner for å kontrollere at disse blir fulgt.

Dette skiftet i reguleringslogikk peker dermed i retning av formaliserte kvalitets-systemer med dokumenterbare standarder og resultater som kan inngå som underlag for revisjon. Vi kan dermed også snakke om et skifte i regulerings*metodikk*. Systemrevisjon blir mer og mer det overordnede tilsynsvirkemiddelet i offentlig sektor.

Vi kan her trekke noen konklusjoner:

- ❑ Nye (og hybride) organisasjonsformer i offentlig sektor fører til økt behov for å regulere det som foregår i grenseflatene mellom enheter og nivåer
- ❑ Desentralisering, delegering og konkurranseutsetting fører til behov for sentral politisk og administrativ kontroll med bruken av offentlige midler og for å sikre rettigheter
- ❑ Formaliserte kvalitetssystemer med dokumenterbare standarder og resultater kan inngå som underlag for slik regulering og revisjoner

7.2 Styringspolitiske og organisatoriske betingelser

I det offentlige byråkratiet er kvalitet et mangetydig begrep. Det dreier seg om flere og ulike forståelser av kvalitet som henvender seg til ulike nivåer: brukere, politisk ledelse, forvaltning og ulike typer utøvende virksomheter. Politiske styring forutsetter en hierarkisk organisert autoritet. Dette skaper bevegelige og kryssende ansvarsforhold

der motstridende verdier ikke lar seg rangere langs samme skala. Koples den politiske ansvarsrelasjon på, kan små faglige saker, langt «nede i systemet», vise seg å være politisk følsomme og dermed udelegerbare.

Dette har også implikasjoner for hvordan ulike styrings- og kvalitets-system kan fungere i forvaltningen. Forvaltningsreformene har muligens ført med seg en forskyvning i oppmerksomheten fra styring til ledelse (Byrkjeflot 1997). I mange reformer har en styrking av "linjen" - en vertikal kjede av *personlig* ansvar - inngått som et sentralt element. Mål- og resultatstyringsreformen skulle i prinsippet medføre en delegering av ansvar fra sentralt nivå til lokale ledere. Mer eller mindre bevisst har man her anvendt et ansvarsbegrep fra privat sektor. Men det er kvalitative forskjeller på forholdet mellom fag og politikk og fag og marked. Mye ledelsesansvar i offentlig sektor dreier seg om å oversette mellom fag og politikk. Et sentralt spørsmål blir om ansvarsrelasjonen forskyves ned i linjen slik at reelt ansvar delegeres, eller om det bare blir et ansvarspress som oppleves av den enkelte tjenesteyter. Erfaringer tyder på at dette er svært problematisk: at ansvaret, eller opplevelsen av ansvar delegeres, mens myndighet i stedet sentraliseres (Kvande og Rasmussen, 1997).

Totalkvalitetsledelse eller systemer inspirert av dette, legger stor vekt på medvirkning, ansvarliggjøring av den enkelte medarbeider og kompetanseheving. I prinsippet innebærer disse tradisjonelle kvalitetsinitiativene en klar "ansvarliggjøring" av ledelse og ansatte for forbedringer av produksjonen (Wilkinson & Willmott 1995:4). Innen offentlig sektor er utfordringen for medvirkningsbaserte ledelsesystemer spesielt stor, pga det forholdet mellom politikk og administrasjon/tjenesteutøvende nivå som er skissert over (Berg 1997).

Dette skismaet mellom delegering og sentralisering forsterkes av at det kan være flere verdikjeder på gang i samme prosess. De har forskjellig rasjonalitet samtidig som de ofte vil krysse og gripe inn i hverandre, eksempelvis når en etat skal utøve kontroll, veiledning og

gi en ytelse på en gang. Selve «produksjonsprosessen» i et politisk byråkrati kan godt være mye enklere enn i en bedrift, men den kan ikke fortettes til en verdikjede regulert av en nyttefunksjon. Det er kanskje riktigere å snakke om et sett av verdier, et verdisystem. Alle kvaliteter kan ikke transformeres til en kvantitativ skala. Budsjetten er tross alt ikke målet, og politikken har ikke en bunnlinje.

I private bedrifter er en optimalisering av kundefokuset en dyd, fordi det viktigste leddet i deres verdikjeder er kunden (Deming 1982:5). Denne verdikjeden er en måte å transformere kvalitet til kvantitet på (Wilkinson & Willmott 1995). En kvantitet som alltid kan måles i forhold til hvor lønnsomt det er å møte en kundes behov. Denne transformasjon (og forenklingen) er meningsfylt uavhengig av hvor kompleks og «kvalitativ» produksjonsprosessen er, og den gjør det mulig å delegere ansvar gjennom å avgrense og kvantifisere dets konsekvenser - det som i ledesspråket kalles «accountability». Dermed er det i privat sektor lettere å kombinere organisatorisk desentralisering med en sterk sentral autoritet enn i offentlig sektor. Delegering går ikke utover styringsretten, snarere kan vi si at denne retten kan bli effektivisert gjennom optimal delegering.

I offentlig sektor er det et spørsmål om hvem som har *det reelle ansvaret* for kvaliteten. Her kommer ansvarstilskrivning og fraskrivning (fra /til og mellom politisk og utøvende nivå, mellom nivåer i etatene). Det er derfor vanskelig å tenke seg at man i offentlig sektor kan utvikle kvalitetsregimer slik at politisk nivå har det reelle ansvaret for standarder, dvs. for hvor mye og hvor god ytelse befolkningen skal få, (inkl. ansvaret for begrensede ressurser og konsekvensene av dette) mens det operative nivået sitter med ansvaret for prosessen. Walsh (1995) hevder f.eks. at innføringen av kvalitetsledelse kan medføre politisk ansvarsfraskrivelse ved at ansvaret delegeres og kvaliteten (standardene) bygges inn i systemer og rutiner.

Den økte vektleggingen på et brukerperspektiv legges ut som et styringskorrektiv (og for å sikre økt effektivitet og kvalitet) (Sand 1996,

Nørve 1997, Solheim og Rønning 1998). Brukermedvirkningen kommer inn som et korrektiv til eksempelvis profesjonsinteressene og byråkratiet/administrasjonen (Alm Andreassen 1994, Vabø 1997). Med større og større grad av markedsanaloge styringsprinsipper for offentlig sektor (Røvik, 1998) hvor brukerne (kunden) skal trekkes inn, får vi en ny rolle for publikum overfor offentlig styring, ikke bare som velger og borger, men som kunde.

Disse refleksjonene leder til to konklusjoner:

- ❑ I offentlig sektor blir reell delegering vanskeliggjort av den politiske verdikjeden, eller snarere ansvarsskjeden. Denne forutsetter et hierarki. Dette kan medføre at kvalitetssystemer blir hierarkisk (linje) organisert og regulerer grenseflater mellom de ulike nivåer i en styringskjede.
- ❑ Ikke alle verdier (mål eller kvaliteter) i offentlig sektor, kanskje de færreste, kan kvantifiseres. Dette har store implikasjoner for de kvalitetssystemene som utvikles.

7.3 Arbeidsorganisatoriske betingelser

Skifte i oppgavestrukturer, teknologi og kompetansekrav medfører sine ganske spesifikke behov eller krav til styring, ledelse og organiseringen av arbeidet. Eksempelvis medfører utviklingen av komplekse oppgavestrukturer et stadig større behov for høykompetent faglig ekspertise. Bedriftsintern erfaringslæring, fleksibilitet og flerferdighet ser ut til å bli mer og mer påkrevde egenskaper for tjenesteytere også i offentlig sektor (Berg & Eikeland 1997). Noen kvalitetssystemer utviklet etter modeller fra Japan, passer godt inn i dette. De baserer seg på utstrakt medvirkning og ansvarliggjøring av den enkelte medarbeider, fra topp til bunn i organisasjonen. Dette er bla en av de mest sentrale betingelsene for etablering av såkalte "lærende organisasjoner", dvs organisasjoner som er i stand til kollektiv læring og kontinuerlig forbedring. Men den norske forvaltningen (og også organisasjonene) har hatt et nølende forhold til denne type medvirkning for de

ansatte (Berg 1998). Årsakene til dette kan være mange, blant annet som ovenfor beskrevet, ansvarsrelasjonen i det offentlige. Det virker således også som om det er lite grobunn for å innføre denne typen medvirkningsbaserte kvalitetssystemer i offentlig sektor. Samtidig virker det som om detaljerte kontrollsystemer har en tendens til å bli rigide og heller ikke understøtte det behovet for innovasjonsevne og endringspotensiale som ivaretar kompetanse. Dersom "kvalitetsbyråkratiet" inngår i en dreining mot ekstern kontroll gjennom regulering og revisjon, blir det også mindre rom for profesjonell autonomi og selvregulering. Dette vil i sin tur påvirke læringsprosessene (Davies & Kirkpatrick 1995).

Rutine/prosedyrebaserte systemer kritiseres også for å bidra til en forringelse av arbeidsprosessen; for å intensivere, standardisere og dermed "de-skille" arbeidet (Wilkinson & Willmott 1995). Dette innebærer en endring i graden av selvstendighet i arbeidet og også graden av skjønnsutøvelse. Men er dette noe nytt? Det har alltid vært en bevissthet om og en diskusjon om hva som er «riktige» resultater og framgangsmåter i forvaltningens saksbehandling og dens ytelser. Som regel er kvalitet nettopp blitt lagt inn i prosedyrer eller regelverk, slik at kvalitet oppnås når prosedyrene eller regelverket følges. Forvaltningsloven (av 1967) er et eksempel på en normsetting av «riktig» saksbehandling. Avhengig av hva slags type offentlig virksomhet det er, blir også det å oppnå riktig standard i henhold til lover eller forskrifter mål på kvalitet. Korrekt ligning blir f.eks. et endelig kvalitetsmål i skatteetaten. Riktig saksbehandling og riktige avgjørelser i trygdesaker er f.eks. mål for Trygdeetaten.

Det har imidlertid alltid vært en større usikkerhet knyttet til hva som er gode og dårlige avgjørelser der hvor beslutningene ikke er entydig nedfelt i lov og forskrift, men baserer seg på tjenestemennenes skjønn. Graden av skjønnsbaserte beslutninger har økt og det blir mer og mer et spørsmål om tjenesteutøvernes dyktighet, dvs. kompetanse. Den økte vektlegging på kvalitetssikring, kan være et tegn på at man gjennom dette ønsker å «sikre» skjønnsutøvelsen, eller snarere, regu-

lere den og gjøre den mindre skjønnsbasert. Vi har fra vår undersøkelse eksempler på utsagn hvor det blir klart uttrykt at rutinebeskrivelser og standardisering (via kvalitetssystemet) av flere og andre typer arbeidsoppgaver enn tidligere, innebærer at mindre faglærte (og billigere) arbeidstakere kan utføre oppgavene.

Ut i fra dette kan vi trekke noen konklusjoner:

- ❑ Det er trekk ved byråkratiet som gjør medvirkningsbaserte og læringsorienterte organisasjonsformer vanskelig, samtidig som detaljkontrollerende kvalitetssystemer ikke understøtter moderne organisasjoners behov for læring og innovasjon
- ❑ Kvalitet er ofte lagt inn i eksisterende prosedyrer og regelverk, lover og forskrifter
- ❑ Kvalitetskontroll, rutinebeskrivelser og standardisering kan være uttrykk for ønske om å ”sikre” skjønnsutøvelse

7.4 Konklusjon

Samlet sett legger disse kontekstene noen føringer på organisatoriske tiltak, også tiltak som er ment å forbedre forvaltningens kvalitet. Nye (og hybride) organisasjonsformer fører til økt behov for å regulere det som foregår i grenseflatene mellom enheter og nivåer. Desentralisering, delegering og konkurranseutsetting fører til behov for sentral politisk og administrativ kontroll med bruken av offentlige midler og for å sikre rettigheter. Reell delegering blir vanskeliggjort av den politiske verdikjeden, eller snarere ansvarsskjeden. Denne forutsetter et hierarki. Dette kan medføre at kvalitetssystemer blir hierarkisk (linje) organisert og regulerer grenseflater mellom de ulike nivåer i en styringskjede. Formaliserte kvalitetssystemer med dokumenterbare standarder og resultater kan inngå som underlag for slik regulering og revisjon.

Ikke alle verdier (mål eller kvaliteter) i offentlig sektor, kanskje de færreste, kan kvantifiseres. Dette har også implikasjoner for hva slags

kvalitetssystemer som utvikles og hvilke implikasjoner de man utvikler eventuelt får. Det er trekk ved byråkratiet som gjør medvirkningsbaserte og læringsorienterte organisasjonsformer vanskelig. Kvalitetskontroll, rutinebeskrivelser og standardisering kan være uttrykk for ønske om å "sikre" skjønnsutøvelse, samtidig som kvalitet ofte er lagt inn i eksisterende prosedyrer og regelverk, lover og forskrifter.

Selv om dette ikke er et entydig bilde, er konklusjonen at det er mye som drar i retning av at statlige etater, når de skal satse på formaliserte kvalitetssystemer, velger systemer som er dokumenterbare, anerkjente og med utstrakt bruk av standardisering og rutinebeskrivelser og hvor det føres kontroll med at standarder og rutiner følges.

8

TILLIT, GRENSEREGULERING OG
KONTROLL

Hvordan kan vi da konkludere mht type og omfang av det kvalitetsarbeidet som drives i statlig sektor? Hvordan fungerer kvalitet i forhold til nye krav og oppgaver staten skal svare på? Og hvilken form tar kvalitetssatsingen i forhold til at de skal etableres innen tradisjonelle hierarkiske strukturer og linjeorganisering?

8.1 Mot systemrevisjon og kontroll?

Selv om vi ikke har fullstendige data om dette kan vi si at omfanget av systematisk kvalitetsarbeid varierer fra sektor til sektor og mellom etater og virksomheter. Flere virksomheter som satset stort midt på 90-tallet møtte perioder hvor kvalitetsarbeidet stagnerte. Dette kan forklares på mange måter; at man har satset på feil metodikk, med for lite ressurser eller med stor utskifting av personale og ledere som ikke er like interessert som initiativtakerne. Særskilte kvalitetssatsinger konkurrerer om oppmerksomhet og ressurser med andre og ofte store omstillingstiltak, og ikke minst, med det daglige strev med å håndtere flere og krevende arbeidsoppgaver med ofte knappe ressurser.

En annen konklusjon kan være at den kanskje mest utbredde modellen fortsatt er en integrert tilnærming til kvalitet. «Det handler om kvalitet» sier Skattedirektoratet, om sin kvalitetstenkning. Der er kvalitet en integrert del av tenkning omkring hva som skaffer gode resultater, og begrepet kvalitet ligger som en implisitt målsetting i alt som gjøres, uten at det er egne systemer på gang med kvalitet som overskrift. Mange viser til tildelingsbrevets mål og krav og forvaltningslovens krav til saksbehandling som kvalitetsmål, standarder og resultatrapportering. Statlige etater blir styrt og det eksisterer formelle krav om rutiner og rapportering. Samlet inneholder disse kravene langt på vei elementene i et kvalitetssikrings- eller internkontrollsystem.

Vi vil likevel våge å påstå at standardisering (bl.a. som ISO systemer eller ISO- lignende systemer) brer mer og mer om seg. Det virker som om at det i dag er slik at når store etater skal innføre kvalitetsystemer, får dette form av kvalitetskontroll mer enn kvalitetsutvikling og i form av formaliserte prosedyrebaserte systemer snarere enn kontinuerlig utvikling av arbeidsformer og prosesser. Også andre former for kontroll brer om seg: evalueringer, ytelsesdeklarasjoner, rapporteringsrutiner, og revisjoner, internkontrollsystemer. Flere og flere etater oppretter i dag f.eks. internrevisjoner, og det ble en klarere etterspørsel etter Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner i og med opprettelsen av Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité i 1993.

Hvis vi går tilbake til statens overordnede styringsprinsipper for kommunenes helse- og sosialsektor, ser vi også et mønster i den form den styringen får. Det synes ikke å være noen klare koplinger mellom «Styrings- og informasjonssystemet» og «Nasjonal strategi for utvikling av kvalitet i helsetjenesten». Dersom det var slik at kjennetegn ved mål- og resultatstyring er en hierarkisk modell hvor kontroll og styring med virksomhetenes resultater er sentralt, og kvalitetsutvikling kjennetegnes av mer dialogbasert kommunikasjon og mer fleksible prosesser, skulle en anta at en fant den samme type ulikheter mellom de to forskriftene. Det er snarere tvert i mot.

«Kontrollelementet er klart mer framtrødende i kvalitetsforskriftene enn i informasjonssystemet der dialogen er tillagt stor vekt. Det er også vanskelig å se at kvalitetsforskriftene er mindre statiske, regelstyrte eller tekniske enn informasjonssystemet, snarere tvert i mot (Kopperstad 1998b)»

Det kan virke som om kvalitet blir brukt til å sikre og kontrollere et resultat utover det man får til med en tradisjonell resultatstyringsprosess. Kvalitetssystemet synes også å få form av et internkontrollsystem som forutsetter/legger opp til systemrevisjon (ikke innhold). Her ser vi at det antydes at systemrevisjon (internkontroll) medfører en lignende type kvalitetskontroll som ISO-modellen legger opp til.

Dermed vil også disse kunne bli møtt med den samme kritikken (Power 1997, Seddon 1997).

Vi har ikke holdepunkter for å si at det er spesielle egenskaper ved etatene som tilsier at de satser på bestemte systemer. En nærliggende tanke er at ulikheter i mål og oppgavesammensetning skulle invitere til ulike tilnærminger. Vi har indikasjoner på at det spesielt er virksomheter eller etater med laboratorier og/eller tilsynsfunksjoner som forholder seg til eksterne kunder i næringslivet som sertifiserer seg. Et stort behov for å markere troverdighet og å skape legitimitet for egen virksomhet, enten det er overfor bevilgende politikere eller publikum kan også virke som en pådriver for å etablere synlige systemer. Samtidig vet vi ikke nok om det er ulikheter for eksempel i ledelsesfilosofi eller syn på organisasjon mellom etatsledere som satser på kvalitetskontroll versus de som holder fast på at kvalitet skal innarbeides i den regulære virksomheten.

8.2 Kvalitet som grenseregulering: - et tillitsskapende "mantra"?

Vi, og våre informanter, har stadig brukt begrepet tillit når vi har snakket om kvalitetssystemer og revisjonsformer med dem. "Det handler om tillit". Tillit er et relasjonelt begrep. Tillit gir et viktig bidrag til regulering av grenseflater. Samtidig har vi fokusert på spenningsforholdet mellom autonomi og kontroll. Forenklet kan vi si at autonomi baseres på tillit, mens kontroll har sitt utgangspunkt i en grunnleggende «mistillit». Legitimitet (intern så vel som ekstern) er også nært knyttet til tillit.

Noe paradoksalt kan vi si at tidligere var det offentliges legitimitet, borgernes tillit til staten, fundert på et system av både «indre mistillit» i staten gjennom byråkatiets egenkontroll og en ytre mistillit gjennom regulering av markedet. Statlig regulering og byråkratisk kontroll var garantist for at ting gikk rett for seg. Samtidig var tilliten til profesjonene et betydelig legitimitetsskapende element. Den dominerende

kritikken av offentlig sektor på 80-tallet, la vekten på byråkratiets ineffektivitet og «provider capture» fra profesjonenes side, at profesjonene som tjenesteprodusenter mer handlet ut fra egeninteresse enn klientenes («kundenes») behov (Dale and Ozga 1993), og skapte en legitimitetskrisen (Lauvdal 1994). Denne legitimitetskrisen ble fulgt av reformer, med deregulering, desentralisering, nye grenser mellom offentlig og privat, kort sagt et nytt (bevegelig) reguleringsregime. Dette mangefasetterte regimet trenger også tillit på tvers av ulike grenser/relasjoner, mellom staten og det sivile samfunn, mellom politikk og forvaltning, mellom offentlige og private institusjoner i en verdikjede osv. Er det mulig at «kvalitetssikring» har blitt et legitimitetskapende «mantra» i forholdet mellom stat og borgere, at tilliten til profesjonene har blitt erstattet av tillit til kvalitetssystemene, og at ulike kvalitetssystemers viktigste funksjon har vært å regulere (vertikale eller horisontale) grenser mellom ulike instanser? At kvalitetssikring som *signal* igjen har redusert behovet for tidkrevende informasjonshenting og kontroll på tvers av grensene?

Kvalitet inngår i mange ulike sammenhenger og avhjelper mange behov forvaltningens virksomheter har: Ved å sikre legitimitet blant politikere og publikum for sin virksomhet og for at oppgaver utføres av det offentlige. Dette skjer ved at man sikrer at regelverk og standarder følges og oppnås. Samtidig fungerer kvalitetssystemer som tilskudd til øvrige styrings- og kontrollsystemer internt. Det regulerer tjenesteyternes skjønnsutøvelse, sikrer likebehandling og oversikt over komplekse organisatoriske enheter. Kompatible kvalitetssystemer sikrer at offentlige virksomheter kan konkurrere med private, og det regulerer grenser mellom nivåer og enheter, offentlige og private aktører. Ikke minst bidrar dokumentasjon av gode resultater til å skape eller gjen-skape tillit til at det offentlige gjør jobben sin. Etater og virksomheter som velger å ikke satse på formaliserte kvalitetssystemer, må kjempe om politikeres og publikums anerkjennelse på andre måter.

Vi har ikke systematisk dokumentasjon for kvalitetssystemenes faktiske virkninger på etatenes konkrete resultater. Vi vet således ikke med sikkerhet at effekten veiet mot de ressursene som går med til å implementere og vedlikeholde systemene er god nok til at det svarer seg. Vi har derfor grunn til å spørre om kvalitetssystemenes symbolske funksjon noen ganger er viktigere enn de substansielle resultatene man oppnår.

8.3 Mot et kvalitetsbyråkrati?

Vi må konkludere med at det så langt, basert på våre funn, (om enn usikre og tentative) virker som om at vi utvikler kvalitetssystem i staten som understøtter en hierarkisk og ikke en medvirkningsbasert ledelsesmodell. Som ved den statlige styringsmodellen finner vi også her en tendens til at det skjer en sentraliseringsprosess parallelt med desentraliseringen.

Det kan med andre ord virke som om kvalitetsutviklingen i møte med det politiske byråkratiet «logikk» tvinges inn i en byråkratisk form. Det tradisjonelle kvalitetsarbeidet har tradisjonelt en fokusering på gruppevirksomhet, medvirkning (bottom-up) og presis organisering av horisontalt integrerte prosesser (verdikjeder). Dette utfordrer byråkratiske logikker basert på instruks (top-down) og fastlagte og spesialiserte kompetanse- og ansvarsinndelinger som er rammet inn i en stabil hierarkisk struktur. Byråkratisk organisering tenderer mot å hemme fleksibilitet og arbeid med kontinuerlig forbedring, og den skaper uvegerlig diskontinuiteter i en verdikjede. Dette skjer fordi virksomheten i siste instans er organisert rundt et hierarkisk beslutningssystem og ikke mot fleksible problemløsninger og brukerbehov i kontinuerlig endring. Disse rigiditetene i det politiske byråkratiet utfordrer dermed kvalitetsarbeidets fleksible og brukerorienterte strategier. Det er derfor tegn som tyder på at noen former for kvalitetssystemer selv skaper en form for nytt byråkrati, - og rigiditeter. Slike rig-

iditeter kan bli konsekvens av kvalitetssystemer som i stor grad rutinerer og kvantifiserer kvalitetskontrollen.

Utviklingen av kvalitetssystemer må ses på bakgrunn av at de utvikles i møte med en rekke forvaltningsorganisatoriske dilemmaer og spenningsfelt: I spenningen mellom autonomi og kontroll, dvs. delegering/desentralisering av ansvar og myndighet og behovet for kontroll, resultatrapportering og revisjon, mellom politisk styring og administrative rutiner og praksis, mellom politikk og fag, mellom overordnede forvaltningspolitiske mål om innsparinger og effektivitet og kvalitetsutvikling langs profesjonelle og faglige standarder. Tjenesteutøverne står i et spenningsforhold mellom brukere /publikum og politisk nivå.

Dermed blir lett de løsninger som velges, utformingene av tiltak og systemer, mao de «regimer» for kvalitet som utvikles i sektoren, adekvate svar på noen utfordringer og inadekvate svar på andre. Og: de kan bli en del av problemet så vel som en del av løsningene på utfordringene offentlig sektor står ovenfor.



Litteraturliste

- Alm Andreassen, T. (1994): Brukermedvirkning – en strategi for demokratisering i helse- og sosialpolitikken? I: Markussen, red.: *Menneskeverd, funksjonshemmet i Norge*. Oslo: Gyldendal, 2.utg. 2000
- Alm Andreassen, T. (2000): Fra rettighet til virkemiddel – funksjonshemmedes medvirkning i et endret politisk klima, i: Romøren, T. I. red.: *Usynlighetskappen, levekår for funksjonshemmede*. Oslo: Akribe
- Andersen, B. & Pettersen, P-G. (1997): *Benchmarking - en praktisk håndbok*, Oslo: Tano Aschehoug
- Aune, A. (1993): *Kvalitetsstyrte bedrifter*, Oslo: Ad Notam
- Berg, A. M. (1995a): *Vellykket forvaltning. God organisasjon og ledelse i staten*. Oslo: TANO.
- Berg, A. M. (1995b): Public Sector Quality - a Pragmatic Approach, i: Halachmi, A. & Bouckaert, G. (eds.): *Public Productivity through Quality and Strategic Management* (Vol. 1, s. 127-137) Brussels: International Institute of Administrative Sciences
- Berg, A. M. (1997): Participatory Strategies in Quality Improvement Programs, *Public Productivity and Management Review*, Vol 21, No.1, September, 30-43
- Berg, A.M. & Eikeland, O. (1997): *Medvirkning og læring. Endringsprosesser i staten*, Oslo: Tano Aschehoug
- Berg, A. M. (1998): *Den vanskelige medvirkningen, Arbeidstakermedvirkning i statlig sektor*. Skriftserie no.5, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Berg, A. M. (1999): The Concept of Value in Public Sector Reform Discourse, *Concepts and Transformation* 6:1 (2001) 39-57

- Blichfeldt, J. F., Deichman-Sørensen, T. & Lauvdal, T. (1998): *Mot et nytt kunnskapsregime? Evaluering av Reform 94. Organisering og samarbeid*. AFIs rapportserie nr. 7/98 Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Bomann-Larsen, P. & Jensen, T. Ø. (1984): *Håndbok i enkle publikumsundersøkelser til bruk i reformarbeidet*, Oslo: Forbruker og Administrasjonsdepartementet/Universitetsforlaget
- Brunsson N. & Jacobsson, B. red. (1998): *Standardisering* Stockholm: Nerenius & Santer's Förlag
- Byrkjeflot, H. (1997): *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Carr, D. K. & Littman, I. D. (1990): *Excellence in Government. Total Quality Management In The 1990s*, Arlington, Va.: Coopers & Lybrand
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (1997): Forvaltningspolitikk – mot New Public Management? I: Christensen, T. & Egeberg, M.. (red.): *Forvaltningskunnskap*, Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (1998): *Moderne forvaltning* Oslo: Tano Aschehoug
- COSO-rapporten (1996): *Internkontroll – et integrert rammeverk*, Oslo: Akademisk forlag
- Crosby, P. B. (1979): *Quality is Free*. New York: McGraw-Hill
- Dale, R. & Ozga, J. (1993): Two Hemispheres, Both «New Right»? 1980's Education Reform in New Zealand and England and Wales, i: Lindgard, R., Porer, P. & Knight, J. (eds.): *Reforming Education in Hard Times*. London: Falmer
- Davies, A. & Kirkpatrick, I. (1995): Performance indicators, bureaucratic control and the decline of professional autonomy, i Kirkpatrick, I. & Martinez, L.(eds.): *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge, s. 84-107
- Deming, W. Edwards (1982): *Out of the Crisis* Cambridge: Cambridge University Press
- Fürst, R. og Høverstad, L. (1997): *Kostrat*. Rapport mai 1997, Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Halachmi, A. & Bouckaert, G. (1995): *The Enduring Challenges in Public Management. Surviving and Excelling in a Changing World*. San Fransisco: Jossey-Bass

- Haugli Nilsen, T. (1994): Fra målstyring til resultatstyring. Notat 9414. LOS-senteret, Bergen
- Hersvik, I-M. & Nesheim, T. (1995): Bureaucracy in Disguise? Quality Management in the Public Sector. *Working Paper* No. 28/1995, Bergen: Centre for Research in Economics and Business Administration
- Hill, S. (1995): From Quality Circles to Total Quality Management i: *Wilkinson & Willmott*, s. 33-53
- Hill, H. & Klages, H. (red.) (1993): *Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement*, Berlin: Duncker & Humblot
- Hilsen, A. I og Grimsmo, A. (1998): *Arbeidsmiljø i omstilling*. Delrapport nr. 1, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Holzer, M. (ed.) (1992): *Public Productivity Handbook*, N.Y.: Dekker
- Hopwood, A. & Miller, P. (eds.) (1994): *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge: Cambridge University Press
- Hopwood, A. (1994): Accounting and the Pursuit of Efficiency, i McKeivitt, D. & Lawton, A. (eds.): *Public Sector Management*, London: Sage, s. 145-160
- Internet conference (1995-96): Is ISO 9000 for TQM? *TQM Magazine* internet conference
- Juran, J. M. (1986): The Quality Trilogy: A Universal Approach to Managing for Quality, *Quality Progress*, 19 (8): 19-24
- Kanter, R. Moss & Summers, D. V. (1986): Doing Well While Doing Good: dilemmas of performance measurement in non-profit organizations and the need for a multiple-constituency approach, i *McKeivitt & Lawton* 1994
- Kerfoot, D. & Knights, D. (1995): Empowering the "Quality Worker"? The Seduction and Contradiction of the Total Quality Phenomenon i: *Wilkinson & Willmott*, s. 219-233
- Kirkpatrick, I. & Martinez, L. (1995)(eds.): *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge
- Kommunenes Sentralforbund (1999): Verktøy for utvikling av kvalitetsindikatorer i kommunene. Foreløpig rapport fra Agenda Utredning & Utvikling AS og Vestlandsforskning

- Kooiman, J. (1993): *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity* i: Kooiman, J. (ed.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage
- Kopperstad, O-J. (1998a): Statleg mål- og resultatstyring av kommunene. Hovedoppgave, Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo
- Kopperstad, O-J. (1998b): Total kvalitetsleing og målstyring - som eld og vatn? Kursoppgave, Sosiologi hovedfag, UiO, april 1998
- Kvande, E. og Rasmussen, B. (1997): Omorganisering av helse- og omsorgsarbeid: nye muligheter for kvinnelig ledelse? i: *Byrkjeflot (red.)* 1997, s. 373-392
- Lauvdal, T. (1994): Pedagogikk, politikk og byråkrati. Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltningen på grunnskoleområdet 1969-1991. Dr. avhandling, Universitetet i Trondheim
- Lauvdal, T. (1996): Makt og interesser. Styring og forhandlings-system i skolesektoren. Oslo: Universitetsforlaget
- Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. (1967): *Organization and Environment*, Cambridge: Harvard University Press
- Lunde, T. m.fl. (1997): *Evaluering av offentlige servicekontor*. Hovedrapport. Rapport nr. 11, Oslo: Statens institutt for forbruksforskning
- Löffler, E. (1995): *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective*, Speyer: 151 Forschungsberichte
- Læg Reid, P. Red. (1991): *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. Bergen: Alma Mater
- McArdle, L. et. al. (1995): Total Quality Management and Participation: Employee Empowerment, or the Enhancement of Exploitation? i *Wilkinson & Willmott*, s. 156-172
- Morgan, C. & Murgatroyd, S. (1994): *Total Quality Management in the Public Sector*, Buckingham: Open University Press
- Munro, R. (1995): Governing The New Province of Quality: Autonomy, Accounting and The Dissemination of Accountability, *Wilkinson & Willmott*, op.cit. s. 127-155
- NOU 1984: 13 "Åpningstider og tilgjengelighet"

- Nørve, S. (1997): "Brukermedvirkning" en kontekstualisering av nye deltagelses- og styringsformer, i: *Forskning om brukermidvirkning - kunnskapsstatus og handlingsmuligheter*. Konferanserapport, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttets. 9-20
- OECD (1996)a: *Performance Management in Government. Occasional Papers*, No. 9, Paris: OECD
- OECD (1996)b: *Integrating People Management into Public Service Reform*, Paris: OECD 1996
- OECD (1988): *Review of Educational Policy in Norway. Examiners Report and Questions*. OECD, Paris 1988
- Olsen, J. P. (1998): Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid, *Nytt Norsk Tidsskrift* 15, (1): 7-20.
- Olsen, J. P. (1988): Administrative Reform and Theories of Organization. I: Campbell, C. & Peters, B. G. (eds.): *Organizing Governance, Governing Organizations*. Pittsburgh, P.A.: Pittsburgh University Press
- Pirsig, R. M. (1975): *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance*, Toronto: Bantam
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (1995): *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. London: Sage
- Power, M. (1997): *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford university Press.
- Rosander, A. C. (1993): *The Quest for Quality in Services*, N.Y. 1993
- Rønning, R. & Solheim, L. J. (1998): *Hjelp på egne premisser? Om brukermidvirkning i velferdssektoren*, Oslo: Universitetsforlaget
- Røvik, K. A. (1998): *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sand, I-J. (1996): *Styring av kompleksitet. Rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*. Oslo: Fagbokforlaget
- Seddon, J. (1997): *In Pursuit of Quality. The Case Against ISO 9000*, London: The Oak Tree Press
- Sitkin, S. B., Sutcliffe, K. M. & Schroeder, R. G. (1994): Distinguishing Control from Learning in Total Quality Management: A Contingency Perspective, *Academy of Management Review* 1994, Vol. 19, No. 3, 537-564

- Sosial- og helsedepartementet og Statens helsetilsyn: «Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helsetjenesten» *Hefte IK-2482* 1995
- Sosial- og helsedepartementet: Kvalitet i pleie og omsorgstjenestene. *Rundskriv I-13/97*
- Sosial- og helsedepartementet: Styrings- og informasjonssystemet for helse- og sosialtjenestene i kommunene. *Rundskriv I-21/97*
- Statskonsult 1991: «Riktig kvalitet på offentlige tjenester. Hvordan statlige virksomheter kan arbeide aktivt med kvalitetsutvikling.» *Veiledning*.
- Statskonsult 1996: «Brukerorientert kvalitet. Kvalitetsutvikling i offentlige virksomheter.»
- Statskonsult 1997: Ytelsesdeklarasjoner. Varefakta på offentlige tjenester. *Veiledning*
- St. m. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97
- St. m. nr. 21 (1998-99) Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk
- St. m. nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål
- Stoker, G. (1998): Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, March 1998, 155
- Sundby, I. J. & Wøien, M. (1993): TKL-konkurrent eller supplement til målstyring? *Stat og Styring*, No. 5, 1993, s. 27-31
- Vabø, M. (1997): Brukermedvirkning. Veien til kvalitet? i: Forskning om brukermidvirkning - kunnskapsstatus og handlingsmuligheter. Konferanserapport, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, s. 45-56
- Viddal, M. Grooss, Hermansen, J. & Nordberg, O. (1997): *ISO 14000 og EMAS – for miljøbevisst ledelse*, Oslo: Tano
- Walsh, K. (1995): Quality Through Markets: The New Public Service Management, i: *Wilkinson & Wilmott* op.cit. s. 82-104
- Wiele, Van der, A., Dale, B. G. & Williams, A. R. T. (1997): ISO 9000 series registration to total quality management: the transformation journey, *International Journal of Quality Science*, Vol. 2, No. 4., 1997: 236-252
- Wilkinson, A. & Willmott, H. (ed.) (1995): *Making Quality Critical. New Perspectives on Organizational Change*. London: Routledge

Ørstavik, S. (1996): *Brukerperspektivet - en kritisk gjennom-gang*.
INAS-notat 96, 8, Oslo: INAS

Arbeidsforskningsinstituttet

Kvalitetsarbeid i staten

av Anne Marie Berg og Torunn Lauvdal

Rapporten tar for seg kvalitetsarbeidet i statlige etater. Vi ser på hva slags satsinger på kvalitet som er vanlig i statlig sektor i dag. Vi baserer oss på en spørreundersøkelse, tilgjengelig dokumentasjon og samtaler og intervjuer med ledere og kvalitetsansvarlige i et antall statlige etater. Vi redegjør for kvalitetsbølgens framvekst i offentlig sektor. Vi går gjennom ulike definisjoner av begrepet kvalitet og ulike modeller og systemer for kvalitetsarbeid. Vi tolker resultatene i en forvaltningspolitisk og utviklingsmessig kontekst.

Vi finner at satsingen på systematiske og formaliserte kvalitets-tiltak varierer. De fleste som har slike systemer satser på kvalitetskontroll med standardiserte prosedyre- og rutine-beskrivelser. Noen sertifiserer deler av virksomheten. Kvalitetssystemer skal ivareta mye mer enn den rent faglige kvaliteten; styring og kontroll, regulering av grenser, etablering av tillit og legitimitet hos "kunder", brukere, publikum, overordnede nivåer og politikere.



P.O. Box 8171 Dep. N-0034 Oslo, Norway
Telefon: +47 23 36 92 00 Telefax: +47 22 56 89 18