



Fagrapport nr.6 - 2003

Tove L. Mordal

Brukertilpasset tjenestekvalitet

**En casestudie om forholdet
mellom aktørnivåer
i barnehagesektoren**

SIFO



National Institute
for Consumer Research
P.O.Box 4682, N-0405
Oslo, Norway

Fagrappport nr. 6 - 2003

Tittel Brukertilpasset tjenestekvalitet	Antall sider 381 (+ vedlegg)	Dato 23.10.2003
Forfatter Tove L. Mordal	ISBN 82-7063-389-5	ISSN 1502-6760
	Prosjektnummer 11-1997-26	
Oppdragsgiver SIFO		
Sammendrag Avhandlingen omfatter en eksplorerende, helhetlig studie fra tjenestesektoren. Den dekker tre aktørnivåer (et styrings- og ledelsesnivå, en førstelinjen og et brukernivå) og relasjoner mellom disse. Formålet er å bidra til kunnskap om sammenhenger mellom styring/ledelse, utførelse av tjenester og brukernes vurdering av tjenester. Problemstillingen er generell, men basert på empiri fra barnehagesektoren. Det stilles spørsmål om i hvilken grad bestemte trekk ved overordnet ledelses-/styringsnivå bidrar til variasjoner i førstelinjens tjenestevirksomhet, og i hvilken grad virksomheten i førstelinjen slår ut i brukernes vurdering av tjenestetilbudet. Det empiriske materialet omfatter data fra undersøkelser blant hhv. daglige ledere i kommunal barnehageadministrasjon, barnehagestyrere og foreldre med barnehagetilbud som brukere. Studien tar utgangspunkt i en teoretisk aktørmodell som angir sammenheng mellom bestemte trekk ved styringsnivå og førstelinje, knyttet til begrepet brukertilpasset tjenestekvalitet. Resultatene avslører et bilde av "løs kopling" mellom aktørnivåene på barnehagesektoren. Brukernes vurdering av eget tilbud avviker fra vurderinger av forhold forbundet med brukertilpasset tjenestekvalitet foretatt av aktører i førstelinjen og på styringsnivået. Studien viser ellers uklare sammenhenger mellom aktiviteter og tiltak på styringsnivået, slik disse er vurdert ut fra interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet på den ene siden, og praktisering av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen på den andre siden. På førstelinjenivået er det imidlertid klar sammenheng mellom vurderte indikatorer på rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassning. Videre viser brukernes samlede vurdering av eget tilbud klar sammenheng med måten de opplever å bli behandlet på av tjenesteyterne, med muligheter for å påvirke bestemte deler av tilbudet, og med vilkår for å bruke tjenesten. Studien reiser spørsmålet om disse funnene er særegne for barnehagesektoren, selv om det er et empirisk spørsmål å finne ut i hvilken grad de også gjelder andre tjenesteområder. De empiriske resultatene synes å støtte og supplere generell faglitteratur.		

Brukertilpasset tjenestekvalitet

En casestudie om forholdet mellom aktørnivåer
i barnehagesektoren

Tove L. Mordal

Avhandling for dr.philos.-graden
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitet i Oslo

Forord

Arbeidet med denne avhandlingen bygger på flere års tjenesteforskning ved SIFO, faglitteratur om tjenester og brukertilpasset tjenestekvalitet, samt en eksplorerende studie om forholdet mellom ulike aktørnivåer i barnehagesektoren. Det er viktig å være oppmerksom på at resultater fra studien er knyttet til et mål på brukertilpasset tjenestekvalitet som er basert på høyeste grad av tilfredshet blant foreldre med barnehagetilbud. I denne studien er det satt et antatt kvalitativt skille mellom brukere som sier seg absolutt fornøyd, og de øvrige som kan ha noe å utsette på eget tjenestetilbud. I tjenesteforskningen er det ikke uvanlig å finne høye andeler fornøyde brukere. De fleste foreldre er også rimelig godt fornøyd med eget barnehagetilbud. Formålet med denne studien er imidlertid å finne ut i hvilken grad det er sammenheng mellom høy grad av brukertilfredshet og trekk ved en førstelinje (for eksempel barnehager) og et styrings- og ledelsesnivå (for eksempel kommunal barnehageadministrasjon). I hvilken grad skyldes et høyt tilfredshetsnivå hos brukerne en systematisk og bevisst innrettet virksomhet fra styrings-/ledelsesnivåets og førstelinjens side?

Avhandlingen er ment å skulle bidra positivt til tjenesteorganisasjonenes muligheter til å oppnå bedre brukertilpasning. Ut fra empiriske funn som er gjort, kan man på tjenesteområder arbeide mer bevisst og effektivt med utviklingen av tjenestetilbud som, ut fra gitte rammebetingelser, tilpasses relevante brukerbehov på en best mulig måte.

Materialet til casestudien er basert på data som er samlet inn i forbindelse med Barne- og familiedepartementets (BFDs) utviklingsprogram for barnehagesektoren. Jeg retter en takk for godt samarbeid til fagfolkene i BFD, Kristin Bruusgaard, Kari Jacobsen, Synnøve Nesbakken, Vigdis Kvernberg og Nora Emilie Østberg. Vista Utredning AS, ved Finn Aslaksen, takkes for godt samarbeid ved utforming av spørreskjemaer, datainnsamling og databearbeiding.

Jeg skylder stor takk til min hovedveileder, professor Tormod K. Lunde for stor tålmodighet og faglig bistand i arbeidet med avhandlingen. Forsknings-sjef, dr.polit. Sidsel Sverdrup har også gitt verdifull veiledning med merknader og kommentarer som har vært viktige for sluttresultatet. Hun har, ikke minst, vært en sentral brikke i prosessen som pådriver og motivasjonsfaktor når arbeidet har vært tyngende. Forsker Per Arne Tufte fortjener også takk for nyttige kommentarer.

Videre er jeg svært takknemlig overfor min arbeidsgiver, SIFO, som har gjort det mulig for meg å gjennomføre dette dr.gradsarbeidet. Jeg håper det vil komme til nytte i instituttets videre satsing på tjenesteforskning. Spesiell takk rettes til direktør Reidar Skaug og forskningsleder Elling Borgeraas for den omtanke og velvilje de har vist ved å legge forholdene til rette for et gjennomført arbeid. Jeg har ellers hatt samarbeidspartnere og kolleger – enkeltvis og i faggrupper – som fortjener takk for faglige diskusjoner, innspill, bistand og tilførsel av ny lærdom. Av disse vil jeg spesielt framheve Johan Håkon Bjørngaard og Turid Indrebø Næs som var nære medarbeidere blant annet i prosjekter under BFDs utviklingsprogram for barnehagesektoren. Jeg er også så heldig å ha medarbeidere for øvrig, som jeg setter stor pris på, og som har vist omsorg og omtanke for mitt ve og vel underveis – ingen nevnt og ingen glemt. Takk! Til slutt den største takken til nær familie med mann, barn og barnebarn, som har bidratt til et fornuftig og stabilt dagligliv.

Jeg har selvsagt det fulle ansvaret for hvordan kommentarer, veiledning og bistand er anvendt i avhandlingen.

Lysaker, september 2002

Innhold

Forord	5
Innhold	7
Sammendrag	17
Del 1: Tema – Teori – Litteratur – Teoretisk aktørmodell	21
1 Innledning	23
1.1 Avhandlingens tema	24
1.2 Tre aktørnivåer i fokus	25
1.3 Valg av perspektiv	27
1.4 Sentrale begreper	28
1.4.1 Innledende merknader	28
1.4.2 Brukertilfredshet – et mål på brukertilpasset tjenestekvalitet?	30
1.4.3 Relasjonen mellom brukere og førstelinjen	31
1.5 Faglig tilknytning	32
1.6 Temaavgrensning	33
1.7 Problemstilling	34
1.8 Casestudie fra barnehagesektoren	39
1.9 Avhandlingens oppbygning	41
1.9.1 Del 1	42
1.9.2 Del 2	42
1.9.3 Del 3	43
1.9.4 Om vedlegget	43
2 Tjenester som forskningsfelt	45
2.1 En plattform for studien	45
2.2 Tjenester som fenomen	47
2.2.1 Definisjoner	47
2.2.2 Ulike typer av tjenester	49
2.2.3 Utviklingen av tjenester	50
2.2.4 Service og kjernetjeneste	52
2.2.5 Institusjonalisering av tjenestetilbud	53
2.3 Tjenestebrukere – målgrupper	54

2.4	Teoretisk rammeverk	55
2.4.1	Innledning	55
2.4.2	Teori om personlig utbytte	57
2.4.3	Teori knyttet til maktfordeling	60
2.4.4	Teori knyttet til behovsdekning	62
2.4.5	Teori knyttet til rollebruk og rolle som ressurs	63
2.5	Tjenestekvalitet	70
2.5.1	Hva er tjenestekvalitet?	70
2.6	Kvalitet som tilpasning mellom tjeneste og behov	74
2.6.1	Faglig tilpasning	74
2.6.2	Faglige behovsvurderinger	75
2.6.3	Brukerdefinerte tjenestebehov	76
2.6.4	Brukermedvirkning som ledd i brukertilpasning	77
2.6.5	Forskningsperspektiv	79
2.7	Privatisering av tjenestetilbud	82
2.7.1	Privatisering som betraktningmåte	82
2.7.2	Privatiseringsbegrepet	83
2.7.3	Når er privatisering en fordel for brukerne?	84
2.7.4	Ulike privatiseringsformer	86
2.8	Samhandlingsmønsterets betydning	87
2.8.1	Brukertilpasning og samhandlingsmønster	89
2.8.2	Betydningen av relasjoner knyttet til førstelinjen	90
2.9	Sammenfatning	92
3	Forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester	95
3.1	Innledning – kapitlets formål	95
3.2	Brukernes vurdering av tjenester	97
3.2.1	Brukertilfredshet	97
3.2.2	Brukertilfredshet og atferdsintensjon	101
3.2.3	Brukernes forventninger og erfaringer	102
3.2.4	Brukertilpasning og brukertilfredshet som kvalitetsmål	105
3.3	Virksomheten i førstelinjen	109
3.3.1	Møtestedets betydning for brukertilpasset tjenestekvalitet	109
3.3.2	Førstelinjens roller og oppgaver	111
3.3.3	Rammebetingelser og organisasjonskultur	114
3.3.4	Kompetanse og dugelighet	116
3.3.5	Profesjonsinteresser	116
3.4	Myndigheter, overordnet styring og ledelse	119
3.4.1	Lover og forskrifter	119
3.4.2	Lokale krav og tilpasninger	121
3.4.3	Styringsnivåets ansvarsområde	122
3.4.4	Styringsnivåets interesse og engasjement	125
3.4.5	Delegering av myndighet	127

3.4.6	Evaluering av virksomheten i førstlinjen	128
3.5	Utvikling og sikring av brukertilpasset tjenestekvalitet	130
3.5.1	Generelt	130
3.5.2	Sikring av kvalitet med kvalitetserklæringer	134
3.6	Endringskrav – evne og vilje til fornyelse	136
3.6.1	Brukerorientering er basert på evne og vilje til omstilling..	137
3.7	Sammenfatning	141
4	Teoretisk aktørmodell.....	145
4.1	En relevant aktørmodell for studien	145
4.2	Behovet for forskning over flere nivåer.....	146
4.3	Forskning over flere nivåer.....	148
4.4	Aktørmodell over tre aktørnivåer	149
4.4.1	Tjenestebrukerne utgjør modellens resultatnivå.....	151
4.4.2	Førstelinjens mellomstilling i modellen	152
4.4.3	Styringsnivået danner utgangspunktet i modellen.....	152
4.5	Kopling mellom aktørnivåer som fenomen	154
4.6	Brukertilpasning og nivåkopling	157
4.7	Oppsummering	161
Del 2:	Case – metode – empiriske analyser	163
5	Barnehagen som tjenestesektor – beskrivelse av casen.....	165
5.1	Barnehagetilbudet i dagens Norge.....	166
5.1.1	Oversikt over barnehager og barn med barnehageplass	166
5.1.2	Småbarnsfamiliers behov for plasstilbud i barnehage.....	168
5.1.3	Målformuleringer bak barnehagetilbudet.....	169
5.1.4	Begrepet ”den gode barnehagen”	173
5.1.5	Barnehager som inngår i casen.....	176
5.2	Barnehagen som tradisjon og velferdstilbud	176
5.2.1	Barnehagen som samfunnsinstitusjon og velferdstilbud	177
5.2.2	Barnehagen og dens betydning for barns utvikling	179
5.2.3	Dagens barnehage relatert til gårsdagens	180
5.2.4	Individuelle og kollektive behov og interesser.....	182
5.3	Barnehagen som arena for tjenesteforskning.....	183
5.4	Oppsummering	185
6	Design, tilnæringsmåte og analyse.....	187
6.1	Innledning.....	187
6.2	Aktørnivåene i barnehagesektoren	188
6.3	Datamaterialet.....	191
6.3.1	Datakilder.....	191
6.3.2	Generelt om undersøkelsene høsten 1997	192
6.3.3	Data fra KBA-skjemaet	193
6.3.4	Data fra skjemaet til barnehager/styrere.....	194
6.3.5	Data fra foreldreskjemaet	197

6.4	Datamaterialet som grunnlag for generalisering.....	198
6.5	Nærmere om datakvaliteten.....	200
6.5.1	Informantene.....	200
6.6	Analyse av data fra barnehagesektoren.....	201
6.6.1	Multivariat analyse.....	201
6.6.2	Valg av metode for variabelreduksjon.....	203
6.6.3	Antakelser knyttet til ulike aktørnivåer.....	205
7	Brukernivået: Foreldrenes vurdering.....	209
7.1	Den generelle vurderingen.....	210
7.2	Vurderingsgrunnlaget.....	211
7.2.1	Foreldrenes sosioøkonomiske status.....	212
7.2.2	Medvirkning gjennom brukerundersøkelser.....	213
7.2.3	Påvirkningskrav og påvirkningsmuligheter.....	213
7.2.4	Forventninger til bestemte forhold i barnehagen.....	217
7.2.5	Erfaringer på forventningsområdene.....	218
7.2.6	Samlet mål på hhv. erfaringer og forventninger.....	220
7.2.7	Avvik/samsvar i erfaring og forventning.....	222
7.2.8	Kontakten med personalet.....	225
7.2.9	Myndighetsmønsteret.....	226
7.2.10	Barnas tilpasning og barnehagens sosiale miljø.....	227
7.2.11	Barnehagens åpningstid.....	228
7.2.12	Foreldrebetalingen.....	228
7.2.13	Oppsummering.....	229
7.3	Multivariat tilnærming.....	229
7.3.1	Variabeldimensjoner – representantvariabler.....	229
7.3.2	Resultater fra logistisk regresjon.....	230
7.4	Konklusjon.....	232
8	Førstelinjen: Barnehagen.....	235
8.1	Generelt om trekk ved førstelinjen.....	236
8.2	Resultatbegrunnet variabelvalg.....	237
8.2.1	Styrers vurdering av rollesituasjonen i barnehagen.....	237
8.2.2	Styrers vurdering av trekk ved utførelsen av arbeidet.....	239
8.2.3	Oppsummering.....	242
8.3	Kommunalt og ikke-kommunalt eide barnehager.....	242
8.3.1	Rollesituasjonen.....	242
8.3.2	Jobbtilfredsheten.....	243
8.3.3	Dugeligheten.....	243
8.3.4	Brukertilpasningen.....	244
8.3.5	Konklusjon.....	244
8.4	Multivariat analyse.....	245
8.4.1	Innledning.....	245
8.4.2	Logistisk regresjon.....	245

8.5	Konklusjon	249
9	Førstelinjen og brukerne: Barnehage og foreldre	251
9.1	Betydningen av foreldrenes egen oppfatning	252
9.2	Foreldrerepresentasjonen	253
9.3	Styrernes vurdering – foreldrenes vurdering	254
9.3.1	Rollesituasjon og foreldrevurdering	255
9.3.2	Jobbtilfredshet og foreldrevurdering	256
9.3.3	Dugelighet og foreldrevurdering	257
9.3.4	Brukertilpasning og foreldrevurdering	258
9.3.5	Sammenfattende analyse	259
9.4	Konklusjon	261
10	Styringsnivået: Den kommunale barnehageadministrasjonen.....	265
10.1	Aktuelle trekk ved styringsnivåets innsats	266
10.2	Valg av indikatorer på styringsnivåets innsats	268
10.2.1	Resultater knyttet til interesse og engasjement	268
10.2.2	Resultater knyttet til myndiggjøring	272
10.2.3	Evalueringsresultater	273
10.2.4	Valgte indikatorer – oppsummering	274
10.3	Analyse på styringsnivået	274
10.3.1	Multivariat analyse	275
10.4	Konklusjon	277
11	Styringsnivå – Førstelinje: KBA og barnehager.....	279
11.1	Aktørmodellen og analyseopplegget	280
11.2	Justering av klyngeeffekt	281
11.3	Styrernes vurdering av trekk ved KBA og barnehage	281
11.3.1	Styrernes syn på KBA og rollesituasjonen	281
11.3.2	Styrernes syn på KBA og vurdering av jobbtilfredshet.....	283
11.3.3	Styrernes syn på KBA og vurdering av dugelighet	283
11.3.4	Styrernes syn på KBA og vurdering av brukertilpasning....	285
11.3.5	Konklusjon	286
11.4	KBAs egenvurderte innsats og styrernes vurdering	286
11.4.1	KBA og styrernes vurdering av rollesituasjonen.....	287
11.4.2	KBA og styrernes vurdering av jobbtilfredshet.....	290
11.4.3	KBA og styrernes vurdering av dugelighet	292
11.4.4	KBA og styrernes vurdering av brukertilpasning.....	294
11.4.5	Oppsummering	295
11.5	Konklusjon	296
12	Styringsnivå – førstelinje – brukere	299
12.1	En helhetlig tilnærming	301
12.1.1	Logistisk regresjon	301
12.1.2	Stianalyse	303
12.2	Konklusjon	305

Del 3: Hovedkonklusjoner og videre forskning	309
13 Empiriske hovedfunn fra casestudien	311
13.1 Noen generelle betraktninger knyttet til casestudien	312
13.2 Funnt knyttet til nivåene og relasjonen mellom dem	314
13.2.1 Foreldre med barnehageplass	314
13.2.2 Barnehagen som tjenesteytende førstelinje	314
13.2.3 Relasjonen mellom barnehage og foreldre	315
13.2.4 Kommunal barnehageadministrasjon (KBA) som styringsnivå	315
13.2.5 Relasjonen mellom KBA og kommunalt eide barnehager ..	316
13.2.6 Relasjonen mellom KBA, barnehager og foreldre	316
13.3 En nærmere drøfting av funn fra casestudien	317
13.3.1 Tjenestebrukerne og brukertilpasningen	318
13.3.2 Virksomheten i barnehagen	320
13.3.3 Innsats og aktivitet ved KBA som styringsnivå	323
14 Aktørmodellens anvendbarhet	329
14.1 Modellens anvendbarhet for casestudien	329
14.2 Modellens evne til å avdekke ”løse koplinger”	333
14.3 Modellens generelle verdi for tjenestestudier	335
14.4 En generell diskusjon basert på empiriske funn	336
14.5 Aktørmodellen antyder dialogens betydning	341
14.6 Konklusjon	343
15 Behovet for videre forskning	345
15.1 Innledning	345
15.2 Videre forskning ut fra empiriske funn	346
15.2.1 Mangel på systematikk og entydig strategi på styringsnivået	347
15.2.2 Mangelen på samsvar i nivå-vurderinger	348
15.2.3 Virksomheten i førstelinjen	350
15.2.4 Brukernes vurdering av eget tilbud	351
15.2.5 Styringsnivået og trekk førstelinjen	351
15.3 Budskapet om hovedoppgaver	352
15.4 Generelle tanker om brukertilpasning	353
15.5 Kvalitetserklæringer	355
15.6 Sammenfatning	355
Litteratur	359
Vedlegg til avhandlingen	381/1

Tabellregister

Tabell 5-1 Oversikt over aspekter rundt valg og tilpasning av løsninger som ivaretar dekingen av behov hos individuelle brukere og barnehagen som fellesskap183

Tabell 6-1 Barnehager i årsmeldingsstatistikken og barnehager som styrere sendte inn svarskjema for i 1997-undersøkelsen, fordelt etter eiertype. Prosent.	196
Tabell 7-1 Andel svært tilfredse foreldre blant dem som uttrykker hhv. sterke og svakere krav om å påvirke bestemte saksforhold i barnehagen. Prosent.	214
Tabell 7-2 Andel svært tilfredse foreldre blant dem som har hhv. sterke og svakere muligheter for å påvirke bestemte saksforhold i barnehagen. Prosent.	214
Tabell 7-3 Antall foreldre fordelt etter avvik/samsvar mellom svarkode (1-7) for mulighet og ønske/krav om påvirkning av barnehagens økonomi, samt prosentandel svært fornøyde foreldre i hver avviks-/samsvarsgruppe.	215
Tabell 7-4 Foreldre fordelt etter avvik/samsvar mellom svarkode (1-7) for mulighet og ønske mht. påvirkning av eget barns situasjon i barnehagen, samt prosentandel i hver avviks-/samsvarsgruppe som er svært fornøye med eget tilbud.	216
Tabell 7-5 Foreldre med ulik samlet erfaring fra seks sentrale områder i barnehagen, fordelt etter grad av tilfredshet med egen barnehage. Prosent.	221
Tabell 7-6 Foreldre med ulike samlede forventninger til seks sentrale områder, fordelt etter grad av tilfredshet med egen barnehage. Prosent.	221
Tabell 7-7 Foreldre med ulik grad av avvik mellom erfaring og forventninger når det gjelder personalets vilje til fleksibilitet mht. oppholdstid, fordelt etter grad av tilfredshet med egen barnehage. Prosent.	223
Tabell 7-8 Antall foreldre fordelt etter samlet indeksmål for hhv. erfaring og forventning knyttet til seks variabelpar.	223
Tabell 7-9 Resultater fra logistisk regresjon med generell foreldretilfredshet som avhengig variabel. (N=1594 foreldre).	231
Tabell 8-1 Odds Ratio og $P> z $ fra modeller for logistisk regresjon, der rolleindikatorene er uavhengige variabler i forhold til hver av utførelsesindikatorene som avhengig variabel. N=869.	246
Tabell 9-1 Antall barnehager der det er to foreldre som har avgitt svar på spørsmål om tilfredshet med eget barnehagetilbud, gruppert etter avstand mellom avgitt svarkode og den mest positive svarkoden gitt av de to foreldrene. (Prosentangivelse i forhold til totalt antall barnehager).	254
Tabell 9-2 Foreldre i barnehager med ulik verdi på indeksen for rollesituasjonen, fordelt etter foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud. Prosent.	255
Tabell 9-3 Resultater av logistisk regresjon der foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud er avhengig variabel, og styrers vurdering av rollesituasjonen i "foreldrenes barnehage" er uavhengige variabler. N=1354 (foreldre).	255
Tabell 9-4 Foreldre i barnehager med ulik verdi på indeksen for jobbtilfredshet, fordelt etter foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud. Prosent.	256
Tabell 9-5 Resultater av logistisk regresjon der foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud er avhengig variabel, og styrers vurdering av jobbtilfredshet i "foreldrenes barnehage" er uavhengige variabler. N=1354 (foreldre).	257
Tabell 9-6 Foreldre i barnehager med ulik verdi på indeksen for dugelighet, fordelt etter foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud Prosent.	257

Tabell 9-7 Resultater av logistisk regresjon der foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud er avhengig variabel, og styrers vurdering av dugeligheten i "foreldrenes barnehage" er uavhengige variabler. N=1354 (foreldre).....	258
Tabell 9-8 Foreldre i barnehager med ulik verdi på indeksen for brukertilpassing, fordelt etter generell vurdering av eget tilbud. Prosent.	258
Tabell 9-9 Resultater av logistisk regresjon der foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud er avhengig variabel, og styrers vurdering av brukertilpassing i "foreldrenes barnehage" er uavhengige variabler. N=1354 (foreldre)	259
Tabell 9-10 Resultater av logistisk regresjon der generell tilfredshet blant foreldre med barn i barnehage er avhengig variabel, og indikatorene på rollesituasjon, jobbtildfredshet, dugelighet og brukertilpassing i "foreldrenes barnehage" er uavhengige variabler. N=922 (foreldre).....	260
Tabell 10-1 Antallet kommuner med bestemte kjennetegn på aktuelle indikatorer på styringsnivåets interesse og engasjement i tjenestekvalitet. N=49.....	269
Tabell 10-2 Antall kommuner som har gitt kommunale barnehager fullmakter på ulike saksområder. N=49.....	272
Tabell 10-3 Resultater fra første funksjon i kanonisk korrelasjonsanalyse basert på ni interesseindikatorer i ett (uavhengig) variabelsett og til sammen fire vurderingsindikatorer (myndiggjøring og evaluering av førstelinjepersonell) i ett (avhengig) sett. Kanonisk korrelasjon=0,692 (N=49).....	276
Tabell 11-1 Styrere i kommunalt eide barnehager med tiltak. Prosentandel med mest positivt svar på fire innsatsområder ved KBA, i grupper av styrere med mest positivt svar på hver enkelt av fire utvalgte rolleindikatorer.....	282
Tabell 11-2 Styrere i kommunalt eide barnehager med tiltak. Prosentandel med mest positivt svar på fire innsatsområder ved KBA, i grupper av styrere med mest positivt svar på hver enkelt av to utvalgte indikatorer på jobbtildfredshet.....	283
Tabell 11-3 Styrere i kommunalt eide barnehager med tiltak. Prosentandel med mest positivt svar på fire innsatsområder ved KBA, i grupper av styrere med mest positivt svar på hver enkelt av fire utvalgte dugelighetsindikatorer.....	284
Tabell 11-4 Styrere i kommunalt eide barnehager med tiltak. Prosentandel med mest positivt svar på fire innsatsområder ved KBA, i grupper av styrere med mest positivt svar på hver enkelt av to utvalgte indikatorer på brukertilpassing i barnehagen.	285
Tabell 11-5 Odds Ratio'er hentet fra ulike logistiske regresjonsmodeller.....	288
Tabell 11-6 Odds Ratio'er hentet fra ulike logistiske regresjonsmodeller.....	291
Tabell 11-7 Odds Ratio'er hentet fra ulike logistiske regresjonsmodeller.....	293
Tabell 11-8 Odds Ratio'er hentet fra ulike logistiske regresjonsmodeller.....	294
Tabell 12-1 Resultater fra en logistisk regresjonsmodell med generell foreldretildfredshet som avhengig variabel og indikatorer knyttet til KBA og barnehage som uavhengige variabler.	302

Figurregister

Figur 1-1 Oversikt over sentrale forhold knyttet til spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet og brukertildfredshet.	29
---	----

Figur 3-1 Oversikt over forhold som virker inn på forventninger som er relevante å ha til et godt møtested for en gitt tjeneste – og på erfaringer knyttet til møtestedet.....	124
Figur 3-2 Trekk ved en tjenesteorganisasjon i forhold til den betydning innovasjonsvilje og –evne har for resultatoppnåelse i organisasjonen.....	139
Figur 4-1 Teoretisk aktømodell basert på en utformet modell i Hartline & Ferrell (1996).	150
Figur 4-2 Forhold som virker inn på et endelig resultat av brukertilpasset tjenestekvalitet.	156
Figur 5-1 Konstellasjon mellom aktører og aktørnivåer på barnehagesektoren	165
Figur 6-1 Tilpasning av den teoretiske aktømodellen som angir sammenhenger mellom bestemte trekk ved KBA, via bestemte trekk ved barnehagene, og foreldres vurdering av eget barnehagetilbud (jf. fig.4-1, avsn.4.4).....	189
Figur 12-1 Oversikt over temaer omhandlet i de empiriske kapitlene – kap.7-12....	300
Figur 12-2 Stianalyse basert på summerte indekser knyttet til KBA og barnehage og til foreldres vurdering av eget barnehagetilbud.	304

Sammendrag

Denne avhandlingen omfatter en eksplorerende, helhetlig studie fra tjenestesektoren, med søkelys på brukertilpasset tjenestekvalitet. Problemstillingen er generell, men basert på empiri fra barnehagesektoren som konkret casestudie. Den dekker forholdet mellom tre aktørnivåer på tjenestesektoren, henholdsvis:

- Et styrings- og ledelsesnivå – svarer i casestudien til kommunal barnehageadministrasjon (KBA);
- En førstelinje – svarer i casestudien til barnehager underlagt KBA;
- Et brukernivå – svarer i casestudien til foreldre med barnehageplass.

Temaet for avhandlingen er tjenester og brukertilpasset tjenestekvalitet generelt, med formål å bidra til kunnskap om sammenhenger mellom styring og ledelse, utførelse av tjenester og vurdering av tjenesteresultat. Arbeidet er sentrert om trekk og egenskaper ved tjenestevirksomhet som antas å ha betydning for dekningen av brukernes tjenestebehov og dermed deres vurdering av mottatte tjenester. Generelt er hovedproblemstillingen formulert som følger:

I hvilken grad bidrar bestemte trekk ved overordnet ledelses-/styringsnivå til variasjoner i førstelinjens tjenestevirksomhet, og i hvilken grad gir det som foregår i førstelinjen utslag i brukernes vurdering av tjenestetilbudet?

Brukerperspektivet (Bottom-up) er som utgangspunkt for studien, knyttet til medvirkning fra tjenestebrukere især ved behovsdefinering. Imidlertid er det vanskelig å forklare prosesser som har med utvikling av tjenestekvalitet å gjøre, uten samtidig å ta hensyn til et overordnet styringsperspektiv ('Top-down'). Brukernes vurdering av tjenester de mottar fra en førstelinje som er styrt av et overordnet styrings-/ledelsesnivå, er derfor satt i fokus i foreliggende studie. Endringsprosesser og utviklingsarbeid bør – for å lykkes – være forankret i et styrings-/ledelsesnivå som samtidig åpner for medvirkning fra underliggende nivåer – tjenesteytere og tjenestebrukere. Brukerperspektivet som utgangspunkt i forskning og utviklingsarbeid på et tjenesteområde, retter

oppmerksomheten mot brukernes oppfatning av behovsdekning, opplevelse av kvalitet og kostnader (pris og andre vilkår) ved å bruke en tjeneste. Problemstillingen er derfor ytterligere konkretisert ved følgende spørsmål:

- I hvilken grad er det samsvar mellom brukernes vurdering av tjenester og bestemte egenskaper ved førstelinjen og utførelsen av tjenester?
- Hva har egenskaper og innsats ved styringsnivået og virksomheten der, å si for resultatet som oppnås i førstelinjen?

Brukertilpasset tjenestekvalitet er i denne studien definert ut fra tjenesters fortrinn og attributter slik disse oppfattes av brukerne. Nivået på brukernes tilfredshet med en tjeneste antas å svare til en oppnådd brukertilpasset tjenestekvalitet. Styringen av førstelinjen kan foregå ved å legge tjenestevirksomheten til rette, basert mer eller mindre på klare retningslinjer eller direktiver til førstelinjen. Enten styringen er ”fast” eller ”løs”, bidrar den i større eller mindre grad til tjenesteyternes vilje og evne til å tilpasse utførte tjenester til relevante brukerbehov. Relasjonen mellom tjenesteytere og brukere vil, sammen med tjenesteresultatet, danne grunnlag for brukernes vurdering av tjenesten. Tjenestekvaliteten fastlegges i førstelinjen, på møtestedet mellom tjenesteyter og bruker.

Dataene fra barnehagesektoren er anvendt i en casestudie for å analysere sammenhenger mellom brukernes vurderinger og trekk ved hhv. førstelinjen og styringsnivået, som kan relateres til spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet. Materialet er basert på undersøkelser utført ved SIFO og Vista Utredning AS, høsten 1997, på oppdrag av Barne- og familiedepartementet (BFD), som ledd i et utviklingsprogram for barnehagesektoren i perioden 1996-1997. Undersøkelsene er basert på postalt utsendte spørreskjemaer som er besvart av hhv. daglige ledere ved KBA i 49 kommuner, 882 barnehagestyrere i de 49 kommunenes barnehager, og 1594 foreldre med barn i disse barnehagene. I tillegg brukes data fra offisiell barnehagestatistikk, innhentet av Statistisk sentralbyrå. Barnehager i datamaterialet er av samme typer som barnehager i den offisielle barnehagestatistikken.

Avhandlingen er delt inn i tre deler (jf. avsn.1.9). Den første delen tar opp spørsmål knyttet til tjenester som forskningsfelt (kap.2), forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester (kap.3) og presenterer en teoretisk aktørmodell som legges til grunn for studien (kap.4). Faglitteraturen som berører relevante sider ved nevnte temaer, er omfattende og mangfoldig og preger omfanget av kapitlene 2 og 3. Del 2 er knyttet til empiri, med beskrivelse av barnehagesektoren som case (kap.5). Videre gjøres det rede for opplegg av

undersøkelsene som inngår i studien, tilnæringsmåte og empiriske analyser, samt datamateriale knyttet til hvert enkelt aktørnivå (kap.6). Her drøftes også datakvalitet og muligheter for generalisering, og det gis en oversikt over bruk av analysemetoder og antakelser som er formulert i henhold til de enkelte nivåene i aktørmodellen. Empiriske analyser og analyseresultater følger en kronologisk orden med utgangspunkt i spørsmål knyttet til:

- Validiteten i brukernes (foreldrenes) vurdering av eget barnehage tilbud ut fra oppfatninger om ulike aspekter ved tilbudet - (kap.7);
- Sammenhenger mellom trekk som preger virksomheten i førstelinjen - (kap.8);
- Sammenhenger knyttet til relasjonen mellom brukere og førstelinje - (kap.9);
- Sammenhenger mellom trekk som preger virksomheten på styringsnivået (KBA) - (kap.10);
- Sammenhenger knyttet til relasjonen mellom førstelinje og styringsnivå - (kap.11);
- Sammenhenger mellom trekk ved styringsnivået via relasjonen til førstelinjen og trekk ved førstelinjen og brukernes vurdering av eget tilbud – (kap.12).

Del 3 omfatter hovedkonklusjoner knyttet til empiriske funn (kap.13) og anvendbarheten av den teoretiske aktørmodellen som ligger til grunn for casestudien (kap.14), samt en drøfting av behovet for videre forskning (kap.15). Et forholdsvis omfattende vedlegg dekker talldokumentasjon knyttet hovedsakelig til de empiriske kapitlene, og spørre- og registreringsskjemaer som danner datagrunnlaget.

Den teoretisk aktørmodellen som anvendes i casestudien angir en sammenheng mellom bestemte trekk ved styringsnivå og førstelinje, slik at brukertilpasset tjenestekvalitet skal oppnås. De empiriske resultatene knyttet til brukertilpasset tjenestekvalitet gir imidlertid et bilde av en forholdsvis ”løs kopling” mellom aktørnivåer på barnehagesektoren. Brukernes oppfatninger og vurdering av tjenesten de mottar, avviker fra oppfatninger og vurderinger av forhold knyttet til brukertilpasset tjenestekvalitet, foretatt av aktører i førstelinjen og på styringsnivået. Studien viser ikke klare sammenhenger mellom aktiviteter og tiltak på styringsnivået, vurdert i tilknytning til interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet, og praktisering av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen. Relasjonen mellom styringsnivå og førstelinje preges av uklare sammenhenger mellom nevnte trekk ved styringsnivået og vurderinger foretatt i førstelinjen, av forhold knyttet til rollesituasjon, dugelighet, jobbtfredshet, og brukertilpasning. På førstelinjenivået er sammenhengen klar mellom vurderte indikatorer på disse kjennetegnene, mens rela-

sjonen mellom førstelinjen og brukerne er lite preget av sammenheng mellom vurderinger foretatt på førstelinjenivå og brukernes vurdering av eget tilbud. Førstelinjen synes å leve sitt liv mellom de to øvrige nivåene i spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet.

Brukernes samlede vurdering av eget tilbud synes imidlertid å være et validt mål på det som ut fra faglitteraturen kan defineres som brukertilpasset tjenestekvalitet.¹ Det brukerne oppfatter som spesielt positivt for egne ønsker og behov, er knyttet til måten de blir behandlet på av tjenesteyterne, at de kan påvirke bestemte deler av tjenestetilbudet, og at vilkårene for å bruke tjenesten oppfattes som rimelig. Studien reiser spørsmål om at funn basert på resultater fra barnehagesektoren neppe er særegne og begrenset til denne sektoren, selv om det er et empirisk spørsmål å finne ut av en slik antakelse. De empiriske resultatene støtter og supplerer generell faglitteratur. For ytterligere å dokumentere generelle trekk ved empiriske funn, bør nye studier gjennomføres på andre tjenesteområder, med utgangspunkt i den teoretiske aktørmødelen som anvendes i casestudien. Den angir ideelle sammenhenger mellom trekk ved styringsnivået via førstelinjen og brukertilpasset tjenestekvalitet, målt ved brukernes samlede vurdering av mottatt tjeneste. Kvalitative tilnærminger kan som utgangspunkt for videre forskning, gi ytterligere innsikt i hvordan trekk og egenskaper ved de ulike aktørnivåene best bør måles og operasjonaliseres.

¹ Det er grunn til å gjøre oppmerksom på at de fleste foreldre sier seg rimelig tilfreds med eget barnehage-tilbud. Siden dette er vanlig ved tilsvarende studier, er det i foreliggende studie brukt et mål på brukertilpasset tjenestekvalitet basert på en høy grad av tilfredshet. For å framheve eventuelle sammenhenger i studien, er det satt et antatt kvalitativt skille mellom brukere med høyeste tilfredshetsskåre, og de øvrige som kan ha noe å utsette på eget tjenestetilbud, selv om de stort sett sier seg fornøyd.

Del 1: Tema – Teori – Litteratur – Teoretisk
aktørmodell

1 Innledning

Avhandlingen er en helhetlig studie om forholdet mellom tre aktørnivåer på tjenestesektoren, nemlig et brukernivå, en førstelinje og et ledelses- eller styringsnivå. Faglitteraturen viser få eksempler på helhetlige studier av denne typen, og foreliggende arbeid må anses som eksplorerende. Temaet er tjenester og brukertilpasset tjenestekvalitet. Formålet er å framskaffe ny kunnskap om brukertilpasset tjenestekvalitet som resultat av egenskaper og kjennetegn ved en førstelinje som utfører tjenester, og ved et ledelses- og styringsnivå som tilrettelegger og organiserer virksomheten. Barnehagesektoren er benyttet som case i denne sammenheng. Hovedproblemstillingen er formulert som følger:

I hvilken grad bidrar bestemte trekk ved overordnet ledelses-/styringsnivå til variasjoner i førstelinjens tjenestevirksomhet, og i hvilken grad gir det som foregår i førstelinjen utslag i brukernes vurdering av tjenestetilbudet?

Temaer og emneområder antydes i dette kapitlet i korte riss, som utgangspunkt for bredere behandling i senere kapitler. For en nærmere forståelse av problemstillingen, går jeg først inn på avhandlingens tema (avsn.1.1), for så å beskrive de tre aktørnivåene som inngår i studien (avsn.1.2). Deretter gjør jeg rede for valg av perspektiv (avsn.1.3) og berører kort begreper fra tjenesteforskningen som er sentrale i studien (avsn.1.4). Jeg gjør videre rede for faglig tilknytning (avsn.1.5) og for temaavgrensning (avsn.1.6) som grunnlag for drøfting av problemstillingen (avsn.1.7). Barnehagesektoren som case omtales kort (avsn.1.8). En mer detaljert oversikt over avhandlingens disposisjon avslutter dette innledningskapitlet (avsn.1.9).

Avhandlingen omfatter i alt 15 kapitler, ordnet i tre hoveddeler. I del 1 er avhandlingens tema, teori og litteratur i fokus, sammen med en teoretiske aktørmodell (kap.1-4) som danner et utgangspunkt for studien. Del 2 omhandler design, tilnæringsmåte og empiri (kap.5-12). Del 3 er konkluderende ut fra hovedproblemstillingen, og her diskuteres også spørsmål om aktørmodellens

anvendbarhet og videre forskning (kap.13-15). Siden arbeidet dekker empiriske studier over tre aktørnivåer, er opplegget og stoffmengden nødvendigvis mer omfattende enn ved en mindre komplisert design. For ikke å belaste løpende tekst og framstilling unødig, har jeg valgt å legge en del av tall- og variabeldokumentasjonen ut i vedlegg, sammen med spørre- og registreringskjemaer tilknyttet datamaterialet.

1.1 Avhandlingens tema

I moderne samfunn har tilbudet av offentlige og private tjenester økt sterkt gjennom siste halvdel av forrige århundre. Ved tusenårsskiftet var ca. halvparten av husholdningenes forbruksutgifter i Europa knyttet til tjenester. Kravet om økt brukertilpasning og brukerorientering står sentralt både i privat og offentlig tjenestevirksomhet. Tjenesteforskningen er omfattende, men fortsatt trengs mer kunnskap om hvordan man best kan yte tjenester som dekker brukerbehovet på en god måte. Helhetlige studier av forholdet mellom flere aktørnivåer innenfor et tjenesteområde, og hva som påvirker et godt tilbud til brukerne, kan bidra til å øke denne kunnskapen.

Studien er sentrert om trekk og egenskaper ved tjenestevirksomheter sett i relasjon til brukernes tjenestebehov og vurdering av tjenester. Jeg er opptatt av å få fram kunnskap om hvordan brukertilpasset tjenestekvalitet kan utvikles og bedres. Jeg retter i denne sammenheng søkelyset mot brukernes vurdering av tjenester de mottar fra en førstelinje som styres av et overordnet styrings- eller ledelsesnivå. Hva betyr dette nivåets innsats og virksomhet på et tjenesteområde, for den tjenesteyting som utføres i førstelinjen, og som så vurderes av brukerne?

Tidligere var det mer vanlig innen offentlige tjenesteområder at myndigheter og fagfolk bestemte omfanget og innholdet i de offentlige tjenestene som publikum og brukere skulle motta. Fortsatt er det offentlige ikke avhengig av å få ”solgt” sine tjenester på samme måte som private. Men økte krav til økonomisk og effektiv drift har bidratt til å redusere skillet mellom offentlig og privat virksomhet. I privat sektor er markedskrefter og konkurranseforhold viktige faktorer bak tilbudet av tjenester. Det virker ofte positivt for brukerne og kan lett føre til at brukere i målgrupper for offentlig tjenestevirksomhet, finner tilsvarende private tilbud mer fordelaktige, selv om også markedet kan ha problematiske sider. Private tilbud kan øke interessen for spørsmål om brukerorientering, brukervennlighet og brukertilpasning i det offentlige. Det er behov for kunnskap som øker forståelsen for hvordan brukerinteresser kan

ivaretas og skape grunnlag for evne og vilje til å finne brukervennlige løsninger.

Utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet skjer blant annet ut fra samfunnsmessige reguleringer og eventuelle krav om såkalt bærekraftig utvikling.² Tjenesteorganisasjoner står overfor store utfordringer i tilfeller der de må yte tjenester innenfor stramme rammebetingelser som de selv ikke kan påvirke i særlig grad. Dette er tilfelle for flere kommunale velferdstjenester, for eksempel hjemmehjelp og sosialhjelp. Rammebetingelser og beskrankninger kan gjøre det vanskelig å få til en optimal tilpasning mellom tjenester og prioriterte brukerbehov. I slike tilfeller er det viktig å framskaffe tilstrekkelig kunnskap om brukerbehov, noe som krever åpen kommunikasjon og dialog mellom aktører på ulike nivåer i tjenestesystemet – på styrings- og ledelsesnivå³ så vel som i en utøvende førstelinje og blant tjenestebrukere.

I tilknytning til bakenforliggende kompromiss kan det også være viktig å formidle informasjon til tjenesteytere og brukere om rammebetingelser som er satt ut fra kollektive hensyn og behov – og som begrenser mulighetene for individuell brukertilpasning. Utfordringen ligger da i å finne brukervennlige løsninger i samsvar med gitte rammebetingelser. Aktører i tjenestesystemet må ha forståelse for brukernes behov, men samtidig må også brukerne – som utgangspunkt for sine oppfatninger og vurderinger – forstå betydningen av rammevilkår som gjelder tjenesteytingen.⁴

Hovedvekten i foreliggende arbeid er lagt på velferdstjenester, med barnehagesektoren som illustrerende case. Det betyr imidlertid ikke at studien er uaktuell for privat tjenestevirksomhet.

1.2 Tre aktørnivåer i fokus

Avhandlingen retter oppmerksomheten mot tre aktørnivåer på et tjenestemråde. Disse nivåene er gitt følgende betegnelser:

² Uttrykket bærekraftig utvikling er mest brukt i tilknytning til miljøspørsmål, men henleder oppmerksomheten på at også tjenestetilbud bør utformes innenfor en ramme som tar hensyn til kollektive interesser. Det gjelder både spørsmål om miljø, eldrevern, barnevern, oppvekstvilkår, kvalitet i skolen osv.

³ For enkelhets skyld brukes betegnelsen styringsnivå om nivået som styrer/leder virksomheten i førstelinjen, enten dette er eiere i private foretak eller administrativ myndighet i offentlige tjenestevirksomheter.

⁴ Dette er blant annet en vesentlig målsetting for bruken av såkalte service- og kvalitetserklæringer, som statlige virksomheter er pålagt å utforme for sine brukere.

- *Styringsnivå:*⁵ Overordnet nivå som styrer/leder tjenesteytende virksomhet i en førstelinje;
- *Førstelinje:* Virksomheter/foretak som møter brukere/publikum, underordnet et styringsnivå;
- *Brukere:* Personer som bruker tjenester utført i en førstelinje;

Styringsnivået i en offentlig virksomhet kan være en statlig, fylkeskommunal eller kommunal administrasjonsenhet, mens førstelinjen er møtestedet der det blir levert tjenester til definerte målgrupper. I privat tjenestevirksomhet med flere foretak samlet i en førstelinje, vil styringsnivået være den delen av organisasjonen som har overordnet ansvar for virksomheten i førstelinjen.

I faglitteraturen er det et sentralt tema at tjenesteorganisasjoner må skape og opprettholde et klima blant tjenesteytende personale, som oppmuntrer til god brukertilpasset tjenesteyting (jf. kap.3). Det krever en målrettet innsats fra styringsnivåets side, basert på relevant kunnskap om brukernes behov, og hva som kreves av kompetanse fra tjenesteytere i førstelinjen. I tillegg trengs både kunnskap og virkemiddel som gjør det mulig for styringsnivået å motivere tjenesteytere i førstelinjen til ønsket innsats. Tjenesteytere i førstelinjen er de som i siste instans avgjør hvor godt tjenestene, under gitte rammebetingelser, tilpasses brukernes behov.

Styringsnivået har ansvaret for at virksomheten er tilpasset gjeldende regler og produksjonsbetingelser, og for å fastsette, eventuelt søke å påvirke rammeverket. I den sammenheng kan avstanden til brukerne bli en stor utfordring for styringsnivået. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad, og på hvilken måte, styringsnivået faktisk forholder seg til brukerinteresser. Relasjonen mellom førstelinjen og brukerne er gjerne basert på personlig kontakt og samhandling. Derfor er førstelinjen også nærmere til å fange opp brukernes reaksjoner på tjenesteleveranser. Styringsnivåets oppgave er å sørge for at både evnen og viljen til å oppfylle brukerkravene er til stede.

Det er ikke gjort mange studier der komponenter knyttet til styring og ledelse av en førstelinje, og det som blir utført der, blir undersøkt opp mot brukernes vurdering av mottatte tjenester. Derfor er det behov for studier der brukerne inngår som ett nivå, i tillegg til styringsnivå og førstelinje. Aktører på styr-

⁵ I framstillingen videre brukes betegnelsen *styringsnivå* på det aktørnivået i en tjenesteytende organisasjon som har ledelses- og styringsfunksjon over utøvende foretak i en førstelinje. Slike tjenesteytende organisasjoner kan være både større private konsern/selskap/banker (konsern-/hovedledelse) og offentlige tjenesteområder (administrerende statlig eller kommunal ledelse).

ingsnivået har som ansvar å *administrere, styre og lede* virksomheten i førstelinjen. Utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet henger blant annet sammen med anvendelsen av kunnskap om brukertilfredshet som indikasjon på at tjenesten har et innhold og en kvalitet som tjener brukerne.

Fra brukernes side er et tjenestebehov mer eller mindre betydningsfullt i forhold til mestring og livskvalitet i dagliglivet. Brukerne tolker sin situasjon ut fra begrensninger og muligheter i handlingsvalg, en tolkning som kan knyttes til opplevelsen av kontroll over egen situasjon og egne omgivelser. Det innebærer samhandling med andre – innenfor mer eller mindre formelle strukturer – som for eksempel tjenesteytere i en førstelinje.

1.3 Valg av perspektiv

Studier knyttet til utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet kan ta utgangspunkt i ulike perspektiver. Relasjonen mellom tilbydere og brukere av et produkt kan studeres ut fra to idealtypiske retninger. Den ene, en tilnærming *'ovenfra og ned'*, har fått betegnelsen *'Top – down'*, den andre – *'nedenfra og opp'* – har fått betegnelsen *'Bottom – up'* (Cooper, 1989; Mordal & Stø, 1992; Mordal, 1993; Hubbard & Ottoson, 1997; Poole, 1997). Dette er perspektiver som anvendes både i studier om styring av virksomheter og i studier av hvordan oppfatninger dannes.

Forskjellen mellom *'Top-down'* og *'Bottom-up'* er knyttet til studiens ståsted.⁶ *'Top-down'* perspektivet retter oppmerksomheten mot et underordnet nivå ut fra oppfatninger på overordnet nivå. Et overordnet nivå kan vektlegge faglige krav og synspunkter, og initiere utforming, innhold og kvalitet i tjenestetilbud uten at dette omfatter synspunkter fra underordnet nivå. Myndigheter, eksperter, fagfolk eller profesjoner kan prioritere og velge det de – ut fra egne kunnskaper og synspunkter – mener er riktig. Mangel på kunnskap om oppfatninger på lavere nivå kan derfor bety at et tjenestetilbud ikke blir godt tilpasset relevante brukerbehov.

Også i studier av selve dannelsen av brukertilfredshet er perspektiver som *'Top-down'* og *'Bottom-up'* aktuelle som forklaring på individuelle oppfatninger (jf. avsn.1.4.3). *'Top-down'* perspektivet knyttes da til en persons vurdering av et helhetlig tjenestetilbud, uten først å vurdere deltjenester enkeltvis. *'Bottom-up'* perspektivet knyttes til at man vurderer deltjenester, før man

⁶ Faglitteraturen om de to perspektivene dreier seg svært ofte om aksjonsforskning, der det er aktuelt å involvere ulike aktørnivåer og underbygge de enkelte aktørenes eierforhold til problemet som studeres.

vrurderer tilbudet som helhet. Slike vurderinger kan selvsagt skje på et mer eller mindre bevisst kognitivt nivå (jf. avsn.3.1).⁷

'Bottom-up' er hovedperspektivet i foreliggende studie. Det er klart knyttet til brukerperspektivet som forutsetter brukermedvirkning ved behovsdefinering. All tjenesteutvikling med brukertilpasset tjenestekvalitet som mål, bygger på kunnskap om brukernes oppfatning og vurdering av tjenestene. Imidlertid er det vanskelig å forklare prosesser knyttet til utvikling av tjenestekvalitet uten samtidig å ta hensyn til 'Top-down' perspektivet. All regulering av tjenestevirksomhet – både offentlig og privat – har dessuten til felles at virksomheten også skal tjene formål utover det å dekke rent individuelle behov. Mens både tjenesteytere og tjenestebrukere kan bidra til å definere brukertilpasset tjenestekvalitet i en gitt tjenesteytende kontekst, kan det være avgjørende for resultatet at en slik prosess er forankret i styringsnivået. Behovet for innslag av 'Top-down' perspektivet kan variere fra kontekst til kontekst, men når studien retter seg mot forhold knyttet både til et styringsnivå, en førstelinje og tjenestebrukere, er både 'Top-down' og 'Bottom-up' perspektiver som er aktuelle å drøfte (jf. avsn. 2.6.5 og Del 3).

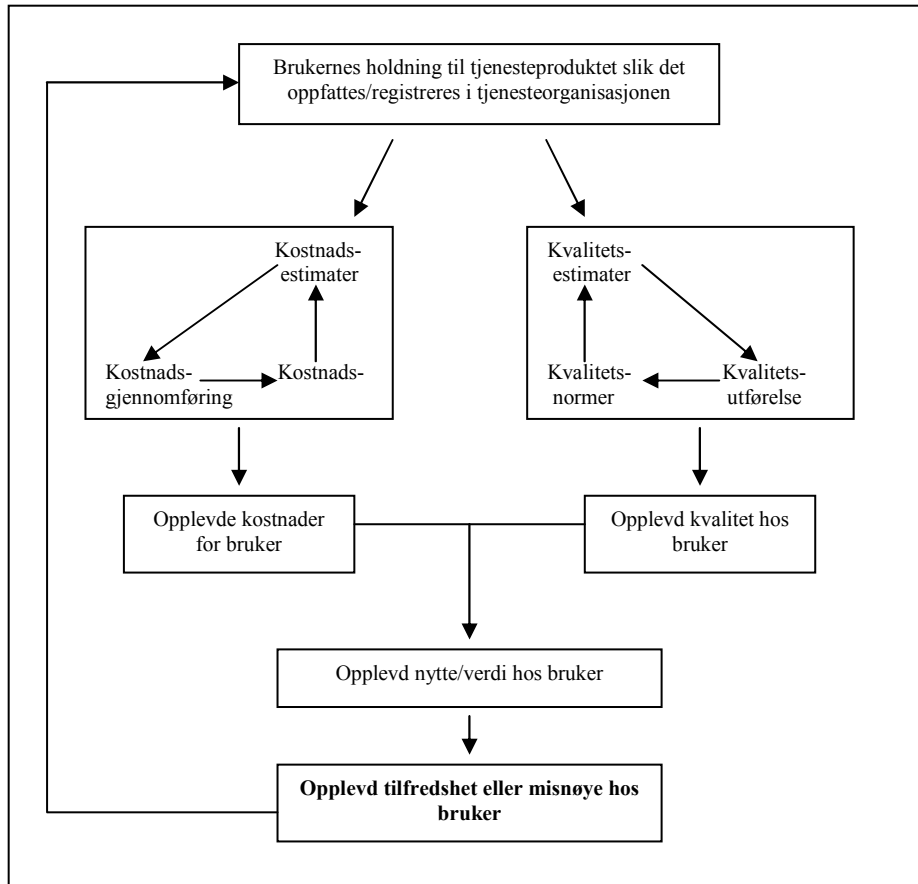
1.4 Sentrale begreper

1.4.1 Innledende merknader

Brukerperspektivet retter forskningen om tjenester inn mot oppfatninger om behovsdekning, om opplevd tjenestekvalitet og kostnader (pris og andre vilkår) ved å bruke en tjeneste. Ut fra dette opplever brukerne nytte og verdi knyttet til tjenestebruken – et grunnlag for tilfredshet eller misnøye som gir seg utslag i deres vurdering av tjenesten. I faglitteraturen blir brukertilfredshet omtalt som indikasjon på brukertilpasset tjenestekvalitet, et vesentlig utgangspunkt for foreliggende studie.

⁷ Vi kan vise til at barnehagecasens spørreskjema til foreldrene tar utgangspunkt i et 'Bottom-up' perspektiv i denne betydningen, ved å stille en rekke spørsmål om hvordan de vurderer deltjenester i barnehage tilbudet før det stilles spørsmål om helhetsvurderingen.

Figur 1-1 Oversikt over sentrale forhold knyttet til spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet og brukertilfredshet.⁸



Figur 1-1 kan tjene som oversikt over sentrale forhold knyttet til brukernes vurdering. Styringsnivået trenger kunnskap om brukernes holdninger til, og vurderinger av, tjenesteproduktet dersom ønsket er å produsere tjenester som

⁸ Figuren er utformet med utgangspunkt i Roest & Pieters (1997) og svarer i store trekk til det man kan trekke ut fra anerkjent faglitteratur. Roest & Pieters har systematisert funn fra en litteraturgjennomgang i denne grafiske oversikt. Den viser et såkalt nomologisk nettverk rundt det som kalles opplevd eller oppfattet kvalitet hos bruker – og som slår mer eller mindre sterkt ut i tilfredshet eller misnøye, avhengig av den nytte eller verdi som tjenesten har for brukeren. Forfatterne refererer til en definisjon av nomologisk nettverk fra Cook & Campbell (1979, s.70): "... the predicted pattern of relationships that would permit naming a construct". Det er et aspekt ved begrepsvaliditeten og representerer måten som et begrep forholdes til et annet på og til en mulig operasjonalisering.

er tjenlige for brukernes behov både ut fra kostnader og kvalitet. Denne kunnskapen legges så til grunn for kvalitets- og kostnadsestimater som gir føringer i forbindelse med førstelinjens utførelse av tjenestene. Disse estimatene får i sin tur innflytelse på – og blir influert av – hhv. faktiske kostnader, kvalitetsnormer og krav som stilles til en kvalitetsmessig utførelse.

Prosessen føres så videre ved brukernes opplevelse og vurdering av kostnader og kvalitet. Nytte/verdi oppleves i forhold til behovsdekningen og påvirker dermed brukernes tjenestevurdering. Reaksjonen bidrar til større eller mindre tilfredshet alt etter om tjenesten svarer til behovet eller ikke.

Figuren danner grunnlag for utformingen av en teoretisk aktørmodell tilpasset studien (jf. kap.4). Styringsnivå og førstelinje må ha reell brukerkunnskap for å utvikle brukertilpasset tjenestekvalitet, et 'Bottom-up' perspektiv, og styringsnivået må vite hvordan kunnskapen skal brukes og kvaliteten måles, et 'Top-down' perspektiv. Tjenesteorganisasjonens vilje og evne til å møte brukernes behov og ønsker innenfor gitt rammeverk er avgjørende for resultatet.

1.4.2 Brukertilfredshet – et mål på brukertilpasset tjenestekvalitet?

Brukertilfredshet tar utgangspunkt i den betydning en tjeneste har for brukerne. Den enkelte bruker kan vektlegge visse aspekter ved en tjeneste mer enn andre, ut fra behov og nytte, ønsker og verdier. I et brukerperspektiv dreier interessen seg om hvorvidt innholdet i tjenesten er tilpasset relevante brukerbehov innenfor akseptable kostnader og bruksvilkår. For mitt formål er definisjonen av tilfredshet, slik den er utformet hos Oliver, tilstrekkelig nyanisert når han viser til brukertilfredshet som:

.... the consumer's fulfilment response. It is a judgement that a product or service feature, or the product or service itself, provided (or is providing) a pleasureable level of consumption-related fulfilment, including levels of under- or overfulfilment. (Oliver, 1996, s.13)

Nivået på brukernes tilfredshet antas derfor å svare til en oppnådd brukertilpasset tjenestekvalitet. Den er resultatet av brukerens erfaring, ut fra det han eller hun forventer seg (Oliver, 1980), og kan derfor være et mangesidig begrep, farget av synspunkter hos dem som definerer hvilke behov som skal dekkes (Ringdal & Mordal, 1997). Nyere forskning støtter empiriske funn som tilsier at kvalitetsegenskaper ved en tjeneste påvirker brukernes tilfredshet eller misnøye gjennom subjektive opplevelser og erfaringer (Druyter m.fl., 1997). Dette er egenskaper knyttet til relasjonen mellom brukere og tjeneste-

ytere i førstelinjen – på møtestedet – og den reaksjonen som samhandlingen med tjenesteyterne framkaller hos brukerne. Dermed er det naturlig å definere tjenestekvalitet ut fra tjenesters fortrinn og attributter, slik disse oppleves av brukerne (Zeithaml, 1988).⁹

Det er i denne konteksten begrepet brukertilpasset tjenestekvalitet er å forstå i denne studien – som en forløper til tilfredshet eller misnøye hos brukerne. God brukertilpasset tjenestekvalitet stiller krav til tjenesteyternes tilpasningskompetanse, deres evne og vilje til nær dialog og spontan fleksibilitet¹⁰ i måten å løse oppgavene på. Dette er krav som antas å være substansielt nokså like innen ulike tjenesteområder og gjelder i sin alminnelighet både offentlige og private tjenester. Brukerperspektivet gjør det rimelig å definere brukertilpasset tjenestekvalitet som *grad av tilpasning mellom tjeneste og brukerbehov*. Uttalt tilfredshet eller misnøye hos brukerne antas å være en god indikasjon på nettopp det (jf. avsn.3.2/3.5).

1.4.3 Relasjonen mellom brukere og førstelinjen

Dersom tilpasningen mellom behov og tjeneste er dårlig, kan brukerkrav om endringer bidra til å utvikle nye tjenester. Spørsmål om kompetanse og holdninger hos tjenesteytere blir dermed viktig i utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet. I dag rettes søkelyset stadig oftere mot kommunikasjonen mellom ledelse og ansatte, og mellom førstelinje og brukere så vel i offentlige som i private virksomheter. I offentlig sektor kan tjenestebrukere deles inn i ulike kategorier som sier noe om relasjonen til tjenestesystemet (jf. avsn.2.8):

- Kunde/bruker – preget av en uavhengig, sosial rolle;
- Borger – preget av en uavhengig, politisk rolle;
- Klient – preget av en avhengig, sosial rolle;
- ”Undersått”¹¹ – preget av en avhengig, politisk rolle

Denne relasjonen kan være mer eller mindre preget av hhv. et ’Top-down’ eller et ’Bottom-up’ perspektiv.¹² Rollen som kunde/bruker (i barnehage,

⁹ Andre definisjoner er knyttet til avviket mellom en brukers forventninger og opplevd tjenesteerfaring (Grönroos, 1982; Lewis & Booms, 1983).

¹⁰ Med spontan fleksibilitet mener vi her evne og mulighet til å løse problemer ”her og nå”. Det betyr at tjenesteyterne (førstelinjen) må ha tilstrekkelig handlefrihet, kompetanse og vilje til å agere riktig i sin samhandling med brukerne – og i vurderingen av deres brukerbehov.

¹¹ ”Undersått” er i mangel av en bedre betegnelse, brukt om personer som er påtvunget en situasjon som andre (for eksempel offentlig myndighet) har kontroll over. Det kan være personer som er satt i fengsel eller underlagt tvang i psykiatri, barnevern, eldreomsorg osv.

¹² I denne sammenheng har det interesse å vise til betydningen av samspillet og balansen i bruken av de to perspektivene. Kollektive løsninger på tjenesteområder som angår lokale, regionale, nasjonale og globale

kommunehelsetjeneste) og rollen som borger (i valg), er i den forstand de to rollene som er mest preget av 'Bottom-up' perspektivet. Større uavhengighet og mer makt er tillagt rollene som kunde og borger enn rollene som klient (for eksempel i kommunal hjemmehjelp, barnevern) og undersått (for eksempel i fengsel, psykiatri). 'Top-down' perspektivet, som preger relasjonen mellom tjenestesystem og rollene som klient og undersått, er mer knyttet til brukere som mer eller mindre er avhengige og maktesløse overfor "systemet". I dette tilfellet er det tjenestesystemet som bestemmer og regulerer tjenestenes innhold og kvalitet, framfor brukerne som avhengige klienter (i eldreomsorgen) eller undersåtter (i fengslene). Ofte er dette tjenestetilbud som brukerne har liten innflytelse på. Med økte krav om brukerorientering, også på tjenesteområder der brukerne i dag kan være avhengige og maktesløse klienter eller undersåtter, må tjenestevirksomheter i større grad sørge for å balansere spillet mellom et 'Top-down' og et 'Bottom-up' perspektiv.

1.5 Faglig tilknytning

Mitt faglige ståsted er i hovedsak sosiologien. Tjenesteforskningen er imidlertid knyttet til faglitteratur som ligger nærmere markedsføring enn sosiologi. Brukerperspektivet har gitt grunnlag for å trekke veksler på en faglitteratur knyttet til temaer og forskning om tilbud, etterspørsel og bruk av tjenester. Samtidig er det viktig å slå fast at denne faglitteraturen i stor grad er basert på samfunnsvitenskapelige fag som sosiologi, statsvitenskap, sosialpsykologi, psykologi og sosialøkonomi.

Faglitteraturen om tjenester og tjenesteforskning omhandler en rekke viktige begreper forbundet med tjenesteyting og -bruk. Den er særlig rik på stoff om studier og spørsmål knyttet til *tjenestekvalitet* (Lancaster, 1971; Churchill, 1979; Donabedian, 1980; Lewis & Booms, 1983; Parasuraman m.fl., 1985) og *brukertilfredshet* (LaTour & Peat, 1979; Oliver, 1981; Zeithaml, 1981; Churchill & Surprenant, 1982). I senere tid er tjenesters verdi eller nytte for brukerne kommet sterkt i fokus (Cronin m.fl., 2000). Gjennom de to siste tiårene har tjenesteforskere – i tillegg til problemer med å måle brukertilpasset tjenestekvalitet – vært spesielt opptatt av å utvikle forståelsen av, og forklaringer på, hvordan begreper knyttet til brukernes vurdering av tjenester influeres av den tjenesteyting de møter i førstelinjen.

spørsmål om velferd og livskvalitet, må nødvendigvis initieres og gjennomføres i et 'Top-down' perspektiv. De må være forankret i 'toppen'. Dette er løsninger som ofte krever lovanvendelse, forskrifter og regelverk som setter rammer for – og regulerer – hvilke individuelle løsninger som er mulige for tjenestebrukere.

Innenfor en forholdsvis ny faglig tradisjon er målet å utvikle praktisk anvendelige begreper og øke forståelsen av hvordan de er relatert til hverandre. Ikke så langt tilbake i tid fastslo Rust & Oliver (1994) at utviklingen av en modell for å studere sammenhengen mellom sentrale begreper i tjenesteforskningen, var en nærliggende, framtidig forskningsoppgave. Noe av problemet ligger i å samordne det faglige grunnlaget i fornuftige forskningsopplegg som kan øke kunnskapen om hvordan ting foregår, og hva som er vesentlig, i tilknytning til å utføre, avlevere og bruke tjenester.

For mitt formål har det falt naturlig å bruke denne faglitteraturen, fordi den eksplisitt omhandler sentrale begreper, empiri og teori knyttet til utførelse og bruk av tjenester. De tradisjonelle samfunnsvitenskapene har ikke i samme grad bidratt til å utvikle tjenesteforskningen. Men samtidig er tjenesteforskningen både teoretisk og empirisk basert på tradisjonelle samfunnsvitenskapelige fagfelt og kan vurderes kritisk ut fra disse. Som fagfelt tilbyr de imidlertid ikke, innenfor egne faggrenser og termer, en like omfattende og relevant faglitteratur forbundet med mitt temavalg.

1.6 Temaavgrensning

Studien tar utgangspunktet i at brukertilfredshet gir uttrykk for brukertilpasset tjenestekvalitet, dvs. hvordan tjenester kommer til utførelse ved en førstelinje og blir vurdert av brukerne. Nå finnes det ulike typer av tjenester, og noen kan brukerne ha en kvalifisert mening om, blant annet fordi de ikke krever høy faglig spesialkompetanse av tjenesteyterne. Slike tjenester kan være rengjøring, servering, ekspedering osv., i motsetning for eksempel til former for spesialhåndverk, advokattjenester, avansert kirurgi osv. som brukerne ikke så lett kan vurdere den innholdsmessige kvaliteten på. Samtidig er det aspekter ved avanserte tjenester som enhver bruker kan vurdere. Dette kan være mer generelle serviceaspekter som ikke nødvendigvis har med kjerneinnholdet i en gitt tjeneste å gjøre, for eksempel hvordan en advokat kommuniserer med en kunde – et forhold jeg kommer nærmere tilbake til i kapittel 2.

Studien omfatter ellers tjenester som innebærer kontakt mellom tjenesteyter og bruker, og innenfor denne rammen er det snakk om tjenester som tilbys gjennom, eller i konkret tilknytning til, en organisert førstelinje. Dette kan være privat eller offentlige tjenestevirksomhet på lokalt plan, for eksempel hjemmehjelp, hjemmesykepleie, barnehage, skole og undervisning, helsetjenester, osv., ofte områder knyttet til offentlige velferdstjenester.

Innenfor rammen av de tre aktørnivåene – styringsnivå, førstelinje og brukere (jf. avsn.1.2) – rettes søkelyset mot styringsnivåets innflytelse over utførelsen av tjenester i førstelinjen. Tjenestens *kvalitet*, slik den vurderes av brukerne, står slik i sentrum for oppmerksomheten. Deres vurdering er samlet i et generelt tilfredshetsmål, og jeg har valgt å forholde meg til dette begrepet slik det er begrunnet i faglitteraturen om tjenesteforskning (jf. kap.2 og 3). Et samlet mål på tilfredshet er en helhetlig vurdering av et tjenesteprodukt ut fra brukernes subjektive oppfatning og erfaring med ulike deltjenester. Nytteverdien antas, i likhet med ulike kvalitetsaspekter, å være en spesifikk input til brukernes vurdering av det som utføres på møtestedet (i førstelinjen). En nærmere begrunnelsen for å avgrense spørsmålet om brukertilpasset tjenestekvalitet ved å ta utgangspunkt i brukernes tilfredshetsnivå, kommer jeg som nevnt, tilbake til i etterfølgende kapitler.

1.7 Problemstilling

Formålet er å framskaffe generell kunnskap om forhold ved et tjenestesystem som har sammenheng med brukernes vurdering av tjenester de mottar fra en førstelinje. Som nevnt innledningsvis er selve hovedproblemstillingen formulert ved følgende spørsmål:

I hvilken grad bidrar bestemte trekk ved overordnet ledelses-/styringsnivå til variasjoner i førstelinjens tjenestevirksomhet, og i hvilken grad gir det som foregår i førstelinjen utslag i brukernes vurdering av tjenestetilbudet?

Denne problemstillingen kan konkretiseres ytterligere ved å rette søkelyset mer direkte mot aktørnivåene som inngår i studien (jf. avsn.1.2):

- I hvilken grad er det samsvar mellom brukernes vurdering av tjenester og bestemte egenskaper ved førstelinjen og utførelsen av tjenester?
- Hva har egenskaper og innsats ved styringsnivået og virksomheten der, å si for resultatet som oppnås i førstelinjen?

Utgangspunktet er at *graden av tilpasning* mellom brukernes behov for en tjeneste, kommer til uttrykk ved en vurdering av tjenesten de mottar. Brukerperspektivet gjør det naturlig å legge vekt på de aspektene som bidrar til å dekke brukerbehovet på en formålstjenlig måte. Det krever medvirkning fra brukersiden, en dialog mellom tilbydere og brukere ved defineringen av tjenestebehov (Bradshaw, 1972; McKillip, 1987). Førstelinjen (for eksempel barnehager, lokale helseavdelinger) er møtestedet for brukere og tjenesteytere,

der brukerne får sine oppfatninger, opplevelser og erfaringer. Den generelle tilfredsheten med en tjeneste kan derfor ses som uttrykk for tilpasningen mellom tilbud og brukerbehov.¹³ Bak brukernes oppfatninger, opplevelser og erfaringer, ligger også forventninger om hva tjenesten kan gi.

Forventningene kan variere ut fra betalingssituasjon, sosioøkonomisk bakgrunn, tidligere erfaringer, andres omtalte erfaringer osv. I en barnehage eller en grunnskole, vil noen foreldre for eksempel ha andre meninger enn andre om pedagogisk innhold og profesjonelt arbeid. Likeledes kan brukere som betaler mye for en tjeneste (for eksempel en plass i privatskole) ha lettere for å stille flere og høyere krav enn de som betaler lite eller ingenting (for eksempel plass i offentlig skole). Høye forventninger hos brukerne gir i regelen grunnlag for en strengere vurdering enn lave forventninger (Gaster, 1995).

Siden foreliggende studie omfatter styringsnivå og førstelinje, retter problemstillingen søkelyset mot disse to nivåene og relasjonen mellom dem. En antakelse er at visse trekk ved styringsnivået virker inn på virksomheten i førstelinjen – og i sin tur på brukernes vurderinger. Ansatte i førstelinjen utfører tjenester som i kvalitet og innhold kan påvirkes både gjennom mangel på styring og gjennom sterke styringsdirektiver fra styringsnivåets side. Styringsnivået kan som arbeidsgiver og overordnet myndighet avgjøre eller iverksette rammebetingelser og ordninger med betydning for virksomheten i førstelinjen. Styringen kan foregå ved å gi retningslinjer eller direktiver til tjenesteyterne i førstelinjen. Enten styringen er fast eller løs, kan den bidra mer eller mindre til tjenesteyternes vilje og evne til å tilpasse utførte tjenester til relevante brukerbehov. Styringen vil på den måten kunne prege trekk og kjennetegn ved førstelinjen, avhengig av personalets egne oppfatninger av, og holdninger til, pålagte roller og oppgaver (jf. avsn.2.4). I sin tur vil dette også prege tjenestene og samhandlingen med brukerne. Dette er neppe mer spesifikt for én velferdssektor enn for en annen.

Styringsnivåets ansvar er å tilrettelegge førstelinjens virksomhet innenfor gitte rammer og betingelser. Gjennom retningslinjer for hva som skal utføres, hvordan det skal gjøres, og hvilke resultater man vil oppnå, kan styring innebære mer eller mindre direkte kontroll med arbeidsprosesser og sluttresultater. Budsjettstyring og budsjettkontroll kan dessuten høre med i en styringsplan.

¹³ Avstanden mellom nivå og brukere er kortest mellom førstelinjen og brukerne, der det er personlig kontakt og samhandling mellom partene. Avstanden er lengre mellom styringsnivå og brukere, noe som kan gi seg utslag i at brukerbehovene blir mindre synlige for et styringsnivå som også har alternative mål for sin virksomhet (økonomi, administrative oppgaver osv.). Det krever derfor en mer målrettet innsats fra styringsnivåets side å framskaffe førstehånds kunnskap om aktuelle brukerbehov. Å få brukt denne kunnskapen på en relevant måte gjennom arbeidet i førstelinjen, krever i sin tur god kontakt og forståelse mellom disse to nivåene.

I foreliggende arbeid er det et vesentlig spørsmål om styringsnivået gjennom sine styringsaktiviteter, åpner for et 'Bottom-up' perspektiv. Et 'Top-down' perspektiv kan utelukke brukere og underordnede i førstelinjen. Det gir i så fall preg av en ensidig overordnet styring. I det offentlige finnes gjerne en viss kommandostruktur med mellomledere på ulike nivåer (byråkrati). Sammenliknet med private virksomheter har imidlertid enkelte fagprofesjoner fått en ganske sterk posisjon i det offentlige. Det kan gi førstelinjen stor makt overfor styringsnivå og brukere. I slike tilfeller kan det tenkes at styringsnivået viser liten interesse og engasjement overfor førstelinjens virksomhet. Med en førstelinje som er lite brukerorientert, kan brukerne da lett bli utsatt for 'Top-down' synspunkter fra tjenesteyternes side. I private virksomheter kan styringsnivået kanskje lettere ut fra et 'Top-down' perspektiv forlange brukertilpassing, med krav til førstelinjens tjenesteytere om uansett å tilpasse seg kundenes ønsker og behov.

Enten styringsmåten er stram eller preget av mangel på styring – enten den inkluderer underliggende nivåer ved medbestemmelse eller ikke – vil den virke inn på virksomheten i førstelinjen. Det skjer ut fra muligheten som førstelinjens tjenesteytere har til å opptre på egne eller brukernes premisser. Der som muligheten til å opptre på egne vegne er vid og uten sanksjoner for uønskede resultater, vil tjenesteyternes egne holdninger og valg av atferd være avgjørende for deres møte og samhandling med brukerne. Maktrelasjonen mellom tjenesteytere og brukere avspeiler seg i et atferds- og samhandlingsmønster farget av samarbeidskultur og -klime i førstelinjen. Brukerne påvirkes av dette på godt og vondt. Det betyr også noe for brukerne om møtestedet er tilrettelagt med fasiliteter og relevant utstyr som ivaretar behovet for trygghet, service, sikkerhet, personvern osv. På denne bakgrunn er problemstillingen nærmere konkretisert ved følgende spørsmål knyttet til de enkelte aktørnivåene og til samhandling mellom disse (jf. avsn.1.2):

Brukerne – Nivå 1:

- *Hvilke forhold legger brukerne mest vekt på i sin vurdering av mottatte tjenester?*

Denne delen av problemstillingen er ment å gi innsikt i, og kunnskap om, hva som bør vektlegges for å oppnå god brukertilpasset kvalitet på førstelinjens tjenester. I den forbindelse er følgende antakelse formulert for studien:

- Andelen svært tilfredse brukere er større i førstelinjeforetak der virksomheten er godt tilpasset det brukerne oppfatter som positivt for egne ønsker

og behov, sammenliknet med førstelinjeforetak der brukertilpasningen er mindre god.

Førstelinjen – Nivå 2:

- *Hvilke trekk preger førstelinjen og tjenestevirksomheten der?*

Interessen er her knyttet til rollesituasjonen og innvirkningen som den har på jobbtilfredshet, dugelighet (self-efficacy)¹⁴ og brukertilpasning i barnehagen, fordi dette er forhold som kan antas å prege utførelsen av tjenester i førstelinjen. Antakelsen er:

- Det er sammenheng mellom indikatorer på rollesituasjonen i førstelinjen på den ene siden, og jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning på den andre siden.

Førstelinjen og brukerne – Nivå 2/1:

- *Er det bestemte trekk ved tjenestevirksomheten i førstelinjen som kan sies å ha spesiell betydning for brukernes tilfredshet med mottatt tilbud?*

Basert på antakelsen forbundet med nivå 2 (førstelinjen) er oppmerksomheten her rettet mot relasjonen mellom førstelinjen og brukerne basert på følgende antakelse:

- Brukernes tilfredshetsnivå har sammenheng med førstelinjeinformantenes oppfatning av rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen.

Styringsnivået – Nivå 3:

- *Hvilke trekk preger virksomheten på overordnet styringsnivå?*

Interesse og engasjement på styringsnivået antas å være viktig i tilknytning til former for myndiggjøring og evaluering som styringsnivået praktiserer overfor førstelinjen. Dette er trekk som kan ha betydning for kvaliteten på tjenester utført i praksis i førstelinjen. Antakelsen er ut fra dette:

- Forekomsten av interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet på styringsnivået, henger sammen med nivåets praktisering av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen.

¹⁴ Kan for eksempel oversettes med evnen til å gå ”for egen maskin”, ”for egen kraft” og lignende. Jeg har valgt å bruke betegnelsen dugelighet for dette uttrykket i denne studien.

Styringsnivået og førstelinjen – Nivå 3/2:

- *Er det bestemte trekk ved overordnet styringsnivå som kan sies å ha spesiell betydning for tjenestevirksomheten i førstelinjen?*

Her er søkelyset rettet mot relasjonen mellom styringsnivå og førstelinje, slik den vurderes ut fra oppfatninger hos daglige ledere på disse to nivåene. Innsatsen fra styringsnivåets side antas å virke inn på rollesituasjonen og derigjennom også på jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen. Antakelsen har dermed fått følgende formulering:

- Innsats knyttet til interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet er viktig som utgangspunkt for styringsnivåets myndiggjøring og evaluering av førstelinjen, og dette har i sin tur sammenheng med rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen.

Styringsnivå, førstelinje og brukere – Nivå 3/2/1:

- *I hvilken grad bidrar bestemte trekk ved overordnet styringsnivå til variasjoner i førstelinjens tjenestevirksomhet, og i hvilken grad gir dette seg utslag i brukernes vurdering av tjenestetilbudet?*

Dette er hovedproblemstillingen der tråden trekkes over alle de tre aktørnivåene, og der brukernes vurdering kommer inn som avhengig variabel. Spørsmålet dreier seg om i hvilken grad vurderingen varierer og henger sammen med trekk og egenskaper som er omtalt i tilknytning til styringsnivå og førstelinje, vurdert hhv. av daglig leder på styringsnivået og i førstelinjen. Antakelsen er:

- Styringsnivåets innsats knyttet til interesse og engasjement for brukertilpasset tjenestekvalitet har – sammen med praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen – sammenheng med rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen, noe som igjen har sammenheng med brukernes vurdering av eget tjenestetilbud.

Hovedproblemstillingen munner dermed ut i et forsøk på å framskaffe kunnskap om:

- a. Sentrale trekk ved styringsnivåets virksomhet som bidrar til at førstelinjen yter brukertilpasset tjenestekvalitet;
- b. Sentrale trekk ved førstelinjen og utførelsen av tjenester som bidrar til god brukertilpasset tjenestekvalitet;

- c. Sentrale trekk ved styringsnivå og førstelinje, knyttet til brukernes tilfredshet med/vurdering av et mottatt tjenestetilbud, dvs. sammenhenger mellom aktørnivåene i en helhetlig analyse;

1.8 Casestudie fra barnehagesektoren

Jeg har valgt å gjennomføre en casestudie fra barnehagesektoren med formål å få fram generell kunnskap om omtalte nivåssammenhenger. I samsvar med problemstillingen rettes søkelyset mot eventuelle sammenhenger mellom aktiviteter og tiltak på styringsnivået, trekk ved virksomheten i førstelinjen og brukernes vurdering av tilbudt tjeneste. Slike tre-nivåstrukturer eksisterer på en rekke tjenesteområder. Datamaterialet antas derfor å ha generell betydning, forstått slik at prinsippene bak den helhetlige analysen også kan anvendes på andre sektorer. Brukt som case er antakelsen at funn fra barnehagesektoren substansielt sett kan gi en generaliseringsgevinst. Intensjonen er at analyser og resonnementer som gjennomføres, kan benyttes som verktøy eller forståelsesrammer i forhold til andre, tilsvarende tjenesteområder, og danne sammenlikningsgrunnlag for tilsvarende analyser på andre tjenesteområder.

Dataene fra barnehagesektoren brukes konkret for å analysere sammenhenger mellom brukernes vurderinger og forhold hhv. i førstelinjen og på styringsnivået, som kan relateres til spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet. Barnehagetilbudet er en viktig del av offentlig tjenestevirksomhet og representerer et sentralt og omfattende velferdstilbud med så vel samfunnsmessige målsettinger som individuell behovsdekning hos prioriterte brukere. På linje med andre typer tilbud som for eksempel skole, hjemmehjelp, hjemmesykepleie, sosialhjelp osv. – har barnehagen som tjenesteinstitusjon stor betydning både for samfunnet og enkeltpersoners daglige liv. Mitt utgangspunkt er at vesentlige sider ved argumentasjon, bruk av perspektiver og anvendbarhet, er case-uavhengig, og at barnehagedataene derfor kan bidra til generell kunnskap knyttet til avhandlingens tema. Samtidig er problemstillingen så omfattende at det er nødvendig å velge ett tjenesteområde for å belyse den på en grundig måte. Det eksplorerende ligger dermed også i muligheten som studien kan gi til å anvende tilsvarende metode og analyse på andre tjenesteområder.

Barnehagetilbudet omfattet i 1997¹⁵ alt fra rene offentlige, kommunale tilbud, til private tilbud med og uten kommunal etablerings- eller driftsstøtte. Tilbudet inneholder derfor en rekke viktige og generelle trekk knyttet til sentrale

¹⁵ Dataene som er brukt fra undersøkelser i barnehagesektoren ble samlet inn høsten 1997.

velferdstilbud. I tillegg til å være en samfunnsmessig viktig institusjon, knyttet til barns oppvekstvilkår og foreldrenes yrkesaktivitet, skal tilbudet også dekke småbarnsfamiliers daglige behov for tilsyn med, og omsorg for, barn under skolealder.

Barna er primære brukere av barnehagen. Samtidig utgjør foreldrene en viktig og interessant brukergruppe, og omfattes av foreliggende casestudie. Foreldre med barn i barnehage har egne vesentlige brukerbehov som de ønsker å dekke gjennom barnehagetilbud. I tillegg til behovet for å få frigitt tid til egne sysler gjennom forsvarlig tilsyn av egne barn, er foreldrenes brukerbehov også sterkt knyttet til den muligheten barna får til utvikling og læring, sosial tilpasning og trivsel i barnehagen. Når foreldre i denne casestudien er definert som brukere innebærer det at de – når de vurderer eget barnehagetilbud – antas å inkludere så vel barnas ve og vel som hva de selv er tjent med ut fra et individuelt behov. Barna som brukere har også deltatt i studier fra barnehagen ut fra et brukerperspektiv (Indrebø Næs, 1995; Indrebø Næs & Mordal, 1997 og 1998). I denne studien er interessen imidlertid rettet mot foreldre som brukere, fordi de kan gi tilbakemelding om bruken av barnehagetilbud som også omfatter andre forhold enn det barna selv er i stand til å gi svar på. Foreldre anses derfor som en egen brukergruppe som i egenskap av talsmenn og foresatte har omtanke for barnas tilværelse i barnehagen.

Tilsvarende resonnementer gjelder også på andre tjenesteområder. Det er for eksempel langt fra alle eldre eller sykehjemspasienter som er i stand til å målbarere egne behov. Ofte er det naturlig at deres nærmeste helt eller delvis gjør dette, framfor dem som direkte mottar tjenestene. I grunnskolen skal foreldreutvalg ivareta brukerinteresser knyttet til elevene. Foreldrene regnes å være nærmest sine egne barn, selv om man i gitte tilfeller kan stille spørsmål om hvem som er barnas beste talsmenn. Det er ikke nødvendigvis gitt at et barnehagepersonale ivaretar denne funksjonen – i alle fall ikke hvis det er snakk om andre sider ved barnehagen enn det som har med rent faglige, pedagogiske forhold å gjøre. Generelt rettes søkelyset mot vurderinger gjort av brukere med en anerkjent posisjon i tjenesteorganisasjonen, spesielt mht. tjenesters innhold og kvalitet som resultat av førstelinjens og styringsnivåets innsats. Foreldre med barnehagetilbud har derfor sin berettigelse som brukergruppe og som representanter og ansvarlige for barna. Jeg mener dette er rimelige begrunnelser for å anvende foreldre som brukerenhet i casestudien.

På barnehagesektoren er det fortsatt mer eller mindre begrenset tilgang på plasser. Tilsvarende gjelder også for andre velferdssektorer, og dette underbygger derfor det generelle perspektivet som etterstrebes. Barnehagen kan som case bidra til å belyse betydningen av tilgjengelighetsproblemer i bruker-

nes vurdering av et tilbud. Knapphet og kamp om tilbud kan virke inn på *vil-kårene* for bruk som godtas. Er tilbudet sterkt begrenset, kan man godta vilkår som man ellers ikke ville godta. Tilgjengelighetsproblemer kan dermed farge brukernes vurdering av tjenesters kvalitet og innhold. Samtidig som tilbudene blir flere, og brukerbetalingen når nye høyder, kan man anta at kravene øker, slik tilfellet ofte er på områder med stor valgfrihet.

Datamaterialet som ligger til grunn for casestudien er i hovedsak basert på undersøkelser i barnehagesektoren, utført ved SIFO og Vista Utredning AS, høsten 1997, på oppdrag av Barne- og familiedepartementet (BFD). Undertegnede deltok aktivt som prosjektleder i store deler av arbeidet. Undersøkelsene var ledd i BFDs utviklingsprogram for barnehagesektoren, som pågikk fra 1996-1997. Spørreskjemaer og gjennomføring av datainnsamling svarer til det undertegnede sto for i et tilsvarende undersøkelsesopplegg på ulike kommunale tjenesteområder i 1990-91. Som prosjektleder for undersøkelsene i utviklingsprogrammet, hadde jeg i tillegg til å utarbeide undersøkelsesdesign, også ansvar for utforming av spørsmål og spørreskjema, samt analyser og rapportering.

Undersøkelsene er basert på et postalt surveyopplegg. Det er brukt selvutfyllende spørreskjema med retur fra daglig leder av barnehageadministrasjonen i 49 utvalgte kommuner (tilsvarende styringsnivået), fra 882 barnehagestyrere (tilsvarende førstelinjen) og fra 1594 foreldre med barn i barnehager (tilsvarende brukernivået), lokalisert i utvalgskommunene. Data som brukes i studien er hentet fra undersøkelsene som avsluttet utviklingsprogrammet høsten 1997.¹⁶ De ble utarbeidet med tanke på videre analyse og bearbeiding utover de problemstillingene man ønsket svar på i utviklingsprogrammet. Dette er kommet til anvendelse i foreliggende casestudie. I tillegg til nevnte datamateriale brukes også data fra barnehagenes årsmeldinger for 1997. De er innhentet fra Statistisk sentralbyrå¹⁷ (offisiell barnehagestatistikk) og direkte fra fylkene.¹⁸ Kapittel 5 beskriver barnehagen som case, og kapittel 6 gir en mer inngående beskrivelse av datamateriale og analyseopplegg.

1.9 Avhandlingens oppbygning

Avhandlingen er tredelt. Del 1 dekker beskrivelse og avgrensning av tema, presentasjon av teoretisk fundament for empirisk studie, forskning om styring,

¹⁶ Tilsvarende undersøkelser ble gjennomført i startfasen av utviklingsprogrammet (1996).

¹⁷ Dette gjelder i første rekke årsmeldingsdata fra 1997, for alle kommunene i landet.

¹⁸ Dette gjelder årsmeldinger for barnehager i kommuner som deltok i BFDs utviklingsprogram.

utførelse og vurdering av tjenester, samt en teoretisk aktørmodell. Del 2 gir en nærmere beskrivelse av barnehagen som case, datamaterialet som brukes, metode og presentasjon av empiri. Del 3 omfatter hovedkonklusjoner knyttet til empiriske funn og anvendbarheten av den teoretiske aktørmodellen bak studien, samt behovet for videre forskning. Vedlegget samler stoff som i hovedsak er knyttet til de empiriske kapitlene, inkludert aktuelle spørre- og registreringsskjemaer.

1.9.1 Del 1

Del 1 omfatter kapitlene 1-4, der første kapittel trekker opp innhold, retningslinjer og utgangspunkt for øvrige deler av avhandlingen. Tjenester som forskningsfelt og forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester, omhandles hhv. i kapitlene 2 og 3. Ut fra avhandlingens formål er dette omfattende kapitler som kan leses fortløpende, men også tjene som grunnlag for henvisninger som er gitt i øvrige kapitler. I kapittel 2 rettes søkelyset mot tjenester som forskningsfelt. Her meisles en plattform for studien gjennom drøfting av begreper og valg av teorier som forklaringsgrunnlag. Videre drøftes spørsmål om tjenestekvalitet og tilpasning mellom tjeneste og behov, valg av perspektiv og betydningen av privatisering og samhandlingsmønstre i forbindelse med tjenesteproduksjon. Kapittel 3 gir en nærmere oversikt over aktuell faglitteratur og forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester, med utgangspunkt og bakgrunn i framstilling, drøftinger og teoretisk plattform presentert i kapittel 2. Faglitteraturen er omfattende, men også begrenset med tanke på en helhetlig studie over tre aktørnivåer. Likevel er det mye å hente i tilknytning til de ulike nivåene. Dette er stoff knyttet til brukernes vurdering av tjenester, virksomhet i førstelinje og på styringsnivå. Andre viktige temaer som tas opp i kapittel 3, dreier seg om utvikling og sikring av brukertilpasset tjenestekvalitet, endringskrav og evne/vilje til fornyelse. I kapittel 4 presenteres og begrunnes valget av en teoretisk aktørmodell som grunnlag for empiriske analyser knyttet til data over tre aktørnivåer.

1.9.2 Del 2

Del 2 omfatter kapitlene 5-12 med casebeskrivelse, drøfting av data og metode og presentasjon av empiri fra de ulike aktørnivåene enkeltvis og sammen. Kapittel 5 gir en casebeskrivelse, med omtale av barnehager som inngår i datamaterialet, en drøfting av barnehagen som arena for tjenesteforskning, en beskrivelse av utviklingen i barnehagesektoren, og en drøfting av barnehagen som velferdstilbud. I kapittel 6 omtales spørsmål knyttet til design, tilnær-

ingsmåte og empiriske analyser. Her gjøres nærmere rede for datamaterialet, knyttet til hvert enkelt aktørnivå. Videre drøftes mulighetene for generalisering, samt datakvalitet. Kapitlet omfatter også omtale av analyseopplegg, bruk av analysemetoder og relevante antakelser knyttet til de ulike nivåene i aktørmodellen. Presentasjonen av empiriske resultater starter i kapittel 7, der brukernes vurdering står i fokus ut fra av spørsmål om deltjenester i tilbudet. I kapittel 8 presenteres resultater om virksomheten i førstelinjen, mens kapittel 9 omfatter empiriske resultater knyttet til relasjonen mellom førstelinjen og brukerne. Kapittel 10 omhandler resultater om virksomheten på styringsnivået, mens kapittel 11 tar opp relasjonen mellom styringsnivå og førstelinje. I kapittel 12 presenteres resultater fra en helhetlig analyse over alle de tre aktørnivåene – styringsnivået, førstelinjen og brukerne.

1.9.3 Del 3

Del 3 består av kapitlene 13, 14 og 15. Denne delen konkluderer og avslutter avhandlingen. I kapittel 13 drøftes empiriske funn fra casestudien, knyttet til de ulike aktørnivåene og relasjonen mellom dem. De empiriske funnene blir her også nærmere kommentert og tolket. Kapittel 14 omhandler en diskusjon om aktørmodellens anvendbarhet for casestudien, dens evne til å avdekke ”løse koplinger”, en generell diskusjon basert på empiriske funn, og antydninger om dialogens betydning som ligger implisitt i modellen. I kapittel 15 drøftes behovet for videre forskning i hovedsak ut fra empiriske funn. Det er imidlertid også pekt på behov for videre forskning knyttet til mer generelle og innledende drøftinger i avhandlingen om vektlegging av brukertilpasning i dagens tenkning om tjenesteytelse. Klare budskap om hovedoppgaver og bruk av kvalitetserklæringer i tjenesteorganisasjoner er nøkkelord i denne sammenhengen.

1.9.4 Om vedlegget

”Vedlegg til avhandlingen” omfatter i tillegg til aktuelle spørre- og registreringsskjemaer, hovedsakelig en dokumentasjon bestående vesentlig av underlagstabeller og variabelbeskrivelser som anses relevant for framstillingen i de empiriske kapitlene. Formålet er minst mulig å belaste den løpende teksten med denne dokumentasjonen. Vedleggsdelen er gitt egen innholdsfortegnelse knyttet til angjeldende aktørnivåer og kapitler (1-5). I tillegg kommer et vedlegg (6) om privatiseringsinnslag knyttet til kap.2, avsn.2.7 i avhandlingen, samt spørre- og registreringsskjemaer (7).

2 Tjenester som forskningsfelt

2.1 En plattform for studien

Tjenesteforskning krever oversikt over en rekke ulike aspekter knyttet til produksjon og bruk av tilbud som skal dekke brukerbehov individuelt og/eller kollektivt. Hensikten med dette kapitlet er å drøfte en del av disse aspektene. Først rettes søkelyset mot tjenester som fenomen, deretter mot tjenestebrukere og målgrupper, teoretisk rammeverk, tjenestekvalitet, kvalitet som tilpasning mellom tjeneste og behov, privatisering av tjenestetilbud, samhandlingsmønstrets betydning ved tjenesteleveranser og til slutt en sammenfatning.

Tjenester er ikke håndgripelige på samme måte som varer. Men samtidig blir tjenester – i likhet med varer – produsert for forbruk. Tjenesteproduksjon gir ikke-fysiske produkter, mens vareproduksjon gir håndfaste, fysiske produkter. Dette innebærer at tjenestedefinisjoner står i fokus her. For forskningen er det viktig at det finnes ulike typer av tjenester. Derfor settes også søkelyset på utviklingen av tjenester som har funnet sted over tid. Tjenester utvikler seg blant annet etter krav fra brukerne, og dagens tjenestesamfunn omfatter et mangfold av tjenester som er ment å møte aktuelle brukerbehov.

Et vesentlig trekk ved tjenester som tas opp i dette kapitlet, er skillet mellom mer generelle serviceaspekter og selve kjerneinnholdet i en tjeneste. Siden tjenesters kjerneinnhold kan ha ulik betydning for den enkeltes levekår og livskvalitet, er det sannsynlig at bestemte serviceaspekter blir vektlagt og vurdert forskjellig for ulike tjenestetyper. I denne sammenheng drøftes spørsmålet om institusjonalisering av tjenestetilbud. Tjenesteresultatet kan påvirkes av hvordan et tjenestetilbud blir institusjonalisert og tilrettelagt for individuelle brukere. Alt dette er aspekter som kan knyttes til tjenester som fenomen, og blir drøftet i avsn.2.2.

Spørsmålet om hvem bestemte tjenester produseres for er vesentlig i all tjenesteyting. Det dreier seg om hvem som kan bruke tjenester som tilbys – privat eller av det offentlige – og dermed er også spørsmål om *tjenestebrukere og definering av målgrupper* (avsn.2.3) satt i fokus. På denne bakgrunn drøftes det *teoretiske rammeverket* (avsn.2.4) for foreliggende studie, med vekt på teori om personlig utbytte, maktfordeling, behovsdekning, samt rollebruk og rolle som ressurs – knyttet til aktører på ulike nivåer i tjenestesystemet. Dette er teorier som er relevante for forskningsfeltet. Sammen bidrar de til økt forståelse av hva som foregår under en tjenesteprosess, og det som blir resultatet av den. Det er viktig å finne forklaringer på hva som ligger bak en brukers vurdering av mottatt tjeneste. Hva virker inn på tjenesteytternes atferd og deres konkrete utførelse av tjenester, og hva betyr det for brukernes vurderinger?

Tjenester som forskningsfelt reiser viktige spørsmål knyttet til tjenestekvalitet, og hva tjenestekvalitet er. Ut fra det som er presentert i dette kapitlet hittil, videreføres resonnementer knyttet til drøftingen av spørsmål om *tjenestekvalitet* (avsn.2.5). I den sammenheng blir temaet *kvalitet som tilpasning mellom tjeneste og behov* (avsn.2.6) drøftet. Dette kan dreie seg om faglig tilpasning ut fra behovsvurderinger foretatt av fagfolk, politikere eller andre myndighetspersoner, mens brukertilpasset tjenestekvalitet er knyttet til dekningen av brukernes behov. Det siste krever medvirkning fra brukernes side som ledd i en brukertilpasning. Spørsmålet om brukertilpasset tjenestekvalitet gjelder alle tjenestetyper. Det inkluderer styring og gjennomføring av tjenesteprosesser, så vel som brukervurderinger. Perspektivet bak vurderingene er viktig her, og derfor blir valg av forskningsperspektiv nærmere drøftet i denne forbindelsen.

Noen tjenester produseres i ren kommersiell interesse, mens andre er basert på rettigheter, i større eller mindre grad finansiert med offentlige midler. Skillet mellom offentlige og private tjenester er ikke nødvendigvis avgjørende for brukernes vurdering av en tjeneste. Den vil uansett være knyttet til dekningen av et brukerbehov og vurdering av én tjenestetype, i forhold til en annen, vil derfor variere mer eller mindre ut fra behovet, hvordan det dekkes og hvor godt det dekkes. Livsviktig behandling av alvorlige sykdommer vurderes neppe på linje med underholdningstjenester og fritidstilbud. *Privatisering av tjenestetilbud* (avsn.2.7) kan ha konsekvenser for tjenestebrukere ved måten brukerbehovet blir dekket på hhv. i privat og offentlig regi. Ut fra det drøftes spørsmål om privatisering som betraktningssmåte og begrep, samt når privatisering er en fordel for brukerne. Dette gir utgangspunkt for drøftingen av ulike privatiseringsformer.

Kapitlet avrundes med en drøfting av *samhandlingsmønsterets betydning* (avsn.2.8) ved levering av tjenester fra tjenesteyter til bruker. Her er søkelyset rettet spesielt mot sammenhengen mellom brukertilpasning og samhandlingsmønster, og den betydning relasjoner i en førstelinje har for samhandlingen med brukerne. Det teoretiske rammeverket er vesentlig både for drøftingen av brukertilpasset tjenestekvalitet som en tilpasningen mellom tjeneste og brukerbehov, for spørsmål knyttet til privatisering, og til samhandlingsmønsteret mellom tjenesteytere og brukere. Drøftingen av disse temaene er en sentral del av plattformen for en eksplorerende studie som skal bidra til økt kunnskap om hvordan god brukertilpasset tjenestekvalitet kan utvikles, og hva som former den. En *sammenfatning* (avsn.2.9) avslutter kapitlet.

2.2 Tjenester som fenomen

Tjenester, som vesensforskjellige fra varer, kan være vanskelig å beskrive på en entydig måte. Noen velger å presisere hva tjenester *ikke* er. Et generelt utgangspunkt er at tjenester dekker andre behov enn mat, klær, bolig og andre konkrete og fysiske produkter. Tjenester skal møte behov for bistand, ønsker om lettelser i dagliglivet og mer eller mindre begrunnede behov for avveksling, underholdning osv. Dette vil variere ut fra individuelle livssituasjoner og levekår. Velferdstjenester som foreliggende studie er spesielt rettet mot, er i grunnleggende forstand utviklet med tanke på personer med behov for hjelp til å mestre sine omgivelser og dagliglivets oppgaver. Men behovet for tjenester kan være stort eller lite, alt etter hvem som definerer det, hvem som ønsker å få det dekket og hvorfor. Visse tjenestebehov er viktigere og mer legitime å få dekket enn andre.

I tilknytning til tjenester som et ikke entydig fenomen vil jeg nedenfor ta opp spørsmål om definering av tjenester, tjenestetyper, utviklingen av tjenester, skillet mellom serviceaspekter og tjenesters kjerneinnhold, samt betydningen av å institusjonalisere tjenestetilbud.

2.2.1 Definisjoner

I faglitteraturen blir tjenesteyting gjerne framstilt som en sammenhengende sekvens av begivenheter som berørte personer, deltakere, så vel som observatører, forventer seg ved utførelsen av en tjeneste. Tre kjennetegn går gjerne igjen i beskrivelsen av hva som karakteriserer en tjeneste:

- 1) Den er flyktig;
- 2) Den skapes i samhandling mellom tjenesteyter og bruker;
- 3) Den varierer i utførelse, avhengig av yter og mottaker;

Dette kommer blant annet til uttrykk hos Bateson (1989), Shostack (1977), Berry (1980), Lovelock (1984) og Nilssen (1989).¹⁹ I motsetning til varer, som er resultat av en mekanisk produksjonsprosess, blir tjenesteyting ofte definert som en sosial prosess mellom aktører.

Når produksjon og forbruk griper inn i hverandre (for eksempel hos fysioterapeuten) kan det være vanskelig å skille mellom tjenestebruker og tjenesteyter, fordi begge parter samhandler i produksjonen av tjenesten (Lovelock & Young, 1979; Czepiel, 1980). Hos fysioterapeuten oppstår en slik integrert prosess mellom pasient og behandler, i barnehagen oppstår den ofte mellom barn og personale. Ut fra et brukerperspektiv er det imidlertid ikke behov for dyptgående filosofiske avklaringer av tjenestebegrepet (Mordal, 1993). Tjenester er forbruksprodukter, basert på menneskelige handlinger og kompetanse. De tilbys og brukes – individuelt eller kollektivt. Personlig samhandling mellom bruker og tjenesteyter utgjør et viktig element i mange typer tjenester. Jeg velger å trekke fram to definisjoner på hva en tjeneste er. Kotler viser til tjenesten som en handling eller utførelse som en part tilbyr en annen. Den kan ikke berøres og resulterer ikke i noe som kan eies. Tjenesten kan i sin utførelse for øvrig være, eller ikke være, knyttet til et fysisk produkt:

A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. Its production may or may not be tied to a physical product. (Kotler, 1991)

Denne definisjon svarer i hovedsak til Ås sin definisjon av en forbruktjeneste. Den legger også vekt på at tjenester kan knyttes til et fysisk produkt (jf. tilbudspakker). Ofte kan et tilbud, for eksempel legebehandling, kombineres med medisin, og gjøre det vanskelig å skille mellom vare og tjeneste – de flyter over i hverandre:

En forbruktjeneste kan innbefatte ting (varer), handlinger, tjenester og rettigheter som gir behovstilfredsstillelse eller behovsdekning, dvs. alt det vi med vekslende anstrengelser skaffer oss eller etterstreber. (Ås, 1966).

¹⁹ Selv om faglitteraturen gir mye av markedsføringens oppfatning av tjenester og tjenesteyting (Smith & Houston, 1983; Solomon m.fl., 1985) er en god del også hentet fra sosiologien og sosialpsykologien (bl.a. Merton, 1957; Goffman 1961; Sarbin & Allen, 1968; Abelson, 1976; Schank, 1980) – i tillegg til det de har hentet fra markedsføring (Webster, 1968; Shet, 1975; Lutz & Kakka, 1976; Weitz, 1981). Ellers er ulike aspekter ved tjenester drøftet i mange ulike sammenhenger (Ås, 1966; Smith, 1984; Bjørnåvold, 1987; Nilssen, 1989; Troye, 1990; Vabø, 1992; Andreassen, 1995).

Begge disse definisjonene er generelle, noe de også bør være for å dekke mangfoldet av tjenester. Både varer og tjenester blir produsert, og produktet som resultatet av en produksjon, kan enten være en levert vare eller en tjeneste. Siden forskjeller i tjenestetyper er av betydning i denne studien, drøftes disse i følgende avsnitt.

2.2.2 Ulike typer av tjenester

Noen tjenester blir produsert med utgangspunkt i personlig samhandling mellom yter og bruker (helse- og omsorgstjenester), mens andre ikke krever at yter og bruker møtes personlig, for eksempel kollektive ytelser som gatebelysning og renovasjon, rengjøring, telefontjenester og lignende. Som nevnt kan tjenester også være innbakt i et vareprodukt (diskett, film og lignende), eller en vare i et tjenesteprodukt (matlevering som del av hjemmehjelp).

Brukerperspektivet kan gjøre det hensiktsmessig å dra et skille mellom tjenester rettet mot individuelle brukere (som behandling av sykdom) og tjenester rettet mot kollektive brukerenheter (som undervisning av elever, offentlig snøbrøyting, nasjonalt forsvar mv.). Ifølge Ostrom & Iacobucci (1995) bør man også skille mellom mer *konkrete* tjenester som rengjøring, og de som er mer *abstrakte* som for eksempel advokathjelp. Woodside m.fl. (1989) antyder et liknende skille, med utgangspunkt i Fitzsimmons & Sullivan (1982) og Sasser m.fl. (1978). De påpeker blant annet at profesjonelle tjenester, tilbudt av leger eller advokater, kan være svært abstrakte, uten formidling av håndgripelige goder. Slike abstrakte tjenester blir gjerne produsert og forbrukt samtidig, men kan likevel være utviklet og utført ved rutiner og regler.

En fysisk behandling kan ikke lagres i vanlig forstand og etterlater sjelden direkte synbare resultater på samme måte som for eksempel en rengjort kjøkkenbenk, nypussede vinduer osv. Brukerne kan dermed være en vesentlig del av en abstrakt tjenesteleveranse, mens de er frakoblet andres utførelse av for eksempel en trappevask. I en medisinsk undersøkelse, eller ved opprettelsen av et testamente, er brukeren igjen en integrert del av tjenesten – en slags samprodusent (Bowen & Schneider, 1988).

Smith (1984) hevder at tjenester – og ikke penger – er den primære gjenstand for fordeling innenfor offentlig forvaltning. Han trekker et skille mellom tjenester man har krav på (forvaltningens plikt), og de som fordeles skjønnsmessig etter behovsprøving og disponible muligheter. Denne grensedragningen er viktig for spørsmål om rettigheter og rettssikkerhet, fordi så mye avhenger av

myndighetenes tolkning og utøvelse av hhv. plikt og skjønn. Rettssikkerheten berører også skillet mellom (offentlige) tjenester som gis vederlagsfritt, og tjenester som brukerne må betale for. Dette fører videre over til spørsmål om utviklingen av tjenester over tid.

2.2.3 Utviklingen av tjenester

Utviklingen av tjenestetilbud har sammenheng med samfunnsutviklingen, herunder behov og ønsker om tjenester og vilkår for å bruke dem. Både offentlig og privat tjenesteyting har økt sterkt. I 1990-årene var om lag 70 prosent av utførte timeverk knyttet til servicenæringer (Andreassen, 1995). Offentlig tjenestevirksomhet utgjør stadig mer av den totale arbeidsstyrken, og ved århundreskiftet var halvparten av det europeiske forbruket knyttet til tjenester. Både i privat og offentlig sektor utformes tilbud i forhold til antatte brukerbehov og definerte målgrupper. I privat sektor legger man nok ut fra profitt og lønnsomhetskriterier også større vekt på brukernes ønsker og betalingsvne enn i offentlig sektor. I offentlig sektor er spørsmålet om hvem en bestemt tilbudsordning skal omfatte og utelukke derimot viktig og svært sentralt, og det kan variere i hvilken grad brukerne har posisjon som kunde. Den måten tjenester betales på, og hvem som betaler, vil lett prege maktrelasjonen mellom brukere og aktører i en tjenesteorganisasjon. Tjenester som blir gitt ut fra rettigheter, gratis eller subsidiert av det offentlige, kan lett oppfattes annerledes enn de som kjøpes til full pris. Rettighetstenkningen er imidlertid ikke avgjørende i tilknytning til foreliggende studie. Her er det brukernes valgmuligheter som står i fokus fordi de antas å influere på maktfordelingen og samhandlingsmønsteret mellom brukere og tjenesteytere (jf. avsn. 1.4.4/2.8).²⁰

Utviklingen av det norske velferdssystemet er interessant i denne sammenheng. Det er et system preget av statlig organisering og styring, med ordninger sprunget ut av en forholdsvis regulert kapitalistisk markedsøkonomi og demokratisk parlamentarisme, fulgt av lover og bestemmelser som regulerer og setter grenser og vilkår for offentlig saksbehandling og ytelser. Forskjellige sektorer har hatt ulike bindinger i forhold til sentrale lovverk. Resultatet ble en gjennomregulert og tungrodd offentlig forvaltning som ga grobunn for nye tanker i 1970- og 1980-årene. Velferdsoppgaver skulle løses nær brukerne, både for å oppnå større effektivitet og for å få til en lokal tilpasning gjennom demokratiske prosesser.

²⁰ For eksempel kan barnehageplasser være svært dyre. Men mangelen på valgmuligheter reduserer brukermakten fordi mulighetene for alternative valg er svært begrenset.

Dagens velferdstjenester er derfor i stor utstrekning organisert, utformet og tilrettelagt av kommuner eller fylkeskommuner, to forvaltningsnivåer med en sentral rolle i utviklingen av dagens velferdsordninger (Grønli, 1988; Nagel, 1991). Dereguleringen av kommunal tjenestevirksomhet er et avgjørende trekk i utviklingen av velferdstilbud. Den har bidratt til økt lokalt selvstyre, desentralisert beslutningsmyndighet og stor lokal handlefrihet. Samtidig har den gitt grobunn for lokale kulturer og rutiner som gir store variasjoner i tilbudene. Dette er variasjoner som har mer med lokale prioriteringer og valg å gjøre, enn med reelle forskjeller i lokale brukerbehov (Mordal, 1993).

Både regulering og deregulering av tjenestevirksomhet har imidlertid påvirket utviklingen av tjenester utført så vel i privat som offentlig regi. Mange virksomheter er lagt under offentlig sektor fordi markedet ikke tar på seg lite lønnsomme oppgaver som i tillegg kan kreve spesiell kompetanse for å dekke marginale brukerbehov osv. Det har rimeligvis stor betydning for utviklingen av velferdstjenester at det offentlige kan tilby tjenester som grupper av brukere er avhengig av, og som private virksomheter ikke kan tilby til vilkår som aksepteres av disse. Samtidig viser praksis at samarbeid mellom det offentlige og private kan framskaffe velferdstilbud etter vilkår som det offentlige fastsetter. Med økt etterspørsel fra brukere etter velferdstilbud som private foretak kan tilby, øker imidlertid sannsynligheten også for et større privat velferdsmarked. I dag preges velferdsdebatten av tanker som er rettet mot demokratiske verdier, medbestemmelse, behov for fleksibilitet og frihet til å løse problemer i tråd med lokale forutsetninger.²¹ Individuell velferd på lokalt plan vies stor interesse, men den idémessige diskusjonen om hva velferdsstaten skal være, hva den skal ta seg av, har ikke gitt noen god avklaring på dagens velferdsproblemer.²²

Ut fra drøftingen foran er det vesentlig i denne studien også å peke på skillet mellom service og kjerneinnhold i tjenester, som tas opp i neste avsnitt.

²¹ Jf. Professor Erik Oddvar Eriksens kronikk i Dagbladet mandag 22. oktober 2001. Han tar der opp spørsmålet om demokratiske underskudd og peker på at det i moderne velferdsstater fattes mange konsekvensrike beslutninger av aktører som det er lite demokratisk kontroll med. Det oppstår demokratiproblemer når offentlige tjenestemenn handler ut fra et normativt kunnskapsgrunnlag som ikke er regulert av formelle prosedyrer: *De bruker "egne" oppfatninger og verdier eller "interne" profesjonsstandarder når de tar stilling til problemer.* Derfor må eksperter og fagfolk i det offentlige holdes i sjakk i den grad de ikke kan eller vil ivareta politisk prioriterte brukerinteresser.

²² Med velferdsproblemer tenker vi her i første rekke på problemer knyttet til deknningen av folks behov for velferdsgoder. Ventekøer, mangel på hjelpetiltak, uverdige livssituasjoner og lignende, er vanlige stikkord. De er knyttet både til mangel på aktuell arbeidskraft og til finansierings- og budsjettproblemer som eksisterer, ikke minst i kommunale velferdssektorer.

2.2.4 Service og kjernetjeneste

Tjenestebrukere kan ha visse felles forventninger knyttet til ulike tjenestetyper. Dette er gjerne generelle serviceaspekter som kan være like viktige for brukerne som selve kjernetjenesten. Den kan enten være kommunal hjemmehjelp, tilbud i et reisebyrå, behandling hos fysioterapeut, barnehagetilbud osv. (Andreassen, 1995; Oliver, 1996). Alt etter hvor viktig kjernetjenesten er, kan generelle serviceaspekter bety mer eller mindre for brukerne.

Service som fellestrekk, dreier seg om sentrale, men *generelle* aspekter ved *måten* en tjeneste utføres på overfor brukerne. Tjenesten i seg selv, og den servicen som ”følger” tjenesteleveransen, er dermed ikke det samme (jf. avsn.2.5.1). Service kjennetegnes, og kommer til uttrykk, ved at tjenesteyter viser oppmerksomhet og respekt, opptrer vennlig og profesjonelt, er lydhør overfor brukernes behov osv.

Det kan ofte være vanskelig å skille mellom kjernetjenesten og det som hører inn under servicebegrepet. Profesjonelle tjenester, for eksempel fra leger og advokater, er gjerne svært abstrakte produkter, og det er ikke alltid lett for en bruker å oppfatte hva som er selve kjernetjenesten.²³ I forsøket på å forstå brukernes vurdering av en tjeneste kan det uansett være formålstjenlig å være klar over dette skillet. Serviceaspekter kan for øvrig ha betydning for brukernes tilbakemelding om mangler ved kjernetjenesten. Dersom det ikke oppfordres til tilbakemeldinger innenfor en tillitvekkende ramme, kan brukere som møter god service ha vansker med å ta opp spørsmål om mangler ved tjenesten. Det kan spesielt være tilfellet hvis de føler seg avhengig av tjenesteyters velvilje og er engstelige for negative reaksjoner:

- Brukere kan få problemer med å konkretisere (påvise) hva som er rett og galt med kjernetjenesten;
- Objektive så vel som subjektive barrierer kan vanskeliggjøre for bruker å påpeke eller få endret uheldige sider ved en kjernetjeneste;
- Valg av alternativer til mottatt tjeneste er begrenset (lav barnehagedekning);
- Brukere kan stå svakt i forhold til ekspertisen når det gjelder å definere tjenestebehovet.

²³ God service og oppførsel fra advokatens side er ikke nødvendigvis en garanti for et godt juridisk resultat, men kan likevel være av stor betydning for brukernes vurdering av tjenesten.

Spørsmålet om hvordan slike problemer kan løses, viser betydningen av måten tjenestetilbud blir institusjonalisert på, og som drøftes i neste avsnitt.

2.2.5 Institusjonalisering av tjenestetilbud

Institusjonaliseringen av tjenestetilbud synes ofte å være noe vilkårlig, særlig på områder med både offentlige og private innslag. Kommunene kan legge ideologiske, så vel som pragmatiske, hensyn til grunn når de velger tilbudsordninger for sine velferdstilbud. Forskjellige alternativer er i bruk uten at de er basert på et helhetlig, systematisk vurderingsgrunnlag. Offentlige og politiske prioriteringer, og valg av institusjonelle tilbudsordninger (jf. avsn.2.7), får konsekvenser for folk med bestemte tjenestebehov – blant annet ved å influere på brukernes valgmuligheter (Savas, 1987). Noen tilbudsordninger subsidieres gjennom offentlige tilskudd, frivillig privat innsats, sponing, gjennom reklameinntekter, lotterier osv. Andre ordninger gir tilbudssiden et markedsmonopol som reduserer valgfriheten og gir store og uønskede lokale forskjeller i tilgjengelighet og vilkår for tjenestebruk.

Noen ordninger ivaretar tilbuds- og ytersidens interesser mer enn brukerinteressene. Dette diskuteres ofte i forbindelse med offentlig og kommunal tjenestevirksomhet. Slike ordninger kan for eksempel åpne for profesjonskamp og gjennomslag for profesjonsinteresser til fortrenghet for brukernes behov (Mordal, 1993). Noen profesjoner ”slår rot” på bestemte tjenesteområder og får grep om forhold som er viktige, ikke bare for egen arbeidssituasjon, men også for brukerne. Fagfolks vurderinger av tjenestebehov er ikke nødvendigvis bare positive for brukerne.

Bedømmelsesgrunnlaget, åpenheten som tilbudssiden viser overfor brukerne og deres syn, er avgjørende for utformingen av tjenestetilbud (Ringdal & Mordal, 1997). Måloppnåelsen kan bli atskillig mer effektiv – både samfunnsmessig og brukermessig – dersom det er god tilpasning mellom institusjonelle alternativer og relevante tjenesteprodukter. Det krever imidlertid åpenhet og vilje til utradisjonell problemløsning, og konkurranseelementet kan for eksempel være viktig i forbindelse med drøftingen av hvilke virksomheter som passer for privatisering:

Privatization is appropriate where private ownership works best, and we therefore agree with the privatization of firms in reasonably competitive industries . . . (Vickers & Yarrow, 1988, s.428)

Vickers & Yarrow hevder at konkurransefaktorer kan være viktige incitamenter i offentlig tjenestevirksomhet, blant annet med tanke på den personlige dugeligheten hos tjenesteytere. Det gjelder særlig hvis det er viktig at tjenesteytere tar brukernes behov på alvor. Lønnsomhetskrav gjør dette lettere til et *must* i privat tjenestevirksomhet. I dag stilles det riktignok store krav til økonomi, budsjettstyring og ressursbruk også i det offentlige, men brukernes vurderinger og tilfredshet har ikke nødvendigvis så mye å si. Derfor trengs virkemiddel for å fremme brukerorienterte, offentlige virksometskulturer (Mordal, 1995).

Etter drøftingen av ulike sider ved tjenester som fenomen, er det nærliggende å ta opp spørsmålet om hvem tjenester kan og bør bli utført for.

2.3 Tjenestebrukere – målgrupper

Spørsmålet om målgrupper, hvem som er aktuelle tjenestebrukere, er vesentlig for all tjenesteyting og nært knyttet til behovsvurderinger og utformingen av tjenester. I det offentlige har dette med udekkede legitime behov og politiske prioriteringer å gjøre, forbundet med finansiering og bruk av ressurser. I privat sektor er det mer knyttet til hvem man kan eller ønsker å selge tjenester til. Tilgjengeligheten i det offentlige blir dermed tilpasset visse målgrupper og tilrettelagt ut fra kriterier som omfatter eller utelukker brukere. Kriteriene kan være gitt både ut fra sentrale lover og forskrifter. Eventuelle lokale retningslinjer kan også bidra til å bestemme hvem offentlige tjenestetilbud skal omfatte.²⁴

Defineringen av målgrupper kan dermed ha ulike siktemål i privat og offentlig sektor. I det private er man opptatt av å treffe behov hos kjøpekraftige brukere. For tjenester som ytes i offentlig regi er det mer et spørsmål om å definere prioriterte målgrupper. Tjenestene blir derfor på en annen måte utformet og øremerket for brukere som må oppfylle bestemte kriterier. Dermed oppstår det et skille mellom *søkere* til en offentlig tjeneste (hjemmehjelp, barnehageplass) og de som er godkjent som *brukere*.²⁵

²⁴ Det kan i barnehagesektoren dekke også plasser i private barnehager som for eksempel tildeles ut fra kommunale vilkår forbundet med finansiell støtte til private barnehager fra kommunen.

²⁵ I visse tilfeller finnes også slike prosedyrer i privat tjenesteyting, der man må søke og tilfredsstillende bestemte krav for å bli godkjent som tjenestebruker. Det er for eksempel tilfelle om man ønsker å spille golf. Det samme kan gjelde bruk av hoteller og spisesteder som kan stille krav om medlemskap eller lignende.

I det offentlige er imidlertid behandlingen både av søkere og brukere knyttet til et regelverk som beskriver behandlingsprosedyrer. Enten de er søkere eller brukere påvirkes de av kontakten, samhandlingen og kommunikasjonen med personer i tjenestesystemet. Selv om ulike vilkår knyttes til søker- og bruker-situasjonen, har generelle serviceaspekter betydning. Følelsen av å bli rettferdig behandlet er like viktig for søkere som klager på avslag, som for brukere som klager på en mottatt tjeneste. Både for søkere og brukere er dette ofte viktigere enn hurtighet og vennlighet (Andreassen, 1998).²⁶ Betydningen av å utforme tjenester for definerte målgrupper er spesielt stor hvis tilbudene er preget av knapphet (Pedersen, 1997; Bjørngaard & Mordal, 1998; SI, 1998). Hagen (1998) påpeker for eksempel i en omtale av serviceerklæringer i stats-etater, at hver etat

(. . .) selv skal ta ansvar for å konkretisere klart og garantert hvilke tjenester de tilbyr ulike brukergrupper. Ingen etater er unntatt. Å erkjenne og beskrive hvem etaten står til ansvar for, med hva, er det enkleste og det vanskeligste. (Hagen, 1998, s. 4)

Drøftingen hittil gir grunnlag for å reise spørsmål om teorier som kan bidra til å kaste lys over aktiviteter og reaksjoner hos aktører på ulike nivåer i tjenestesystemet når det gjelder hhv. tilrettelegging, utførelse og bruk av tjenester. I neste avsnitt drøftes derfor et teoretisk rammeverk for studien, knyttet til et aktørteoretisk perspektiv. Her pekes på betydningen av ønsker om personlig utbytte, opplevelse og bruk av makt i egen posisjon, samt forsøk på behovsdekning knyttet til aktører på ulike nivåer i tjenestesystemet. Enkeltaktørers muligheter for å oppnå dette i arbeid med, eller i bruk av tjenester, er deretter knyttet til teori om rollebruk og rolle som ressurs. Først gis imidlertid en mer generell innledning som bakgrunn til presentasjonen av teorier.

2.4 Teoretisk rammeverk

2.4.1 Innledning

Kunnskap og kompetanse er sentrale elementer i utviklingen av tjenesters kvalitet og innhold. I spørsmål om styring, ledelse og resultater av offentlig tjenesteyting, er britiske *'Charter Mark Award'*, den danske *'Kvalitetspris for*

²⁶ Dette kom også klart til uttrykk i et såkalt analytisk verksted, der småbarnsforeldre fikk spørsmål om synspunkter på behandlingen de møtte ved søking og tildeling av barnehageplasser (Mordal, 1997b).

offentlig sektor' og den europeiske *Kvalitetspris* av sentral interesse. Dette er anerkjente modeller for hvordan virksomheter og institusjoner kan arbeide med tjenestekvalitet. De bygger på et felles grunnlag av private og offentlige virksomheters arbeid for å bedre brukertilpasset tjenestekvalitet i Europa. Den danske modellen bygger på den europeiske, men omfatter vurderinger både av innsats og resultater.

Lederskap innebærer utfordringer, ikke minst i offentlig sektor, der søkelyset i stadig større grad berører kommunikasjonen mellom

- ledelse og ansatte;
- virksomheten på den ene siden, og kunder/brukere (av offentlige tjenester), borgere (rettigheter), klienter (hjelpetiltak) og undersåtter²⁷ (tvangstiltak) på den andre;
- virksomhet og omgivelser (bl.a. miljøspørsmål).

Tjenesteorganisasjoner som deltar i konkurranser om kvalitetspriser kan velge å bruke ulike kvalitetssystemer. Det er resultatet som teller, og det må først og fremst være brukerrettet. *User feedback* er et nøkkelbegrep, knyttet blant annet til klageprosedyrer og brukergrupper (fokusgrupper) som gir muligheten til å fange opp brukernes problemer og synspunkter (jf. begreper som brukermedvirkning og brukertilpasning). Jacqueline Mather ved '*Cabinet office, Office of Public Service and Science*' i Storbritannia, påpeker at man der kun vurderer resultater (output).²⁸

Johnson (1996) peker på at teorier om *tjenesteklima*, i tillegg til å forklare hvordan den praktiske virksomheten antas å virke inn på brukertilfredsheten, også bør bidra med anbefaling om endringer som kan gjøres for å øke brukernes tilfredshet. Ut fra empiriske funn konkluderer Johnson med at bedring av tjenesteklimaet øker brukertilfredsheten. Hans funn tyder blant annet på at det å "signalisere", gå inn for å skape et godt tjenesteklima, sannsynligvis bedrer brukernes vurdering av tjenester.²⁹

Organizations differ on a variety of variables (e.g., industries, goals, resources), so a comprehensive taxonomy of the impact of specific management practices on customer satisfaction would be a valuable guide to

²⁷ Som undersøtt regnes for eksempel personer som er satt i fengsel, eller som på annen måte er påtvunget en situasjon som offentlige myndigheter har kontroll over (jf. avsn. 1.4.3).

²⁸ Foredrag arrangert for *Nettverk for kvalitet i staten* av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult, 11. juni 1998.

²⁹ En forutsetning er i tilfelle at et forbedret tjenesteklima også betyr en økt brukerorientering blant tjenesteyterne – evne og vilje til å imøtekomme brukerbehovene på en best mulig måte.

organizations attempting to improve service quality. (Johnson, 1996 s.850)

Jeg er opptatt av teorier som kan forklare atferd og handlinger blant aktører på ulike nivåer i tjenestesystemer, med utgangspunkt i problemstillingen (jf. avsn.1.7) og de spørsmålene som ut fra den er knyttet til de tre angitte aktørnivåene – enkeltvis og samlet. Dette er teorier knyttet til et aktør- og atferdsperspektiv. Det er lagt vekt på å forstå og forklare virksomheten ut fra atferd og reaksjoner hos aktører på ulike nivåer i tjenestesystemet – og hvilke utslag dette gir i forhold til brukernes vurderinger. Therborn (1990) er blant dem som hevder at fruktbare forklaringer må være knyttet til modeller som tar hensyn til interaksjonen mellom normer og valg blant aktører på *ulike nivåer* i en virksomhetsstruktur. Hver for seg har aktørene større eller mindre frihet til å velge mål og midler innenfor sin sosiale kontekst. Valgprosesser kan modifisere samsvaret mellom strukturelle betingelser og aktørenes kontroll over egen situasjon og handlingsmuligheter (Lawler, 1992; Pescosolido, 1992). Slike prosesser omfatter så vel brukere som aktører i førstelinjen og på overordnet styringsnivå.

2.4.2 Teori om personlig utbytte

Spørsmål om personlig utbytte av tjenester knyttes til personlige behov. Hvis en tjeneste dekker behov på en positiv måte, øker tilfredsheten med tjenesten. Men tilfredsheten kan variere både ut fra hvor viktig det er å få dekket et behov, og hvor godt det blir dekket. Samtidig betyr det noe hva tjenesten koster, om den er dyr, billig, blir subsidiert eller mottas gratis. Vanligvis betaler man mer for å dekke det man opplever som sterke og livsviktige behov, enn for svake (jf. blant annet kjøp av kostbare private helsetjenester).

Man kan ifølge Botschen m.fl. (1999) skille mellom *attributter* forbundet med tjenesteleveranser (vennlighet, kompetanse, rådgivning osv.), det man opplever av *fordeler/konsekvenser* ved å bruke en tjeneste (oppnå økt mestring eller prestisje på et område, møte respekt, få oversikt og tid, kvalitet, redusert usikkerhet osv.) og *verdier* som kan knyttes til tjenestebruk (velvære). Fordeler som folk søker ved å bruke en gitt tjeneste eller vare, er en vesentlig grunn til framveksten av markedssegmenter (Haley, 1968). Samtidig snakkes det her om fordeler som en type abstrakte kvalitetsaspekter som det er vanskelig å måle. Det er heller ikke noen nødvendig sammenheng mellom attributter, fordeler/ulempes og verdier, slik brukere av tjenester kan oppleve det.

Botschen m.fl. (1999) presenterer en *middel-mål* teori som er interessant fordi den gir muligheter til å forklare atferdsvariasjoner hos tjenestebrukere. I forsøket på å skille mellom attributter og fordeler tar forfatterne, på en praktisk måte, utgangspunkt i Gutman (1982) og Olson & Reynolds (1983) for å avklare betydningen av brukernes kunnskap om en vare, tjeneste eller atferd, og brukernes "meaning structures". Påpekningen av kognitive strukturer i hukommelsen er basert på kunnskapen om at tjenesten er knyttet til "selvet". Det sentrale teoretiske poenget er at produktet (tjenesten) som meningsstruktur, lagret i hukommelsen, består av en kjede med hierarkisk ordnede elementer:³⁰

The chain starts with the product, service or behavior components (attributes) and establishes a sequence of links with the self concept (personal values) through the perceived consequences or benefits produced by certain attributes of the product, service or behavior. This forms a "means-end chain" in that attributes are the means by which the product, service or behavior provides the desired consequences or values, i.e. the ends. Values are the ultimate source of choice criteria that drive buying behavior (Claeys m.fl., 1995). This exemplifies a basic assumption of the means-end chain approach (Peter & Olson, 1987) and of the marketing concept in general (Kotler, 1991), that products, services, or behavior are bought for what they do for the consumer. (Botschen m.fl., 1999, s.40)

Betegnelsen *consumer* i dette sitatet kan blant annet passe på foreldre som brukere av barnehagetilbud. Men tjenesteytere i førstelinjen og aktører på styringsnivået kan også stå i en *middel-mål* posisjon. En fordelskjede kan for eksempel starte med å beskrive en tjeneste med en spesifikk attributt (barnehageplass med god pedagogisk opplæring). Foreldrene viser til to fordeler (fornøyde og flinke barn) ut fra denne attributten. Ifølge Young & Feigin (1975) kan prosessen fortsette i en fordelskjedeanalyse, der man ytterligere trekker fram to fordeler basert på hver av de to førstnevnte. Deretter gjentas prosessen, med et resultat på 14 fordeler i alt, gjennom følgende fire trinn:

- Step 1:* produktspesifikk attributt leder til
- Step 2:* funksjonell fordel som leder til
- Step 3:* praktisk fordel som leder til
- Step 4:* følelsesmessig uttelling

En videreføring av dette til barnehagen, kan være at fornøyde og flinke barn i praksis blir mer selvhjulpne, mer selvstendige, får større pågangsmot osv.,

³⁰ Jf. bl.a. forutsetningen hos Zeithaml m.fl. (1996) om at brukernes hukommelse på et aggregert nivå er knyttet til hva tjenestekvalitet betyr for deres atferdsmessige reaksjon (avsn.3.2.2).

mens en følelsesmessige uttelling for foreldrene kan være økt tilfredshet og behag i forhold til barnas opphold og utvikling i barnehagen.³¹

Mens Botschen m.fl. (1999) foreslår å skille mellom attributter og fordeler som blir etterspurt av tjenestebrukere, betegner Gutman (1982) funksjonelle og praktiske fordeler, samt følelsesmessig uttelling, som typer av konsekvenser. Attributter regnes som *tjenestekarakteristikker* og forklarer ikke nødvendigvis hvorfor tjenesten blir foretrukket. Pris og kvalitet er hhv. en konkret og en abstrakt attributt ved tjenesten, men gir ikke noe klart uttrykk for hvorfor én tjeneste blir valgt framfor en annen. Fordeler som folk søker gjennom tjenestebruk, forklarer i større grad hvorfor de ser etter bestemte attributter. Ut fra teorien kan man skille mellom konsekvenser på funksjonelt nivå (*dette er greit å håndtere!*) og psykologiske konsekvenser (*nå har jeg ordnet meg fint!*). Begge deler kan knyttes til etterspurte attributter og oppnådde fordeler, men:

From the customer's point of view it is not the product's attributes which count, but the problem solution – the benefit sought – which they derive from a certain combination of attributes. (Botschen m.fl., 1999, s.41)

Fordeler og attributter er dermed ikke samme sak. Et tjenestetilbud kan lede til forskjellige fordeler – et tilfelle av ”multifinality”.³² Én enkelt fordel kan være basert på, eller trekkes ut fra, forskjellige tjenestetilbud – som betegnes som et tilfelle av ”equifinality”³³ (Pieters, 1993). Det kan bety at brukerne befinner seg på ulike bevissthetsnivåer. Øgaard (1998) fastslår at det egentlig er umulig å uttale seg generelt på vegne av brukerne, fordi de er en uensartet gruppe med forskjellige interesser. Den enkelte bruker er heller ikke stabil over tid, men kan svinge mellom høye idealer og egeninteresse, noe som kan slå ut når man vurderer fordeler eller konsekvenser knyttet til tjenestebruk. Barnehagetilbud kan gi meg stort personlig utbytte *fordi jeg får gjøre det jeg har lyst til – eller må, mens andre passer barnet mitt* (egeninteresse). Det kan også gi stort personlig utbytte *hvis jeg har sørget for barnehageplass slik at barnet mitt får en god start i livet, med gode muligheter til personlig, faglig og sosial utvikling* (idealene). Fordi vektlegging av egeninteresse og idealer

³¹ Jf. bl.a. diskusjonen om brukertilfredshet og oppfyllelse (Oliver, 1996) i avsn.3.2.1.

³² Eksempel på dette er at foreldre kan ”hente” *ulike* fordeler ut av et barnehagetilbud (resultat-*ulikhet*). For noen er det viktigst at barna har godt tilsyn. Andre kan legge mer vekt på det pedagogiske innslaget. Atter andre legger mest vekt på at barna får andre barn å leke med osv. Andre eksempler kan knyttes til valg musikk-skole, valg av privat eller offentlig syke- eller aldershjem for en eldre pårørende osv.

³³ Eksemplet kan her være foreldre som ”henter” *samme* fordel ut av ulike tilbud om barnetilsyn (resultat-*likhet*). Fordelen er at barna får tilsyn når foreldrene ikke er tilgjengelig. Mange tilbud kan gi nettopp denne fordel/konsekvensen (dagmamma, barnehage, barnepark, ordninger med slekt, venner, naboer osv.) Dette kan også gjelde i tilfeller der en for eksempel kan velge ulike behandlingsformer (hos lege, fysioterapeut, kiropraktor, akupunktør, homøopat).

varierer hos den enkelte, vil også vurderingen av eget barnehagetilbud variere ut fra brukernes erfaringer med, og reaksjoner på, ulike deltjenester. Det samme gjelder i tilknytning til for eksempel skole, hjemmehjelp osv.

Spørsmål om behov og behovsdekning blir sentrale i denne sammenhengen. Hva vurderer den enkelte som fordeler og ulemper ved en tjeneste, og hvilke aspekter ved tjenesten blir knyttet til positive og negative opplevelser eller oppfatninger? Vektlegging av egeninteresse bidrar til forbruk basert på individuell egennytte – for eksempel forbruk med en antatt høy ”symbolverdi”. Det gir et ønsket personlig utbytte. Men forbruk basert på høye idealer kan på sitt vis også øke den personlige egennytten gjennom ”symbolverdier”: For noen kan det for eksempel være viktig ikke bare å bruke, men også vise at man kjøper økologiske varer til høy pris, eventuelt boikotte varer som produseres av barn eller kommer fra land som man ønsker å ta avstand fra osv.

Poenget er at teori om personlig utbytte kan forklare personers reaksjoner og atferd i forhold til tjenestebruk, eventuelt en posisjon, ofte mer ut fra opplevelser og oppfatninger knyttet til holdninger, meninger og verdier, enn ut fra bestemte karakteristikk ved tjenestene. Spesielt er dette teori som kan bidra til å forklare reaksjoner på bruk av tjenester. Teori om personlig utbytte kan også bidra til å forklare reaksjoner og atferd blant tjenesteytere og blant aktører på styringsnivået. Mer eller mindre innslag av egoisme og/eller idealer (for eksempel fra profesjon og utdanning) kan skape grunnlag for atferd og problemløsninger med betydning for brukertilpasset tjenestekvalitet. Muligheten for gjennomslag for egne valg og handlemåter er imidlertid knyttet til den makten man rår over i egen posisjon, noe som derfor er rimelig å drøfte i neste avsnitt.

2.4.3 Teori knyttet til maktfordeling

Muligheten til å effektivere personlig utbytte – enten det bunngrunnet i rent personlige behov, faglige eller profesjonelle syn, altruistiske holdninger etc. – er knyttet til aktørenes posisjoner i forhold til hverandre, og mulighetene de har for å gjennomføre egne ønsker. Maktforholdet mellom partene i en tjenesteprosess er derfor viktig i tjenesterelasjoner der tjenesteleveransen inngår i samhandlingsmønsteret (jf. avsn.2.8). I tilknytning til foreliggende studie er det aktuelt å få fram teori som både sier noe om maktforholdet mellom aktører på ulike nivåer, og som dessuten kan knyttes til spørsmål om personlig utbytte som er drøftet foran. Såkalt P-A (principal-agent) teori er ikke utfyllende for maktforhold i alle typer situasjoner, men den kan likevel være et egnet utgangspunkt for beskrivelse forståelse av maktforhold mellom to parter, der

prinsipalen betegner den som bruker, pålegger, kjøper osv., og agenten den som yter noe til eller for motparten (Vickers & Yarrow, 1988). Slike tosidige relasjoner gjelder for eksempel *arbeidsgiver* og *arbeidstaker*, *overordnet* og *underordnet*, og i forholdet *tjenesteyter* og *bruker*, men makten ligger ikke nødvendigvis hos prinsipalen.³⁴

Arbeidsgiver og arbeidstaker har hver sin nyttefunksjon. Agenten (arbeidstakeren som yter) handler ut fra sitt ståsted i gitte situasjoner. Prinsipalen (arbeidsgiveren som bestiller) kan vanskelig observere handling og situasjon hver for seg, men observerer resultatet av agentens handling i situasjonen. Prinsipalen reagerer ut fra resultatet ved egen handling, for eksempel ved å protestere, bruke incitamenter, påpeke eller innføre retningslinjer, eventuelt ved å overse agentens handling. Prinsipalens problem er å velge ”incentiv-skjema” som fungerer i forhold til resultater som han/hun ønsker fra agentens side. Agenten reagerer ut fra egne oppfatninger, meninger og interesse (personlig utbytte og maktposisjon). Incentivene må virke tilstrekkelig attraktive og motivere agenten i den retning prinsipalen ønsker. Her er to modellversjoner aktuelle. Den første omfatter situasjoner som agenten *ikke* oppfatter før en aktuell handling. Han/hun velger dermed en handling som forventes å maksimere nytten for seg, ut fra gjeldende incentivsystem. Her vil mye avhenge av agentens holdning til risiko. Dersom situasjonen er risikonøytral, antar det optimale incentivsystemet en enkel form:

The principal receives a flat amount from the agent whatever happens. That is, the agent bears all the risk (but being risk-neutral he does not mind that), incentives are ”perfect”, and there is no monitoring problem. Vickers & Yarrow (1988, s.10)

Hvis agenten oppfatter at det er risiko forbundet med å handle i situasjonen, og derfor stiller seg motvillig, vil et optimalt resultat kreve at prinsipalen sørger for trygghet:

This dulls the agent’s incentives, because he gains only part of the benefit resulting from extra effort on his part. The asymmetry of information can therefore give rise to ”slack”. (Vickers & Yarrow (1988, s.10)

Den andre modellversjonen gjelder situasjoner som agenten oppfatter eller kan observere før han bestemmer handlingen. Strategien vil da – ut fra incentivsystemet – være en funksjon av handlingen, gitt situasjonen, siden beste handling avhenger av omstendighetene. Som før må prinsipalen sørge for en

³⁴ Det kan selvsagt hende at det er agenten som har maktvertaket i gitte situasjon og kan bruke sin posisjon til å sabotere ”bestillingen”.

incentivordning som er tilstrekkelig attraktiv til at agenten vil ta del i den. Vickers & Yarrow viser her til at ”deltakelsespress” kan anta ulike former, avhengig av behovet for å la det gjelde i alle, eller bare bestemte situasjoner. Slike situasjoner kan oppstå i forbindelse med hjemmehjelp, helsetjeneste, barnehage osv., der førstelinjen med tjenesteytere (agenter) enten har handlefrihet til å løse problemer her og nå ut fra egne vurderinger, eller ut fra retningslinjer som angir ønsket løsning fra styringsnivåets – arbeidsgiverens – (prinsipalens) side.

Denne typen teori gir et forståelsesgrunnlag for handlings- og atferdssituasjoner mellom parter i ulike konstellasjoner. Agentens og prinsipalens valg av handlinger er i hver konstellasjon knyttet til maktposisjoner. Alt etter hvor makten ligger, og hvor stor handlefrihet agentene har, vil deres handlinger kunne tilfredsstillende eller gå på tvert av det prinsipalen forventer eller ønsker. Et aktuelt spørsmål er i hvilken grad hhv. prinsipal og agent forholder seg til egne interesser og fordeler (personlig utbytte).

På samme måte kan man på dette teoretiske grunnlaget tolke brukernes (prinsipalenes) vurdering av tjenester (resultatet av agentenes handlinger).³⁵ Den kan dermed anvendes både i analyser av forholdet mellom et styringsnivå (prinsipal) og en førstelinje (tjenesteytere som agenter), mellom daglige ledere (prinsipal) i førstelinjen og øvrige ansatte der (agenter), og mellom brukere (prinsipaler) og tjenesteytere i førstelinjen (agenter).³⁶ De to modellversjonene som det er vist til foran kan forekomme innenfor alle konstellasjonene. Hovedsaken er hva agenten oppfatter, eller ikke oppfatter, i situasjonen, og hva de har muligheten til å gjøre ut fra egen maktposisjon i det samhandlingsmønsteret de er en del av. Hvordan en maktposisjon så blir brukt i gitte situasjoner vil ofte avhenge av et opplevd behov for å handle på bestemte måter. I neste avsnitt er søkelyset derfor rettet mot teori som kan bidra til økt forståelse av aktørers vilje og evne til å få dekket behov knyttet til ulike personlige oppfatninger og erfaringer.

2.4.4 Teori knyttet til behovsdekning

Behovsdekning er et begrep som kan forbindes både med egne opplevde behov eller vurderte behov (Ringdal & Mordal, 1997) – individuelle så vel som

³⁵ Jf. eksempelvis drøftinger om tilpasningen mellom tjeneste og behov i avsn.2.6, samt drøftinger om samhandlingsmønsterets betydning i avsn. 2.8.

³⁶ Jf. diskusjoner om tjenestekvalitet knyttet til førstelinjens innsats, der søkelyset bl.a. er rettet mot møtestedet der kvaliteten skapes, mot betydningen av rammebetingelser, rollestøtte, evne og vilje til omstilling, kompetanse, motivasjon og jobbtildfredshet (avsn. 3.6).

kollektive. Brukere prøver å dekke sine tjenestebehov ved å få tilgang til bestemte tjenester. Personalet i førstelinjen får dekket bestemte personlige og faglige behov ved å arbeide som tjenesteytere. Deres behov kan også berøres av krav fra styringsnivået. Aktører på styringsnivået vurderer og handler på samme måte i forhold til krav om bestemte typer tjenester fra en underordnet førstelinje og krav som stilles ”ovenfra” – fra myndigheter, lov- og regelverk osv. Ut fra teorier om makt og personlig utbytte, kan praksis innenfor visse rammeverk ha ulik betydning for, og framkalle ulike handlinger hos, aktører på forskjellige nivåer. Reaksjoner og atferd vil stå i forhold til krav og pålegg, verdier, holdninger, kunnskap og prioritering av hhv. normative, følte, uttrykte eller sammenlikningsbaserte behov (Bradshaw, 1972; McKillip, 1987; Ringdal & Mordal, 1997).

Det er nærliggende å anta at god tilpasning til, og dekning av følte og uttrykte brukerbehov, betyr mye for brukernes vurdering av førstelinjens tjenestutførelse. Brukerne kan ha personlig utbytte i form av fordeler og tilstandsopplevelser knyttet til egne verdier, for eksempel i form av velvære, god samvittighet osv. (har endelig gjennomført legesjekk). Typen av personlig utbytte i form av behovsdekning, har i utgangspunktet betydning for holdningen til tjenesteyterne, kontakten og samhandlingen med dem. Tjenesteytere kan på sin side utnytte, eller la være å utnytte, en eventuell overlegen maktposisjon overfor brukerne – ut fra sine behov og interesser. På samme måte vil relasjonen mellom førstelinjens personale og aktører på styringsnivået, variere ut fra maktposisjon og forsøk på å dekke bestemte behov ut fra personlig utbytte eller oppfatning. Det teoretiske poenget ligger i at behovsdekning som fenomen, virker inn på forhold og opplevelser knyttet til sentrale trekk i *mål-middel* teori (om opplevd utbytte av å bruke en tjeneste, inneha en posisjon osv.), og til relasjoner og posisjoner knyttet til teori om maktfordeling. Både spørsmål om personlig utbytte, muligheten for å utnytte en maktposisjon overfor en annen part, og bestrebelse på å dekke eventuelle egne behov, vil være influert av den rolle man fyller i ulike rollesett, om og hvordan man i tilfelle bruker denne rollen aktivt innenfor en gitt handlingsramme. Dermed er det også vesentlig i denne sammenhengen å trekke fram teori knyttet til muligheten for å bruke egen rolle i gitte tjenestekontekster.

2.4.5 Teori knyttet til rollebruk og rolle som ressurs

Tjenesteyting – offentlig som privat – setter begreper som rolleforståelse, rollestøtte, rolleforvirring, rollekonflikt osv. i førstelinjen i fokus. Callero (1994) skisserer en rolleteori som vektlegger dualismen mellom virksomhet og struk-

tur, basert på at samfunnet består *både* av mektige og avgjørende strukturer og aktører med personlig kraft og dugelighet, frihet og kreativ uavhengighet. Enhver handling bærer på en gang i seg mange nettverkstrukturer som aktøren er en del av via relasjoner til omgivelsene (Ahrne, 1993; Lawler, 1992; Abbott, 1997). Det er feilslutning når enkel rolleteori og enklere versjoner av *rational choice teori*, godtar at enkelthandlinger fullfører bare en ting:

When I write this chapter, I further my career (presumably), I connect my department to certain literatures, I identify my university with certain intellectual stances, I create rivalries with some of my colleagues, I provide employment for editors. The list is endless. These are not simply alternative employments. They are the real multiplicity of action. (Abbott, 1997, s.99)

Sitatet åpner mot teori om betydningen både av personlig utbytte og behovsdekning, maktfordeling og egen posisjonering. Ifølge Sewell (1992) har strukturelle eller strukturalistiske argumenter tendens til å anta en rigid årsaksdeterminisme. Kraften i menneskelig handling kan lett gå tapt i '*the language of structure*'. Callero (1994) fastslår at spørsmålet er det samme uansett hvilke termer vi bruker for å betegne vanlige teoretiske begrepspar – som subjekt og objekt, mikro og makro, eller individ og samfunn:

How are we to conceive the relationship between individual agency and collective structure? (Callero, 1994, s.228)

Abbott (1997) hevder at strukturer omfatter ordninger som gjør visse handlinger eller begivenheter følgeriktige. Fortiden er konvertert inn i nåtiden – i mønstre som vi kaller strukturer. Forekomsten av et neste øyeblikk av sosialt liv, skjer med utgangspunkt i en struktur. Strukturelle ordninger vil imidlertid alltid åpne for handlinger som, hvis de passer situasjonen, raskt kan forandre en struktur som har vart over hvor lang tid som helst. Det medfører sosial endring i større eller mindre målestokk – ønsket eller uønsket, men:

Possibility must emerge before action. Possibility and action together provide the two moments necessary to the narrative structure of a turning point. (Abbott, 1997, s. 101)

Handel (1979) foreslo en kopling mellom strukturelt og interaksjonistisk perspektiv, men uten å fri seg nok fra den strukturelle skolens perspektiv.³⁷

³⁷ I tradisjonell strukturell begrepsbruk er roller sett på som atferdsmessige forventninger assosiert med, og sprunget ut fra, identifiserbare posisjoner i sosial struktur (Merton, 1957). Også blant interaksjonister er roller sett på som sprunget ut av en sosial struktur man tilhører, selv om de ikke er enig i det deterministiske som en strukturell definisjon innebærer.

Når man aksepterer dualismen mellom struktur og virksomhet, blir den teoretiske utfordringen å finne et begrepsmessig system som forklarer motsetningen i disse to begrepene (Callero, 1994). Samtidig er det viktig å merke seg at begge perspektivene knytter begrepet rolle til strukturelle posisjoner, slik tilfellet er for eksempel i en tjenesteytende førstelinje.

Callero retter oppmerksomheten mot et '*resource perspective*' og viser til begrepet '*role as resource*' fra Baker & Faulkner (1991). Dette er et nyttig perspektiv for studier av førstelinjer som strukturelle enheter. Det gir substansiell mening til en teoretisk aktørmodell, og er spesielt interessant i tilknytning til spørsmål om innovasjonsevne (Hurley & Hult, 1998) og endringskompetanse – blant annet hos barnehagepersonell (Aanderaa, 1997, 1998). Tilnærmingen åpner for en dynamisk og gjensidig avhengig relasjon mellom tjenesteyternes individuelle virksomhet og den kollektive strukturen i førstelinjen. Ved å reversere den kausale retningen i definisjonen av rolle, kan aktører *skape* nye posisjoner og *etablere* sosiale strukturer (Baker & Faulkner, 1991). Calleros definisjon av rolle som *kulturelt objekt*, svarer ellers til en vektlegging av virksomhetskulturen. Den kan forbindes med begreper som brukerorientering og dermed også til spørsmål om brukermedvirkning og brukertilpasset tjenestekvalitet.

Rolle som en abstrakt klassifikasjon er generaliserbar på tvers av sosiale strukturer, og dermed uavhengig av en spesiell strukturell lokalisering. Posisjon derimot, er i motsetning til rolle, lokalisert i en spesiell struktur og kan verken sies å være abstrakt eller generaliserbar på tvers av ulike settinger. Skillet mellom rolle og posisjon er viktig, fordi det tilsier at roller ikke er en konsekvens av en posisjon i en gitt sosial struktur. Roller må gjøres krav på *før* de blir tilknyttet en posisjon som for eksempel gir rammer for handlefriheten til en tjenesteyter i en gitt tjenestekontekst. Hvem som helst kan ikke besette en posisjon som riksadvokat, overlege eller førskolelærer. Rollen krever blant annet opplæring og yrkeserfaring, før en posisjon kan inntas. Rollen kan derfor brukes både til å skape en unik posisjon i en sosial struktur og bidra til å utvikle et nettverk og en virksomhetskultur, for eksempel i en førstelinje. Ut fra øvrige teorier som er omtalt foran, har det betydning for forståelsen av denne studien, at rollen kan være en ressurs som åpner enkeltpersoners mulighet til å oppnå noe de ønsker.³⁸

Med ressursperspektivet antas posisjon eller status å være en konsekvens av *rollebruk*, og noe som knytter makt til spørsmål om personlig utbytte og dek-

³⁸ I sosiologien er betegnelsene kulturell, sosial og materiell kapital (Bourdieu, 1984; Collins, 1988; Coleman, 1988) former for kapital som ofte er tilgjengelige kun *gjennom* roller (Callero, 1994).

ning av personlige behov. Rollen blir da et verktøy som kan brukes i konkurranse om å kontrollere andre ressurser og etablere sosiale strukturer. Når roller brukes som ressurs på denne måten, blir de del av en dynamisk, flytende prosess som kan påvirke aktiviteten både på et styringsnivå og i en førstelinje, ut fra handlinger hos aktørene – også brukerne. I likhet med interaksjonstilnærmingen (bl.a. McCall & Simmons, 1978; Stone, 1977; Turner, 1962) godtar ressursperspektivet det uforutsigbare og foranderlige i menneskelig interaksjon:

In effect, roles cannot determine behavior if they are conceptualized as tools for accomplishing behavior. Unlike the interactionist tradition however, the resource perspective does not find it necessary to presuppose structure in the form of a preestablished position. Consequently, rather than arguing about the degree to which roles actually prescribe action, the resource perspective is concerned with how roles are used to establish structure. (Callero, 1994, s.230)

Ansatte i en førstelinje kan ha handlefrihet til å utføre arbeid og oppgaver på sin egen måte – til fordel eller ulempe for brukerne. Den dynamiske tilnærmingen kan bidra til å forklare hvorfor rollekonflikt og rolleforvirring kan oppstå pga. manglende veiledning eller retningsgivende regler og rammeverk, eventuelt pga. begrensninger i ansattes handlefrihet som skaper usikkerhet om hvordan oppgavene skal utføres. Dersom rollen som ressurs blir brukt til å utføre handling og lage sosiale posisjoner, er det vanskelig å fastholde definisjonen på rolle som

.. a bundle of norms and expectations – the behaviors expected from and anticipated by one who occupies a position (or status) in a social structure. (Baker & Faulkner, 1991, s.281-282)

Rolle som begrep og ressurs er mer enn avklarte normer og forventninger knyttet til en posisjon (Callero, 1994), og definisjonen bør være konsistent med rolle som ressurs. Den bør bidra til forståelsen av relasjonen mellom rolle og sosial struktur og vise til roller som kulturelle objekter, dvs. reelle, objektive og meningsfulle trekk ved sosial virkelighet. Rollen som førskolelærer utøves for eksempel konkret i barnehager. Den kan diskuteres faglig på interaksjonsnivå og ut fra hva det betyr, i mer abstrakt kognitiv forstand, å være førskolelærer.³⁹

³⁹ Som kulturelt objekt er rolle, per definisjon, noe som erfaringsmessig deles av flere, utøves eller blir presentert i sosiale situasjoner. På det kognitive nivået er rollen å anse som "performance images" (Schwalbe, 1987), og kan som kognitiv kategori ha en generaliserbar betydning i et samfunn.

Et grunnleggende trekk ved argumentet om *rolle som ressurs* er at den bidrar til sosial handling (Callero, 1994). Som kulturelt objekt er rollen mye mer enn en samling normer og forventninger. Den er like kompleks eller enkel som den kulturelle meningen den er knyttet til, og forbindes med følelser, forestillinger og impulser som går langt ut over atferdsmessige normer. Dette er viktig for forståelsen av relasjoner som oppstår mellom samhandlende aktører – tjenesteytere og brukere, førstelinjeansatte og aktører på styringsnivået. Tradisjonell rolleteori viser primært interesse for hvor mye struktur begrenser eller bestemmer virksomheten, eller i hvilken grad aktører ikke er bundet av struktur. Det diskuteres lite hvordan struktur og virksomhet virker inn på hverandre, noe som har stor betydning i forståelsen av sammenhenger mellom virksomhet og struktur.

Ressursperspektivet fokuserer på *prosesser* som bidrar til å endre sosial struktur ved sosial handling. Roller er ikke nødvendigvis gitt som følge av struktur eller posisjon (Baker & Faulkner, 1991). I en førstelinje vil utførelsen av tjenester være påvirket av hva tjenesteyterne gjør, blant annet med tanke på måloppnåelse og posisjoner overfor omverdenen. Det er en gjensidig avhengighet mellom handling, rolle og struktur. Sosiale strukturer blir samtidig kontrollert og befestet gjennom handling i dynamiske prosesser, jf. betegnelsen '*duality*' (Giddens, 1984). Fordi rollens legitimitet er knyttet til hvordan den brukes for å oppnå visse praktiske mål, er begge aspekter nødvendige. Rolle og struktur kan derfor ikke begrepsfestes uavhengig av hverandre (Callero, 1994).

Teoretisk blir det viktig å skille mellom bruk av roller for å lette virksomhet, og som bidrag til strukturell utforming. Rollen er et redskap for kreativ handling, men den er strukturert av art, type eller mening med den, for eksempel en bestemt kurativ eller forebyggende helsemessig behandling. Callero skiller for øvrig mellom variasjoner i *rolletype* og *rollebruk*.⁴⁰ Ut fra premisset om at roller er kulturelle objekter, identifiseres et nytt og annet sett av forskjellsdimensjoner, der *rolletype* kan variere i forhold til:

- Kulturell anerkjennelse;⁴¹
- Kulturell bedømmelse;⁴²

⁴⁰ Callero avviser ikke betydningen av typologier som er utviklet i tilknytning til tradisjonell rolleteori (tilskrevet og oppnådd status, oppgaveroller og statusroller, ekspressive og instrumentelle roller), men peker på at de er basert på strukturelle definisjoner av rolle, at de antyder en viss determinisme og stabilitet i både roller og sosial struktur. Dermed blir de mindre viktig i et *rolle-som-ressurs* perspektiv, der den sosiale realiteten av en rolle er sett på som flyktig, og hvor variasjon er en tilnærming til et kontinuum framfor en predeterminert typologi.

⁴¹ Jo mer positivt anerkjent en rolle er, jo mer sannsynlig kan den brukes som en ressurs i samfunnet.

- Sosial tilgjengelighet;⁴³
- Situasjonsbestemt tilknytning;⁴⁴

Aktører innen et gitt tjenesteområde kan for eksempel bruke sine roller:

- Til å definere seg selv og andre;⁴⁵
- Til tenkning;⁴⁶
- Som grunnlag for handling;⁴⁷
- For å oppnå ”politiske” mål;⁴⁸

Tjenesteyting i en førstelinje er riktignok knyttet til stabile normer og forventninger; men krav til personalets evne og vilje til endring og brukertilpassning, har med kreativ rollebruk å gjøre. Det er også slik at tjenesteytternes roller er definert gjennom posisjoner knyttet til virksomhetens organisering, samtidig som kravet om brukertilpassning krever endringskompetanse ut fra ønsker og behov hos brukerne. Tilnærmingen åpner for å forklare dynamisk utvikling og virksomhet, spesielt fordi den også kan knyttes til teorier om maktfordeling, behovsdekning og personlig utbytte. Bruken av roller kan m.a.o. knyttes til personlige behov, maktkonstellasjoner og *middel-mål* prosesser.

Teorier om *middel-mål* prosesser med elementer av personlig utbytte og bruk av maktposisjon, gjør teori om rollebruk og rolle som ressurs, aktuell også for aktører på styringsnivået. På samme måte som førstelinjens personale, har styringsaktører posisjoner i en organisasjonsstruktur knyttet til andre strukturer. De har stabilitet og endringsmuligheter knyttet både til rolletype og rol-

⁴² Rollen som prostituert er sett på som avvikende eller negativ, selv om den også er kulturelt erkjent og mer eller mindre akseptert. Det er derfor viktig å skille analytisk mellom kulturell anerkjennelse og bedømmelse.

⁴³ Per definisjon er tilgjengeligheten begrenset til dem som oppfyller visse kriterier. Det er kulturelle restriksjoner og forutsetninger for å gjøre krav på bestemte roller, spesielt de som gir høy prestisje, krever spesiell utdanning osv.

⁴⁴ Her er det spørsmål om når og hvor rollen kan utøves. Situasjonsbestemt tilknytning er nødvendigvis forbundet med alle de tre foregående påstandene, men har spesielt viktige implikasjoner for sosial tilgjengelighet. Situasjonsbetingede roller gir som regel begrenset tilgang.

⁴⁵ På sosiale møtesteder kreves det nesten alltid at deltakende aktører er mer eller mindre sosialt definert. En selv og andre blir plassert i kjente sosiale kategorier som gir deltakerne en følelse av sikkerhet, formål og styring. I noen tilfeller vil andre gå imot identitetskrav fra en aktør som vil dra fordel av en rolle som ressurs til å definere seg selv.

⁴⁶ Her tenkes det på kognitive prosesser. Sosiale roller kan virke som en spesiell type kognitiv struktur, overensstemmende med kognitiv tilknytning til regelverk, prototyper og sosial representasjon, som ressurser for tenkning.

⁴⁷ Denne påstanden har sitt utspring i de to foregående, ved at den dekker bruken av rolle som ressurs for å styre og forstå handling som faser i interaktive prosesser.

⁴⁸ Roller blir brukt for å oppnå tilgang til andre ressurser, åpne veien for interaksjon innenfor bestemte nettverk. ”Politisk” er her brukt i vid betydning, ikke bare for å definere deltakere, lette erkjennelse og styre handling, men også for å oppnå ønskede mål.

lebruk og kan bidra til å forme sine omgivelser eller selv bli formet av dem (Bell & Staw, 1989).

I tilknytning til styringsaktører er rollesett (Merton, 1957) et viktig begrep. Et rollesett består av andre aktører i tjenesteorganisasjonen som for eksempel en styringsaktør har kontakt med, og som spiller med og stiller forventninger til måten vedkommende utfører sin styringsjobb på overfor egne underordnede, medarbeidere på samme nivå, osv. (Katz & Kahn, 1978). Rollebegrepet er av flere grunner derfor nyttig som teoretisk rammeverk i forskningen omkring lederjobber og lederatferd (Hales, 1986). Vektleggingen på yrkesmessige og sosiale posisjoner, spesielt i komplekse organisasjoner, gjør rolleperspektivet til et logisk valg i studier der atferden til aktører på styrings- og ledelsesnivå inngår i tillegg til aktører i førstelinje og på brukernivået (Fondas & Stewart, 1994, s.86).

For aktører på ulike nivåer i tjenestesystemet er rolleatferd i en viss grad styrt av overordnedes interaksjon innen forskjellige rollesett som omfatter aktører på eget og andre nivåer. Forventninger fra overordnede og medarbeidere på samme nivå, vil for eksempel kunne gi sterkere eller svakere føringer til aktørers atferd overfor hverandre, enten de tilhører rollesett innen eller på tvers av styringsnivå, førstelinje eller brukernivå (Pfeffer & Salancik, 1975). I et hvert rollesett kan aktørene hver for seg utnytte muligheter for variasjon i egen rolletype til å bruke rollen ut fra egne oppfatninger (Calleros, 1994). Ikke alle er

.. puppet(s) in the puppet-show with hundreds of people pulling the strings and forcing (them) to act in one way or another. (Mintzberg, 1973, fra Carlson, 1951, s.52)

Konklusjonen er at rolletyper og ressurser knyttet til roller, må anses som et vesentlig utgangspunkt både for tilrettelegging, utførelse og bruk av tjenester. Dette er forbundet med den enkelte aktørs mulighet til å bestemme egen atferd ut fra egen posisjon i egne rollesett innenfor eget og felles med aktører på andre nivåer. Maktfordeling og handlefrihet gir grunnlag for bruk av egen rolle i de ulike rollesettene, basert blant annet på personlige oppfatninger om middel-mål og personlig utbytte, med dekning også av egne behov.⁴⁹ Alt dette virker inn på resultatet av utførte tjenester, noe som fører over til spørsmål om tjenestekvalitet – brukertilpasset tjenestekvalitet.

⁴⁹ Som antydnet foran er personlig utbytte og dekning av egne behov ikke nødvendigvis personsentrerte, men kan også være forbundet med faglige erfaringer og betraktninger, eventuelt altruisme.

2.5 Tjenestekvalitet

Service Quality: The Customer's Mind

An understanding of the concepts of satisfaction, quality, and value is necessary for managing service quality effectively. These concepts are subjective and occur in the customer's mind, but they also drive customer retention and future choice. (Rust & Oliver, 1994 s.3)

Denne studien retter oppmerksomheten mot spørsmål om tjenestekvalitet og sikring av brukertilpasset tjenestekvalitet. Kravene til effektivitet og økonomisk drift kan gjøre det vanskelig både for private og offentlige virksomheter å prioritere aktiviteter som bidrar til å dekke alle relevante brukerbehov. De kan variere mye, og det koster tid, penger og kompetanse å komme enkeltbrukere i møte med akkurat den tjenesten de trenger i sin situasjon.

Tjenesteforskning og faglitteratur om tjenester og tjenestekvalitet har av slike grunner blant annet satt søkelyset på organisering, ledelse og styring av tjenestetilbud. Mye kunnskap om brukertilpasset tjenestekvalitet er i hovedsak hentet fra privat sektor, men brukes nå i stadig større utstrekning også i studier og utvikling av offentlig tjenester. Tjenesters innhold, og måten de blir utført på, er satt i fokus i dette avsnittet, basert på en drøfting av hva tjenestekvalitet er. Utgangspunktet er det teoretiske rammeverket som er drøftet foran. Som tidligere påpekt er brukertilpasset tjenestekvalitet ansett som et *resultat* knyttet til deknningen av brukerbehov.

2.5.1 Hva er tjenestekvalitet?

Profesjoner og fagfolk trekker gjerne fram strukturelle og tekniske sider ved tjenestene som sentrale indikatorer på tjenestekvalitet. Svar- og saksbehandlingsfrister er eksempler på konkrete og kontrollerbare mål som både tjenesteytere og brukere kan forholde seg til. Frister er viktige, men fagfolk og profesjoner kan utover disse kriteriene ha andre oppfatninger enn brukerne om hva som er viktig og mindre viktig. I skolen er antall elever per klasse, i barnehagen antall barn per voksen, eksempler på profesjonsdefinerte kvalitetsmål. Slike mål er ikke nødvendigvis gode kvalitetsindikatorer på brukertilpasset tjenestekvalitet (Indrebø Næs & Mordal, 1997; Bjørngaard & Mordal, 1998). Det samme kan gjelde andre faglige og skjønsmessige kvalitetsaspekter som blir definert av profesjoner og fagfolk.

Fagkompetanse er imidlertid viktig. Innenfor visse rammer vil brukerne gjerne ha stor tiltro til eksperter og fagfolk. De fleste stoler for eksempel på at leger vet best hva som skjer og bør gjøres i forbindelse med sykdom og helse, og at lærere best kan ta hånd om innholdet i undervisningen.⁵⁰ Brukerne reagerer og vurderer i første rekke ut fra måten de blir behandlet på og i forhold til den behovsdekningen de opplever ved å bruke tjenesten. Det viser til en form for *funksjonell kvalitet* (Grønroos, 1987; Pedersen, 1997) knyttet til måten tjenesten blir formidlet, levert på, noe som har nær sammenheng med brukertilpasset tjenestekvalitet. Spørsmålet om *spontan fleksibilitet* er for eksempel et sentralt element i dette, med vekt på tjenesteyternes evne og vilje til å finne formålstjenlige løsninger på problemer ”her og nå” (Nylehn, 1997; Mordal, 1997a; Bjørngaard & Mordal, 1998). Den funksjonelle kvaliteten berører altså spørsmål om behovsdekning og brukertilfredshet.

Som jeg tidligere har vært inne på, kan brukerne for visse tjenestetyper være spesielt sensitive i forhold til ”leveringsmåten”, dvs. til serviceaspekter ved tjenesten. For andre tjenestetyper kan faglige og innholdsmessige aspekter – kjernetjenesten – være viktigere (Andreassen, 1998). Ut fra det teoretiske rammeverket som er gitt kan tilfredshet og misnøye i førstelinjen virke inn på tjenesteyternes måte å utføre tjenester på og deres samhandling med brukerne. Dette er viktig i forbindelse med tolkningen av brukernes vurdering av tjenester, og ofte har det med generelle serviceaspekter å gjøre. I noen tilfeller vil servicen bety mye i tillegg til kjernetjenesten, i andre tilfeller mindre. Målbare standarder (antall barn per voksen, fysiske mål, sikkerhetskrav, utstyr osv.) knyttet til kjernetjenesten bør derfor kombineres med serviceaspekter som vanligvis betyr mye for brukerne: Presise, vennlige svar, rettfærdig behandling, lydhøre tjenesteytere som innbyr til medvirkning og dialog og viser respekt i meningsdiskusjoner med brukerne (Zeithaml m.fl., 1990; Gaster, 1995; Lindestad & Andreassen, 1998).

Ifølge Parasuraman m.fl. (1985) var tjenestekvalitet ikke nok utforsket og klart definert på midten av 80-tallet, selv om mange hadde beskrevet og målt kvaliteten på ikke-fysiske goder. I en publikasjon fra 1988 presenterer de en definisjon på brukertilpasset tjenestekvalitet som bygger på en sammenheng mellom *opplevd kvalitet* og begreper som *oppfatning* og *forventning*:

Perceived quality is viewed as the degree and direction of discrepancy between consumers' perceptions and expectations (Parasuraman m.fl., 1988, s.1).

⁵⁰ Dette kan blant annet svare til et skille som Troye (1996) setter mellom produkttegenskaper som kvalitet på den ene siden og brukernes oppfatninger og vurderinger på den andre.

Ut fra dette definerer de tjenestekvalitet, oppfattet av brukerne, som følger:

... a global judgment, or attitude, relating to the superiority of the service (Parasuraman m.fl., 1988, s.16).⁵¹

Troye (1996) foreslår å skille kunde-/brukertilfredshet og kvalitet på samme måte som man skiller mellom salg/markedsandel og kjøp/bruk av tjenester, men viser samtidig til fordelene ved å gjøre begrepet tilstrekkelig likt begrepet kundertilfredshet. Uansett er det her snakk om å treffe riktig i behovsvurderinger (jf. avsn.2.6). Tjenester oppfyller ikke sin funksjon uten å dekke brukerbehov som de er ment å dekke. Det i seg selv grunngir at *behovseiere* må stå i sentrum med sin subjektive vurdering. Den internasjonale standarden *NS-ISO 8402 og NS-ISO 9000-9004* omfatter en definisjon av tjenestekvalitet som tas med fordi den er viktig og sentral for offentlig virksomhet:

(Tjenestekvalitet er) ... den helhet av egenskaper og kjennetegn et produkt eller en tjeneste har, som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller behov som er antydnet.

Statskonsult (1996) har gitt definisjonen sin tilslutning, men den er vidtfavnende og generell. Den knytter likevel vesentlige spørsmål om kvalitet til bestemte trekk ved tjenester som blant annet kan knyttes til velferdstilbud:

- Strukturelle forhold: I barnehagen for eksempel repertoaret av plasstyper (hele og delte), personellkrav (antall barn per voksen, utdanning o.l.), organisering, krav til inne-/uteklime, inne-/uteområder osv.
- Faglige opplegg og tjenesteinnhold: Har med faglige krav å gjøre, for eksempel i tilknytning til lek og andre aktiviteter i barnehagen som er tilpasset brukerbehov, blant annet barna som brukere av barnehagen.
- Tjenesteyternes personlige egenskaper: Dreier seg for eksempel om evne og vilje til å hjelpe, vise respekt, være lydhør, oppmuntre til kontakt og kommunikasjon, konstruktiv samhandling og problemløsning i ”her og nå”-situasjoner.

I tilknytning til brukerbehov er dette viktige trekk ved all tjenestevirksomhet, men forutsetter konkretisering innen hvert enkelt tjenesteområde. ISO-definisjonen tilsier at virksomheten har et ansvar for å avklare konkrete behov som tjenesten skal dekke. Den stiller *krav til kvalitet som uttrykk for behov*, eller

⁵¹ Tjenestekvalitet kan dermed operasjonaliseres ved enkle spørsmål: a) *Er tjenesten du mottok det du hadde forventet, eller er den forskjellig fra det du forventet?* Eller: b) *Var tjenesten du mottok tilnærmet det du hadde forventet, bedre eller verre?*

for omforming av behov til en samling *kvantitativt* eller *kvalitativt angitte krav* til tjenestens *egenskaper* (Statskonsult, 1996). Tjenestekvalitet er ikke en nøytral, teknisk sak, selv om det kan bli presentert slik. Verdier og deltakelse fra brukere, borgere og førstelinjetjeneste, så vel som fra et spekter av andre interesser har betydning:

Public services are owned by and responsible to the public, who need a say in what they consist of and how they are run. And service users (past, potential and present) are not 'customers' in the sense of being able to vote with their feet or their purse: they are often forced to receive services or are excluded from them through the decisions of others. They too need a say in the quality of services. (...) if public services are to survive, choices about quality must be made. (Gaster, 1995 s. ix)

Ifølge Gaster har Storbritannia beveget seg fra en situasjon kjennetegnet av lav kvalitet på offentlige tjenester – med lave forventninger blant brukere og tjenesteprodusenter – til en situasjon der *brukertilpasset tjenestekvalitet* anses som en *borgerrett*. En slik utvikling finner sted også i andre vestlige land. Spørsmålet om kvalitetssikring trekkes fram på sentrale velferdsområder – også på barnehagesektoren – med uttalte mål om bedre brukertilpassing.⁵²

Kvalitet, basert på brukernes subjektive oppfatning, er en tilnærmet altomfattende verdivurdering av fortrinn ved et tjenesteprodukt som helhet (Holbrook & Corfman, 1985).⁵³ Den bygger igjen på vurderinger av spesifikke deltjenester (Czepiel m.fl., 1986; Woodside m.fl., 1989) og svarer til en verdimessig tilnærming til begrepet tjenestekvalitet som resultat av en tilfredshets*prosess* (Mattson, 1992). Rust & Oliver (1994) argumenterer med at måleskalaen SERVQUAL (Parasuraman m.fl., 1985 og 1988; Zeithaml m.fl., 1990) er sentral for å forstå meningsinnholdet i begrepet brukertilpasset tjenestekvalitet. Måleinstrumentet er utformet i tilknytning til betegnelsen *ideal expectations* fra Miller (1977). Det illustrerer kjernen av det Rust & Oliver (1994, s. 6/7) legger i begrepet brukertilpasset tjenestekvalitet, og som jeg i foreliggende tilfelle finner det nærliggende å slutte meg til. Det innebærer nemlig

... a comparison to excellence in service by the customer. (...) Thus, we view service quality as affecting service satisfaction at the encounter-specific level. Later, separate encounter experiences can be aggregated into overall perceptions of quality (and satisfaction, Bitner & Hubbert,

⁵² Dette var blant annet ett av tre hovedmål i Barne- og familiedepartementets utviklingsprogram for barnehagesektoren (1995-1997). I helsesektoren er parolen "pasienten i sentrum" og i andre sektorer prøver man også å få inn holdninger som stiller brukeren i sentrum.

⁵³ Dette svarer til teori om personlig utbytte (jf. avsn.2.4.2).

chap.3, 1994). As can be seen, the aggregation level plays a critical role in researching and understanding the meaning of these two concepts. (Anderson & Fornell, chap.11)

Brukertilpasset tjenestekvalitet er dermed klart knyttet til deknningen av brukerbehov. Dette fører over til nærmere drøfting av tilpasningen mellom tjeneste og behov, basert på spørsmål om faglig tilpasning, faglige behovsvurderinger, deknningen av brukerdefinerte behov og brukervedvirkning som ledd i brukertilpasningen. Denne drøftingen avrundes ved spørsmålet om valg av forskningsperspektiv, fordi dette valget er avgjørende for betraktninger om brukertilpasset tjenestekvalitet.

2.6 Kvalitet som tilpasning mellom tjeneste og behov

Spørsmålet om brukertilpasset tjenestekvalitet gjelder tilpasningen mellom tjeneste og behov. Tjenester som krever høy faglig ekspertise – for eksempel kirurgi, ingeniørfag, arkitektur, spesialhåndverk osv. – er selvsagt i større grad enn enklere tjenester, et domene for eksperter og fagfolk, selv om det også i slike tilfeller er aktuelt å lytte til brukerne. Tjenester som krever høy faglig kompetanse er for øvrig i brukernes vurderinger også forbundet med generelle serviceaspekter. Andre tjenester er i større grad egnet for en utforming basert på medvirkning fra brukere som definerer egne behov. I begge tilfeller er det imidlertid avgjørende at tjenesten utformes i tråd med reelle og prioriterte behov hos brukerne. Eksperter og fagfolk må derfor kunne bruke sin kompetanse til å utforme brukervennlige tjenester basert på kunnskap også om brukernes egendefinerte behov.

2.6.1 Faglig tilpasning

Både i barnehagesektoren og i andre tjenestesektorer er faglige vurderinger basert på kriterier som det i ulik grad er faglig enighet om innen de enkelte profesjonene. Kriteriene kan være fastsatt og innlært gjennom utdanning, eller de kan bygge på erfaring systematisert til faglig kunnskap over tid. Den faglige tilpasning må også ta hensyn til virksomhetens fysiske omgivelser, tilgjengelig arbeidskraft, gjeldende lover, regler, budsjettsituasjon osv. Samtidig er tilpasningen et spørsmål om kultur, holdninger og virksomhetsorientering blant aktører som tilrettelegger og utfører tjenestene.⁵⁴

⁵⁴ Dette er mer utførlig drøftet i tidligere SIFO-rapporter (Mordal, 1995, 1997a).

Organisasjonskultur og virksomhetsorientering i tjenesteytende foretak er farget av konkurranseforhold, effektivitetskrav, økonomi, forekomsten av incentiver og sanksjoner. Uttley & Hooper (1993) forbinder kulturforskjeller blant annet med målsettinger, innsatsfaktorer, resultatvurderinger og holdninger til dem man er satt til å betjene.

Hayden (1992) er opptatt av tjenesteyternes holdninger og knytter disse til spørsmål om virksomhetsorientering. Disse er kategorisert i fire hovedformer – produktorientering, produksjonsorientering, brukerorientering og salgsorientering. De to første er spesielt knyttet til spørsmål om faglig tilpasning.

Produktorientering representerer et faglig syn på selve produktet. Tjenesten i seg selv står i fokus, og orienteringsmåten svarer til synspunkter hos ledelse og fagfolk. De svarer ikke nødvendigvis til brukernes synspunkter, selv om faglige vurderinger også kan omfatte antakelser om brukerinteresser:

Noen ganger virker det som om vi får avslag på det vi ber om, mens vi får tilbud om det vi ikke vil ha og ikke trenger på dette tidspunktet. (...) Noe av det vanskeligste er at vi får så lite informasjon (bl.a. om krav og rettigheter). Uttalelse fra foreldre med syk gutt i barnehage. (Foreldre & Barn, nr. 2, 1999)

Slike situasjoner betegner ikke bare en orientering rettet mot selve tjenesteproduktet, men tyder også på at tjenesteorganisasjonen er *produksjonsorientert*, med tjenester som blir utført i tråd med profesjonens og de ansattes interesser. I slike tilfeller kan oppmerksomheten svikte i forhold til brukerrelaterte tilpassingskriterier. Dette er sannsynligvis noe som oftere skjer i offentlig enn i privat sektor. Forholdet mellom antall barn som brukere og voksne som tjenesteytere, er eksempel på et faglig kvalitetskriterium i skoler og barnehager. Det kan absolutt være avgjørende for brukerne, men da som en forutsetning for brukerrelaterte kvalitetsaspekter: Omsorg krever tid og tilstedeværelse, noe som gjelder både offentlige og private virksomheter. For å underbygge krav om faglig tilpasning, er det viktig for aktører som berøres, å få aksept og underbygge nødvendigheten av faglige behovsvurderinger som grunnlag for tjenesteytingen.

2.6.2 Faglige behovsvurderinger

Ekspertisen, dominerende fagfolks profesjoner, har lenge hatt hånd om sentrale posisjoner ved beslutninger om hvilke behov som skal dekkes gjennom offentlige tilbud, og på hvilken måte de skal dekkes. Økte krav om bruker-

orientering forutsetter medvirkning fra brukerne. Men tilbudssidens og fagfolkens behovsvurderinger har fortsatt et sterkt gjennomslag.

Informasjonsbrosjyrer og service- eller kvalitetserklæringer er nye virkemiddel i offentlig virksomhet. De er i utgangspunktet ment å være brukerorienterte, men kan lett bli brukt til å orientere brukere og publikum om hva de *kan* og *ikke kan* forvente seg; hvilke tjenester som *blir utført*, hvilke som *ikke blir utført*, hvor raskt man kan få hjelp, i hvilket omfang osv. I seg selv betyr ikke dette at tjenestene er tilpasset brukernes behov, selv om det blir tatt hensyn til brukernes tilbakemeldinger i form av klager.⁵⁵ Fagfolk, eksperter, profesjoner og myndighetspersoner har stor definisjonsmakt – og ikke sjelden på bekostning av brukerne. Derfor er påpekninger av brukerdefinerte behov svært viktig i forbindelse med brukertilpasset tjenestekvalitet.

2.6.3 Brukerdefinerte tjenestebehov

Kvaliteten på en vare er gjerne knyttet til tekniske kriterier som imøtekommer brukernes behov. Brukertilpasset tjenestekvalitet er mer direkte basert på brukernes subjektive erfaringer og opplevelse av behovsdekning som tjenesten kan gi. Faglige kvalitetsaspekter som etter brukernes erfaring betyr lite for egen behovsdekning, kan virke irriterende på mange.

Det britiske '*Charter on public service*' har vært en pådriver for å sikre en kvalitet på offentlige tjenester som er basert på brukernes behovsdefinering (Goldsworthy, 1993; Nash, 1996). Utviklingen i Danmark, USA, Canada og England, har vært et forbilde for arbeidet med å øke kvaliteten på offentlige tjenester i Norge.⁵⁶ Statskonsult (1996) påpeker behovet for å oversette et sett av krav som gjør det mulig å frembringe tjenester med et innhold, en form og formidling av informasjon som imøtekommer brukernes behov på en relevant måte. Brukertilpasset tjenestekvalitet er et mål på dekningen av behov som brukerne vil få dekket, og som de gir mer eller mindre eksplisitt uttrykk for

⁵⁵ Ifølge Kommunal Rapport, fredag, 29. januar 1999, er for eksempel hjemmehjelpen og barnehagetilbudet i Sandnes ingen hemmelighet lenger - etter at kommunen har laget nye brosjyrer ...: *Vi forteller hva vi kan gjøre, og hva vi ikke kan gjøre. I (brosjyren) får alle (...) vite hva de kan forvente av kommunen.* Formålet med brosjyren er å rette opp klager over dårlig informasjon, samtidig som den er et mottrekk mot brukere som forventer mer og annet enn kommunen gir. Ulike tjenesteområder arbeider ellers med såkalte tjenestefakta (om innhold og omfang). Den delen oppgis imidlertid brukt bare *internt* til kvalitetsutvikling, noe som nettopp viser tilbudssidens og fagfolkens definisjonsmakt i forhold til brukersiden (jf. bl.a. Koch, 1992 og Sehested, 1992).

⁵⁶ Astrid Gjertsen var i sin tid pådriver som forbrukerminister for å utvide dagligvarebutikkens åpningstider, og legge offentlige tilbud bedre til rette for brukerne, blant annet ved å gjennomføre brukerundersøkelser som en form for brukemedvirkning.

gjennom krav og handlinger. Men det er forskjell på hvilke barrierer enkelt-individer vil eller kan forsere for å få dekket sine behov.⁵⁷ Arbeids- og administrasjonsdepartementet har med innføringen av serviceerklæringer for stats-etater (jf. avsn.3.5) blant annet framhevet krav om at kvaliteten på offentlige tjenester skal brukertilpasses. Innenfor gitte kostnadsrammer kan det imidlertid være vanskelig å få utført dekkende tilbud. Erfaringer fra ulike offentlige tjenesteområder tyder på problemer med å få utført tjenester som dekker brukernes behov på en tilfredsstillende måte. Dette kan skyldes mangel på penger og andre ressurser, men også organisering og tilrettelegging av virksomheten, holdninger og måten å utføre tjenestene på. Brukerkunnskap blir derfor viktig i en slik sammenheng og reiser spørsmål om brukervedvirkning.

2.6.4 Brukervedvirkning som ledd i brukertilpasning

Verken enkelt- eller gruppevis har det vært vanlig for brukere av offentlige tjenester å delta med egne synspunkter i avgjørende beslutningsprosesser om utformingen av tjenester. Det skjer gjerne på systemets og fagfolkenes premisser, i et 'Top-down' perspektiv. Kommunikasjonen med brukerne er viktig hvis man ønsker å utføre arbeid og oppgaver mest mulig i samsvar med brukerbehovet. Brukertilpasning på et gitt tjenesteområde kan kreve ulike grader og ulike former for vedvirkning fra brukernes side. Derfor er det viktig å avklare hva brukerne føler, mener og har tiltro til, *før* fagfolk og andre i tjenesteorganisasjonen får bestemme på vegne av brukerne. Ethvert møtested for tjenesteyting kan analyseres med tanke på å identifisere forskjellige situasjoner og handlinger, relatert til hverandre i forbindelse med levering og bruk av tjenester (Woodside m.fl., 1989). Uansett hvilket tjenesteområde det er snakk om, kan det imidlertid være vanskelig å måle brukertilpasset tjenestekvalitet:

Construction of the measures is difficult, because they must above all be in the customer's terms and based upon the customer's perceptions, not the product or the service provider's perceptions. (Peters & Austin, 1985, s.525)

På samme måte som folk normalt har tiltro til legers fagkunnskap om forebygging og behandling av sykdommer, overlater de gjerne til fagutdannet personale å ordne opp faglig. Det kan for eksempel være tilfelle både i barnehager og skoler. Derfor kan det være nyttig å finne en god balanse mellom bruken av ekspertise og former for brukervedvirkning som brukerne ser nyt-

⁵⁷ Mange eldre vegrer seg for eksempel mot å be om hjelp fra et offentlig sosialkontor.

ten av å delta i. For å avklare hvilke former for medvirkning som er funksjonelle i forhold til tjenestetypen og ressursene, er *respekt* og *dialog* vesentlige stikkord for kommunikasjon og samhandling med brukerne. Erfaringsmessig tar det blant annet tid å få gjennomslag for reell brukermedvirkning i det offentlige. Men tanken er ikke ny (Mayer & Tims, 1970).

Økte krav til brukerorientering, opprettelse og bruk av kvalitetspriser, og innføring av service- eller kvalitetserklæringer, underbygger krav om brukermedvirkning. Goldsworthy (1993) og Nash (1996) peker begge på at meningen med "The Charter movement" har vært å sikre at tjenesteytere vet hva de skal levere, nemlig det som brukerne ønsker og har behov for. Denne kunnskapen skal sikre at utførelsen blir tilpasset de resultatene som kreves.

Brukermedvirkning kan skje uformelt både gjennom samtaler og dialog med enkeltbrukere og talsmenn for relevante brukergrupper. Det kan også skje mer formelt ved registrering av brukerbehov gjennom ulike former for tilbakemelding: Brukerundersøkelser er for eksempel blitt ganske vanlig å gjennomføre på ulike tjenesteområder. De kan være en fornuftig form for brukermedvirkning. Forutsetninger er at de kan bidra til utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet. Riiskjær (2001) påpeker for eksempel at brukerundersøkelser må kunne gi et tilstrekkelig nyansert og detaljert virkelighetsbilde, hvis de skal være utgangspunkt for kvalitetsutvikling. Brukerne kan gi nyttig informasjon, spesielt om problemområder. Når brukerundersøkelser ofte ikke fører til bedre brukertilpasset kvalitet, kan det skyldes både spørsmålene man stiller, og manglende hensyn til informasjonen de gir. Tjenesteytende organisasjoner er ofte opptatt av faglig kvalitet (produktorientering) mer enn brukernes syn (mangel på brukerorientering).

Koch (1992) og Sehested (1992) påpeker at informasjonen fra brukerundersøkelser i liten grad er blitt rettet mot endringer tilpasset brukerbehov, sammenliknet med forhold som er viktige for tilbudssiden (produkt- og produksjonsorientering). Brukerundersøkelser krever derfor en genuin interesse for brukerbehovene om de skal være formålstjenlige for utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet. I motsatt fall blir informasjonen lett oversett i tolkningen av resultater – med avgjørende innflytelse på det som videre skjer (Riiskjær, 2001).

Brukerperspektivet gjør det naturlig å se brukertilpassing som et spørsmål om tjenestekvalitet. Med et meningsinnhold knyttet til tjenestetypen og målgruppe, dreier det seg om hvorvidt en konkret tjeneste er tilpasset reelle brukerbehov. Velferdstjenester med antatt høy faglig kvalitet (målt med ekspertkriterier), men som ikke er tilpasset reelle behov blant brukerne, har dermed

en kvalitetsmangel ut fra brukerperspektivet. Det er et synspunkt som har med forskningsperspektivet å gjøre, og som drøftes nærmere i neste avsnitt.

2.6.5 Forskningsperspektiv

Utviklingen av tjenestekvalitet kan diskuteres ut fra to idealtypiske tilnærminger som omtalt innledningsvis (jf. avsn.1.3): et 'Top – down' perspektiv og et 'Bottom – up' perspektiv. Foreliggende studie har som utgangspunkt et 'Bottom-up' perspektiv fordi den er brukerorientert. Som nevnt innledningsvis anlegges et 'Top-down' perspektiv når det som foregår på underordnet nivå vurderes og bestemmes ut fra oppfatninger på et overordnet nivå, mens 'Bottom-up' perspektivet vektlegger oppfatninger og synspunkter hos aktører på et underordnet nivå. På overordnet nivå kan man utforme tjenestetilbud og bestemme framgangsmåter og type resultat uten å trekke inn aktører på lavere nivå. Det kan bety at tjenestene ikke blir godt nok tilpasset reelle brukerbehov, fordi bestemmende nivå ikke har nødvendig kunnskap om disse. Hvis brukere av kommunal hjemmehjelp kun får utført oppgaver som er forhåndsdefinert av en bestemmende myndighet, kan det derfor være fare for at hjelpen ikke er godt nok tilpasset brukerbehovene.

'Bottom-up' perspektiv gir forrang til synspunkter og oppfatninger hos aktører på underordnet nivå, noe som sikrer at utformingen av tjenester også blir vurdert fra deres ståsted. Eksempel på dette er hotellkjeders og reiselivsbedrifters tilbud til brukere om å si fra om hva de er fornøyd med, hva de er misfornøyd med, eller om tjenestene de mottar dekker deres krav og ønsker. Denne kunnskapen innhentes ofte via spørreskjema, gruppeintervjuer osv.

I studier av relasjonen mellom stat og kommune kan et 'Top-down' perspektiv for eksempel være knyttet til statlig styring av kommunene, med pålegg om å følge opp bestemmelser fra sentrale myndigheter. I motsetning til dette åpner 'Bottom-up' perspektivet for kommunenes eierskap til problemene og deres egen måte å løse dem på. Likeledes vil et kommunalt tjenestetilbud være utformet i et 'Top-down' perspektiv hvis det er basert på oppfatninger hos ledende aktører på et kommunalt styringsnivå – uten at synspunkter og erfaringer fra ansatte i førstelinjen trekkes inn. Også førstelinjen benytter 'Top-down' perspektiv dersom de bestemmer tjenestenes innhold og kvalitet uten at brukerne får medvirke.

'Bottom-up' perspektivet åpner for brukermedvirkning, et brukerperspektiv som forutsetter deltakelse fra brukerne både ved behovsdefinering og tjenestetilforming. All utvikling av tjenester med sikte på å oppnå god brukertilpasset

tjenestekvalitet må derfor vektlegge dette perspektivet. Det betyr imidlertid ikke at 'Top-down' perspektivet er lite relevant i sammenhengen. All regulering av tjenestevirksomhet – både offentlig og privat – har til felles at virksomheten også skal tjene formål utover individuell behovsdekning. Slike formål kan gå på tvers av eventuelle profittbehov i privat sektor, og samfunnsmessige målsettinger i offentlig sektor. Mer kollektive målsettinger må derfor nødvendigvis utformes i et 'Top-down' perspektiv og kan slik komme i konflikt med bestrebelser på å utvikle tjenester spesielt tilpasset brukerne. Dermed er det en utfordring å vite når det ene og når det andre perspektivet bør inn. Tradisjonelt har 'Top-down' perspektivet vært framherskende i offentlig tjenestevirksomhet langt utover det tilrettelegging, initiering og implementering av så vel innovasjoner som kollektive og samfunnsmessige krav skulle tilsi. I dag er det offentlige preget av initiativ fra myndighetenes side ('Top-down') for å reformere offentlig virksomhet. Siktemålet er mer brukervennlige virksomheter. Det ligger et vesentlig poeng i at reformarbeidet er forankret i en målrettet, overordnet styring. For å lykkes må politikken imidlertid være synlig forbundet med teori og praksis som representerer 'Bottom-up' perspektivet. Det gjelder så vel i relasjon til underordnede i førstelinjer, som til brukere av tilbudte tjenester.

Et sentralt spørsmål er hvordan de som bestemmer og styrer kan fremme en ønsket utvikling uten å ødelegge den praksisbaserte kunnskapen som inngår i enhver innovasjonsprosess (Hubbard & Ottosen, 1997). 'Top-down' perspektivet er viktig for å forstå hvordan relevante ressurser bør innpasses gjennom et 'Bottom up' perspektiv, sammen med en institusjonell forankring, offisiell tillatelse, og også en følelsesmessig støtte som kan skape og utnytte nødvendig kunnskap (for eksempel om tjenesteutførelse og brukertilpasset tjenestekvalitet sett fra hhv. førstelinjens og brukernes ståsted).

En balanse i bruken av begge perspektivene er viktig i arbeidet med å utvikle brukertilpasset tjenestekvalitet. 'Top-down' og 'Bottom-up' er perspektiver som passer til ulike formål, og som det er viktig å ha kunnskap om i utviklingen av gode tjenestetilbud. Forankringen i et overordnet styringsnivå er vesentlig *også* når formålet er å legge forholdene til rette for mer brukervennlige tjenesteregimer. Det er snakk om utviklingsprosesser – diffusjon av innovasjonstiltak. Om slike prosesser lykkes, kan avhenge av deltakelse fra mellom- og underliggende aktørnivåer, dvs. gjennom medvirkning i et 'Bottom-up' perspektiv. Underordnede aktørnivåer kan lettere være med å løse problemer når de får et eierforhold til dem. Tre trekk er viktige for å betegne perspektivet som enten 'Bottom-up' eller 'Top-down' (Fimreite, 1995):

- Om tiltak, endringer osv. er initiert fra 'topp' eller 'bunn';
- Om behandlingsprosessen er åpen og inkluderer laveste nivå;
- Om iverksettingen er styrt fra 'toppen' eller 'bunnen'.

Dette er vesentlige momenter i utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet både på offentlige og private tjenesteområder. 'Bottom-up' perspektivet setter søkelyset på underordnede nivåers vurdering i en gitt tjenesteytende kontekst – herunder både tjenesteytere og tjenestebrukere – og danner grunnlaget for definisjonen av hva som er brukertilpasset tjenestekvalitet i denne konteksten. Dette preger utformingen og presentasjonen av denne studien. Når jeg her tar for meg både et overordnet styringsnivå, en førstelinje og tjenestebrukere, betyr det at alle de tre nevnte trekkene ved hhv. 'Top-down' og 'Bottom-up' perspektivet blir vektlagt (jf. Del 3) i forbindelse med det som utføres i virksomheten. Hvordan man velger å la 'Bottom-up' perspektivet få gjennomslag i denne sammenhengen, har å gjøre både med gjensidige relasjoner mellom overordnet nivå og mellomnivåer i tjenestesystemet – og tilknytningen til tjenestebrukerne. Slike valg er dessuten knyttet til ideologier, holdninger og kulturer som preger tjenestesystemet og aktører på ulike nivåer. Brukeravhengighet eller brukerafhengighet er knyttet til maktrelasjoner og har en antatt sammenheng med måten tjenesteorganisasjonen bruker disse på i utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet.

I tillegg til bruken av betegnelsene 'Top-down' og 'Bottom-up' i utviklingen av tjenestekvalitet, er de i faglitteraturen også brukt i teorier om dannelsen av personlige oppfatninger, for eksempel i forbindelse med brukernes opplevelse av misnøye eller tilfredshet ved bruken av en tjeneste (jf. avsn.1.4.3). Noen brukere har et 'Top-down' perspektiv og vurderer ut fra det et tjenestetilbud som en helhetlig tjeneste, mens andre har et 'Bottom-up' perspektiv og vurderer deltjenester før de foretar en totalvurdering. Denne typen vurderinger kan foregå på et mer eller mindre bevisst kognitivt nivå (jf. avsn.3.2.1) og omfatter både kognitive og affektive komponenter (Rust & Oliver, 1994). Brukerne "henter inn" relevante opplysninger før de fortolker og vurderer tjenesten, og individuelle følelser i øyeblikket kan bidra til at de "tar inn" og "skiller ut" forskjellige "data" som grunnlag for egne forklaringer og fortolkninger (jf. også Khaneman & Knetsch, 1992).

Spørsmål om privatisering kan være viktig både for utviklingen av tjenestekvalitet og for dannelsen av personlige oppfatninger hos tjenestebrukere, blant annet fordi privatisering berører offentlig ansattes interesse i å tjene sitt publikum. Med privatisering og økt konkurranse øker også kravene til brukerorientering. Enten tjenesten utføres i offentlig eller privat regi, er medvirkning fra brukernes side viktig, og det som kan bidra til en tjenestekvalitet best mu-

lig tilpasset brukernes behov. Brukernes vurderinger er viktige i denne sammenhengen. Spørsmålet om privatisering berører ikke minst viljen og interessen på styrings- og ledelsesnivå i tjenesteorganisasjonene, til å trekke inn brukere og tjenesteytere i utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet. I følgende avsnitt står spørsmål om privatisering i fokus, som betraktningmåte, som begrep og som eventuell fordel for brukerne. Det gis også en oversikt over ulike privatiseringsformer.

2.7 Privatisering av tjenestetilbud

How the world has changed! In the last 20 years, governments in market economies throughout the world have privatized the very state firms in steel, energy, telecommunications and financial services that the Nobel laureates approvingly saw nationalized a few decades earlier. (Shleifer, 1998, s.134)

2.7.1 Privatisering som betraktningmåte

I foreliggende studie er spørsmål om privatisering viktig av to grunner. For det første blir tilbud i offentlig regi i stadig større utstrekning utført av privat ansatte tjenesteytere. For det andre dukker det opp private virksomheter som på egne vegne tilbyr tjenester til dem som enten ikke får noe fra det offentlige, eller som selv ønsker å ha større innflytelse på hva de får, enn ved bruk av knappe offentlige tilbud. Konkurransetsetting i offentlig virksomhet er i dag nokså vanlig til tross for uenighet om fordeler og gevinster.⁵⁸ Uenigheten dreier seg også om kontroll og styring (Kielland, 1991). Privatisering er dessuten langt på vei blitt et spørsmål om effektivitet i økonomisk betydning, mer

⁵⁸ Uenigheten eksemplifiseres av KS-landstingets uttalelse mot privatisering: *Kommunene bør fortsatt ta seg av velferdstjenestene selv. (...) Å satse på egne ansatte, ikke privatisering er det viktigste verktøyet for å få en best mulig tjenesteproduksjon. Det er ikke forenlig med god forvaltningspraksis å skille ut kommunale oppgaver i egne selskaper.* Leder i Norsk Kommuneforbund, Jan Davidsen, er fornøyd: *Jeg tar det for gitt at vedtaket (...) forplikter den politiske ledelsen i KS.* Ordfører i Steinkjer, Per Sverre Rannem (A): *Passer oss veldig bra.* Ordfører i Kristiansand, Bjørg Wallevik (H): *KS skal ikke anbefale noen av modellene, kommunene skal selv velge ut fra sine behov.* Servicebyråd i Oslo, Siri Baastad mener vedtaket er et håpløst utgangspunkt for fornyelse av offentlig sektor: *Kommunesektoren er nødt til å tenke hva er det beste for innbyggerne. Det fordrer omstilling og fleksibilitet.* Arnhild Gjønnnes i NHO synes vedtaket er bakstreversk: *Det er veldig overraskende, og veldig uheldig (...) Konkurransen sikrer jo bare at innbyggerne får det beste tilbudet.* Rådmann i Harstad, Arne Johansen, mener debatten er altfor snever: *Kommunene trenger et medisinskap med mange medisiner for ulike måter å organisere på. (...) Jeg leser uttalelsen fra landstinget dit hen at denne medisinen ikke lenger skal finnes i skapet.* (Kilde: Kommunal rapport nr. 8, torsdag 2. mars, 2000) I lederspalten gis det uttrykk for at KS har malt seg selv inn i et hjørne som Kommuneforbundet vil utnytte for alt det er verdt: *Hvilken absurd situasjon!*

enn effektivitet definert ut fra brukerresultater. Ønsker om privatisering i en kommune kan derfor også være et signal om at oppmerksomheten nettopp *ikke* er spesielt rettet mot brukerne (Lie, 1999).

Ulike former for privatisering gir samfunn og styringsmakter et bredt spekter av roller å velge mellom i forbindelse med eierskap og kontroll. Varierende syn har hatt, og har, betydning for det som finnes av offentlige og private tjenestetilbud på gitte tidspunkter. Kravet om brukertilpasset kvalitet på offentlige tjenester retter imidlertid oppmerksomheten mot et altomfattende offentlig ansvar: å administrere ordninger som tjener befolkningen, enten tjenestene produseres i offentlig eller privat regi. For folk flest, og for dem som bruker en tjeneste, teller resultatet ut fra behovsdekning, betaling og andre vilkår for å bruke tjenesten. Krav om økonomi og effektivitet bør derfor vurderes også ut fra krav om brukertilpassning.

2.7.2 Privatiseringsbegrepet

Lie (1999) påpeker at uklarheter i privatiseringsbegrepet har forstyrret debatten om gode løsninger for tjenesteproduksjon i offentlig regi. Ordet *privatize* dukket først opp som en ordforklaring i 1983 (Savas, 1987):

To make private, especially to change (as a business or industry) from public to private control or ownership. (Bennett & DiLorenzo, 1983)

Andre har beskrevet begrepet som en prosess, til dels med annet og mer generelt meningsinnhold. Aschehougs og Gyldendals Store Norske leksikon fra 1998 (3. utg.) gir følgende forklaring på uttrykket '*å privatisere*':

.. (til privat), drive privat virksomhet; gjøre om fra offentlig tiltak eller eiendom til privat.

Privatisering blir også definert som en forskyvning i styrkeforholdet mellom private og offentlige velferdsprodusenter, med vektlegging av drivkreftene bak politiske prosesser som styrer virksomhetene (Lorentzen, 1987). Motargumentet er da at spørsmål om eie, kontroll, regulering og styring blir mindre framtrepende. For meg er interessen først og fremst knyttet til spørsmål om privatisering i tilknytning til utvikling av brukertilpasset tjenestekvalitet. Spørsmålet vil da ofte dreie seg om hva offentlig ansvar skal eller bør dekke sammenliknet med private tilbud: Kan visse former for privatisering bidra til effektiv tjenesteproduksjon av tjenester som er brukertilpasset og skaper økt

brukertilfredshet? I hvilke tilfeller kan det offentlige være *arrangør* og *kontrollør* uten nødvendigvis å være *tjenesteproducent*?

Siden privatisering blant annet er et spørsmål om eie, kontroll, regulering og styring, synes det fornuftig med en prosessuell tilnærming til begrepet:

Privatization is the act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector, in an activity or in the ownership of assets. (Savas, 1987, s.3)

Denne definisjonen gir rom for ulike aktivitetsdimensjoner. Den dekker ulike muligheter for å institusjonalisere tjenestevirksomhet med en blanding av offentlige og private innslag. Praktiske løsninger er ikke uten betydning for brukere på et konkret tjenesteområde (Savas, 1987). Det skyldes ikke minst verdimessige syn (ideologi) knyttet til økonomi, effektivitet, brukerbetaling osv. Ulike typer tjenester (matlaging, matlevering, sykdomsbehandling, ettervern, barnehagetilbud, kroppspleie osv.) kan egne seg for ulike løsninger med fordeler for brukerne (Savas, 1987; Kramer, 1989; 1990; Pestoff, 1992).⁵⁹ Folks syn på aktuelle løsninger bygger på ulike erfaringer, kunnskaper, interesser og verdisfærer, ulike grunnholdninger osv. Nettopp derfor er det viktig at praktiske løsninger blir knyttet til *tjenesteresultater*.

2.7.3 Når er privatisering en fordel for brukerne?

Pollitt (1992) viser til omfattende privatiseringsreformer i britisk helsevesen som ikke har gitt merkbare effektivitetsgevinster. Skillet mellom kjøper (det offentlige) og private produsenter har likevel gitt positive resultater, sett i et brukerperspektiv. Selv om konkurransen fortsatt mangler, må tjenestebehovet defineres, noe som gir bedre oversikt over ansvarsområdene både mht. tjenestenes innhold og kostnader. Offentlig ansatte kan i visse tilfeller ha svake incentiver for å redusere kostnader og bedre brukertilpasset tjenestekvalitet. Sammen med spørsmål om endringsvilje og innovasjonsevne, har det hatt betydning for privatiseringstiltakene. Clarke & Pitelis (1995) hevder imidlertid at forklaringen til pådriv for økt privatisering er mer kompleks – og mer poli-

59 Vi ser ikke behovet for å utelukke konkurranseutsetting fra privatiseringsbegrepet slik for eksempel Lie (1999) foreslår. Det er klart nok et virkemiddel for å få mest mulig igjen for pengene som brukes til å framskaffe tjenester. Men hva er galt med å definere kontraktstiltak til private foretak som det det i realiteten er - et privatiseringsinnslag? Lar politikere, profesjoner eller fagorganisasjoner seg lure på den måten? Søkelyset på den tradisjonelle høyre/venstre dimensjonen i norsk politikk bidrar ofte til skarpe fronter i diskusjoner, der det ifølge Lie (1999) "kan virke som om brukernes interesser drukner i en intern makt-kamp innen kommuner og fagorganisasjoner".

tisk – enn rene betraktninger om ”marked vs. planlegging” skulle tilsi. De har hentet en klassifikasjon av formålene med å privatisere fra Vickers & Yarrow (1988, s. 157):

- Reducing government involvement in industry;
- Improving efficiency in the industries privatized;
- Reducing the public sector borrowing requirement;
- Easing problems of public sector pay determination by weakening the public sector unions;
- Widening share ownership;
- Encouraging employee share ownership;
- Gaining political advantage.

Her er det faktisk ikke mye som peker direkte i retning av brukerinteresser. Det er likevel grunn til å påpeke at det indirekte legges vekt spesielt på brukertilpasning i en sannsynlig utvikling av private vare- og tjenestetilbud:

Health, education, some incarceration, some military and police activities, and some of what now is presumed to be ”social” insurance like Social Security, can probably be provided more cheaply and attractively by private firms. (Shleifer, 1998, s.148)

Bukerperspektivet markerer betydningen av at det stilles vilkår til tjenestetilbud som finansieres av det offentlige – helt eller delvis – men som utføres privat for prioriterte målgrupper. Det offentlige påtar seg da en advokatrolle, mer enn en forsvarsrolle i forhold til egen virksomhet (Mordal, 1993). For tjenestebrukere og folk flest er det viktig at løsningene gir gode brukeresultater. Private foretak kan som regel erstattes av en konkurrent dersom vilkårene fra det offentlige ikke oppfylles. Men det kan ta tid å komme fram til gode og praktiske løsninger:

By pushing the program too far and too fast, the Government (undermine) the longrun success of privatization in Britain. (Vickers & Yarrow, 1988, s.429)

Dersom tjenestene blir produsert og tilbudt i et privat marked, betyr det i teorien universell tilgjengelighet. Brukernes betalingsevne kan imidlertid begrense muligheten til å bruke private tjenestetilbud dersom de koster mye mer enn egenbetalingen for offentlige tilbud. Valg av privatiseringsform kan i mange tilfeller være avgjørende for hva som blir formålstjenlige tilbud for de fleste brukerne på et gitt tjenesteområde. I neste avsnitt omtales ulike typer av privatiseringsformer som kan ha større eller mindre fordeler eller ulemper for tjenestebrukere.

2.7.4 Ulike privatiseringsformer

Savas (1987) beskriver 10 ”rene” institusjonelle ordninger med ulik grad og form for privatisering, der innslaget av kontroll og styring fra det offentlige varierer (jf. kap.6 i vedl.). Noen ordninger gir markedskreftene ganske fritt spillerom, men gir fordeler for brukerne. Det gjelder for eksempel tilskuddssystemet (Grant). Det offentlige går inn med subsidier, mens brukerne selv velger mellom ulike tilbydere.⁶⁰ Løsningen er brukervennlig i den forstand at brukerne velger (voice) og velger bort (exit). Slik kan brukermakten øke. Autonome brukerroller antas å initiere brukertilpassning mer enn avhengige klientroller. Undersøkelser (Norsk Gallup, 1997-98) kan tyde på at tjenestebrukere, sett under ett, er vel så tilfredse med tjenestetilbud fra private som fra offentlige virksomheter, uten at forskjellen nødvendigvis er særlig stor.

Brukerperspektivet skaper uansett økt interesse for spørsmål om brukertilpassning. Shleifer (1998) hevder at man med konkurranseutsetting lettere kan oppnå en brukervennlig tjenesteproduksjon på områder der krav om brukertilpassning lett blir oversett.⁶¹ I Aftenposten Morgen, 31. mai, 1999, peker professor og maktutreder Per Selle blant annet på muligheten for å styrke politikernes styring og vitalisere den lokale politikerrollen gjennom privatisering av helsetjenester. Med privatisering mener han da at driften av tjenester settes ut til private, mens det offentlige fortsatt står for fordeling, finansiering og (kvalitets)kontroll:

Denne privatiseringen vil ikke i det hele tatt bety tilbaketrekking av stat eller det offentlige.

For øvrig kan det finnes situasjoner der det offentlige sannsynligvis har fortrinn framfor privat virksomhet, og som derfor støtter et normativt argument for offentlig produksjon. I slike situasjoner ligger mulighetene for privatisering bedre til rette ved å anvende såkalte ”non-profit” foretak og organisasjoner. De kan lettere kanalisere eventuelle overskudd mot tiltak som bedrer situasjonen for ansatte og øker brukertilpasset tjenestekvalitet ut fra sosiale begrunnelser (Kotler, 1982; Weisbrod, 1988; Kramer, 1989, 1990; Pestoff, 1991, 1992). Dette er virksomheter som ofte er opptatt av brukertilpassning

⁶⁰ Dette er bl.a. en ordning som nå brukes innen hjemmetjenestene i Danmark.

⁶¹ I en rapport fra Telemarksforskning-Bø (Johansen og Løyland, 2001) er en av konklusjonene knyttet til spørsmål om effektivitet i offentlig og privat virksomhet, at det som virkelig teller, er om tjenesteprodusentene har konkurranse – enten de er private eller offentlige. Det påpekes imidlertid at det ikke er noen automatikk i at privat produksjon av kommunale tjenester er mer effektiv enn offentlig tjenesteproduksjon.

som egenverdi, og kan derfor i visse situasjoner være mer effektive enn offentlige foretak og private profittforetak. Grunnen kan være at de er fri fra direkte kontroll fra offentlig byråkrati, eller press knyttet til markeds konkurranse (Glaeser & Shleifer, 1998). Løsningsformer som bedrer brukertilpasset tjenestekvalitet er til syvende og sist et spørsmål om evne og vilje til å innrette virksomheten til beste for brukerne. Løsningsformer som sikrer en brukertilpasset kvalitet på tjenester som det offentlige har et spesielt ansvar for, kan derfor være viktige å kunne anvende i praksis, uansett blandingsforholdet mellom offentlige og private innslag.⁶²

The choice of public versus private provision depends on how different ownership patterns affect the incentives to deliver (..) non-contractible quality, as well as on the cost of such delivery. The efficiency concept here is intended to incorporate fully the social value of quality. (Shleifer, 1998, s.136-137)

På noen tjenestesektorer er privatisering fraværende, mens brukerbetaling er et eksempel på privatiseringsinnslag i hjemmehjelps- og barnehagetilbud. Løsningsformen har betydning for samhandlingen mellom tjenesteytere og brukere, blant annet fordi både brukere og tjenesteytere forholder seg til hverandre ut fra en maktfordeling basert på forholdet mellom krav og ytelser. Dette er spørsmål som drøftes nærmere i neste avsnitt.

2.8 Samhandlingsmønsterets betydning

Minzberg (1996) diskuterer det offentliges relasjoner i tilknytning til kjente begreper som kunde (bruker), klient, borger og undersått (jf. avsn.1.4.3). Han peker på at ulike forventningslogikker preger myndighetenes relasjoner til innbyggerne. Relasjonene reflekterer det offentliges atferd overfor tjenestebrukere, i dannelsen av samhandlingsmønstre mellom tjenesteytere og tjenestebrukere, ut fra bestemte forventningslogikker. Slike mønstre er diskutert også i Mordal (1993 og 1994) med utgangspunkt i en figur fra Beckman (1988), som her gjengis i figur 2-2. Fire begrepsbetegnelser er tilknyttet to dimensjoner. Den ene består av ytterpunktene ”*autonom-avhengig*” og antyder grad av selvstyre eller selvbestemmelse og avhengighet i samhandlingsrelasjonen. Den andre er angitt ved ytterpunktene ”*sosial-politisk*” som viser

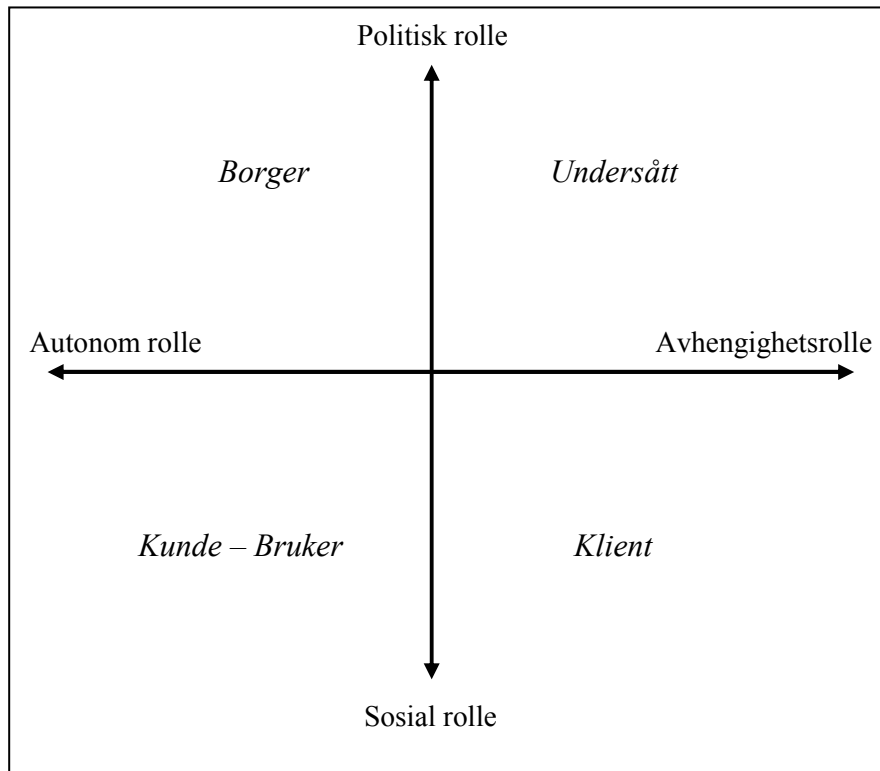
⁶² Gawthrop påpeker derfor, i tråd med Gaus (1947, 1950) og Gaus m.fl. (1936), at det er nødvendig, fra tid til annen, å slå fast følgende: *The human side of administration is the human face of democracy whenever democracy and administration are fused to form a positive and dynamic holistic system. (..) . . we must (..) use the humanistic imperatives of democracy to guide the human side of public administration into the next century. (Gawthrop, 1998 s. 769)*

rollenes innslag av politisk og sosial tilknytning. Foreldre med barnehageplass kan som ett eksempel, i hovedsak plasseres på den autonome siden av avhengighetsdimensjonen. Ved full behovsdekning er de også medborgere med generelt krav på barnehageplass.

Reduksjon og likhet i foreldrebetalingen vil gi rollen et mer politisk enn sosialt preg. Økte krav om brukertilpasset tjenestekvalitet viser uavhengighet fra brukernes side (som trekk ved relasjonsmønsteret). Betalingen kan influere både på avhengighetsdimensjonen og hvorvidt tilknytningen er mer eller mindre sosial enn politisk. Jo høyere foreldrebetaling, jo større sannsynlighet for en uavhengig brukerrolle og sosial tilhørighet (kunde/bruker). Dette kan gi seg utslag i foreldrenes vurdering av egen barnehage, noe dataen i foreliggende studie eventuelt vil gi uttrykk for. Foreldre med barn plassert i barnehage gjennom barnevernets vedtak, vil derimot kunne føle seg i en avhengighetsrolle mot det politiske, dvs. mer som undersått, eventuelt som klient.

Moen & Rooth (1995) har pekt på problemer i offentlig sektor med å balansere politisk og administrativ rasjonalitet samtidig. De hevder at '*det politisk mulige*' er forskjellig fra det som administrativt er faglig optimalt i praktisk politikk. I denne sammenheng vil ulike forventninger ut fra maktforhold og rolleposisjoner prege samhandlingsrelasjonen med brukerne. Den vil eventuelt også variere ut fra private og offentlige innslag i virksomheten. Brukernes vurdering av et tjenestetilbud er rimeligvis preget av det samhandlingsmønsteret de inngår i. Stor avhengighet kan gjøre det vanskelig å gi ærlige tilbakemeldinger, til forskjell fra brukere som opplever seg mer uavhengig og mindre maktesløs overfor tjenesteyterne. Ut fra dette er det rimelig å drøfte nærmere sammenhengen mellom brukertilpassning og samhandlingsmønster, som gjøres i neste avsnitt.

Figur 2-2 Roller i et samhandlingsmønster bestemt ut fra dimensjonene 'avhengig – uavhengig' og 'sosial – politisk'



2.8.1 Brukertilpasning og samhandlingsmønster

Et balansert samhandlingsmønster krever visse former for motivasjon og regulering av makt i samhandlingen mellom tjenesteyter og bruker. Det er tilfellet uansett type og grad av privat eller offentlig innslag i tjenesteproduksjonen. Private løsninger har gjerne innebygget en egeninteresse i å tilby en maktposisjon til brukerne, framfor tjenesteyterne. I offentlig virksomhet får tjenesteytere ofte makten på sin side, noe som plasserer brukerne i en avhengighetsrolle – de får godta det som tilbys. For noen passer det, for andre ikke. Uten egen innflytelse på situasjonen kan brukere føle seg utsatt i sin brukerposisjon. Tjenesteytere i det offentlige kan ha større muligheter for å opptre provoserende eller utføre tjenester som brukerne ikke er fornøyd med.

Lovregulerte rettigheter berører denne typen maktforhold, uten alltid å bidra til noen forskjell. Samtidig kan også brukere opptre uheldig overfor tjenesteytere. Det foreligger derfor et behov for løsninger som kan balansere maktforholdet mellom yter og bruker gjennom rettigheter og forpliktelser knyttet til begge parter. Pålagte plikter og forventningskrav fra styringsnivået overfor førstelinjen, kan regulere måten å utføre tjenester på. Samtidig kan rammene for tjenesteyternes handlingsfrihet variere i forhold til private og offentlige innslag i virksomheten. I den grad konkurranse fører til at tjenesteorganisasjoner vektlegger spørsmål om brukernes behov, vil de rimeligvis stille krav til egne ansatte om å utføre tjenester som er brukertilpasset. Konkurransesystemer skaper slik sett et grunnlag for økt makt til brukerne. Fordi førstelinjen spiller en sentral rolle i forbindelse med samhandlingsmønsteret, blir betydningen av relasjoner knyttet til førstelinjen, fulgt opp i neste avsnitt.

2.8.2 Betydningen av relasjoner knyttet til førstelinjen

Brukernes muligheter til å få gjennomslag for egne synspunkter er avhengig av maktposisjonen i samhandlingsmønsteret, relasjonen til tjenesteyterne. Fellesskapet blant profesjonelle tjenesteytere er vanligvis preget av trekk ved den korporative (samarbeidsmessige) kulturen i førstelinjen. Hvis den ikke bidrar til en brukerorientert virksomhet, oppstår en avstand som kan hindre en åpen dialog med brukerne (Mordal, 1995a; 1995b). Den korporative kulturen vil, sammen med holdninger og verdier hos tjenesteyterne, virke inn på deres samhandling med brukerne. Hvis kulturen er preget av utovervendt brukerorientering, er sannsynligheten større for å oppnå god brukertilpasset tjenestekvalitet, enn hvis kulturen er preget av innovervendt virksomhetsorientering og vektlegging på interne forhold (jf. avsn.3.3).

Dersom tilpasningen mellom behov og tjeneste er dårlig, kan brukerkrav om endringer imidlertid bidra til å utvikle nye tjenester. Spørsmål om kompetanse og holdninger hos tjenesteyterne blir dermed viktig for kvalitetsutviklingen. I dag rettes søkelyset stadig oftere mot kommunikasjonen mellom ledelse og ansatte, og mellom førstelinje og brukere i offentlige så vel som i private virksomheter. Kommunikasjonen mellom en tjenestevirksomhet og omgivelsene kan berøre viktige samfunnsproblemer og samfunnsmessige målsettinger. Disse kan være knyttet så vel til omsorg og trygghet for lokale innbyggerne, som til miljø, voldsbruk, barns oppvekstvilkår og helseforhold i lokale områder. I en langt videre målestokk kan de også knyttes til nasjonale og globale forhold. Målsettinger på et kollektivt plan kan selvsagt komme i motsetning til individuelle behov. Individuelle løsninger på spørsmål som berører vesentlige samfunnsinteresser, kan i sin tur virke inn på relasjonen

mellom publikum og offentlige tjenestevirksomheter.⁶³ Som vist innledningsvis i avsn.2.8, kan tjenestebrukere i offentlig sektor deles inn i kategorier som sier noe om deres roller i relasjon til tjenestesystemet. De kan være:

- Kunde/bruker – preget av en uavhengig, sosial rolle;
- Borger – preget av en uavhengig, politisk rolle;
- Klient – preget av en avhengig, sosial rolle;
- Undersått⁶⁴ – preget av en avhengig, politisk rolle

Løsningsstrukturen på et tjenesteområde avspeiler om relasjonen til brukerne er mer eller mindre preget av et 'Top-down' eller 'Bottom-up' perspektiv.⁶⁵ Rollen som kunde/bruker (for eksempel i barnehage, kommunehelsetjeneste) og rollen som borger (i valg), er i den forstand de to rollene som er mest preget av 'Bottom-up' perspektivet. Større uavhengighet og mer makt er tillagt rollene som kunde/bruker og borger enn rollene som klient (for eksempel i kommunal hjemmehjelp, barnevern) og undersått (for eksempel i fengsel, psykiatri). 'Top-down' perspektivet, som preger relasjonen mellom tjenestesystemet og rollene som klient og undersått, er mer knyttet til brukernes avhengighet og maktesløshet.

I disse rollene har 'Bottom-up' perspektivet lite gjennomslag. Bestemmelser innenfor tjenestesystemet regulerer i stor utstrekning tjenestenes innhold og kvalitet, framfor det brukerne mener som klient (i eldreomsorgen) eller som undersått (i fengsel, til tvangsbehandling). Disse må i større eller mindre grad innfinne seg med et tjenestetilbud som de selv har liten innvirkning på.

I dag øker kravet om brukerorientering også på tjenesteområder der brukerne er å anse som avhengige klienter eller undersåtter. Det betyr i tilfelle en dreining mot økt medbestemmelse om egen situasjon – at de i stedet for å få en dårlig individuell løsning, får være med å avgjøre hva som er best for dem i rådende situasjon. Slik kan tjenestevirksomheter balansere samspillet mellom et 'Top-down' og et 'Bottom-up' perspektiv på en positiv måte – til gagn for individuelle brukere og kollektive hensyn.

⁶³ Pensjonister som bosetter seg i utlandet vil for eksempel fortsatt få oppfylt bestemte rettigheter i forhold til det offentlige Norge.

⁶⁴ Som undersått regnes for eksempel personer som er i fengsel, eller som på annen måte er påtvunget en situasjon som offentlige myndigheter har kontroll over.

⁶⁵ I denne sammenheng har det interesse å vise til betydningen av samspillet og balansen i bruken av de to perspektivene. Kollektive løsninger på tjenesteområder som angår lokale, regionale, nasjonale og globale spørsmål om velferd og livskvalitet, må nødvendigvis initieres og gjennomføres i et 'Top-down' perspektiv. De må være forankret i 'toppen'. Dette er løsninger som ofte krever lovanvendelse, forskrifter og regelverk som setter rammer for – og regulerer – hvilke individuelle løsninger som er mulige for tjenestebrukere ut fra et 'Bottom-up' perspektiv.

I hvilken grad 'Bottom-up' perspektivet får gjennomslag, er avhengig av styringsnivåets og tjenesteyternes syn på brukerne. Når barn blir plassert i barnehage etter vedtak fra barnevernet, når en psykiatrisk pasient blir tvangsinnlagt, når folk blir påtvunget offentlige tjenester som de selv ikke opplever behov for, er relasjonen til tilbudssystemet preget av at de er klienter eller undersåtter mer enn kunder eller brukere med høy grad av autonomi. Foreldre med barnehageplass er kunder (brukere) i større grad enn klienter innen hjemmehjelp, eldreomsorg og psykiatri.⁶⁶ I barnehagesektoren har foreldre tradisjonelt hatt en ganske sterk posisjon som brukere. Det kan blant annet skyldes at de vanligvis ikke er avhengig av hjelp pga. sykdom eller mangler i samme grad som for eksempel funksjonshemmede, arbeidsledige, fattige osv. Høy egenbetaling og et (toppstyrt) lovverk med forskrifter som gir foreldre visse rettigheter og medbestemmelse både gjennom formelle og uformelle ordninger, kan bidra til å styrke brukerrollen i barnehagen. Men også her står fagprofesjonen sterkt i likhet med andre offentlige tjenesteområder.

2.9 Sammenfatning

Dette kapitlet gir et teoretisk grunnlag og rammeverk for studien. Sentrale og vesentlige aspekter ved tjenester og tjenesteforskning er omtalt og drøftet, med søkelyset rettet mot viktige begreper, sentrale teoretiske perspektiver og forhold forbundet med brukertilpasset tjenestekvalitet. Tjenesteforskning kan være komplisert fordi tjenesteproduksjon gjerne er forbundet med personlig samhandling, og pga. subjektive oppfatninger knyttet til definering av brukerbehov, tjenesteyting og tjenestebruk. Avklarte begreper og trekk er derfor viktig som utgangspunkt for forskning om *tjenesteyting* og *tjenestebruk* i en og samme studie. Begreper og trekk fra dette kapitlet danner en plattform for den empiriske delen av studien, knyttet til beskrivelsen av tjenester som fenomen, basert på drøftinger av:

- Hvordan begrepet tjeneste defineres;
- Hva en tjeneste er til forskjell fra en vare;
- Ulike tjenestetyper og deres betydning for vurderingen av en tjeneste;
- Hvordan tjenester som virksomhet har utviklet seg over tid;
- Forholdet mellom service og tjenesters kjerneinnhold;
- Hvordan tjenestetilbud blir tilrettelagt, organisert, institusjonalisert.

⁶⁶ Barnehageforbundet har utviklet en kvalitetsmodell (basert på den såkalte EFQM-modellen, EFQM: European Foundation for Quality Management) for å utvikle kvalitet ved å sette fokus på menneskene i virksomheten – ansatte som brukere. Her er barn og foreldre definert som kunder (Presterud, 2001).

Til plattformen hører også kunnskap om målgrupper, definert for ulike typer tjenestebruk. Det teoretiske perspektivet er basert på aktører, deres atferd og handlemåter. Presentasjonen av ulike teorier tar sikte på å gi tolkningsgrunnlag ut fra hva som – i en helhetlig studie:

- er viktig for den enkelte tjenestebruker, og hvorfor;
- virker inn på tjenesteyteres atferd og måte å yte tjenester på – og hvorfor;
- har betydning for styringsaktører på overordnet nivå, og hvordan de kan bidra til et formålstjenlig tjenesteklima i førstelinjen.

Middel-mål teori bidrar til å forklare atferd og handlinger ut fra ønsker om personlig utbytte. Det er aktuelt for aktører på alle tre nivåer. Videre er spørsmål om maktfordeling viktig for å forstå hvordan aktører på ulike nivåer forholder seg til hverandre etter posisjoner i en samhandlingsstruktur. Aktørene kan hver for seg reagere i forhold til gjeldende maktkonstellasjoner, blant annet ut fra spørsmål om egen behovsdekning og nyttevurderinger. Brukerne er opptatt av å få dekket sine tjenestebehov. De ansatte i førstelinjen og på styringsnivået er opptatt av sine – både faglige, økonomiske, kollegiale forhold og personlige behov (gi og motta omsorg, føle innflytelse og makt, være med i et fellesskap, føle seg nyttig og betydningsfull osv.). Teorier knyttet til disse temaene er sammenholdt med teori om rolletype og rollebruk, samt rolle som ressurs knyttet til kulturelle forhold. Maktposisjoner får sammen med vurderinger av behov og personlig utbytte, betydning for typen av roller som aktører på ulike nivåer har – og måten de bruker dem på. Det rolleteoretiske perspektivet blir derfor, sammen med de øvrige teoriene, svært sentralt både i forhold til valg av aktørmodell (kap.4) og i tolkningen av empiriske resultater (kap.7-12).

I en brukerrelatert tjenesteforskning er det videre viktig å ha grunnleggende kunnskap om vesentlige sider ved utførelsen av tjenester og brukernes vurdering av tjenestene. I den sammenheng er spørsmålet om tjenesters kvalitet spesielt viktig – ikke minst hva brukertilpasset tjenestekvalitet kan være. Det setter spørsmål og problemer knyttet til tilpasningen mellom tjeneste og behov i fokus. Et avgjørende poeng er om tilpasningen er basert på faglige synspunkter og behovsvurderinger, eller på brukernes oppfatning av behovet og deres medvirkning som ledd i brukertilpasningen. Svaret på dette vil ofte ligge i den praktiske løsningen som er valgt for virksomheten, blandingen av private og offentlige innslag, og karakteren på samhandlingsmønsteret mellom tjenesteytere og brukere. Kvaliteten på tjenestene skapes i førstelinjen, og det er her tjenestene i praksis må tilpasses relevante og prioriterte brukerbehov.

3 Forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester

3.1 Innledning – kapitlets formål

Dette kapitlet tar utgangspunkt i foregående kapittel og gir en nærmere oversikt over relevant faglitteratur og forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester. Hensikten er å beskrive faglitteraturens omhandling av slike forhold. Et primært mål har vært å finne litteratur som øker forståelsen og innblikket i viktige trekk og kjennetegn ved de ulike aktørnivåene og ved aktører på hvert nivå, ikke å dokumentere feil og mangler i framstillingen av begreper, teorier og empiriske resultater.

Faglitteraturen er omfattende, og framstillingen er preget av fagstoff og forskning som kan underbygge forståelsen av det som foregår på ulike aktørnivåer. I nyere deler av faglitteraturen etterlyses helhetlige studier av sammenhenger mellom trekk og kjennetegn ved flere nivåer i et tjenestesystem. Det er behov for mer kunnskap om slike sammenhenger og relasjoner mellom nivåene, blant annet i arbeidet med å utvikle bedre brukertilpasset tjenestekvalitet på ulike tjenesteområder. Det er bare en begrenset del av faglitteraturen som omfatter empiriske studier over tre aktørnivåer. De fleste studiene er knyttet til ett, eventuelt til to aktørnivåer. Det er likevel mye å hente fra faglitteraturen både av empiri og teori som er relevant for foreliggende studie.

For å forstå sammenhenger og relasjoner mellom ulike aktørnivåer, kan det nettopp være avgjørende i utgangspunktet å ha tilstrekkelig kunnskap om hvert enkelt nivå. Presentasjonen av aktuell faglitteratur i dette kapitlet er derfor knyttet til det enkelte aktørnivået og redigert med tanke på en nærmere forståelse av:

- Brukernes vurdering av tjenester;
- Hva som skjer i førstelinjen, på møtestedet, der kvaliteten skapes;
- Betydningen av styring/ledelse på et tjenestefelt.

Brukernes vurdering av tjenester er avhengig variabel i den helhetlige studien. Derfor underbygges begrepet brukertilfredshet som mål på brukertilpasset tjenestekvalitet. I faglitteraturen er dette begrepet knyttet til et beslektet begrep, atferdsintensjon, som også bygger på brukerreaksjoner. Denne sammenhengen er interessant, fordi den styrker begrepet brukertilfredshet som mål på brukertilpasset kvalitetsvurdering. Kunnskap om hvordan brukernes forventninger og erfaringer inngår i vurderingsgrunnlaget er viktig og har betydning for samhandlingsmønsteret mellom brukere og tjenesteytere (jf. avsn.2.8).

Kunnskapen om *virksomheten i førstelinjen* – blant tjenesteyterne – er i faglitteraturen forbundet med det som foregår på møtestedet, der tjenestene utføres. Her skapes kvaliteten på tjenestene i praksis. Forståelsen for hva som er viktig i førstelinjens virksomhet, er et avgjørende moment å føre videre i denne studien. Interessen retter seg mot rollesituasjon og utførelse av tjenester i førstelinjen, herunder tjenesteyternes kompetanse, dugelighet og brukertilpassning. Den omfatter også spørsmål om hvordan rammebetingelser, organisasjonskultur og gjennomslag for profesjonsinteresser kan virke inn. Alt dette betyr noe for brukernes vurdering av tjenesteresultater.

Spørsmål om *overordnet styring og ledelse* er trukket inn i studien for å få belyst hva virksomheten på styringsnivået betyr, sett i relasjon til virksomheten i førstelinjen og brukernes vurdering. Offentlig sektor er i større grad enn privat sektor preget av lover og forskrifter, lokale krav og tilpasninger som berører styringsnivåets aktivitet overfor førstelinjen. Faglitteraturen omhandler blant annet styringsnivåets ansvarsområde og belyser dette temaet på en måte som kan være fruktbar også i en flernivåstudie. Oppmerksomheten er i denne studien rettet spesielt mot styringsnivåets interesse og engasjement i tjenestekvalitet, samt mot praktiseringen av myndiggjøring og evaluering overfor førstelinjen. I tilknytning til problemstillingen er det nærliggende å være opptatt av hva dette betyr for virksomheten i førstelinjen (jf. avsn.1.7).

Problemstillingen reiser også spørsmål om hvordan brukertilpasset tjenestekvalitet kan utvikles og sikres. Dette er et viktig forskningsfelt både nasjonalt og internasjonalt – spesielt i forbindelse med velferdstjenester (Christensen & Lægroid, 1997; Offerdal & Kjellberg, 1997). I senere år har kvalitetssikring, blant annet bruken av tjenestestandarder, service- og kvalitetserklæringer, fått økt aktualitet også i det offentlige. Sammen med spørsmål om endringskrav, endringsevne og -vilje, deregulering og privatisering, er dette forhold som

berører spørsmål om brukerorientering og brukertilpasset tjenestekvalitet. Disse to begrepene er direkte knyttet til brukernes vurdering av tjenester og tas opp som første del av framstillingen i dette kapitlet.

3.2 Brukernes vurdering av tjenester

3.2.1 Brukertilfredshet

I faglitteraturen er brukertilfredshet ikke framstilt på en entydig måte, men det er enighet om at begrepet er sentralt i tjenesteforskningen. Parasuraman m.fl. (1994) definerer brukertilfredshet som en funksjon av brukernes vurdering av hhv. servicekvalitet, produktkvalitet og pris. Hos Howard & Sheth (1969) beskrives tilfredshet som brukerens kognitive tilstand, følelsen av å være fullgodt belønnet for noe, mens Ostrom & Iacobucci (1995) peker på ulike definisjoner av tilfredshet i lys av begrepet (nytte)verdi.

Siden brukertilfredshet blir forbundet med nytte og behovsdekning, har det med verdier å gjøre, uten å være samme sak. Oliver (1993) hevder at tilfredshet, til forskjell fra en mer konkret nytteverdi, også har en *affektiv* komponent som er basert på erfaring. Nytteverdien er knyttet mer til pris ut fra opplevd kvalitet. Zeithaml (1988) knytter verdi til brukerens samlede avveining (trade-off) av produktets nytte, basert på oppfatninger om hva man får sammenliknet med hva man yter (ulike faktiske og affektive kostnader). Dette er ifølge Dodds m.fl. (1991) i tråd med andre beskrivelser av verdibegrepet som en kognitiv avveining for og mot, i vurderingen av positive og negative trekk ved tjenesten. Det er naturlig å måle tilfredshetsnivået *etter* tjenesteleveransen, mens nyttevurderinger forbindes mer med kostnadsbegreper – og pris og kvalitet (Howard & Sheth, 1969; Hunt, 1977; Oliver, 1993).

Som begrep kan brukertilfredshet også regnes som en spesiell form for forbrukerholdning, dvs. et fenomen som reflekterer hvor godt brukeren liker eller misliker en tjeneste *etter* å ha brukt den (Bearden & Teel, 1983; Churchill & Surprenant, 1982). Woodside m.fl. (1989) viser til Churchill & Surprenant (1982) når de peker på at kjernen i tilfredshetsbegrepet reflekterer en innordning under begrepet ”marketing” – at profitt er noe som genereres via brukernes tilfredshet ut fra behov og ønsker:

Consumer satisfaction is important to the marketer because it generally is assumed to be a significant determinant of repeat sales, positive word of mouth and consumer loyalty. (Bearden & Teel, 1983, s.21)

Smith & Houston (1983) og Kotler (1988) argumenterer for sammenhengen mellom brukertilfredshet og tjenestekvalitet ved å peke på at tjenester er positive og substansielle, når brukeren opplever at de dekker behovet som forventet eller bedre. Et høyt tilfredshetsnivå blant tjenestebrukerne er en fordel for tjenestevirksomheten enten den er privat eller offentlig. Oliver (1996 s.10) angir tre svar på spørsmålet om hvorfor tjenestebrukere faktisk *ønsker* å være tilfreds med tjenester de mottar:

1. Satisfaction itself is a desirable end state of consumption or patronization; it is a reinforcing, pleasurable experience.
2. It obviates the need to take additional redress actions or to suffer the consequences of a bad decision.
3. It reaffirms the consumer's decision-making process.

Varer og tjenester kan imidlertid gi brukerne det de søker bare til et visst punkt, men behovsnivået kan også overskrides. I stedet for en bokstavelig betydning av begrepet tilfredshet, trengs et begrepsinnhold som svarer til brukernes erfaringer og beskrivelser, og Oliver (1996) viser i den forbindelse til ulike definisjoner av brukertilfredshet:

.. an evaluation rendered that the [consumption] experience was at least as good as it was supposed to be (Hunt, 1977, s.459).

.. the summary psychological state resulting when the emotion surrounding disconfirmed expectations is coupled with the consumer's prior feelings about the consumption experience (Oliver, 1981, s.27).

.. the consumer's response to the evaluation of the perceived discrepancy between prior expectations [or some other norm of performance] and the actual performance of the product as perceived after its consumption (Tse & Wilton, 1988, s.204).

Jeg forholder meg til en definisjon av brukertilfredshet som jeg mener dekker denne studiens formål (jf. avsn.1.4.2), og som synes å være teoretisk og empirisk konsistent ut fra faglitteraturen:

Satisfaction is the consumer's fulfillment response. It is a judgement that a product or service feature, or the product or service itself, provided (or is providing) a pleasurable level of consumption-related fulfillment, including levels of under- or overfulfillment. (Oliver, 1996, s.13)

Oliver påpeker at uttrykket *pleasurable* innebærer at oppfyllelse gir eller øker behag og glede, reduserer ubehag og plage. Man kan bli tilfreds ved å komme tilbake til det normale – eller til en nøytral tilstand.⁶⁷ Oppfyllelse behøver ikke å være knyttet kun til behov som er dekket. Overoppfyllelse kan være tilfredsstillende hvis det gir uventet glede eller behag, mens underoppfyllelse kan være tilfredsstillende hvis det gir større glede eller behag enn forutsatt. Eksempelene illustrerer behovet for en grunnleggende forståelse av selve tilfredshetsprosessen, hvordan den utvikles, opprettholdes og gir grunnlag for en konklusjon. Ifølge Oliver kan referansen til oppfyllelse (i forklaringen av tilfredshet) tyde på at begrepet i seg selv er mer grunnleggende, og at det innebærer forekomsten av et *mål* som skal oppfylles. Derfor kan oppfyllelse bare bli vurdert i forhold til en standard som gir grunnlag for sammenlikning.⁶⁸ Dette viser et vesentlig poeng: Vurderingen av en oppfyllelse involverer minst to stimuli – et resultat og en sammenlikning.⁶⁹

Mange forskere har diskutert opplevd tjenestekvalitet som en kognitiv vurdering av ulike attributter ved tjenesten. Men følelsesmessige vurderinger kan også være viktige, noe Cronin m.fl., (2000) og Roest & Pieters (1997) viser ved en nitid litteraturgjennomgang. I et brukerperspektiv dreier interessen seg om hvorvidt innholdet i en tjeneste er tilpasset brukernes behov på en slik måte at behovet blir dekket, og brukerne blir fornøyd. Woodside m.fl. (1989) hevder at tjenestekvalitet vurdert samlet av en bruker, er en funksjon av tilfredshet med deltjenester i tilbudet (jf. avsn.2.6.5).⁷⁰ Deltjenester kan vektlegges og vurderes forskjellig av ulike brukere, og likevel kan nivået på samlet tilfreds bli det samme. Tilfredshetsnivået blir slik en funksjon både av funksjonelle elementer og selve tjenesteleveransen (Czepiel m.fl., 1986), samtidig som det er et mål på oppnådd tjenestekvalitet. Tilfredshet eller misnøye kan i denne sammenhengen sies å være resultatet av brukernes erfaring, ut fra det

⁶⁷ Ved å fordreie "an aversive state" (e.g., pain relief) kan man for eksempel bli kvitt en ryggplage.

⁶⁸ Mulige sammenlikningsreferanser omfatter tidligere tilfredshet, andres tilfredshet osv.

⁶⁹ Det kan forklare hvorfor forbrukere kan bli tilfreds uten oppfyllelse på det nivå behovet tilsier. Hvis det jeg får er positivt for meg sammenliknet med det andre får, kan det i seg selv bidra til tilfredshet, selv om jeg gjerne skulle hatt mer.

⁷⁰ Deltjenester på et sykehus kan bestå av mottakelse, laboratorieprøver, måltider osv.

de forventer seg (Oliver, 1980). Tilfredshet innebærer både kognitive og affektive komponenter (Rust & Oliver, 1994) som er underlagt psykososial innflytelse både fra egenskaper som tillegges tjenesten (Oliver & DeSarbo, 1988), og fra humor og rettferdighetsbetraktninger hos brukerne (Woodruff m.fl., 1983; Tse & Wilton, 1988; Oliver & Swan, 1989a, 1989b). Kahnemann peker i forordet til Kahneman & Tversky (2000a) på betydningen av mentale representasjoner og overveielser hos folk når de vurderer noe og beslutter. Resultatet avhenger av hva man "velger å hente inn" av opplysninger og hvordan man fortolker dem.

Tilfredshet er som før nevnt, noe som opptrer i etterkant av en begivenhet (La Tour & Peat, 1979), og prosessen fører ikke alltid til åpenbart rasjonelle resultater. Individuelle følelser i øyeblikket kan bidra til at man "tar inn og skiller ut" forskjellige "data" som grunnlag for egne forklaringer og fortolkninger (jf. også Kahneman & Knetsch, 1992). Noen vil være opptatt av tjenestetilbudet som helhet ('Top-down'), mens andre vektlegger vurderingen av bestemte deltjenester ('Bottom-up'). Brukere kan dessuten gjennomgående, om enn i forskjellig grad, holde ulike elementer fra hverandre (Woodside m.fl., 1989): *Elendig service, men nydelig mat!* Vurderingen farges slik både av formål, hvor viktig tjenesten er, om resultatet er positivt eller negativt, om kostnadene er høye eller lave, om utførelsen tar kort eller lang tid osv.

Nytten eller verdien trekkes stadig oftere fram som en viktig *mellomliggende* variabel knyttet til tjenestebruk. Caruana m.fl. (2000) hevder at dimensjonen nytte/verdi bidrar til å moderere den virkningen som en antatt tjenestekvalitet har på brukernes tilfredshet. Roest & Pieters (1997) skiller mellom opplevd tjenestekvalitet og nært relaterte begreper som opplevd nytte/verdi ved et produkt, holdningen til det, og tilfredsheten med det, ved å anvende ulike perspektiver eller dimensjoner knyttet til transaksjonsrelaterte vurderinger og beslutninger (jf. fig.1-1, avsn.1.4.1). Fra et brukerperspektiv er det liten tvil om at nytten/verdien av en tjeneste også er en del av det som måles inn i *brukertilpasset* tjenestekvalitet.

Etter min mening gir faglitteraturen godt grunnlag for å fastslå en positiv sammenheng mellom brukertilpasset tjenestekvalitet og brukernes subjektive vurdering av en tjeneste. Viktig for denne studien er at begrepet brukertilfredshet er underbygget som et grunnleggende mål i tilknytning til tjenestebrukernes vurdering av mottatte tjenester. Dette underbygges ytterligere ved en påvist sammenheng mellom brukertilfredshet og atferdsintensjon, som drøftes i neste avsnitt.

3.2.2 Brukertilfredshet og atferdsintensjon

Begrepet atferdsintensjon vies stor oppmerksomhet i nyere faglitteratur om tjenester. Tradisjonelt knyttes begrepet til gjenkjøp og lojalitet i et kommersielt marked, og det er brukt i en rekke andre sammenhenger enn i tjenesteforskning (Ajzen & Fishbein, 1977 og 1980; Triandis, 1977 og 1980; McKillop, 1984; Mordal, 1989b). Som begrep kan det i forbindelse tjenestebruk defineres som *tilbøyeligheten til gjenkjøp eller gjenbruk av en tjeneste*. Selv om denne studien ikke omfatter mål på atferdsintensjon, er begrepet så nært beslektet med brukertilfredshet at det bør vies en viss oppmerksomhet. Det kan bidra til å underbygge brukertilfredshet som mål på brukertilpasset tjenestekvalitet.

Rekken av studier utført med tanke på å modellere linker mellom hhv. brukertilfredshet, nytte/verdi og atferdsintensjon er ganske lang, uten dermed å angi noen klar konklusjon om sammenhengen (Clow & Beisel, 1995; Zeithaml m.fl., 1996; Spreng m.fl., 1996; Fornell m.fl., 1996; Roest & Pieters, 1997; Garbarino & Johnson, 1999; Chenet m.fl., 1999; Athanassopoulos, 2000). For foreliggende studie er det viktig at atferdsintensjon og vurdering av nytteverdi kan knyttes til brukertilfredshet, pga. sammenhengen med brukertilpasset tjenestekvalitet. Atferdsintensjonen har med brukernes egen vurdering å gjøre og dermed også med spørsmål om brukertilfredshet. Begge begrepene er forbundet med spørsmål om brukertilpasning. Med økt variasjon i tjenestetilbud vil begrepet atferdsintensjon få økt betydning for valg av tjenester blant brukerne.⁷¹

I denne studien er brukertilpasset tjenestekvalitet definert i samsvar med empiriske funn i nyere forskning som tilsier at kvalitetsegenskaper ved tjenester påvirker brukernes tilfredshet eller misnøye gjennom subjektive opplevelser og erfaringer (Druyter m.fl., 1997). Zeithaml m.fl. (1996) har som underliggende forutsetning, at hvis (brukertilpasset) tjenestekvalitet er relatert til brukernes *hukommelse* på et aggregert nivå, slik mange hevder (jf. bl.a. Woodside m.fl., 1989; Brown & Swartz, 1989; Taylor, 1994; Ostrom & Iacobucci, 1995; Danaher & Mattsson, 1997), da bør det også være mulig å avdekke hva tjenestekvalitet betyr for brukernes atferdsmessige reaksjon. Dermed blir begrepet atferdsintensjon på samme måte som brukertilfredshet, viktig med tanke på å bedre og opprettholde brukertilpasset tjenestekvalitet.

⁷¹ I tillegg til å berøre for eksempel hotell- og reiselivstjenester, kan det etter hvert også bli snakk om valg av mer velferdspregede tjenester som barnehage, hjemmehjelp, skole osv. (I Danmark kan den enkelte selv velge hvem som skal få utføre hjemmetjenester for dem. Det gis et bestemt tilskudd uansett om valget faller på en offentlig eller en privat tilbyder (jf. tilskuddsordningen *grant* som er omtalt i avsn.6.2 i vedlegget).

Sammen med spørsmål om faktisk atferd og brukertilfredshet, vil spørsmål om atferdsintensjon også få fram kvalitetsaspekter ved tjenester som er viktige for brukerne (Zeithaml m.fl., 1996).⁷² Sammenhengen mellom atferdsintensjon og brukertilfredshet underbygger tilfredshetsbegrepet som mål på brukertilpasset tjenestekvalitet. Den bygger på solid faglig grunnlag som kommer til uttrykk både gjennom teoribaserte teser (Solomon m.fl., 1985), empiribaserte teser (Parasuraman m.fl., 1985) og strukturanalyse av tjenester (Shostack, 1987).

Forventninger og erfaringer anses som sentrale begreper for brukernes vurdering av tjenester og drøftes nærmere i neste avsnitt.

3.2.3 Brukernes forventninger og erfaringer

I sentrale deler av faglitteraturen blir brukernes forventninger til en tjeneste og erfaringen i etterkant, ansett som viktige faktorer i tilknytning til brukertilpasset tjenestekvalitet.⁷³ Brukernes forventninger dreier seg om oppfatninger om hva tjenesten vil gi. Erfaringen er knyttet til konkrete opplevelser ved tjenestebruk. Begge deler kan tenkes å variere ut fra brukernes alder, utdanning, kultur, produktkunnskap, eventuelt ønsker om, og muligheter til, brukervedvirkning.

Faglitteraturen viser til brukernes tilfredshetsnivå som influert både av forventninger og erfaringer, men det er uenighet om hva disse begrepene hver for seg betyr.⁷⁴ I hovedsak støttes argumenter om sammenhengen mellom begrepene *forventning* og *erfaring* på den ene siden og begrepet *brukertilfredshet* på den andre. Forventninger som ikke oppfylles, kan skyldes dårlig tjenestekvalitet, men også urealistiske forventninger. Det siste vil rimeligvis påvirke reaksjoner i forbindelse med bruken av en tjeneste – og få konsekvenser for vurderingen av den, målt enten som brukertilfredshet eller atferdsinten-

72 Resultater fra undersøkelser om kvaliteten på sykepleiernes informasjon til pasienter på ulike hospitaler, viser sammenheng mellom tjenestekvalitet, pasienttilfredshet, og pasientenes intensjoner om å bruke sykehuset ved senere anledninger (Woodside m.fl., 1989). Gjennom mål på brukertilfredshet og erfaringer, fant man ut i hvilken grad opplæringsprogrammer økte kvaliteten på informasjon fra sykepleiere til pasienter.

73 Faglitteraturen på feltet er etter hvert blitt ganske omfattende, jf. blant annet Czepiel, 1980; Oliver, 1981 og 1993; Gronroos, 1982; Lewis & Booms, 1983; Parasuraman m.fl., 1985, 1988, 1994; Berry m.fl., 1990; Zeithaml m.fl., 1990 Cronin & Taylor, 1992; Fornell, 1992; Harwick & Russel, 1993; Teas, 1993; Anderson, 1994; Anderson & Fornell, 1994; Dræge & Ryssevik, 1994; Gaster, 1995; Danaher & Mattson, 1998; Lindestad & Andreassen, 1998 m.fl.

74 Markedsførere er svært opptatt av spørsmål om brukernes forventninger, fordi det i utgangspunktet er de som avgjøre om brukerne oppretter kontakt med en tilbyder.

sjon. Både i privat og offentlig sektor er det derfor aktuelt å få avstemt brukernes forventninger i tråd med hva tjenesten i praksis kan gi dem. Erfaringen fra tjenestebruk vil korrigere tidligere forventninger – høye så vel som lave.

Linjen mellom forventning og erfaring er trukket fram spesielt i arbeider av Parasuraman, Zeithaml og Berry. De har lansert SERVQUAL, en mye brukt og omdiskutert måleskala i tjenesteforskningen. Dette instrumentet måler størrelsen på ”gapet” mellom brukernes forventninger til, og erfaringer med, mottatte tjenester (Parasuraman m.fl., 1988, 1991, 1993 og 1994; Zeithaml m.fl., 1996):⁷⁵

Exceeding the norm means high quality is received and falling short of the norm means low quality is received. (Teas, 1993, s.19)

Det er likevel ikke gitt at dette gapet har noen klar sammenheng med mål på brukertilfredshet. Betegnelsen *forventninger* synes for øvrig å bli brukt noe annerledes i tilknytning til tjenestekvalitet, enn i tilknytning til brukertilfredshet (Parasuraman m.fl., 1988). Brukernes forventninger til en tjeneste representerer ikke prediksjoner om hva de *vil* bli tilbudt, men heller hva de mener de *skal* eller *bør* bli tilbudt. Dette presiseres ytterligere av Parasuraman m.fl. (1990, s.12) som hevder at forventninger om tjenester ”(is) intended to measure customers’ normative expectations”, og at de representerer ”an ideal standard of performance”. Carman (1990) viser også til at forventninger om tjenestekvalitet omfatter normer, og at disse er basert blant annet på brukernes tidligere erfaringer.

Det kan være grunn til å se nærmere på betydningen av normer og forventninger, blant annet i tilknytning til et kvalitetsmessig ’*nok-nivå*’ (Oliver, 1996) og nivåer for ønsket og akseptert tjenestekvalitet knyttet til begrepet *toleransesone* (Zeithaml m.fl., 1996). Mye tyder på at kvalitetsbedring utover det brukerne ønsker, bør vurderes i forhold til kostnadseffektive faktorer. Det kan være økonomisk å øke kvaliteten i tråd med økt pris innenfor en såkalt toleransesone, mens det er lite å hente ved å bruke ressurser på økt kvalitet utover en øvre grense. Eventuelt oppnår man bare å øke brukernes forventninger gjennom en såkalt ”feedback loop”.

Tankegangen om at *forventet* ”tjenestestandard” måler brukernes normative forventninger, og at disse representerer en idealstandard for en tjeneste, er ganske utbredt (Parasuraman m.fl. 1985, 1990; Brown & Swartz, 1989;

⁷⁵ Woodside m.fl. (1989) peker på at Solomon har bidratt med et solid teoretisk grunnlag til de tre forskernes arbeid med å studere forventninger, erfaringer og tilfredshet i tilknytning til tjenestekvalitet.

Carman, 1990). Empiriske tester tyder imidlertid på at det er vanskelig å be-
grepsfeste forventninger til tjenester som idealstandard:

The results of a qualitative assessment of the SERVQUAL (Parasuraman & al. 1988, 1990) expectation (..) measures indicate that the measures lack discriminant validity with respect to the concepts of attribute importance, performance forecasts, and classic attribute ideal points. This suggests a considerable portion of the variance in the SERVQUAL expectation measures may be caused by respondents' misinterpretations of the question rather than to different attitudes or perceptions. Though somewhat less pronounced, similar discriminant validity problems were found for the ideal-point measure used to operationalize the EP (evaluated performance) perceived quality model. (Teas, 1993, s. 31)

Teas hevder at EP-modellen (jf. sitatet) er et verktøy til å løse noen av problemene som forbindes med *gapet* mellom forventet og erfart tjenestelevering som mål på tjenestekvalitet. Men selv om Teas' funn indikerer at brukernes vurdering av en utført tjeneste er et mer validt mål enn SERVQUALS "gap-mål" og mål på normert kvalitet, støttes ikke det fullt ut av teoretisk og empirisk forskning. Spørsmålet om hva som er det mest valide og nyttige målet på brukertilpasset tjenestekvalitet er fremdeles ganske åpent.

Man kan for øvrig følge Gaster (1995) i at høye forventninger gjerne skaper et mer *kritisk* utgangspunkt for brukernes vurdering enn det lave forventninger gjør. Tjenesteorganisasjoner kan selv bidra til å regulere kvalitetsegenskaper ved sine tjenester, ut fra *normer for ønsket kvalitet*, ved å ved å skaffe seg kunnskap om brukernes tilfredshetsnivå og atferdsintensjoner basert på deres *erfaring* med tjenestene. Brown & Swartz (1989) omtaler brukernes oppfatning av en tjeneste som "*experienced service*". Det virker naturlig å anta at oppfatninger basert på erfarte tjenester influerer på framtidige normer og forventninger til et tjenesteområde. Påvisningen av en sammenheng mellom atferdsintensjon og brukertilfredshet på den ene siden og brukertilpasset tjenestekvalitet på den andre (Cronin & Taylor, 1992; Anderson & Sullivan, 1990; Woodside m.fl., 1989) berører et sentralt og betimelig spørsmål for alle tjenesteorganisasjoner: Hvor bør listen legges – av hensyn til kostnader og eventuelt for å holde på lojale brukere (Zeithaml m.fl., 1996; Andreasson, 1998)?⁷⁶ '*Nok-nivå*', '*oppfyllelse*' og '*toleransesone*' er i denne sammenheng viktige stikkord med tilknytning til brukernes forventninger og normer for akseptert og ønsket tjenestekvalitet. Ut fra diskusjonen så langt er det grunn til å drøfte nærmere brukertilpassning og brukertilfredshet som kvalitetsmål.

⁷⁶ Slik barnehagemarkedet synes å fungere, blant annet etter innføring av kontantstøtten, er dette en relevant problemstilling også for barnehagesektoren. Det gjelder spesielt i kommuner med full eller nær full behovsdekning.

3.2.4 Brukertilpasning og brukertilfredshet som kvalitetsmål

Gjennomsnittlig uttalt tilfredshet eller misnøye hos brukerne synes uansett å indikere graden av brukertilpasset tjenestekvalitet (jf. avsn.3.2/3.5). I alminnelighet antas dette å gjelde både offentlige og private tjenester. Brukerne er opptatt av å få dekket et tjenestebehov (Mordal, 1997a; Bjørngaard & Mordal, 1998). De legger vekt på ulike aspekter eller deltjenester ut fra egne behov, ønsker og verdier, basert på tjenestens fortrinn og attributter, slik disse oppleves i bruken av tjenestene (Zeithaml, 1988)⁷⁷. Empirien synes imidlertid å knytte tjenestekvaliteten til vurderinger av behovsdekningen (Ringdal & Mordal, 1997). Brukertilpasset tjenestekvalitet er på den måten knyttet til relasjonen mellom brukere og tjenesteytere i førstelinjen, det som foregår der – på møtestedet – og den reaksjonen som samhandlingen med tjenesteyterne framkaller hos brukerne. Det er i denne konteksten begrepet brukertilpasset tjenestekvalitet må forstås i denne studien – som en forløper til tilfredshet eller misnøye hos brukerne (jf. avsn.3.2.2). I dette ligger også muligheten for at brukere i samme behovssituasjon legger ulik vekt på deltjenester i tilbudet.⁷⁸

Brukerperspektivet ('Bottom-up') viser rimeligheten i å definere brukertilpasset tjenestekvalitet som: *Grad av tilpasning mellom tjenestetilbud og brukerbehov*. Ikke minst med tanke på dannelsen av brukeroppfatninger basert på deltjenester i tilbudet, er dette en aktuell definisjon. Den påpeker krav til tjenesteyternes tilpassingskompetanse, og dermed også til deres evne og vilje til nær dialog og spontan fleksibilitet⁷⁹ mht. problem- og oppgaveløsninger. Denne typen krav antas å være substansielt ganske like innen ulike tjenesteområder.

Den nære sammenhengen mellom brukertilpasning og brukertilfredshet er basert på sentrale spørsmål: Hvem definerer brukernes behov, og hvem be-

⁷⁷ Jf. teori om middel-mål og personlig utbytte (avsn.2.4.2). Andre har tidligere påpekt betydningen av avviket mellom brukernes forventninger og opplevde tjenesteerfaring (Grönroos, 1982; Lewis & Booms, 1983).

⁷⁸ I barnehagen vil for eksempel noen foreldre legge mer vekt på pedagogisk opplegg og faglig innhold enn det andre gjør. Noen reagerer annerledes enn andre på personalets inngripen overfor egne barn og hvordan de blir behandlet. I skolen kan man likeledes anta at foreldre vektlegger fagenes betydning forskjellig, og at de har ulike syn på de enkelte lærerne. I kommunal hjemmehjelp er personlig stell og hygiene spesielt viktig for noen, mens det å få vasket gulv og vinduer regelmessig betyr mest for andre. Noen vektlegger sterkt måten de blir behandlet på, mens andre er mer opptatt av hva som blir gjort for dem osv. Hos legen kan for eksempel noen legge stor vekt på hvordan de blir mottatt, mens andre er mer opptatt av hva slags hjelp de får.

⁷⁹ Det betyr at tjenesteyterne (førstelinjen) må ha tilstrekkelig handlefrihet, kompetanse og vilje til å agere riktig "her og nå" i sin samhandling med brukerne – og i vurderingen av deres brukerbehov.

stemmer hva som er god kvalitet? Woodside m.fl. (1989) tar utgangspunkt i brukernes vurdering og hevder at '*service quality*' er en sammenlikning av forventningene til en tjeneste og utførelsen av den. Vurderingen er som nevnt også knyttet til oppfatninger av ulike typer *deltjenester* i tilbudet. En samlet brukervurdering vil da bygge på en oppsummering av mer eller mindre detaljerte opplevelser og begivenheter knyttet til tjenesteleveransen (Danaher & Mattsson, 1998).

Mattson (1992) påpeker betydningen av å bruke en verdiorientert tilnærming for å få fram et målt resultat av en tilfredshets*prosess*. Den tar utgangspunkt i to verdibaserte konstruksjoner, en *idealstandard* (utviklet ved læring) og *erfaringsresultater* fra møtestedet/førstelinjen. Det oppstår lett en negativ kognitiv skjevhet dersom erfaringene ikke når opp til idealet, noe som kan få negativ virkning på brukernes tilfredshet, slik som også omtalt foran (avsn.3.2.3) :

-(A) global attitude towards the encounter summarizing its very essence. Disconfirmation, however, is here proposed to take place on a "deeper" cognitive level, against an experience-based ideal standard (Mattson, 1992, s.28).

Brukertilpasning dreier seg om behovsdekning (jf. avsn.2.6) og som fenomen dreier det seg om kontekstspesifikke faktorer knyttet til møte- eller kontaktstedet, dvs. til førstelinjen. Det er snakk om tre dimensjoner som angir faktorer som berører forholdet mellom brukere og ansatte i førstelinjen. Til grunn for disse tre beslektede dimensjonene – som hver for seg angir hhv. en emosjonell (E), en praktisk (P) og en logisk (L) verdidimensjon – ligger en teori om *verdisfære* (Danaher & Mattsson, 1994a, 1994b, 1997):

E: Vennlighet, forståelse, lydhørhet, respektfull behandling, hensyntagen;⁸⁰

P: Fysiske fasiliteter som innvirker på tjenesteorganisasjonens aktiviteter i praksis: Lokaler, toalett- og garderobeforhold, sikkerhetsregler, rutiner for utførelse av arbeidsoppgaver osv.⁸¹

L: Generelt kan dette for eksempel dreie seg om læreplaner i skolen, forvaltningsopplegg, prinsipielle retningslinjer og rammer for virksomheten, åpningstider, pristilbud, informasjon, plassutnyttelse osv.⁸²

⁸⁰ Dette viser egentlig til sentrale serviceaspekter som brukere reagerer affektivt på, og som de er mer og mindre sensitive overfor, ut fra hvor avgjørende selve kjernetjenesten er for dem (jf. avsn.2.2.5).

⁸¹ Materielle og fysiske forhold på møtestedet, utstyr som er knyttet til utførelsen av tjenester, kan være viktig for brukerne og bety mye for et godt tjenesteklimaet i førstelinjen (jf. avsn.3.4.3/3.6).

⁸² Dette er forhold som i stor grad er knyttet til selve kjernetjenesten (jf. avsn.2.2.5). Innen fysioterapi kan det for eksempel dreie seg om faglige kunnskaper og opplegg for behandlingstyper, tilgjengelighet, ventekøer, pris, informasjon osv.

Disse tre dimensjonene finner støtte i forskning fra ulike fagdisipliner som filosofi (Hartman, 1973), psykologi (Elliot, 1969), pedagogikk (Lohman, 1968), sosialpsykologi (Austin & Garwood, 1977) og forretningsadministrasjon (Mattsson, 1992). Ifølge Hartman (1967) antas at $E > P > L$, dvs. at E-faktorene betyr mer for brukernes vurdering enn P-faktorene, som igjen betyr mer enn L-faktorene. Dette kan nok stemme i mange tilfeller, men for tjenester som er avgjørende for liv og helse (for eksempel hjertetransplantasjon), vil L-faktorene sikkert være vel så viktige som E-faktorene (jf. avsn.2.2.5).

For mange tjenestetyper virker det likevel rimelig at E-faktorene er spesielt viktige, fordi de berører personlige opplevelser og følelser hos brukerne. De omfatter situasjoner og forhold som er viktige i all samhandling, og som berører brukernes behov for å bli tatt på alvor. Praktiske forhold – P-faktorene – er viktige for tjenesteytere, og kan ha stor betydning for brukerne og deres vurdering, fordi de kan virke sterkt inn både på tjenesteklima og utførelsen av tjenester. Sikkerhetsregler kan for eksempel være avgjørende ved medisinsk behandling, likeså at helsetilbud inkluderer godt og nødvendig utstyr. L-faktorene er viktige fordi de har betydning både for tjenesters innhold og utførelse, og fordi de omfatter prisdannelse, åpningstider osv. Samtidig er L-faktorene knyttet til tjenesteyternes fagkompetanse og dugelighet, og danner slik et grunnlag for brukernes tiltro til dem.

En studie av Ostrom & Iacobucci (1995) skiller mellom begrepene *brukertilfredshet*, *verdi* og *atferds-* eller *handlingsintensjon* (jf. avsn.3.2.2) og klassifiserer ulike tjenestetilbud ut fra brukertilfredshet. Klassen av tjenester som krever liten grad av faglig ekspertise på høyere nivå betegnes som "Experience Services" – ES-tjenester. Disse skiller fra klassen av tjenester som krever høy faglig ekspertise på et mer abstrakt nivå, betegnet som "Credence Services" – CS-tjenester. Dette skillet gjøres til et teoretisk poeng.⁸³ I ES-klassen kan brukerne selv vurdere tjenestenes innholdselementer, mens brukere av CS-tjenester må basere seg på tiltro til den faglige kunnskapen hos tjenesteyterne. Dette har betydning for brukernes vurdering av tjenestene. Brukersituasjonen er dermed farget av type og klasse av tjenester: Hvor avgjørende viktig er tjenesten for brukerne (Purchases Low in Criticality – Purchases High in Criticality)? Dette kan også bidra til en nærmere karakteristik av *konteksten* brukerne vurderer ut fra.

⁸³ Følgende er gitt som eksempler på ES-tjenester: Hotels, Fast Food Outlets, Hair Salons, Checking Accounts. Følgende er eksempler på CS-tjenester: Tax Consultant, Psychotherapy, Physicians, Financial Investments.

Faglitteraturen gir et generelt empirisk belegg for at bådepris, kvalitet, vennlighet og individuell tilpasning (customization) av tjenester er viktig for brukerne. Men betydningen av en tjeneste kan variere, avhengig av konteksten, i.e. tjenesteklasse og ”criticality” (viktighetsnivå).⁸⁴ CS-tjenester med høy ”criticality” kan være dyrere og mindre avhengig for eksempel av tjenesteyternes vennlighet, enn tilfellet er for ES-tjenester med lav ”criticality” (jf. avsn.2.2.5). CS-tjenester er dessuten mer risikopreget enn ES-tjenester, fordi de er vanskeligere for brukerne å vurdere, og fordi viktighetsnivået berører brukernes oppfatning av konsekvenser ved tjenestefeil (Ostrom & Iacobucci, 1995). I den sammenheng kan Bolton m.fl. (1992) ha et poeng når de ikke uten videre godtar at tjenesteytere i seg selv inngår som hovedfaktor i brukernes oppfatning av tjenestekvalitet.

Det kan være viktig ikke å forveksle kjernetjenesten med generelle serviceaspekter, men begge deler kan likevel bidra mer eller mindre til det brukeren legger inn i sin vurdering – vanligvis ut fra opplevd behovsdekning, i.e. brukertilpasning. God service kan bidra mer til økt brukertilfredshet i noen tjenestekontekster enn i andre. I foreliggende studie er ikke skillet mellom brukernes vurdering av aspekter knyttet hhv. til service og kjernetjeneste nødvendigvis så viktig. Substansen i begrepet brukertilfredshet er knyttet til reaksjoner på tjenester som mottas – i hvilken grad en tjeneste ved å dekke brukerbehov, bidrar til behag og velvære, mestring, nytteverdi, intensjoner om gjenkjøp eller gjenbruk. Brukerne vurderer input (det de må gi) mot output (det de får) i sin vurdering. Det betyr at begrepet brukertilfredshet – hvis det blir operasjonalisert på en tilfredsstillende måte – kan indikere grad av brukertilpasset kvalitet på en mottatt tjeneste.

Imidlertid er det problemer ved en slik måling, knyttet for eksempel til reaksjoner på pris og valgmuligheter. Dersom prisen oppleves som svært høy, er det rimelig at forventninger og krav til tjenesten stiger. Da er det ikke sikkert reaksjoner på – og vurderinger av – en tjeneste, blir så positiv som dekningen av brukerbehovet skulle tilsi. Knapphet kan på sin side bidra til at tjenesten vurderes mer positivt enn dekningen av behovet tilsier, fordi tilgjengelighet i seg selv er viktig. Knapphet på et gode kan dessuten skape avhengighet til tjenestesystemet og gjøre det vanskelig å utrykke misnøye.

⁸⁴ Eksempel på low criticality: Forestill deg at du trenger et hotellrom til et rutinemessig forretningsmøte, og at du selv betaler. Eller i tilknytning til psykoterapi: Du ønsker å snakke med en psykiater fordi du har visse søvnplager. Eksempel, high criticality: Du trenger et hotellrom som imponerer, underbygger et godt inntrykk i møte med en svært viktig kunde. Eller: Du trenger psykiater for behandling over tid for å hankses med store sorgproblemer.

Både innledningsvis (jf. avsn.1.4.3) og i dette kapitlet (jf. avsn.3.2.1) tas det utgangspunkt i definisjonen av brukertilfredshet hos Oliver (1996). Den er antatt å være konsistent, med støtte fra aktuell teori og empiri i faglitteraturen. Førstelinjen har et avgjørende ansvar for tjenesteresultatet, det er der tjenestekvaliteten skapes i praksis.

3.3 Virksomheten i førstelinjen

To say that human performance varies (..) is to beg the question. To address the issue in purely managerial terms is to understate its importance and impact. For at its most elementary level, a service encounter is one human being interacting with another. (...) From any perspective, the service encounter is an important human activity. (Czepiel m.fl., 1986, s.3/s.4)

3.3.1 Møtestedets betydning for brukertilpasset tjenestekvalitet

En førstelinje – møtestedet mellom tjenesteyter og bruker/kunde – har som oppgave å dekke tjenestebehov for mer eller mindre klart definerte brukere.⁸⁵ Tjenesteytere i førstelinjen har relasjoner både til styringsnivå og tjenestebrukere. Czepiel m.fl. (1986) lister opp en rekke vesentlige trekk ved slike møtesteder (encounters), der samhandlingen blir kjennetegnet ved at:

- Virksomheten er formålsrettet – samhandlingen er målorientert;
- Tjenestene er spesifisert – møtestedet representerer utførelse av arbeid;
- Forholdet mellom tjenesteyter og -mottaker er spesielt,⁸⁶
- Møtestedet har begrenset virkefelt – med uttalte funksjoner og definert aktivitetsområde;
- Oppgaverelatert informasjonsutveksling dominerer og er svært viktig⁸⁷;
- Roller som er tildelt tjenesteytere og -brukere er definert,⁸⁸

⁸⁵ I private markeder definerer folk seg selv som kunder eller brukere. I det offentlige settes det kriterier for hvem som kan motta en tjeneste. Uansett kan det være viktig å ha kunnskap om tjenestebrukere som målgruppe for virksomheten (jf. avsn.2.3)

⁸⁶ Dette forholdet har begrensninger som på noen måter er mer stringente enn i private forhold, men som i visse situasjoner kan være svært liberale, med større åpenhet enn for eksempel overfor en venn, kollega eller ektemake.

⁸⁷ Fordelingen av oppgaverelatert informasjon i forhold til annen type informasjonsutveksling, kan imidlertid variere i ulike kontekster (jf. frisør og reisebyrå).

⁸⁸ En formålstjenlig samhandling mellom partene krever visse regler for at oppgaven skal bli utført. Dette skaper struktur for samhandling og rolleinnhold, og påvirker forbrukernes forventninger til ulike typer tjenesteytere. Ansatte i en bank forventes for eksempel å være oppgave- og serviceorientert og gi informasjon direkte knyttet til tjenesten. En fysioterapeut forventes i større grad å konversere om andre ting enn det som strengt tatt er knyttet til behandlingen. Barnehageansatte forventes å gi foreldre informasjon om hvordan barnet deres har det i barnehagen.

- Det oppstår temporære statusendringer.⁸⁹

Tjenestekvaliteten finner sin form på møtestedet. Tilrettelegging av arbeid og oppgaver i førstelinjen er derfor svært viktig. Parasuraman m.fl. (1985) og Zeithaml m.fl. (1990) framhever betydningen av å utvikle kvalitet på en slik måte at tjenesteyternes selvtillit og yrkesstolthet styrkes. Det forutsetter at de vet hva de skal gjøre og blir støttet i å gjøre det på en slik måte at de møter tiltro og oppmuntring fra brukersiden (Mordal, 1997; Bjørngaard & Mordal, 1998). Kvalitetsprosjekter i Storbritannia viser at dette betyr mye for tjenesteyternes tilfredshet og motivasjon (Gaster, 1995). Resultatet av tjenesteutførelse står og faller med tjenesteyternes innsats. De har en nøkkelrolle overfor brukerne og deres vurdering av en utført tjeneste (Bitner & Hubbert, 1994; Zeithaml m.fl., 1990). Av ti sentrale kjennetegn på virksomheter med god brukertilpasset tjenestekvalitet, knytter Congram & Friedman (1991) disse tre til førstelinjens tjenesteytere:

- De oppfyller krav til tjenestetilbud som organisasjonen stiller eller lover;
- De er bemyndiget til å bistå brukerne på alle slags måter, eventuelt også utover det de er forpliktet til.;
- De har tiltro til det organisasjonen står for;

Tiltro, tilhørighet og lojalitet til egen organisasjon bidrar til at tjenesteyterne lettere identifiserer seg med tjenesteorganisasjonen og dens oppgaver (Lawler, 1992; Ahrne, 1993) og tilpasser seg en ønsket atferd og væremåte overfor brukerne. Mowday m.fl. (1982) definerer disse begrepene som *en persons identifisering med og involvering i organisasjonen*. Tjenesteyterne må ha tro på, og akseptere, organisasjonens mål og verdier. Med økt lojalitet vier de mer tid, energi og evner til organisasjonen enn de ellers ville gjøre (Reichers, 1985; Lawler, 1992; Ahrne, 1993). Organisasjonslojale medarbeidere yter med større sannsynlighet enn ikke-lojale medarbeidere, tjenester som er i tråd med det organisasjonen ønsker.⁹⁰ Innsatsen avhenger av opplevd tilhørighet (Sager & Johnston, 1989; Ahrne, 1993; Boshoff & Mels, 1995), samt av viljen til å anstrenge seg utover det rent pliktmessige (Zeithaml m.fl., 1990). Tjenesteytere med et ”ideelt syn” på det de skal gjøre, kan imidlertid ha uklare og ambivalente mål for arbeidet (Lipsky, 1980). Hvis de også presses av mange krav, får liten støtte, føler seg alene og møter lave forventninger hos brukerne, kan de fristes til å ”kutte” hjørner og overse moralske forpliktelser. Generelle kravspesifikasjoner til førstelinjens arbeid berører ikke nødvendig-

⁸⁹ En advokat med høy sosioøkonomisk status kan ha klienter som står både lavere og høyere i sosiøkonomisk rang. Dette kan skape tvetydighet i rollekonstellasjonen eller bidra til skjerpet oppmerksomhet i samhandlingen.

⁹⁰ Det forutsetter imidlertid at styringsnivåets budskap er klart og entydig. Det gjelder ikke minst i spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet.

vis spesielle vurderinger fra brukernes side, og de trenger heller ikke å utelukke brukervedvirkning. Men brukertilpasset tjenestekvalitet krever oppmerksomhet i forhold til brukerdefinerte behov. Brukertilpasning dreier seg om en fordeling av definisjonsmakt, om hvem som bestemmer hvilke behov tjenesten skal dekke – hos hvem, og på hvilken måte (jf. avsn.2.6). Førstelinjens tjenesteytere har gjerne relevant fagkunnskap og profesjonell styrke på sitt område. Dermed kan de få et overtak i samhandlingsmønsteret med brukerne og se mer eller mindre bort fra deres vurderinger (jf. avsn.2.8).

Det er vanskelig å utvikle brukertilpasset tjenestekvalitet uten en idé om strategiske mål som – bevisst eller ubevisst – bestemmes ut fra verdier (Gaster, 1996). Dermed kan det lett oppstå motsetninger mellom de styringsmessige og politiske verdiene som ligger til grunn for førstelinjens virksomhet, og profesjonelle eller personlige verdier som preger førstelinjen. Dette virker inn på tjenesteyternes oppgaver og rollebruk – på resultatet av førstelinjens arbeid.

3.3.2 Førstelinjens roller og oppgaver

Resultatet av førstelinjens arbeid kan ha sammenheng både med tilgangen på ressurser, på fysiske omgivelser, tjenesteyternes kompetanse, evne og vilje til innsats osv. Selv om oppgaver og mål er klare, kan de være vanskelig for en førstelinje å omsette i praktiske handlinger. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom angitte mål og oppgaver, og tjenestekvaliteten slik den framkommer i praksis. En vesentlig forutsetning for å oppnå ønsket tjenestekvalitet er at tjenestene som skal utføres er spesifisert og beskrevet slik at tjenesteyterne vet både *hva* de skal gjøre, og *hvordan* de skal fylle rollen sin på en tilfredsstillende måte. Utførelsen av tjenester som svarer til det tjenesteorganisasjonen ønsker å tilby, avhenger i praksis også av tjenesteklima og kultur i førstelinjen, holdninger og kompetanse hos tjenesteyterne (Parasuraman m.fl., 1988 og 1994; Zeithaml m.fl., 1990) slik jeg tidligere har vært inne på.

Brukernes vurdering av tjenestekvaliteten setter søkelyset på tjenesteyternes rollesituasjon, myndiggjøringen av dem, og måten de utfører tjenestene på. Dette er forhold som styringsnivået kan ha innflytelse på gjennom interesse og engasjement for kvalitetsspørsmål, avgjørelser som har med møtestedets virksomhet å gjøre, veiledning, deltakelse og støtte til førstelinjens arbeid. I tråd med dette har Singh (1998) definert to hovedfaktorer forbundet med tjenesteyternes rolleforståelse, nemlig *rollekonflikt* og *rolleforvirring* eller *rolleusikkerhet*. Rollekonflikt oppstår når forventninger og krav til rolle innehaveren (fra styringsnivå og brukere) ikke samsvarer. Rolleforvirring refererer til opplevd mangel på informasjon som trengs for å utføre oppgaven på adekvat

måte, men kan også referere til usikkerhet om hva som forventes fra ulike hold. Singh viser også til begrepet *role overload* som peker på situasjoner der kravet til rolleinnhaver overstiger evner og motivasjon. Alle tåler ikke like mye stress. Noen kan yte gode tjenester tross manglende ressurser, mens andre, tross god tilgang på ressurser, ikke oppnår spesielt gode brukerresultater. Rollestress hos ansatte i førstelinjen kan ha stor betydning for tjenestekvaliteten og underbygges ifølge Khan m.fl. (1964) begrepsmessig omtrent på denne måten:

- Rolleinnhaver opplever andres krav og forventninger som stressende når han eller hun tror det er konflikt (mellom kravene), usikkerhet (om forventninger) eller at rollen er for krevende (mht. forventninger og krav);
- Opplevd stress skyldes psykologiske disposisjoner og andre personlige kjennetegn ved rolleinnhaveren;
- Vedvarende stress overskygger sannsynligvis rolleinnhaverens personlige ressurser og har dermed en negativ virkning på atferd og personlig oppnåelse (jobbtilfredshet og oppgaveutførelse);
- Grensesprengere samhandler med andre (brukere, kolleger, overordnet) i mange og ulike situasjoner. På den måten skaffer de seg informasjon, retningslinjer, oversikt over oppgavekrav og assistanse.

Singh (1998) stiller spørsmål ved en antatt lineær sammenheng mellom rollefaktorer, jobbattributter (autonomi, feedback, jobbvariasjon, medbestemmelse) og jobbresultater (jobbutførelse, tilfredshet, organisasjonstilørighet, anspennelse, intensjoner om jobbskifte). Han viser til empiriske funn som tyder på at sammenhengene er mer komplekse enn de ofte framstilles i faglitteraturen. Singh refererer blant annet til Selye (1956) som brukte kliniske studier fra Yerkes & Dodson (1908) til å fastslå at rollefaktorer og jobbutførelse er relatert gjennom en omvendt U-kurve funksjon: Både høye og lave verdier på rollefaktorene kan bidra til dårlig jobbutførelse. På et mellomnivå kan rollestress virke positivt og anspore til økt innsats. Dette er fenomener som ikke er ukjente i moderne arbeidslivsforskning.

Champoux (1978) antok med utgangspunkt i aktivitetsteori (Malmö, 1959) at spesielt høye verdier på jobbattributter kan virke negativt som følge av overstimulering. Singh (1998) fastslår imidlertid at det fremdeles gjenstår å teste hypotesen om overstimulering. Det samme gjelder mulige interaksjonseffekter mellom rollestress og jobbattributter. Karasek (1979) og Xie & Johns (1995) har for øvrig påpekt at høye nivåer på jobbattributter blant dem som opplever mye rollestress, kan forverre jobbresultatene, i.e. både jobbtilfreds-

het og oppgaveutførelse. Studien til Singh (1998) – som gjaldt selgere (i mange forskjellige foretak over hele USA) – er interessant i forhold til det teoretiske perspektivet for denne studien (jf. avsn.2.4), fordi resultatene gir støtte til sentrale hypoteser om hva rollestress og jobbattributter betyr for ansatte i førstelinjen:

- Stresselementer (rollekonflikt, forvirring, overlessing⁹¹) har negativ lineær sammenheng med jobbutførelse, tilfredshet og organisasjonstilhørighet, og positiv lineær sammenheng med anspennelse og intensjoner om jobbskifte;
- Jobbattributter (feedback, medbestemmelse, jobbvariasjon, autonomi) har en omvendt U-formet sammenheng med jobbutførelse, jobbtildfredshet og organisasjonstilhørighet, og en negativ lineær sammenheng med anspennelse og intensjoner om jobbskifte;
- Jobbattributter og rollestress har signifikante samspillseffekter på oppgaveutførelse, jobbtildfredshet, tilhørighet, anspennelse og intensjoner om jobbskifte.

Førstelinjens tjenesteytere trenger rollestøtte for eksempel i form av opplæring, utvikling, briefing, støttetjenester og lignende – for å sikre en ønsket tjenesteleveranse, og som grunnlag for kommunikasjon og dialog med brukerne (Albrecht & Zemke, 1985; Johnson, 1996; Hurley & Hult, 1998). Manglende rollestøtte kan skape likegyldighet overfor oppgavene og undergrave viljen til å gjøre godt arbeid. Stor handlefrihet kan gi både gode og dårlige resultater, fordi den gir tjenesteyterne mange valgmuligheter.

I begrepet '*empowerment*' (myndiggjøring) ligger en forutsetning om at folk selv kan definere problemer og finne løsninger. Tjenesteytere kan bruke ulike mestringsstrategier for å takle brukerbehov. Medbestemmelse øker følelsen av kontroll og mestring, det gir positive psykologiske jobbresultater og har en gjennomgående positiv effekt på tjenesteyternes innsats (Singh, 1998). Jobbvariasjon synes å styrke tilhørigheten, mens feedback øker jobbtildfredsheten. Atmosfæren, kulturen som preger tjenesteytere og møtested, farges av tilbakemeldinger fra brukerne, de ansattes reaksjoner på disse og på egne arbeidsresultater. Tilbakemeldinger fra brukerne kan for øvrig være subtile eller mangle av ulike grunner.⁹²

⁹¹ Overlessing er vår oversettelse av overload, jf. role overload

⁹² Tilbakemeldinger kan skje både i form av aktiv positiv eller negativ reaksjon fra brukerne, eventuelt i form av passivitet og likegyldighet. Det kan være mye opp til tjenesteyterne hva som kommer ut av slike tilbakemeldinger. De kan oversees, eller de kan brukes som et nyttig utgangspunkt for dialog med brukere i grupper eller enkeltvis.

Hackman & Oldham (1976) presenterer en modell for jobbattributter som tilsier at jobbvariasjon motiverer ved å gjøre arbeidet meningsfullt, og at feedback bidrar til å øke tjenesteytneres tilfredshet ved å formidle kunnskap om resultatene. Det oppleves likevel ikke alltid som noe positivt. Effekter av autonomi (myndiggjøring) i arbeidet synes ofte å være begrenset til jobbtilfredshet, mens roller som oppleves svært krevende, synes å bidra til økt organisasjonstilhørighet.

Dersom jobbvariasjonen er begrenset, vil rollekonflikter lett virke negativt, ikke minst for brukerrettet tjenestekvalitet. Høy jobbvariasjon kan fungere som en buffer. Hvis dette er riktig, gir det grunnlag for refleksjoner. Jo bedre kunnskap styringsnivået har om hva som motiverer tjenesteyterne, jo bedre er grunnlaget for et effektivt, produktivt og formålstjenlig arbeid (Cherniss & Kane, 1987). Mangel på bekreftelse og belønning bidrar neppe til utviklingen av gode rolleomgivelser, tilfredshet og stolthet over oppnådde resultater. Dette er forhold som heller aktiveres gjennom motiveringsfaktorer som underbygger tjenesteytneres selvfølelse og selvtillit, og her er spørsmålet om rollestøtte et sentralt tema. Ut fra dette er det rimelig å rette søkelyset på spørsmål om rammebetingelser og organisasjonskultur.

3.3.3 Rammebetingelser og organisasjonskultur

Tjenesteytneres arbeid og væremåte, deres utøvelse av forståelse og skjønn, innslag av motivasjon og dugelighet (self-efficacy), er også influert av gitte rammebetingelser og kulturelle forhold. Styringsnivået beslutter retning og innhold for førstelinjens virksomhet ut fra lover, forskrifter og eventuelle lokale bestemmelser, og foretar disposisjoner ut fra gjeldende normer og ressursituasjon. Når arbeidet i førstelinjen settes i fokus, er det videre naturlig å vende blikket mot rådende organisasjons- og profesjonsteori.

Brukerorientering (market orientation) er et organisasjonsgjennomtrengende utslag av *brukerforståelse* (market intelligence). Begrepet rører ved en rekke forhold: dagsaktuelle og framtidige brukerbehov, spredning av innsikt på tvers av avdelinger og responsvillighet, dvs. evne og vilje til forståelse av brukerbehov (Kohli & Jaworski, 1990; Hayden, 1992; Uttley & Hooper, 1993; Mordal, 1995a, 1995b, 1997a). Spørsmålet om brukerorientering er knyttet til organisasjonenes interesse og engasjement for arbeidsresultater (job performance) som er brukertilpasset. Det er snakk om en individuell holdning hos førstelinjeansatte, så vel som en egenskap ved organisasjonskulturen. I

begge tilfeller kan spørsmål om brukerorientering knyttes til ansattes rolleforståelse, tilpasningsevne, dugelighet og jobbtilfredshet.

Poenget i dette er at rammer og betingelser for tjenesteproduksjon også kan virke inn på brukernes tilfredshet og vurdering av tjenester. Det kan riktignok variere etter måten tjenesteyterne forholder seg til rammeverket på, og måten de utfører arbeidet på. Da tenker man blant annet på forhold knyttet til teknologi (menneske – maskin), møtested/lokalisering (hjemme – i tilbudslokale), innhold (fysisk, kognitivt, emosjonelt – abstrakt eller konkret/berørende), formalisering (tilpasningsmuligheter),⁹³ kompleksitet (funksjon av deltjenester), tidsfaktor,⁹⁴ og forbruksenhet (person/gruppe)⁹⁵.

Brukerne blir mer eller mindre berørt av slike forhold – direkte eller indirekte gjennom tjenesteyternes reaksjoner og holdninger, vist ved ulike handle- og væremåter. Rammeverket rundt førstelinjens virksomhet vil delvis regulere, delvis øke eller begrense, handlefriheten i prioriteringen av faste arbeidsoppgaver og muligheten til å ta individuelle hensyn.⁹⁶

Dersom førstelinjen i liten grad har retningslinjer som ivaretar brukerinteressene, kombinert med stor handlefrihet og definisjonsmakt hos tjenesteyterne, kan den korporative kulturen lett bli produkt- og produksjonsorientert (Hayden, 1992), dvs. preget av innovervendte interesser (Uttley & Hooper, 1993). I praksis har endringstiltak i offentlige tjenesteorganisasjoner ofte tatt mer hensyn til interne enn til eksterne forhold (Sehested, 1992; Koch, 1992; Mordal, 1995 og 1997). Det har sammenheng med profesjonsinteresser og definisjonsmakt innen tjenestesystemet, så vel som ytre forhold, lite preget av konkurranse. I en utovervendt kultur vil ansattes holdninger og handlemåter være rettet mot brukerbehovet, en orienteringsmåte som sørger for å framskaffe kunnskap om, og tilfredsstille, brukerbehov. Interessante funn hos Chatman & Barsade (1995) – fra en studie om personlighet, organisasjonskultur og samarbeid – viser at tjenesteytere med stor sannsynlighet handler i

⁹³ Czepiel m.fl. (1986) viser til Bell (1981), Brown & Fern (1981) og Kelly & George (1980) når de fastslår at formaliseringen øker med økt standardisering, rutinisering og systematisering.

⁹⁴ Hjemmehjelp, skole og barnehagen er eksempler på tjenestetilbud som ikke bare er komplekse gjennom sammensetningen av mange ulike deltjenester; dette er tilbud som varer ved, ofte over et lengre tidsperspektiv.

⁹⁵ Brukerenhet i forhold til en førstelinje kan være både person, hushold eller pårørende blant nære slektninger.

⁹⁶ Barnehagesektoren er eksempelvis preget av førskolelærere som i kraft av sin profesjon har stor definisjonsmakt i spørsmål om tjenestetilbudets innhold. I noen tilfeller kan handlefriheten være omfattende, også innenfor barnehagelovens rammer. En såkalt *rammeplan* har i senere år vært et sentralt virkemiddel i utformingen av lokale tilbud, men det er likevel stor frihet til lokale bestemmelser: prioriteringer om hvem som skal tildeles plass, utforming og omfang av plastyper, budsjettammer, foreldrebetaling, streng eller liberal økonomistyring. Alt dette setter rammer for arbeidet i barnehagene.

samsvar med det som *kreves*, hvis de har nødvendig kompetanse, kunnskap og *tilbøyelighet* til å gjøre det. Et vesentlig kjennetegn ved omstillinger med god virkning og liten turbulens, er en omfattende *kommunikasjonsprosess* i organisasjonen før, under og etter en omstilling:

En dialog, hvor det blir skapt erkjennelse, forståelse og legitimitet, skaper tillit og trygghet. De berørte vil vite så nøyaktig som mulig hvorfor omstillingen kommer, hva som vil skje, hvordan, og hva virkningene for den enkelte blir. (Eikefjord, 1998, s.25)

Dette fører over til en nærmere drøfting av tjenesteyternes kompetanse og dugelighet (i betydningen å kunne utføre noe ut fra egen kraft og evne).

3.3.4 Kompetanse og dugelighet

Fagkunnskap, personlig dugelighet, evne og vilje hos tjenesteytere til å tilpasse seg relevante brukerbehov, kommer til uttrykk i tjenesteresultatet. Deres kompetanse og evne til å takle brukerproblemer kreativt og profesjonelt, vil ofte være en avgjørende faktor bak brukernes vurderinger. Formell utdanning og opplæring kan for øvrig bidra både til økt og redusert endrings- og tilpassningsvilje hos tjenesteyterne (Bjørngaard og Mordal, 1998). Det kan blant annet ha å gjøre med at erfaring, innsikt, kreativitet og faglig skjønn også farges av personlige holdninger og meninger. Disse kan videre være farget både av personlige egenskaper og den korporative kulturen som omgir tjenesteyterne. Tjenesteyternes utførelse av tjenester kan også påvirkes gjennom samhandlingen med brukerne (Schneider, 1973) og er ikke minst avhengig av deres evne til å takle problemene profesjonelt – på en måte som ikke står i strid med krav om brukertilpassning.

3.3.5 Profesjonsinteresser

Profesjoner kan betraktes som sosiale konstruksjoner med utspring i bestemte sosiale, politiske og kulturelle forhold. På helse- og omsorgssektoren er profesjonene sterkt knyttet til bestemte fagkunnskaper og verdier (Berg, 1987; Erichsen, 1996). Det ligger i sakens natur at motsetninger kan oppstå både mellom ulike profesjonsinteresser og brukerinteresser. Det kom blant annet til uttrykk i evalueringen av forsøk med Offentlige Service Kontorer – OSK – (Lunde m.fl., 1997). Brukerinteressene sto i fokus og ble vel ivaretatt; men erfaringene ellers var ikke udelt gode. *Kulturkollisjoner* kunne gjøre samordningen tung og vanskelig. Det er ikke bare enkelt å røre ved *etablerte ord-*

*ninger og linjeprinsipper.*⁹⁷ Evalueringen avslørte profesjonsinteresser som kom til uttrykk på ulike måter i lokale OSK-ordninger. Av det mer negative, men forståelige slaget, var nettopp forhold som kunne knyttes til profesjonenes fag, erfarings- og verdigrunnlag.

Det er nærliggende å peke på profesjongrensene mellom førskolelærere og lærere i barneskolen. Gjennomføringen av 6-års reformen førte til omfattende diskusjoner om hvem som best kunne ivareta lære- og utviklingsbehovet hos 6-åringene. Konfliktene er knyttet til spørsmål om definisjonsmakt og situasjonskontroll. For en fagutdannet utøver er det viktig å få gjennomslag for egen problemdefinisjon, egen forståelse av virkeligheten – og eget syn på nødvendige tiltak. Faglige interesser er knyttet til arbeidsforhold, med vekt på oppgave- og arbeidsdeling, samt utøvelse av faglig myndighet. Utdannelse og yrkesmessig prestisje kan gi grunnlag både for vurderinger og kontroll over spesielle arbeidsoppgaver – politisk-juridisk, i forhold til publikum og offentlighet, og i forhold til en arbeidsplass. En tidligere stortingsmelding (St.m. nr. 45, 1998/99) understreker et dilemma som myndighetene står overfor i denne forbindelse:

På den ene siden (må) sterke og uavhengige profesjoner i mange tilfeller betraktes som et svar på reelle samfunnsmessige behov. Men på den andre siden (kan) det ikke tas for gitt at profesjonene under enhver omstendighet primært tjener samfunnet. Ved at grupper får gjennomslag for en tett kopling av kompetansekrav til utdanningskrav, kan det lett skje at kompetansekravene (fungerer) mest som beskyttelse av bestemte yrkers posisjon i arbeidsmarkedet. (Det kan oppstå kunstige utdanningsbehov (og) misforhold mellom yrkers kunnskapsgrunnlag og de problemene de er satt til å løse. (Erichsen, 1996, s.26)

Erichsen påpeker problemer som kan oppstå i grenseflaten mellom profesjoners kompetanseområder og deres rett til å definere skillet mellom faglige og ikke-faglige oppgaver. I stortingsmeldingen løftes en advarende pekefinger mot tendensen til å gi formell kompetanse enerett til posisjoner som åpner for vidtrekkende beslutninger i konflikt med prinsippet om folkestyre. Mange tjeneste- og politikkområder knyttet til folks dagligliv og livskvalitet, gjør det nødvendig å ha blick for mangfoldet og kontrastene i ulike kunnskapssyn. Variasjon i kunnskap og utdanning er til dels forbundet med ulike verdimesse ståsteder i synet på hva man mener bestemte offentlige tjenester er og bør være.

⁹⁷ Uttalelser fra deltakende aktører på ulike nivåer i offentlige tjenestesystemer gjengitt i Stat & Styring, nr. 2, 1997 (s.42): *Publikum fornøyd med servicekontorene – men sentrale etater brummer.*

Torgersen (1994) hevder at aktiviteter som visse yrkesposisjoner i alle fall skal være beskjeftiget med, ofte vil ha en noe løs sammenheng med tjenesteytneres faktiske utdanning. Noen yrkesgrupper har pålagte oppgaver som egentlig faller utenom deres formelle fagkunnskap. Påstanden er interessant, for eksempel i forbindelse med omtalen av en undersøkelse som viser at eldre i små kommuner får mest hjelp:

Det er interessant at det er personer som tilhører en annen lov, nemlig kommunehelsesloven, som tildeler hjelp under sosialtjenesteloven. (Karen Christensen, i Forskning, mai – nr. 3, 1999)

Skoler og barnehager stiller bestemte krav til fagpersonenes utdanning. Disse har gjennom lovverket en godkjent faglig status og har fagorganisasjoner som søker innflytelse på offentlige målsettinger og prioriteringer innen eget yrkesområde. Forholdet til publikum og offentlighet reguleres gjennom gjeldende normer og regler med føringer på gruppens medlemmer og den myndigheten de har.

Ved å synliggjøre egen virksomhet gjennom massemedier, tidsskrifter, bøker osv., utvikles og opprettholdes en faglig og positiv image som befester deres posisjon. De prøver å påvirke gjennom offentlig debatt, underbygge krav om kontroll over bestemte arbeidsoppgaver, og utnytte opinionen politisk til sin fordel. Førskolelærere er kortutdannede profesjonelle (Torgersen, 1998) og tilhører en nyere yrkestype. De begrunner sine interessekamper med spesialutdanning, faglig innsikt og kunnskap. I tillegg retter de oppmerksomheten mot hardt slit, stress og overarbeid. Dette er proletære drag, kombinert med sosiale aspirasjoner. Torgersen peker på en rekke spesielle forhold ved yrkesgrupper med kortere fagutdanning. I motsetning til tidligere profesjonelle som fungerte i større isolasjon, har man nå ofte nær kontakt med yrkesfeller. Innslaget av kollegakontakt, reglementer, håndbøker, skriv og lignende kollegiale premisser, har vokst kraftig. Ny teknologi, seminarer og konferanser letter formidlingen av hva man gjør, for eksempel i ulike kommuner:

Styrkingen av de profesjonelle miljøene fører til en nasjonal standardisering som har et spent forhold til en profesjonell arbeidsform, med stor vekt på lokalt skjønn. Byråkratisering – i teorien normalt sett som å stå i spenningsforhold til profesjonalisme – er paradoksalt nok nettopp båret fram av profesjonelle interesser. Det er også en klar motsetning mellom profesjonalisme og forestillingen om at kunden (eller brukeren) alltid har rett, en forestilling som er vanlig når man legger vekt på brukerstyring. (Torgersen, 1998, s.4)

Denne motsetningen er sentral i forhold til denne studiens problemstilling. Ut fra et anerkjent faglig kompetanseområde kan fagfolk kreve selvstendighet og

kontroll i sin yrkesutøvelse og definerer av brukerbehov, uten medvirkning fra brukerne. Mangel på fagfolk kan gi økt makt i lønnsforhandlinger (jf. dagens situasjon for sykepleiere og lærere), noe som i praksis betyr en omfordeling av ressurser til tjenesteytere framfor brukere. Praktisk arbeidsdeling innen offentlige omsorgstjenester er ofte tuftet på lokale forhandlinger og opprettholdes gjennom vaner, rutiner og lokale regler. Avtalene avspeiler fagutøvernes myndighet i praksis (Abbott, 1988). Arbeidsavtalene kan være ganske uoversiktlige og dessuten bryte med faggrensener formulert i lovs form, og publikums oppfatninger av yrkesutøverne (Feiring, 1992). Torgersen (1998, s.12) konkluderer med at profesjonaliseringen av kommunal virksomhet har styrket andre yrker enn de gamle profesjonene:

De er i betydelig grad byråkratisert, og denne byråkratiseringen har begrenset den profesjonelle autonomi. Men denne prosessen – knyttet til perfektioneringen av de kommunale tjenestene – blir i betydelig grad båret fram av de nye profesjonene, som med støtte i opinion og forbedringskrav skjærer standarder, og som i betydelig grad gjør dette på riksnivå.

3.4 Myndigheter, overordnet styring og ledelse

3.4.1 Lover og forskrifter

Lover og forskrifter gir rammer for prioriteringer og måter spesielt offentlige tjenestetilbud kan tilrettelegges på. Men miljøkrav er eksempel på at også private foretak kan berøres av pålegg som kan regulere tjenesteproduksjon. Det kan for eksempel være snakk om tiltak som i større eller mindre utstrekning sikrer personvern eller brukernes rettssikkerhet i forhold til tilgjengelighet og tjenestebruk. Tilbudene skal på den ene siden kunne tilpasses lokale forhold og kollektive hensyn. På den andre siden stiller folk også krav om rettferdighet og likeverdighet i tildelingen, spesielt av offentlige tjenestetilbud. Distriktpolitikken berører både privat og offentlig sektor, med krav om dekning av brukerbehov på en tilnærmet likeverdig måte over hele landet. Dette er forhold som selvsagt også inngår i brukernes vurdering av mottatte tjenester. Sanderson (1996) peker på et åpenbart paradoks ved tjenestekvalitet sett i lys av en *legitimerings*diskurs. Siktemålet er å finne en legitim tolkning av kvalitetsdiskursen i en videre kontekst av rådende idéer om myndighetenes oppgave i å fremme sosial velferd. Styringens mål er blant annet å skape muligheter for privat virksomhet og underbygge evnen til effektivitet i leveringen av offentlige tjenester – og i oppnåelsen av resultater som holder kvalitetsmessige mål for brukerne:

(..) the objectives of meeting social needs and achieving social justice and, finally, outline the role for evaluation in promoting social learning as the basis for achieving effectiveness in public services. (Sanderson, 1996, s.92)

Utveksling av informasjon mellom det offentlige og innbyggerne har betydning for relasjonen mellom demokrati og offentlige velferdstilbud (Gawthrop, 1998a). Denne relasjonen må fungere og være et klart styringsmål, hvis demokratiske verdier som frihet, likhet, rettferd og ansvar skal bli realisert:

. . . in the context of a positive policy-oriented state, administration becomes the primary service-delivery system for democracy and, in effect, the principal manager of democracy's end products. (. . .) The primary 'thing' to be delivered by the administrative system is education designed to enhance the qualitative well-being of the citizenry by constantly integrating the fundamental humanistic imperatives of democracy into a viable and dynamic sense of community, civility, and the common good. (Gawthrop, 1998b, s. 764-765)

Gaster (1995) stiller en rekke sentrale spørsmål i tilknytning til arbeid med kvalitetsspørsmål. Dette er spørsmål som styringsnivået bør kunne respondere på i overensstemmelse med lovverk og andre bestemmelser fra overordnet myndighet:

- Hva er det som skal måles?
- Er tjenesten – og type kvalitet som er knyttet til den – blitt definert?
- Hva ønsker man å oppnå?
- Er målene kjent og akseptert av dem som skal yte tjenesten?

Gallagher (1989) viser til at tjenesteorganisasjoner som ønsker at førstelinjen utfører gode, brukertilpassede helsetjenester, har vært nødt til å foreta nøyaktige målinger, basert for eksempel på oppfatninger hos pasienter og tidligere pasienter i helsesektoren. I denne sammenheng kan det oppstå konflikter mellom mål som refererer seg til et høyt samfunnsmessige nivå og mål som har tettere tilknytning til behov på et mer lokalt plan, blant grupper og enkeltpersoner. Dette gjelder innenfor ulike områder som edruskapspolitikk, offentlig skole, barnehage, sosialhjelp, kraftutbygging, turisme osv., ikke bare i helsepolitikken. Lokale og personlige interesser kan lett komme i konflikt med mål som er satt av sentrale myndigheter. Selv om bestemmelser er basert på demokratiske prosesser, kan motstridende målstrukturer bidra til at arbeid og oppgaver på lokalt nivå blir annerledes og får andre konsekvenser for brukernivået enn det som er tilsiktet fra høyere hold. Dette drøftes i følgende avsnitt.

3.4.2 Lokale krav og tilpasninger

Dagens sentrale myndigheter understreker at offentlig forvaltning skal legge større vekt på kontakten med brukerne, være lydhør og tilpasse seg aktuelle brukerbehov. Slik det framstilles i en forvaltningspolitisk redegjørelse for Stortinget (11. januar 1994), er dette blant offentlig sektors hovedutfordringer rundt årtusensskiftet.

Statskonsult (1996) slår fast betydningen av at en offentlig forvaltning har som utgangspunkt at behov ikke bare må være uttalt eller underforstått, men også dreie seg om hva som er *avklart* med brukerne. Behov og krav må derfor vurderes og settes inn i et totalbilde og bygge på mål som virksomheter lokalt kan forholde seg til. Løsningene må kunne fungere i praksis, og de må være konkrete i forhold til kvalitetsmål og lokale behov. Forholdet mellom de ulike forvaltningsnivåene, og resultater av virksomheten innen de enkelte nivåene, kan tyde på at denne målsettingen er vanskelig å oppfylle.

Statskonsult (1991) fastslår imidlertid at offentlige tjenester innfrir kvalitetskravene når de

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

Dette er krav som i seg selv sier lite om hvem som avgjør hva, blant annet ved behovsdefinering. Hvilke behov – hos hvem – skal og bør tjenesten dekke? Skal et trangt kommunalt budsjett være avgjørende? Skal brukerbehovene defineres alene av fagfolk og/eller tjenesteytere (produkt- og produksjonsorientering), eller skal brukerne få medvirke (jf. avsn.2.6)? Alt etter ståsted kan behov defineres forskjellig (Bradshaw, 1972; McKillip, 1987; Mordal, 1993; Ringdal & Mordal, 1997).⁹⁸ Med mindre det finnes en klar politikk og en fast verdiramme, er det vanskelig å si hva som er bra, og hva som er dårlig kvalitet (Gaster, 1995). Det bør derfor være et mål for styringen å sørge for at politikk

⁹⁸ Behov kan defineres *normativt* av eksperter og fagfolk, som *følte* eller *uttrykte* av enkeltindivider (behovseiere) - eller de kan begrunnes i *sammenlikninger* mellom befolkningsgrupper (for eksempel ved rettighetsvurderinger). Det siste kan være tilfelle i forbindelse med trygdesaker, når man baserer resulater på hva som gjelder for definerte pasientgrupper.

og verdiramme blir nærmere avklart innen ulike sektorer og tjenesteområder. Dette er noe av det som skal belyses nærmere i denne studien.

3.4.3 Styringsnivåets ansvarsområde

Det er styringsnivåets ansvar å påse at førstelinjens tjenesteyting svarer til ønsket kvalitetsnivå. Kravet om brukerorientering tilsier at arbeidsoppgavene da må utføres på en slik måte at tjenestekvaliteten er brukertilpasset. Service- og kvalitetserklæringer (avsn.3.5.2) er sammen med metoder for å måle tjenestekvalitet, eksempler på hjelpemiddel som kan bidra til måloppnåelse. Men dette forutsetter at brukerne får medvirke i utformingen av erklæringene slik idealet tilsier:

However, consumerism has become powerful as an ideal; the public still has little direct influence over the design and evaluation of public services. (Joyce, 1998, s.20)

En slik medvirkning avhenger blant annet av lokal initiering og vilje til brukerorientering. Styringsnivået har ansvar for å etablere førstelinjer med god tilpasning mellom tjenester og brukerbehov. Alle førstelinjer omfatter en form for målrettet samhandling mellom yter og bruker, selv om brukernes forventninger, og tjenesteyternes atferd, varierer innen og mellom tjenesteområder. Brukertilpasset tjenestekvalitet krever innhenting av informasjon som både kan måle og forbedre praktisk utførelse og leveranse av tjenester (Nash, 1996). I forhold til møtested og tjenesteresultat har brukerne ulike forventninger til sin egen og tjenesteyternes roller (Czepiel m.fl., 1986). Det er begrunnet både i brukernes oppfatninger og situasjon, kjennetegn ved tjenesteyterne og trekk ved tjenesteproduksjonen (jf. figur 3-1). Styringsnivåets oppgave er å få til et best mulig samspill mellom disse faktorene ut fra aktuelle mål og den image som tjenesteorganisasjonen ønsker å fremme. Det er viktig å finne fram til felles elementer som underbygger tilfredshetsnivået hos brukerne enten de kjøper flybillett eller får utført en banktjeneste. Dette peker blant annet på generelle serviceaspekter ved tjenesteleveranser (jf. avsn.2.2.4).

Figur 3-1 gir en oversikt over forhold som tjenesteorganisasjonen må ta hensyn til ved utførelsen av tjenester i førstelinjen. Styringsnivåets oppgave er å finne ut hvilke forventninger det er rimelig å stille til *'det gode møtestedet'*. Disse forventningene omfatter brukersiden så vel som faglige og økonomiske hensyn knyttet til tjenesteproduksjonen, regulerings- og lovbestemmelser. For å kunne avgjøre realiteter knyttet til tjenesteproduksjonen, må styringsnivået ha nødvendig kunnskap om hvordan tjenestene konkret skal utformes innenfor

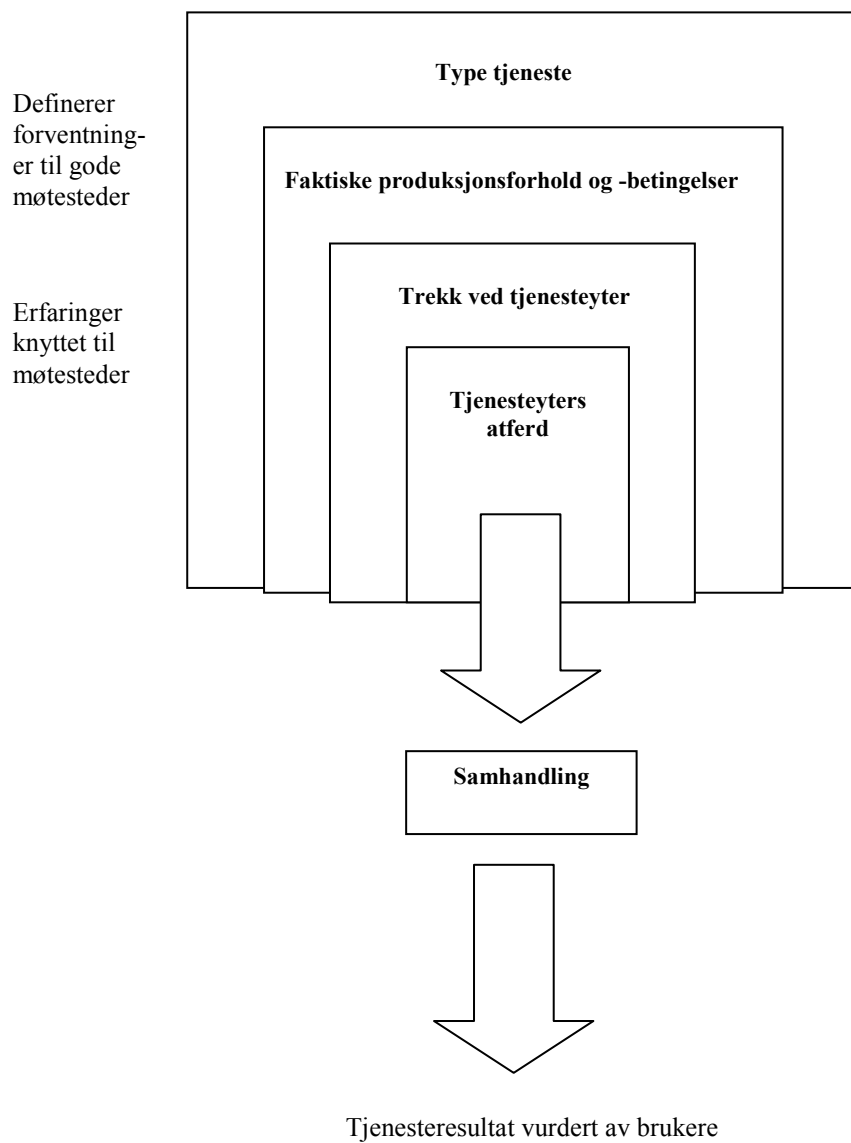
en gitt og lovregulert ramme. Både tjenesteyternes og brukernes erfaringer er viktige rettesnorer i styringsnivåets arbeid med å kvalitetssikre tjenester ut fra gitte betingelser.

Styringsnivå med ansvar for mange møtesteder kan vurdere og sammenlikne erfaringer fra disse virksomhetene.⁹⁹ Schneider & Bowen (1995) gir eksempler på styrings- og ledelsespraksis som kan bedre førstelinjens tjenesteklima. En slik praksis starter med å identifisere hva brukerne (ev. markedet) forventer, og hvilke tjenestebehov det gjelder. Det innebærer for det første en måling av brukernes forventninger og tilfredshet med mottatt tjeneste. Deretter må informasjonen deles med berørte tjenesteytere. Videre skal den bidra med mål og planer som bedrer og sikrer en god brukertilpasning. Riktig bruk av utstyr, prosedyrer og teknologi, letter og bedrer tjenesteytingen.

⁹⁹ Her kan benchmarking være en god tilnæringsmåte, og barnehagesektoren er et klart eksempel på et styringsnivå (kommunal barnehageadministrasjon) med ansvar for mange møtesteder (barnehager).

Figur 3-1 Oversikt over forhold som virker inn på forventninger som er relevante å ha til et godt møtested for en gitt tjeneste – og på erfaringer knyttet til møtestedet

Kilde: Czepiel m.fl., 1986, s.7



Argumentene til Schneider & Bowen (1995) svarer her til dem Albrecht & Zemke (1985, s.632) fremfører om en førstelinjes evne til å levere gode tjenester. Denne evnen avhenger av at organisasjonen:

- Setter brukerne i fokus og forstår deres ønsker, behov og forventninger;
- Utvikler og kommuniserer en strategi som definerer hva som er en god tjeneste, og hvordan den skal leveres;
- Utformer brukervennlige tjenestesystemer;
- Har godt trente og brukerorienterte folk på alle nivåer i organisasjonen;

Utfordringen ligger i å identifisere virksomheten relatert til *interesse* som en sentral faktor ved ledelsens innsats (Schneider, 1990). Dette er i tråd med argumenter bak en idealteoretisk aktørmodellen hos Hartline & Ferrell (1996). Schneider & Chung (1994) hevder også at styringsnivåets interesse bør rettes mot brukernes vurdering dersom hensikten er å utvikle et godt tjenesteklima. Det forutsetter myndiggjøring av førstelinjen, samt krav til atferd som bidrar til økt brukertilpasset tjenestekvalitet. Sannsynligheten for å lykkes synes å være større når tjenesteytere blir ledet gjennom *kulturbygging*, framfor kontrollstyring og kontroll. Det høres rimelig ut når Andreassen & Henriksen (1998) hevder at brukertilfredshet er en funksjon av å koordinere innsats ut fra en ønsket kultur.¹⁰⁰

Styringsnivåer på offentlige tjenesteområder står her overfor viktige oppgaver og utfordringer. Det må tas hensyn til forhold som berører demokrati, fag-ekspertise, finansiering, komplekse behov, prioriteringer, sikring av brukertilpasset tjenestekvalitet osv. (Joyce, 1998). Nødvendigheten av å være innovativ retter seg ikke minst mot styringsnivået som en forutsetning for å lykkes med endringstiltak i førstelinjen (jf. avsn.3.6). Det stiller krav til styringsnivåets interesse og engasjement i spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet.

3.4.4 Styringsnivåets interesse og engasjement

Tiltro og lojalitet til en tjenesteorganisasjon påvirkes av hvordan ledelsen opptrer, hva den foretar seg ved ulike anledninger, og hvilke beslutninger den tar i situasjoner som angår egen virksomhet (Young, 1991). Det er en oppgave for styringsnivået å etablere og opprettholde virksomhetsvisjonen, en visjon som underbygger positiv kultur for samarbeid og utførelse. Budskapet må være klart, og styringsnivået selv må være bærere av den kulturen og de holdning-

¹⁰⁰ Studien som det refereres til var i dette tilfellet knyttet til barnehager.

ene de ønsker å underbygge. Et vesentlig poeng ligger i å framelske en kultur som letter tjenesteyternes arbeid med å tilpasse tjenester til aktuelle brukerbehov. Som antydnet tidligere, har styringsnivået en sentral oppgave i å påvirke kvaliteten av førstelinjens arbeid (Zeithaml m.fl., 1990) ved å engasjerer seg i, og interessere seg for, spørsmål som øker tjenesteyternes endringskompetanse (Aanderaa, 1997) – dvs. deres evne og vilje til innovasjon (Hurley & Hult, 1998).

Baldersheim & Øgård (1997) trekker fram problemene med å påvise klare virkninger av måten styringsnivået organiseres eller fungerer på i offentlig sektor. De refererer blant annet til Strand (1988) og viser til en høyst varierende evne i det offentlige til å gjennomføre omstillingsprosjekter. Det kan også gjelde barnehagesektoren (Mordal, 1997a) og tyder på at førstelinjen ikke uten videre responderer på endringskrav fra styringsnivået. Ekspansjonen innen dette kompetansefeltet er én grunn til at styring og ledelse blir stadig viktigere og framstår som et eget yrkes- og fagfelt:

I en tid med avhierarkisering, verdipluralisme og økt kompleksitet, letes det etter nye samordningsformer. Spørsmålet er da om ledelse kan framstå som en alternativ samordningsform? (..) Tidligere var det behovet for orden og rutiner som motiverte folk til å adlyde lederne. I dag er det viktigere å være selvstendig enn å adlyde, ... (Byrkjeflot, 1997, s.11/13)

Mye av utfordringen ligger dermed i å *motivere* tjenesteytere til en ønsket innsats. Hartline & Ferrell (1996) påpeker i forbindelse med sin aktørmodell, at dette krever interesse og engasjement for kvalitet på styringsnivået. Personlig interesse hos styringsnivåets aktører og et synlig og aktivt engasjement i kvalitetsforbedringsprosesser er viktig (Mohr-Jackson, 1993). Motiveringsarbeidet består i å gi og regulere handlefrihet på en måte som gjør det aktuelt og mulig for førstelinjen å utnytte en brukerorientert endringskompetanse i samsvarende med brukerbehov og tilbakemeldinger fra brukerne. I tillegg til betydningen av rollestøtte og rolleavklaring trekker Hartline & Ferrell (1996) i denne sammenhengen også fram spørsmål om myndiggjøring og evaluering av praksis i førstelinjen.

Rekrutteringsarbeidet bør sikre at ikke feil personer blir plassert i førstelinjen (Berry m.fl., 1990). En dårlig tilpasning mellom jobb og person er uheldig, fordi det lett oppstår problemer med å brukertilpasse tjenestene. Tjenesteytere som er plassert feil vil lett bli lite motiverte, gjøre en dårligere jobb, med misfornøyde brukere som resultat. Berry m.fl. (1990) er på linje med Hartline & Ferrell (1996) når de hevder at tjenesteorganisasjoner bør legge vekt på riktig rekruttering og oppmuntre til en mer kreativ praksis: sette opp avtaler knyttet

til tjenesteresultater og gi førstelinjeansatte frihet til å yte tjenester og service i tråd med det brukerne forventer. Et styringsnivå som godtar at tjenesteyting er *prestasjon*, kan neppe ignorere betydningen av å rekruttere i forhold til den visjonen man har for tjenesteytingen (Boshoff & Mels, 1995). Det krever interesse og engasjement i kvalitetsarbeid fra styringsnivåets side. Tjenesteorganisasjonens totale tilbud kan for eksempel organiseres ut fra en aktiv arbeidsdeling mellom virksomheter i førstelinjen, som til en hver tid er basert på fagmiljø og kompetanse som er til stede i, eller kan legges til, de enkelte virksomhetene.

3.4.5 Delegering av myndighet

I en kronikk som beskriver ledelsesmodellen ved Regionsykehuset i Tromsø (RiTØ), pekes det på at modellen er basert på utstrakt delegering av ansvar og myndighet, fra øverste styringsnivå og nedover til de enkelte avdelinger. Den formelle strukturen legger slik opp til en ny praksis for koordinering og samarbeid:

Organisasjonsstrukturen foreskriver ikke bestemte resultater, men institusjonaliserer heller en prosess for at aktørene sammen skal kunne finne løsninger. Planen gir stor frihet til lavere nivåer og det er få detaljerte handlingsbeskrivelser. De som tok denne modellen på alvor og forsøkte å tilpasse den behovene på avdelingen, oppnådde bedre resultater. (Erik Oddvar Eriksen, Dagbladet, mand. 1. feb. -99)

Kronikken har ingen konkret omtale av positiv måloppnåelse for pasienter som brukere. Det antas å være en del av målet – at resultatene ikke bare er rettet mot økt effektivitet, økonomi og trivsel blant de ansatte. I dag vektlegges gjerne en såkalt helhetsmåling av resultatindikatorer som er rettet både mot målsettinger, innhold og bruk av produkter (Moen & Rooth, 1995). I tilknytning til den valgte aktørmodellen (jf. kap.4) trekker Hartnell & Ferrell (1996) fram delegering av myndighet som et viktig styringsaspekt tilknyttet tjenesteytneres behov for handlefrihet. De må kunne reagere konstruktivt på brukernes behov og ønsker. Samtidig er det grunn til å advare mot ukritisk bruk av myndighetsdelegering:

... managers must recognize that the use of empowerment has both positive and negative consequences for contact employees and the firm's service quality. Because of the importance of self-efficacy in the employee – customer interface, the use of empowerment has positive outcomes for both employees and the firm's service quality. However, empowered employees can become frustrated in their attempts to balance role de-

mands, which can lead to an increase in role conflict and many negative consequences for employees and service quality. For this reason, we caution managers to use empowerment under the appropriate conditions. (Hartnell & Ferrell, 1996, s.63)

Makt og handlingsfrihet som følger delegert myndighet fungerer ikke alltid positivt i samhandlingen mellom tjenesteyter og bruker. Det er i mange tilfeller også et spørsmål om hvilke mål som er satt, hvilke virkemiddel som er tilgjengelige og hvilken kunnskap som finnes hos sentrale aktører. Bowen & Lawler (1992) fastslår at myndighetsdelegering fungerer best når virksomhetskulturen støtter den ved å veilede og begrense de ansattes handlinger ut fra gitte betingelser. Myndighetsdelegering kan ”slå *contra*” dersom virksomhetskulturen ikke støtter ansattes utøvelse av skjønn (Kelley, 1993). Et konkret eksempel på dilemmaet ligger i uttalelsen fra en frustrert lærer som gikk over til privat næringsliv:

Dårlig styring, utdelte overordnede mål og svak referanseramme for lærerne preger skolen (...) Friheten er et gode, samtidig som den gjør lærerrollen svært vanskelig å fylle. (...) Jeg oppfatter lærerrollen som altfor privatisert. Det er opp til hver enkelt å fylle jobben som det måtte passe. Jeg tror skolen mangler profesjonalitetsmål. (...) Dersom alle rollene i skolen hadde blitt tydeligere hadde det også vært enklere å fylle dem (...) Vi må være mer opptatt av å sikre kvalitet. (Dagbladet, tirsdag 2. februar, 1999)

3.4.6 Evaluering av virksomheten i førstelinjen

Systematiske opplegg for evaluering av førstelinjens praksis kan være nyttig som hjelpemiddel for å motivere kompetente førstelinjeansatte:

(...) two processes are the measurement of quality in terms of service delivery, principally through the medium of consumer feedback, and the creation of an evaluative culture among its practitioners. These two processes are inextricably linked; providing a quality service, in every sense, should lead to good and effective practice which should in itself foster a culture which seeks to maintain and improve quality and effectiveness. (...) a culture of evaluation has to be developed which encompasses all the areas described thus far. (Nash, 1996, s.12/18)

Begrepet *brukermedvirkning* får sin betydning gjennom begrepet *brukertilpasning* (jf. avsn.2.6.4). Hvis evaluering av førstelinjens arbeid skal gi økt brukertilpasset tjenestekvalitet, må den ta utgangspunkt i oppnådd tilpasning.

Det er viktig at brukerne kan ha tiltro til personalets kompetanse og kunnskap om de faglige sidene ved en tjeneste. Det utelukker ikke betydningen av å ta hensyn til brukerinteressene og møte brukerne på en måte som gjør at de føler seg rettferdig behandlet og respektert (Andreassen, 1998). Informasjon om hvordan brukere og tjenesteytere opplever og vurderer situasjonen er avgjørende for evalueringen. Dersom brukerbehov ikke kan bli dekket er det viktig å kommunisere med brukerne om dette på en klar og forståelig måte.

Behovsdefinerings og prioritering av målgrupper er sentrale stikkord (Ringdal & Mordal, 1997) når målet er å tilpasse tjenesten til brukerbehovet.¹⁰¹ Form og omfang for brukernes medvirkning i spørsmål om hva som er ønskelig, og hva som er nødvendig, er sentrale elementer i kvalitetsutviklingen. God brukertilpasning krever dialog mellom alle involverte parter om spørsmål knyttet til brukerbehov. Denne erkjennelsen gjør det nødvendig å vurdere effekten og verdien av ulike former for medvirkning i konkrete kontekster (Stromberg, 1991).¹⁰²

Ofte vil det være fornuftig å lage et system som kanalisere og sikrer utnyttelsen av tilbakemeldinger fra brukerne. Et godt evalueringsopplegg kan formidle denne informasjonen (som kunnskap) til tjenesteyterne uten å ”henge dem ut”. Feedback som evalueringsverktøy kan dermed bidra til økt brukertilpasset tjenestekvalitet og både gi brukerne en ”stemme” (voice) og sørge for at de *blir lyttet* til, slik Nash påpeker med et sitat fra Rees (1991):

User views must not be tokenistic if they are to be taken seriously. This of course means that rather than simply polling consumer opinion, organizations should actively engage users as participants. (Nash, 1996, s.17)

Dersom styringsnivået er opptatt av brukertilpasset tjenestekvalitet bør det også utforme strategier og evaluere resultater i forhold til sine strategiske mål. Faglitteraturen etterlater liten tvil om betydningen av at styringsnivået søker aktuell informasjon, gir ansatte opplæring, belønner og anerkjenner godt utført arbeid (Johnson, 1996). Denne informasjonen må dekke synspunkter og oppfatninger både hos brukere og tjenesteytere, og evalueringen bør gjennom-

¹⁰¹ En kompetent fagperson med høyt utviklet forståelse og empati overfor brukerens behov, kan nok utføre en tjeneste som gir fullgod behovsdekning uten direkte medvirkning fra brukersiden. Det betyr likevel ikke at det er likegyldig hvem som definerer brukers behov og bestemmer hvordan det skal dekkes.

¹⁰² I Mordal (1997a) er ulike former for brukermedvirkning omtalt og drøftet. De tar utgangspunkt i Strombergs (1991) forslag til ni (aktivitets)trinn i en såkalt medvirkningsskala. Disse trinnene spenner fra medvirkning som er basert på full/hjemlet innflytelse, der brukeren har full kontroll gjennom egen stemme, eller stemmen til valgte og/eller utpekte brukerrepresentanter, til passiv medvirkning som omfatter spørsmål, for eksempel om brosjyremateriell og lignende. Mellom disse ytterpunktene finner vi blant annet formell og rådgivende medvirkning, politisk innflytelse, ekstern gruppe-medvirkning, holdningsmessig medvirkning, medvirkning som forslagsstiller og uformell medvirkning.

føres av styringsnivået, ikke av førstelinjen. Opplegget må sikre anonymitet for brukerne og knyttes til *praksis*, til atferd og arbeid som øker brukernes tilfredshet med tjenesten. Resultatene deles med de ansatte gjennom kommunikasjon og eventuell opplæring. Belønning og anerkjennelse formidler at brukertilpasset tjenestekvalitet er noe styringsnivået mener er viktig:

We might conclude from these relationships that the greater the emphasis an organization places on customer service, the more satisfied customers of that organization will tend to be. (Johnson, 1996, s.847)

Resultatene og hvordan de er tenkt brukt i utviklingen av tjenestearbeidet bør også tas opp i dialog med brukerne. Det er viktig at evalueringen dreier seg om atferdsmessige forhold som de ansatte har muligheter til å endre, og at endringer kan skje i forståelse med tjenesteyterne uten å stille noen i ”gapestokken”:

One of the best ways to ensure that employees behave in certain ways is to reward them for doing so. To enhance adaptability, or other customer-oriented behaviors, managers should tie the behavior to the employee evaluation system. (Hartline & Ferrell, 1996, s. 63)

I barnehagesektoren er det registrert både endringsvilje og evne til økt faglig kompetanse blant de ansatte (Bjørngaard & Mordal, 1998; Aanderaa, 1997 og 1998). Det er likevel et spørsmål hvordan styringsnivået utnytter dette potensialet. Myke verdier kan legges inn i integrerte helhetsmålinger med utgangspunkt i grupper av hhv. kunder/brukere, ansatte og omgivelser (opinion, eiere, rammesettere, interessegrupper og media) og gi en formålstjenlig kunnskapsbasis. Utformingen av slike såkalte *myke* resultatindikatorer i integrerte helhetsmålinger, bør imidlertid sees i forhold til virksomhetens behov for systematisk planlegging og utviklingsarbeid (Moen & Rooth, 1995).

3.5 Utvikling og sikring av brukertilpasset tjenestekvalitet

3.5.1 Generelt

Dagens situasjon på velferdssektoren er preget av store variasjoner i tilgjengelighet og kvalitet på lokale velferdstilbud (Mordal, 1993, 1995), noe som ikke

minst kommer til uttrykk gjennom undersøkelser og massemedier.¹⁰³ Brukerne står fortsatt i en forholdsvis svak posisjon i det offentlige selv om interessen rettes mer mot former for regulering, incentiver og sanksjoner med sikte på økt tilpasning mellom tilbud og brukerbehov. Kvalitetssikring og kvalitetssystemer er sentrale temaer i denne debatten. Statskonsult (1996) definerer kvalitetssikring som planlagte og systematiske tiltak som gjennomføres for å øke tiltroen til offentlig tjenestevirksomhet. Kvalitetssystemer har med framgangsmåter å gjøre, med prosedyrer, ressurser og kvalifikasjoner som til sammen skal sikre at tjenester tilfredsstillende spesifiserte krav. ISO-standarder blir ofte brukt som forbilde for kvalitetssystemer. En virksomhet som innfører et slikt system kan bli offentlig godkjent (sertifisering). Det handler både om systemer og rutiner for kontroll og sikring av kvalitet, dvs. total kvalitetsstyring (Zbaracki, 1998) og kunde- eller brukeromsorg (Parasuraman m.fl., 1988).

Brukertilpasset tjenestekvalitet kan være avhengig av interne støttetjenester som inngår i relasjoner mellom produsent og bruker. I barnehage og skole kan det blant annet være snakk om PP-tjenester eller morsmålsopplæring. Slike interntjenester kan påvirke kvaliteten (Garvin, 1988; McDermott & Emerson, 1991; Walshak, 1991):

For example, a Community Service from which seeks to test the quality of the service offered could also seek to test out the assessment of quality against both offence type and work placement. It may emerge that there is greater satisfaction with certain categories which might indicate a need to alter strategy. (Nash, 1996, s.18)

Som tidligere nevnt er kvalitetsvurderinger knyttet til verdimesstige og politiske strategier (Gaster, 1995) med visse detaljer ved tjenestetilbudet i fokus. Slike detaljer kan avgjøre viktige prioriteringer, danne grunnlag for utvikling av tjenestestandarder og brukes i oppfølging og evaluering av kvalitative trekk ved virksomheten. Krav om høy brukertilfredshet tilsier at tjenesteorganisasjonen praktiserer tilpasning (customization) ut fra brukerbehov (Ostrom & Iacobucci, 1996). Brukernes vurderinger synes delvis å være en funksjon – en avveining for og imot – ut fra kostnader og fordeler (jf. avsn.2.4.2). Både pris og kvalitet inngår i brukernes vurdering, mens vennlighet fra utøvers side kan vektlegges ut fra spesielle aspekter ved en tjeneste, blant annet ut fra risiko-variasjoner. Folk kan søke høy kvalitet, vennlige tjenesteutøvere og brukertilpasset oppmerksomhet i situasjoner med høy risiko, mens de i mindre risi-

¹⁰³ I senere år har både Norsk Gallup Institutt A/S og Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste med sine årlige ”Kommunal monitor” (basert på data fra Statistisk sentralbyrå, departement/regjering og Kommunenes sentralforbund) bidratt med denne dokumentasjonen.

kopregede situasjoner heller søker uttelling i pris.¹⁰⁴ Dette er empirisk viktige funn å merke seg (Zeithaml m.fl., 1996): de kan bidra til å identifisere egenskaper som er avgjørende når risikonivået for en tjeneste øker (for eksempel kan prisen da bety mindre, kvaliteten mer). I slike tilfeller vil brukertilpasset kvalitet, og ofte vennlig imøtekommenhet, være viktigere enn pris. Som kunnskap om brukertilfredshet kan kunnskap om atferdsintensjon bidra til bedre brukertilpassing: Det er bedre å bruke ressurser på å beholde en kunde, enn å lokke til seg en ny (Fornell & Wernerfelt, 1987, 1988).

Tjenesteyternes atferd berører selvsagt forbrukerne. Empiriske studier indikerer at vennlige tjenesteytere er en viktig attributt ved tjenestelevering, men også at dette ikke nødvendigvis betyr så mye i alle situasjoner (Albrecht & Zemke, 1985; Bowen & Schneider, 1988; Ostrom & Iacobucci, 1996).¹⁰⁵ Men sammenlikninger tyder likevel på at vennlighet hos utøver er generelt viktig. Det er neppe overraskende, fordi vennlighet må anses som et sentralt og vesentlig serviceaspekt ved enhver tjenesteyting. Poenget må være å finne indikatorer som gir svar på hva som er gode brukerresultater. Det krever innsats fra ulike aktørnivåer. Mellomledere har for eksempel en viktig oppgave i å motivere enkeltpersoner til å arbeide for og akseptere organisasjonsmål – og anstrenge seg for å oppnå dem (Zeithaml m.fl., 1990; Bemowski, 1990; Lawler, 1992). Tjenesteytere som trekkes med i avgjørelsesprosesser bidrar gjerne også til god tjenestelevering:

Allowing (employees) to be involved in all the decisions which affect their jobs will have a positive influence on organizational commitment and (. . .) service quality. In addition, a considerate, supportive, friendly leader who recognizes the contribution of subordinates will reduce the possibility of employees being uncertain of what is expected of them or being torn apart by conflicting expectations. These circumstances are likely to impair (. . .) service quality performance (. . . and) to remove the obstacle of role stress from the paths of employees who wish to enhance (. . .) service quality. (Boshoff & Mels, 1995, s.37)

Schul m.fl. (1983) har gjennomført en av svært få studier over flere nivåer og presenterer resultater om konfliktnivået i samarbeidet (kanalen) mellom styringsnivået og underliggende enkeltforetak. Søkelyset er satt på kontaktkanalen mellom disse to nivåene og viser at måten å styre underliggende enheter på,¹⁰⁶ påvirker konfliktnivået som de styrte opplever i forhold til styrings-

¹⁰⁴ Jf. begreper som 'nok-nivå' og 'toleransesone' (avsn.3.2.3).

¹⁰⁵ Et eksempel er restaurantgjester som vurderer kvaliteten på maten uavhengig av om servitøren er mer eller mindre hyggelig og oppmerksom. Foreldre kan også vurdere eget barns trivsel og utvikling i barnehagen som viktigere enn måten de selv blir møtt på av personalet.

¹⁰⁶ Dette er organisasjoner tilknyttet et franchisesystem for eiendomsomkløring.

nivået. Konfliktnivået er studert i forhold til administrative oppgaver og arbeidsutførelse, målt ved en rekke utsagn, der konfliktintensiteten markeres på en firepunktsskala, fra høy til ingen.¹⁰⁷ Utgangspunktet er en prosessmodell for konfliktstudier, hentet fra Rosenberg & Stern (1970). Slike mål på konfliktnivået i kanaler mellom lederskap og underliggende enheter er også brukt tidligere (Lusch, 1976; Pearson & Monoky, 1976). I tilknytning til foreliggende studie som dekker *tre* nivåer, er det interessant å fastslå at lederskapsstilene varierer sterkt, og at noen øker, mens andre reduserer konfliktnivået. Schul m.fl. (1983) definerer tre former for lederatferd, eller lederstil, som virker positivt i tilknytning til konfliktnivået:¹⁰⁸

- *Deltakende lederskap*, der lederen konsulterer underordnede, ber om deres synspunkter og vurderer disse før beslutningen tas (House & Mitchell, 1974);
- *Støttende lederskap*, der lederen er opptatt av underordnedes behov og velferd, og skaper en vennlig og behagelig atmosfære knyttet til oppgaver som skal utføres (Parsons, 1951; House & Mitchell, 1974; Ivancevich m.fl., 1977);
- *Veiledende lederskap*, der lederen organiserer og definerer oppgavene, beskriver det som skal gjøres, etablerer nettverk for kommunikasjon, evaluerer det arbeidsgrupper gjør (Ivancevich m.fl., 1977) og veileder i instrumentelle aktiviteter og oppgaveorientering (Parsons, 1951);

Empirien viser at det er uheldig å overlate førstelinjen helt til seg selv. En ønsket tjenestekvalitet oppnås med større sannsynlighet ved å styrke psykologiske bånd mellom aktørene i en tjenesteorganisasjon, enn bare ved opplæring og økt belønning (Boshoff & Mels, 1995). Intern markedsføring berører tjenesteytneres oppfatninger av, og holdninger til, organisasjonen og influerer på kvaliteten av arbeidet (Christopher m.fl., 1991; Berry, 1990). Samtidig er det viktig å ha rett person på rett plass.

God service bør generelt være en integrert del av tjenesteorganisasjonens strategiske mål, basert på relevante brukerbehov. Ansatte må akseptere og arbeide for disse målene. God service bør for eksempel kunne omsettes i standarder som øker tjenesteytneres forståelse for brukerbehovene (Mordal & Stø, 2002). Slike standarder kan fungere som guide i samhandlingen med brukerne. Gjennom skjønnsomme valg av innsatsfaktorer og virkemidler kan styr-

¹⁰⁷Målene er basert på underordnedes følelsesmessige opplevelse av konflikter.

¹⁰⁸Faktoranalyse er brukt for å "trekke ut" de aktuelle dimensjonene som de ulike utsagnene samlet seg rundt. Utsagn om konflikter er samlet i dimensjoner for hhv. administrative oppgaver og oppgaveutførelse. Utsagn knyttet til lederskap gjelder dimensjonene *deltakende*, *støttende* og *veiledende* lederskap.

ingsnivået bidra til å fremme god brukerrelatert tjenestekvalitet (Kordupleski m.fl. (1993). Under styringsnivåets innsats må det også ligge en erkjennelse av førstelinjens betydning for tjenesteresultatet (Johnson, 1996).

Brukernes tilfredshet kan bety mye for tjenesteyternes tilfredshet (Bemowski, 1990). Verken styringsnivå eller brukere kan uten videre forvente en skjønnsmessig atferd ut over et visst nivå. Boshoff & Mels (1995) påpeker at forsikringsselgere – som opplever sterk tilhørighet til organisasjonen de arbeider for – bruker skjønn i større grad enn forventet, sammenliknet med dem som føler svak tilhørighet: de gjør 'kort og godt' en ekstra innsats. Det antyder hvor avgjørende det er at styringsnivået tillater og berømmer brukervennlig atferd – og gir tjenesteyterne gode muligheter til spontan fleksibilitet.¹⁰⁹

3.5.2 Sikring av kvalitet med kvalitetserklæringer

Innføring av kvalitetserklæringer i statlige etater, etter hvert også i kommunale virksomheter, viser at synet på brukernes posisjon har fått større innpass i offentlig sektor. Erklæringen er ment som et virkemiddel forvaltningen kan bruke, for å styrke både brukerorientering og kvalitetsutvikling i tilknytning til alle typer offentlige tjenester, inkludert myndighetsutøvelse. Arbeids- og administrasjonsdepartementet krever at alle statsetater skal utarbeide kvalitetserklæringer, i.e. *varefakta* til brukere og publikum (Hagen, 1998).

I en uttalelse til tidsskriftet Inforum nr. 1, 1999, påpeker Forbrukerrådets direktør P.A. Stalheim at

.. forbrukerne har like stor rett på kvalitetssikrede tjenester, uansett om det er kommune, fylke, stat eller private næringsdrivende som leverer dem. Tidligere var det en uttrykt holdning at offentlige tjenester sto i en særstilling. Med ambisjonen om serviceerklæringer for alle statlige etater er det kommet en klar melding om at slik er det ikke.

Utgangspunktet er at kvalitetserklæringer i det offentlige skal baseres på brukervedvirkning. Det å fastslå og informere om egendefinerte tjenestetilbud, har ikke nødvendigvis så mye med brukertilpasset kvalitet å gjøre. I et temahefte betegner Statskonsult (Kaatee, 1997) slike erklæringer eller deklarasjoner som et virkemiddel i relasjon til overordnede målsettinger for forvaltnings-

¹⁰⁹ Spontan fleksibilitet i barnehagesektoren er for eksempel i motsetning til strukturell fleksibilitet (tilbud av plasstyper, antall barn osv.) knyttet til personalets evne, vilje og mulighet til hurtig å kunne løse *her-og-nå* problemer i forhold til barnas og foreldrenes behov. Innen hjemmehjelp kan løsningen av problemer her og nå knytte seg til muligheten for å kunne gå ut over fastsatte rammer for hjemmehjelpens arbeidsoppgaver.

utviklingen – med formål å danne grunnlag for realistiske forventninger hos brukerne og skape tillit til det offentlige: Brukernes behov skal vektlegges ved etablering, organisering og formidling av offentlige tjenestetilbud. Kommunikasjonsprinsippet i den statlige informasjonspolitikken krever lydhørhet overfor brukerne for å sikre tilgangen til relevant brukerinformasjon (Administrasjonsdepartementet, 1994). Den dialogbaserte brukerkommunikasjonen er viktig og basert på et tredelt formål (Kaatee, 1997):

- For det første vil kartlegging av brukernes behov være en forutsetning for utforming av tjenestetilbud i overensstemmelse med brukerinteressene;
- For det andre vil informasjon fra forvaltningen til brukerne om formen på, og innholdet i et aktuelt tilbud, gi brukerne avklarte og realistiske forventninger til forvaltningen, og bidra til å skape et tillitsforhold mellom forvaltningen og brukerne. Ytelsesdeklarasjoner er et virkemiddel i denne prosessen;
- For det tredje vil tilbakemelding fra brukerne til forvaltningen fungere som en indikator på hvorvidt den offentlige tjenesteytingen fungerer i overensstemmelse med forvaltningens målsetninger;

Storbritannia, USA og Canada¹¹⁰ er blant land som generelt bruker ytelsesdeklarasjoner i tilknytning til offentlige tilbud. I New Zealand brukes de også av barnehager (Borge, 1995; Mordal & Bjørngaard, 1996). Slik markedet gir forbrukermakt i privat sektor, og medlemsdemokratiet gir medlemsmakt i frivillige organisasjoner, kan kvalitets- eller serviceerklæringer – som en form for brukermakt – skape motvekt i offentlig sektor. Hvis de ivaretar reelle brukerinteresser, bidrar de til en bedre brukertilpasset tjenestekvalitet og balanse i maktforholdet mellom tjenesteytere og brukere (jf. avsn.2.4.3, 2.8). Det gjelder også serviceaspekter som brukerne legger avgjørende vekt på i forbindelse med leveransen av tjenester (Lindestad & Andreassen, 1998).

Enkelte kommuner har frivillig fulgt opp arbeidet med kvalitetserklæringer. Kommunal Rapport hadde i 1999 flere reportasjer som fastslår at *brukerne skal få vite hva man kan få og ikke få av tjenester knyttet til kommunale tilbud*. Men det i seg selv sikrer ikke en brukertilpasset tjenestekvalitet.

Utover en generell informasjonsstamme betyr kravet om brukertilpassing at kvalitetserklæringer må variere både ut fra tjenestetype, lokale forhold og individuelle brukerbehov. Hvis kommunikasjonen med brukere og publikum

¹¹⁰ I Canada ble slike erklæringer forsøkt innført som standardkrav i 1990 (Mordal & Stø, 2002), men tiltaket har ennå ikke fått det gjennomslaget som er tilsiktet fra myndighetene.

om brukervennlige kvalitetskriterier er begrenset, kan erklæringen også ha begrenset betydning for brukerne. Simonsen (1996) har redegjort for hva som bør være kvalitetsmål i offentlige etater, men Holberg (1996) mener han har unnlatt å drøfte hvordan, og på hvilken måte, kvalitetsmålene skal integreres i styringssystemer for mål og resultater: Skal utvikling og implementering av kvalitetsmål være effektiv og aktivt følges opp av de ansatte, må de kobles opp mot styringsdialogen mellom ulike forvaltningsnivåer. Formålet må uansett være å få til et system hvor resultatinformasjon blir benyttet kontinuerlig, enten til å forbedre eller opprettholde et ønsket resultatnivå. Brukerperspektivet forutsetter at resultatinformasjonen omfatter tilbakemelding fra brukerne. Den skal trekkes med i en helhetlig resultatinformasjon som dekker kvalitetsmål definert av fagfolk.

Kvalitetserklæringer må derfor baseres på et nitid arbeid med å definere målgrupper og innhente tilbakemelding fra brukerne gjennom egnede meldingssystemer. Det kan være i form av klagemuligheter, høringsgrupper, forslag, muntlig dialog, brukerundersøkelser osv. (jf. avsn.2.6.4). Erklæringene skal sette i fokus, ikke bare etatens oppgaver, men også hvem disse skal utføres for (Hagen, 1998).

Simonsen (1996) målbærer for øvrig viktige synspunkter: Utgangspunktet for forvaltningen, når den skal vurdere muligheten for å sette konkrete, forpliktende kvalitetsmål, må være nytten for brukerne. Både mål og deklarasjoner innebærer at etatene retter oppmerksomheten mot brukerne. Etatene og forvaltningen må slik ta konsekvensen av at de langt på vei får sin legitimitet fra brukerne.

3.6 Endringskrav – evne og vilje til fornyelse

Evne og vilje til omstilling berører styringsnivå og førstelinje i utviklingen av tjenestekvalitet. Johnson (1996) har funnet en sammenheng mellom ansattes oppfatninger av tjenesteklima og brukertilfredshet knyttet til følgende spørsmål og temaer om styring av tjenestevirksomheter:¹¹¹

- a. Strategi for tjenesteytelse;
- b. Informasjonssøking (fra ansatte om brukeres forventninger og behov);¹¹²

¹¹¹ Undersøkelsen er basert på operasjonaliserte mål fra en håndbok om ledelse av tjenestevirksomheter (Performance Research Associates, Inc. & Questar Data Systems, Inc., 1988). Resultatene støtter antakelser om sammenheng mellom brukertilfredshet og ansattes oppfatninger om informasjonssøking, opplæring, belønning og anerkjennelse. Tjenesteklima er her et viktig stikkord sammen med klimakomponenter definert av blant annet Albrecht & Zemke (1985).

¹¹² Dette er imidlertid eksempel på at andre enn brukerne selv innehar definisjonsmakten.

- c. Vurdering av tjenesteytingen;
- d. Opplæring og støtte i utførelsen av tjenester;
- e. Belønning og erkjennelse av tjenesteyting;
- f. Brukerorientering og lojalitet;
- g. Salgs- og tjenesterelasjoner (administrasjon av overføringer mellom salg og levering);
- h. Tjenestesystemer, politikk og prosedyrer (utformet for å lette brukersituasjonen);

3.6.1 Brukerorientering er basert på evne og vilje til omstilling

Begrepene brukerorientering og læringsvilje gir seg utslag i tjenesteorganisasjonen for eksempel gjennom valg av strategi og struktur, gjennom arbeidsprosesser, atferd og organisasjonskultur (Hurley & Hult, 1998). Hver på sin måte er de to begrepene forutsetning for utvikling og endring i tjenesteorganisasjoner.¹¹³ Begge deler er sterkt knyttet til behovet for *innovasjon* så vel i kommersielle som i ikke-kommersielle organisasjoner:

(..) the deepest manifestations of market and learning orientations are at the cultural level, where over time, stories, reinforcement of behaviors, and the creation of organizational processes produce a basic assumption among employees that customers and learning are important. (Hurley & Hult, 1998, s.43 m/ref. til Schein, 1985)

Begrepet kultur blir i denne forbindelse ansett som et komplekst system av normer og verdier som skapes over tid (Schein, 1985; Barney, 1986), og som berører typer og variasjoner av prosesser, atferdsmåter og virksomhetsorientering i organisasjoner. Jaworsky & Kohli (1993) antyder at brukerorientering essensielt er å gjøre noe nytt og annerledes som svar på markedsbetingelser, herunder brukerreaksjoner. Derfor vil en virksomhetsorientering rettet mot brukere, bidra til innovativ atferd.¹¹⁴ Innovasjon er dermed et resultat av brukerorientering (Hurley & Hult, 1998). En pro-innovativ kultur vil blant annet lette deling og bruk av informasjon (Menon & Varadarajan, 1992) og spiller uansett på lag med organisasjonsmessig fornyelse. Brukerorienterte medarbeidere er læringsorienterte og verdsetter nye idéer og muligheter til å bedre tjenestetilbudet. Mye avhenger av viljen til å godta eller gå imot en endring. I faglitteraturen (bl.a. Burns & Stalker, 1961; Zaltman m.fl. 1973; Rogers, 1983; Van de Ven, 1986; Cohen & Levinthal, 1990) blir virksomhetens vilje

¹¹³ I tilknytning til våre problemstillinger finner vi det naturlig å erstatte ”market orientation” (som er det uttrykket Hurley & Hult bruker) med brukerorientering.

¹¹⁴ Dette er et påpekt poeng også ved gjennomføringen av BFDs utviklingsprogram for barnehagesektoren (Aanderaa, 1997, 1998; Osnes, 1997; Bjørngaard & Mordal, 1998).

og evne til endring og fornyelse betegnet som *'innovativeness'* og *'capacity to innovate'*. Fornyelsesviljen er basert på bestemte forutsetninger:

.. that is, various characteristics of a firm's culture, such as an emphasis on learning, participative decision making, support and collaboration, and power sharing, affect whether the firm has an innovation orientation. (Hurley & Hult, 1998, s.44)

Fornyelsesevnen dreier seg om å adoptere og implementere nye idéer, prosesser eller produkter:

The innovativeness of the firm's culture acts in concert with various structural properties of the company to affect the innovative capacity of the organization. Innovative capacity relates to (. .) absorptive capacity. This capacity can be measured by the number of innovations an organization is able to adopt or implement successfully. Innovativeness of the firm's culture, when combined with resources and other organizational characteristics, creates a greater capacity to innovate. Firms that have a greater capacity to innovate are able to develop a competitive advantage and achieve higher levels of performance. (Hurley & Hult, 1998, s. 44)

Innovasjon dekker på denne måten organisasjonsmessig læring som en sentral mekanisme i utviklingen av organisasjoners dyktighet og tilpasning. Poenget er at læringsorientering, sammen med andre aspekter ved en organisasjonskultur, fungerer som en forutsetning for brukerorientering. Evnen til å iverksette fornyelse, avgjør om organisasjonens nedslagsfelt og læringsorientering leder til bedre brukertilpasset tjenestekvalitet.

Velger man en streng definisjon på læringsbegrepet, med krav om at læring må gi endret atferd (Fiol & Lyles, 1985), kan man sette likhetstegn mellom organisasjonsmessig læring og innovasjonsdyktighet og unngå problemet med å måle kunnskapsendringer spesielt (Hurley & Hult, 1998).

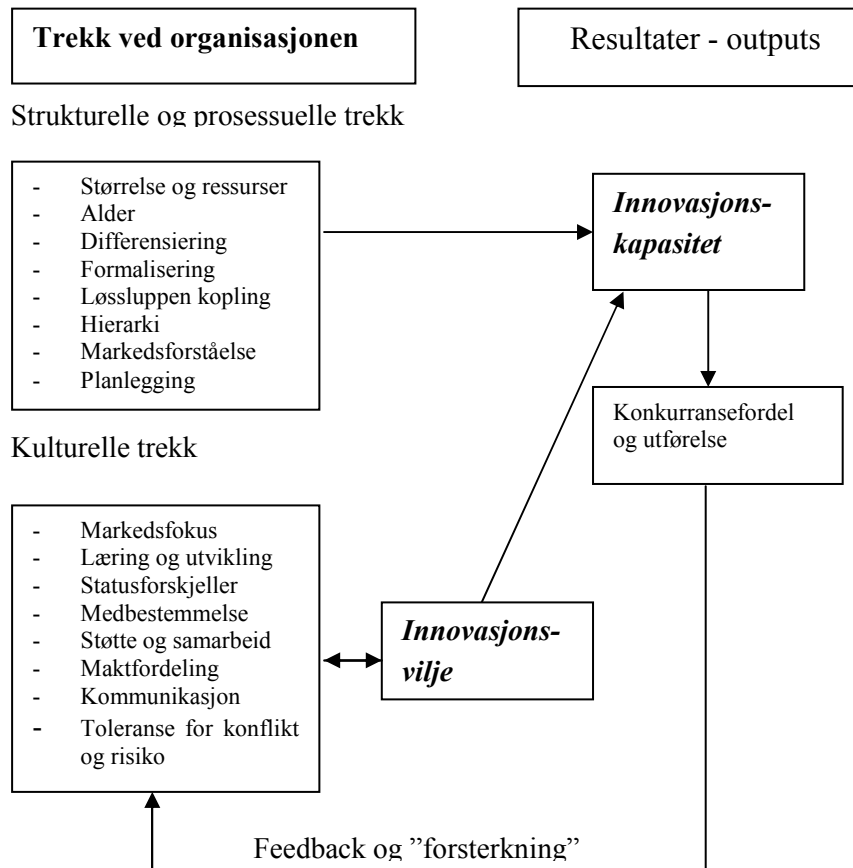
Figur 3-2 gir en oversikt over kjennetegn ved innovasjonsvillige organisasjoner¹¹⁵ og vurderer trekk ved organisasjonen ut fra oppnådde resultater. Strukturelle og prosessuelle trekk er knyttet til organisasjonens størrelse, ressurser og alder, differensiering og formalisering, kommandolinjer og hierarki, planlegging og markeds- eller brukerforståelse. Strukturelle trekk regnes som objektive og avledes ikke fra kjennetegn ved ansatte. Prosessuelle trekk viser til kombinasjoner av oppgaver og aktiviteter med større eller mindre betyd-

¹¹⁵ I denne sammenheng viser Hurley & Hult til tilsvarende studier i Brown & Eisenhardt (1995) og Damanpour (1991). De oppsummerer litteratur om kjennetegn ved innovasjonsvennlige organisasjoner som er relevant for forskning om bruker- og læringsorientering.

ning for organisasjonens resultatoppnåelse. Begge deler betyr mye for tjenesteorganisasjonens innovasjonsevne. Den har sammenheng med muligheter for å bruke og utvikle kompetanse – ut fra rammebetingelser og ressurser.

Figur 3-2 Trekk ved en tjenesteorganisasjon i forhold til den betydning innovasjonsvilje og –evne har for resultatoppnåelse i organisasjonen.

Kilde: Hurley & Hult, 1998, s.45



Kulturelle trekk er knyttet til nivået på læring og utvikling, statusforskjeller, maktfordeling, kommunikasjon, toleranse for konflikt og risiko, medbestemmelse og markeds- eller brukerfokusering¹¹⁶. De refererer til atferdsmåter

¹¹⁶ I vår sammenheng knyttes betegnelsen til spørsmål om brukerorientering.

som er verdsatt, deles og holdes i hevd blant ansatte i organisasjonen. Dette er trekk som virker inn på innovasjonsviljen som i sin tur virker inn på de kulturelle trekkene. Hvis brukerne reagerer positivt forsterkes gjerne trekk ved kulturen som er viktige for de ansattes vilje til fornyelse, mens negative reaksjoner kan virke lite motiverende.¹¹⁷ Fornylingsviljen påvirker også innovasjonskapasiteten som igjen er knyttet til konkurransefortrinn og oppgaveutførelse. Utnyttelsen av feedback fra brukerne er viktig både for utviklingen av organisasjonskulturen og som et nødvendig grunnlag for dialog og kommunikasjon mellom styringsnivå og førstelinje. Dette er et vesentlig poeng som ikke er direkte markert i figuren, men som antas å ligge implisitt i kulturelle egenskaper tilknyttet medbestemmelse og kommunikasjon. Styringsnivået har ansvar for opplæring og utvikling, for at tjenesteyterne i førstelinjen vet hva oppgavene er, og hvordan de skal utføres:

Organizational innovativeness can be conceptualized as an aspect of organizational culture that precedes innovation. Higher levels of organizational innovativeness, when combined with resources and other organizational characteristics, lead to greater innovative capacity. (Hurley & Hult, 1998, s.47)

På mange måter er spørsmålet om innovasjon og endringsvilje et spørsmål om kontroll, slik studier fra norske barnehager kan tyde på (Aanderaa, 1997): De fleste barnehageansatte er positive til å fornye seg, men vil gjøre det på *sin* måte. I hvilken grad det er holdbart, berører problemstillingen i denne studien. Tjenesteyternes muligheter for kontroll ligger i evnen til å anvende abstrakte begreper i løsninger på faglige og praktiske problemer (Feiring, 1992). Den teoretiske kunnskapen skiller fagfolk fra ufaglærte både i omsorgssektoren og i andre sektorer. De styrte må få muligheten til å utføre oppgavene slik situasjonen krever. Det stiller blant annet krav til opplæring og kompetanse til å vurdere ut fra brukernes behov, en individuell kompetanseutvikling knyttet til daglige arbeidsoppgaver med vekt på tjenesteyternes kompetanse (Formo-Berntsen, 1998). Den praktiske kunnskapen er viktig i utførelsen av arbeid og oppgaver, men forutsetter teoretisk kunnskap, blant annet som et legitimeringsgrunnlag. Ofte blir strategiske og styringsmessige problemer knyttet til tjenesteyting, ignorert i debatter om måling av kvalitet. Det kan ytterligere forskning – også denne mer eksplorerende studien – bidra til å belyse:

¹¹⁷ I enkelte tilfeller kan negative reaksjoner fra brukerne selvsagt også bidra til positive endringer ved at de for eksempel peker på forhold som tjenesteyterne eller styringsnivået ikke har tenkt på – og som det virker rimelig å rette på. Negative reaksjoner kan slik sett være utgangspunkt for å mobilisere til endring.

Further research could examine issues such as communication processes, organizational structure, management styles, employee socialization and training, or the use of internal marketing strategies. (Hartline & Ferrell, 1996 s.64)

3.7 Sammenfatning

Kapitlet har tatt utgangspunkt i, og er basert på teori presentert i kapittel 2. Hensikten har vært å beskrive faglitteratur knyttet til forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester. Selv om faglitteraturen er begrenset i forhold til helhetlige studier over tre aktørnivåer, finnes mye empiri og teori om forhold og situasjoner forbundet med ulike aktørnivåer. Poenget her er å sammenholde trekk ved de ulike nivåene i tilknytning til brukernes vurderinger av tjenester.

Faglitteraturen framstiller ikke *brukertilfredshet* på en entydig måte, men viser at begrepet er sentralt og viktig. I stedet for en bokstavelig betydning, er det lagt vekt på et begrepsinnhold som svarer til brukernes erfaring og beskrivelser. Det som har betydning for denne studien er at brukertilfredshet underbygges som et grunnleggende viktig mål i tilknytning tjenestebrukernes vurdering av mottatte tjenester. Begrepet har nær sammenheng med begrepet atferdsintensjon som er viktig med tanke på utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet. De to begrepene underbygger hverandre som kvalitetsmål. Sammenhengen mellom dem bygger på et solid teoretisk og empirisk grunnlag. Faglitteraturen viser videre at forventninger og erfaringer har stor betydning for brukernes vurdering av tjenester. Et normativt aspekt som framhever stikkord for akseptert og ønsket tjenestekvalitet er for eksempel '*nok-nivå*', '*oppfyllelse*' og '*toleransesone*'. Substansen i begrepet brukertilfredshet har å gjøre med brukernes reaksjon på tjenester de mottar – i hvilken grad en tjeneste ved å dekke et brukerbehov bidrar til behag og velvære, mestring, nytteverdi, intensjoner om gjenkjøp eller gjenbruk – relativt til kostnader totalt sett, ved å skaffe seg tjenester. Brukertilpasset tjenestekvalitet er ifølge faglitteraturen vanskelig å måle objektivt, men brukernes vurdering blir uansett framhevet som et viktig målegrunnlag.

I faglitteraturen slås det fast at *virksomheten i førstelinjen* – på møtestedet – skaper tjenesteresultatene. Kvaliteten finner sin form og blir vurdert av brukerne ut fra opplevelser og erfaringer med behovsdekningen som tjenesteyterne i førstelinjen bidrar til. Det er viktig at tjenesteytere støttes i å utføre sine oppgaver på en måte som gir tiltro og oppmuntring fra brukersiden. Tjeneste-

ytterne må tro på, og akseptere, organisasjonens mål og verdier. Det påpekes imidlertid i faglitteraturen at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom angitte mål og oppgaver, og tjenestekvaliteten slik den blir i praksis. Det antyder at tjenesteleveranse avhenger av en rekke forhold for å være i samsvar med tjenesteorganisasjonens ønsker, og det brukerne har behov for. Resultatet kan påvirkes både av ressurstilgang, fysiske omgivelser, tjenesteyternes kompetanse, innsatsvilje osv.

Brukernes vurdering av tjenestekvaliteten retter søkelyset mot tjenesteyternes rollesituasjon, myndiggjøringen av dem, og måten de utfører tjenestene på. Dette er forhold som styringsnivået ifølge faglitteraturen kan påvirke i ulik grad og på ulike måter. Samsillet mellom de ulike faktorene er imidlertid kompleks. Spørsmål om brukerorientering er knyttet til organisasjonens interesse og engasjement for arbeidsresultater som er brukertilpasset. Det gjelder egenskaper ved organisasjonskulturen og strukturelle betingelser som bestemmer rammene for tjenesteutførelsen så vel som individuelle holdninger hos tjenesteyterne. Dersom retningslinjene for førstelinjens arbeid i liten grad tar hensyn til brukerinteressene, og tjenesteyterne har stor handlefrihet og definisjonsmakt, kan organisasjonskulturen bli preget av en innovervendt interesse for produkt og produksjon. Det oppstår da lett motsetninger mellom profesjonsinteresser og brukerinteresser. Hensynet til brukerinteressene krever kunnskap og kompetanse fra tjenesteyternes side dersom de skal tilpasse seg disse, men også villighet til å imøtekomme krav om brukertilpassing.

Tjenesteproduksjon blir i større eller mindre grad berørt av lover og bestemmelser som setter beskrankninger for privat tjenestevirksomhet, og begrenser handlingsrammene for offentlig tjenestevirksomhet. Dette har blant annet med hensynet til brukernes rettssikkerhet å gjøre – for eksempel i tilknytning til spørsmål om tilgjengelighet og behovsdekning. I faglitteraturen vises det til at styringen i det offentlige gjerne dreier seg om å underbygge evnen til effektivitet i leveransen av tjenester og i oppnåelsen av resultater som holder kvalitetsmessige mål for brukerne. Dette griper inn i politiske og demokratiske prosesser, ikke minst med sikte på å utvikle tjenestetilbud som støtter opp om samfunnets velferdssystem. I den sammenheng kan det oppstå konflikter mellom mål som refererer til et høyt samfunnmessig nivå, og mål som har tettere tilknytning til behov på lokale og individuelle plan. En av offentlig sektors hovedutfordringer rundt årtusenskiftet er kontakten med brukerne og tilpasningen mellom tilbud og prioriterte brukerbehov. Det å sørge for at tjenesteyting i praksis skjer i tråd med angitte krav, er et ansvar som påhviler et styringsnivå mht. utmeisling av hvilke krav det er rimelig å stille til '*det gode møtestedet*'. Service- og kvalitetserklæringer er sammen med gode målemetoder, sentrale tiltak for å oppnå bedre brukertilpasset tjenestekvalitet. Utford-

ringen ligger i å motivere førstelinjen til ønsket innsats ved å støtte opp under tjenesteyternes evne og vilje til å utføre tjenester som er tilpasset brukerne.

Faglitteraturen viser ellers til at delegering av myndighet er en viktig styringsfaktor. Tjenesteyterne trenger handlingsrom få å kunne reagere konstruktivt på brukernes behov og ønsker. Evaluering av førstelinjens praksis kan være nyttig som ledd i motiveringen av kompetente tjenesteytere. Informasjonen om hvordan brukere og tjenesteytere opplever og vurderer måten tjenestene utføres på, og blir presentert brukerne på, er avgjørende for evalueringen. God brukertilpasning krever dialog mellom involverte parter om spørsmål knyttet til brukerbehov. Det er en erkjennelse som gjør det nødvendig å vurdere effekten og verdien av ulike former for medvirkning i konkrete tjenestekontekster. For øvrig er det et poeng at evaluering baseres på atferdsmessige forhold som tjenesteyterne kan endre – og at ingen blir plassert i ”gapestokk”.

Brukerne står fortsatt i en forholdsvis svak posisjon i det offentlige. Kvalitetssikring og kvalitetssystemer er imidlertid etter hvert blitt sentrale temaer i debatten om brukerorientering og brukervennlige tjenester, der blant annet god service bør inngå som en integrert del av tjenesteorganisasjonens strategiske mål, basert på relevante brukerbehov. Bruk av service- og kvalitetserklæringer kan bidra til bedre brukertilpasset tjenestekvalitet. Forutsetningen er imidlertid at de baseres på relevante former for brukermedvirkning.

Hvis kommunikasjonen med brukere og publikum om brukervennlige kvalitetskriterier er begrenset, kan en service- eller kvalitetserklæring ha begrenset betydning for brukerne. Både for brukere og tjenesteorganisasjon ligger nytten av erklæringene i at de kan regulere brukernes forventninger etter hva som kan ytes, at begge parter får vite hva ytelsene innebærer, og at det etableres et klart sett av rettigheter for brukerne.

Evne og vilje til omstilling kan i denne forbindelse være avgjørende, og berører både styringsnivå og førstelinje i arbeidet med å utvikle brukertilpasset tjenestekvalitet. Brukerorientering og læringsvilje er knyttet til behovet for innovasjon, og fornyelsesevnen dreier seg om å adoptere og implementere nye idéer, prosesser eller produkter, en evne som er avhengig både av strukturelle og prosessuelle trekk ved tjenesteorganisasjonen, samt viljen til fornyelse hos tjenesteyterne. Innovasjonsviljen er mer påvirket av kulturelle trekk som markedsfokus, maktfordeling, støtte og samarbeid, læring og utvikling, kommunikasjon, toleranse for konflikt og risiko, statusforskjeller osv. Utnyttelsen av feedback fra brukerne blir viktig og sentral i denne sammenhengen.

4 Teoretisk aktørmodell

4.1 En relevant aktørmodell for studien

Kravet til en relevant aktørmodell i denne avhandlingen er at den skal ivareta et perspektiv rettet mot tre aktørnivåer, samtidig som den sier noe om sammenhenger mellom faktorer innenfor og mellom disse aktørnivåene. Kapitlene 2 og 3 danner utgangspunktet for valg av en slik modell. Som før nevnt er problemfeltet omfattende og lite behandlet i faglitteraturen. Hartline & Ferrell (1996) har imidlertid utformet en modell i tilknytning til en av svært få empiriske undersøkelser utført over tre nivåer.¹¹⁸ Modellen stiller brukernes vurdering av tjenester i fokus, samtidig som den trekker inn førstelinjen, der tjenestekvaliteten skapes, og et styringsnivå med ansvar for å tilrettelegge virksomheten i førstelinjen. Den passer teoretisk godt inn i foreliggende tilfelle både med henblikk på datamaterialet og opplegget for studien.

På bakgrunn av relevant faglitteratur rettes søkelyset mot forhold i førstelinjen, som kan virke inn på brukernes vurdering av tjenestekvaliteten. Rollesituasjonen i førstelinjen antas å ha betydning for jobbtilfredshet, dugelighet (self-efficacy) og brukertilpasning – jobbrelevante faktorer som antas å virke inn på tjenesteresultatet som i sin tur vurderes av brukerne. Ved å trekke inn et tredje nivå i analysen settes styringsnivåets innsats i fokus. Styringsnivåets interesse og engasjement i utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet antas å virke inn på dette nivåets myndiggjøring og evaluering av førstelinjen, med følger for rollesituasjonen i førstelinjen.

¹¹⁸ Hartline & Ferrell peker på at deres studie er blant de første som empirisk forbinder oppfatninger fra ledelse, tjenesteytere og brukere i en og samme studie. De oppfordrer til flere studier som enten kan støtte opp om det teoretiske grunnlaget som modellen er basert på, eller gi grunnlag for endringer i modellens forutsetninger.

Siden feltet er lite utforsket, og dette er en eksplorerende studie, ser jeg ingen grunn til å foreta endringer i en idealtypisk modell som framhever sentrale elementer i relasjoner mellom nivåene som inngår i studien. Etter mitt skjønn er det et viktig poeng at modellen også gir mulighet til å belyse en eventuell mangel på sammenheng mellom sider ved virksomheten på de ulike nivåene. Dette kan være tilfellet hvis aktører på ett nivå oppfatter virksomheten på eget nivå annerledes enn aktører på de øvrige nivåene. Ut fra kunnskap som er presentert foran, kan dette være aktuelt, avhengig blant annet av kilden til informasjon om virksomhet og oppfatninger på hvert nivå.

Som ytterligere bakgrunn for presentasjonen av den teoretiske aktørmodellen, tar jeg utgangspunkt i behovet for forskning over flere nivåer. Det har også interesse å få avklart hva eksisterende forskning over flere nivåer viser. Selve modellpresentasjonen omfatter en beskrivelse av det substansielle meningsinnholdet. Spørsmål om koplingen mellom aktørnivåene som fenomen, og brukertilpassing i forhold til en tett eller løs nivåkopling, drøftes avslutningsvis før oppsummering.

4.2 Behovet for forskning over flere nivåer

Faglitteraturen gir grunnlag for å bruke tilfredshet som mål på brukernes vurdering av tjenestekvalitet i offentlig, så vel som privat virksomhet. Her rettes søkelyset først mot styringsnivåets innsats overfor førstelinjen, så mot førstelinjens utførelse av tjenester. Førstelinjen er møtestedet mellom tjenesteyter og -bruker (Schneider & Chung, 1994). Et av faglitteraturens sentrale temaer er at organisasjoner må skape og opprettholde et klima blant tjenesteytere som oppmuntrer til god brukertilpasset tjenestekvalitet (Schneider, 1990; Schneider & Bowen, 1995).

Det er gjennomført få studier som dekker tre nivåer, og Johnson (1996) peker på at det heller ikke finnes mange studier over to nivåer, der en studerer forhold ved tjenesteklimaet mot brukertilfredshet som vurderingskriterium. Hartline & Ferrell (1996) fastslår et behov for studier med tjenestekvalitet som tema, der brukerne inngår som ett nivå i tillegg til førstelinje og styringsnivå. Denne studien er et svar på dette behovet og et tiltak for framskaffe ytterligere kunnskap om brukertilpasset tjenestekvalitet.

Aktører på styringsnivået kan influere på sine rollesett, både på styringsnivået og i samhandling med førstelinjen. Dermed kan styringsaktører være kilde til, eller påvirke, forventningene til virksomheten rundt seg. De kan modifisere et

rollesett ved å anwise nye retningslinjer for underordnede, eller plukke ut noen til nye posisjoner. I den grad ressursene tillater det, kan de utforme incentivsystemer for å motivere ansatte i førstelinjen. Eventuelt kan de endre rapporteringsrutiner, definere kriterier for evaluering av jobbutførelse, eller prøve å påvirke holdninger som tidligere drøftet (jf. avsn.2.4.5). Dynamikken i samhandlingen tilsier at rolletilpasninger forekommer kontinuerlig som biprodukt av interaksjon mellom medlemmer i et rollesett. Begge parter sender og mottar informasjon. Jobbutøvers informasjon består ikke bare av respons eller feedback til en rollesender, men også aktive forsøk på å endre forventninger, slik at disse blir mer akseptable og konsistente med jobbutøvers preferanser (Fondas & Stewart, 1994). I samhandlingen blir forventninger stadig modifisert via gjensidig komplementære tilpasninger mellom rollesett og jobbutøver (Turner, 1985), jf. også betegnelser som *role making* (Turner, 1962) og *rollebruk* (Callero, 1994) som er diskutert foran (jf. avsn.2.4.5). Denne prosessen kan referes til som *role reciprocity* (Gouldner, 1960). Ulike faktorer kan virke inn på sammenstillingen av forventninger knyttet til styringsaktørens jobb (Fondas & Stewart, 1994):

- Kjennetegn ved rollesettet (autoritet og avstand, handlefrihet og ressurser, variasjon, turnover, forventningsstyrke);
- Kjennetegn ved styringsaktøren (maktmotivasjon, oppnåelsesmotivasjon, riskorientering, indre kontroll);
- Trekk ved forholdet mellom rollesettet og styringsaktøren (mellommenneskelig samhandling, mellommenneskelig tiltrekning, relativ makt og innflytelse, gjensidig avhengighet i oppgaver);
- Organisasjonsmessige styringsfaktorer som øver press på rollesettets forventninger (variable jobbdefinisjoner, usikkerhet mht. ressurser, tvetydige budskap, endring i organisasjonsstørrelse);

Noe av dette tas opp i studien, og hører med i diskusjoner om førstelinjens rolleforståelse og utføring av oppgaver, basert på en påpekning av styringsnivåets innsats. Schul m.fl. (1983) betegner lederskap som utøves overfor flere enheter i en førstelinje som *channel leadership*, og framhever to trekk som synes å prege forskning om dette. For det første er det vanskelig å finne en god lederskapsdefinisjon. Atskilte prosesser forbundet med makt, autoritet og kontroll blir gjerne brukt synonymt i forslag til definisjoner. For det andre er det vanskelig å finne gode operasjonelle mål på lederskap. Ofte brukes generelle mål på kontroll eller makt, uten å ta særlig hensyn til teori og forskning om lederskap som etter hvert er utviklet gjennom organisasjonsstudier rettet mot interne forhold. En løsning er å gjennomføre studier over flere aktørnivåer hvor samspeillet mellom sentrale faktorer inngår og studeres.

4.3 Forskning over flere nivåer

Som grunnlag og videreutvikling av eget design, trekker jeg fram noen resultater fra flernivåstudier. Schneider m.fl. (1980) var forholdsvis tidlig ute med å knytte ansattes oppfatninger om forhold ved tjenesteklimaet til målskårer for brukertilfredshet. Data ble hentet både fra ansatte og kunder i en rekke bransjer tilknyttet en stor bank. Mange indikatorer på de ansattes syn på ledelsesfunksjoner, positiv serviceorientering, forsøk på å beholde kunder og oppfatninger om brukertilfredshet, var signifikant relatert til brukernes generelle tilfredshet med tjenestene. Det manglet imidlertid informasjon om jobbtildfredshet i førstelinjen og om eventuell belønning for innsats og støtte fra sentralt hold i banken. I andre studier er det funnet sammenheng mellom holdninger hos ansatte og brukere, men uten at forhold mellom aspekter ved tjenesteklima og brukertilfredshet er undersøkt spesielt (Johnson m.fl. 1994; Schmit & Allsheid, 1995; Tornow & Wiley, 1991; Wiley, 1991).

Basert på resultater fra en studie over to nivåer, viser Johnson (1996) til en rekke forhold knyttet til tjenesteklimaet i førstelinjen som har betydning for spørsmål om brukertilfredshet:

According to the items composing the rewards and recognition dimension, employees should be rewarded or recognized for providing superior service, resolving customer complaints and problems, and finding better ways to serve customers. Delivering excellent service should also be an important part of advancement decisions. (...) According to this study, employees should have sufficient training on the products and services offered by the organization, how to deal with angry customers, the day-to-day things they can do to deliver quality service, and the individual's specific role in delivering quality service. There should also be regular communication about the importance of providing excellent service to customers. (Johnson, 1996, s.848)

Med tanke på foreliggende studie er det viktig at resultater som dette øker interessen for å trekke inn styringsnivået som et tredje nivå. Den teoretiske aktørmodellen til Hartline & Ferrell (1996) er interessant nettopp fordi den omfatter både spørsmål om sammenheng mellom beslutninger og innsats på styringsnivået, virksomheten i førstelinjen og brukernes vurdering av tjenester. De framhever betydningen av studier som nærmer seg spørsmål om styring og ledelse av tjenesteytere ved å studere prosessen fra tre nivåer på denne måten:

By capturing perceptions and judgments across managers, employees, and customers, our study is among the first to empirically link the perceptions of all three groups in a single study. This combination of perspectives

sheds light on the practical and theoretical issues involved in managing customer-contact employee responses in order to enhance the delivery of service quality. Our study also helps lay the groundwork for additional research into the complex issues associated with the management of customer-contact employees. (Hartline & Ferrell, 1996 s.61)

Pilotundersøkelser ble gjennomført over tre aktørnivåer på barnehagesektoren i perioden 1990-91 (Mordal & Sander, 1992), men uten at de er systematisk lagt opp ut fra bestemte antakelser om sammenhenger mellom brukertilfredshet og trekk ved de øvrige to nivåene. Resultatene tyder på manglende sammenheng (og dialog) mellom oppfatninger på styringsnivå og i førstelinjen (Mordal, 1997a). Dette er aktuelt å undersøke nærmere i denne studien. De tidligere undersøkelsene tyder også på avvik i barnehagestyrenes og foreldrenes syn på visse forhold i barnehagen (Mordal, 1997c).

I undersøkelser foretatt våren 1996 og høsten 1997, er det noe mer målrettet hentet inn opplysninger om forhold på styringsnivået som kan antas å ha sammenheng med bestemte sider ved barnehagens virksomhet – og på brukernes tilfredshetsnivå (Bjørngaard & Mordal, 1998). Resultater fra innledende studier kan tyde på få og små utslag i brukertilfredshet som følge av innsatsfaktorer knyttet til styringsnivået. I denne eksplorerende studien rettes derfor analysene mer omfattende og systematisk mot forhold som kan bidra til å utdype og forklare substansen i nivårelasjonene. En rekke sentrale spørsmål settes i fokus for å finne ut hva styringsnivåets innsats kan bety for rolleforståelse, dugelighet, jobbtildfredshet og brukertilpasning i førstelinjen – og videre for brukernes tjenestevurdering.

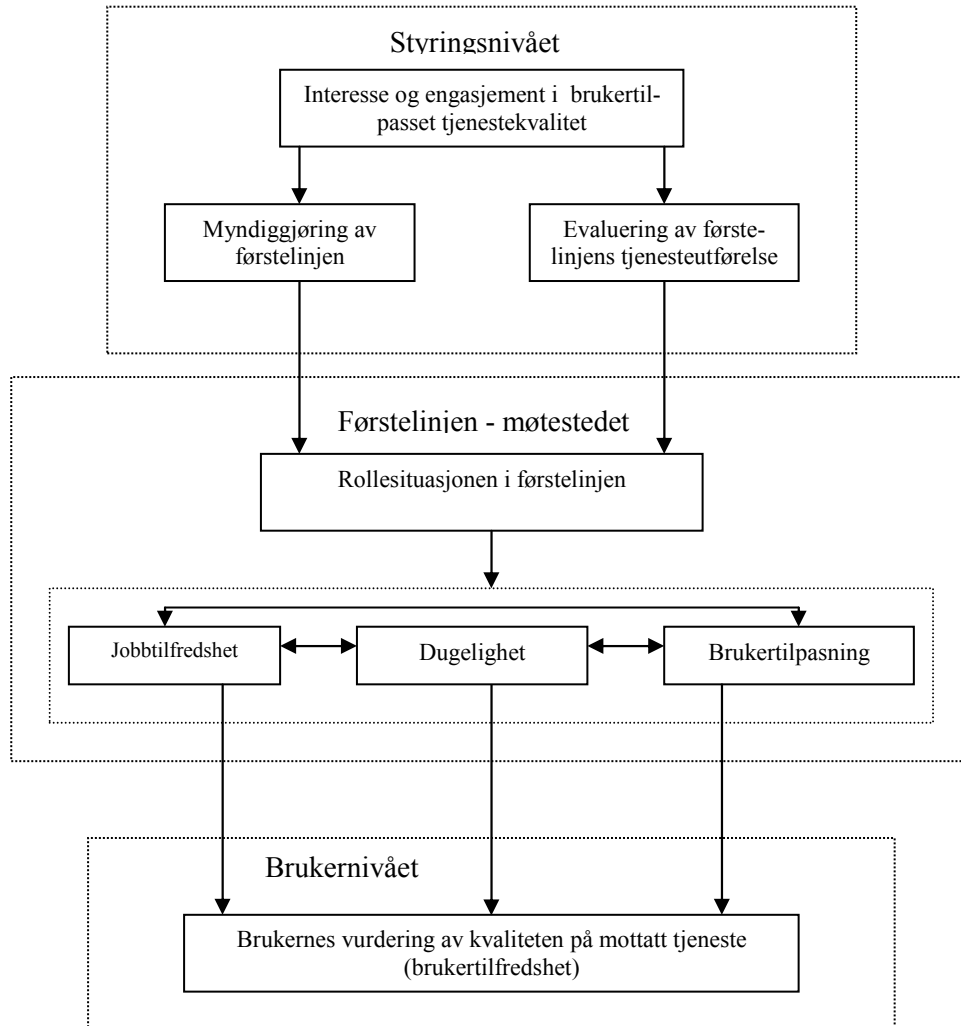
4.4 Aktørmodell over tre aktørnivåer

Den teoretiske aktørmodellen fra Hartline & Ferrell (1996) åpner for ulike definisjoner av mål på trekk ved styrings- og førstelinjenivå som antas å påvirke brukernes vurdering av tilbudet. Den er velegnet som utgangspunkt for denne studien, fordi den svarer til grunntanken bak avhandlingen ved å rette søkelyset mot aktørteoretiske resonnementer om sammenhenger mellom kjennetegn ved ulike nivåer i tjenestesystemet.

Aktørmodellen er gjengitt i figur 4-1. Den impliserer at brukernes vurdering av tjenestekvalitet henger sammen med rollesituasjonen som bakgrunn for jobbtildfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen. Videre tilsier modellen myndiggjøring og evaluering fra styringsnivåets side som viktig for rollesituasjonen i førstelinjen. Indirekte virker dermed styringsnivåets virk-

somhet og tiltak også inn på jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen. Brukernes vurdering av mottatt tjeneste skjer på bakgrunn av deres opplevelser og erfaringer fra kontakten med førstelinjen. En logisk følge av dette er at styringsnivåets innflytelse på brukernes vurdering skjer indirekte ut fra måten tjenesten utføres på i førstelinjen.

Figur 4-1 Teoretisk aktømodell basert på en utformet modell i Hartline & Ferrell (1996).



Denne aktørmodellen dekker altså tre nivåer. For de to øverste nivåene svarer den i grove trekk til en modell presentert i Boshoff & Mels (1995). Den brukes i en studie med formål å undersøke sammenhengen mellom innsats på styringsnivået og opplevelsen av rollestress og organisasjonstilknytning blant tjenesteytere i førstelinjen, samt deres vurdering av tjenestekvalitet. Forskjellen er i alt vesentlig antallet nivåer som inngår, og at kvalitetsmålingen i modellen til Hartline & Ferrell viser til brukernes vurdering av tjenester, ikke til det tjenesteyterne oppfatter og mener. Spørsmålet om resultatindikatorer er imidlertid sentralt både i Boshoff & Mels to-nivå modell og i Hartline & Ferrells tre-nivå modell. Det gjelder blant annet hva respondentene skal si noe om, hvilke kvalitetsaspekter spørsmålene skal måle. Som drøftet foran er tilpasningen mellom tjeneste og behov et avgjørende poeng i forbindelse med brukertilpasset tjenestekvalitet, og noe som har med behovsdefinering å gjøre (jf. avsn.2.6). I modellen til Boshoff & Mels er dette et spørsmål til tjenesteyterne, mens det i modellen til Hartline & Ferrell går til brukerne. Aktørmodellen over tre nivåer egner seg derfor godt som utgangspunkt for min studie.

Det er likevel riktig å peke på samsvaret mellom de to modellene i typen av faktorer som kan antas å påvirke tjenesteresultater i førstelinjen. Gjennom empiriske analyser ønsker jeg å påpeke at bruk av helhetlige studier i tjenesteforskningen er et viktig verktøy som kan vise og frambringe funn av betydning både for produsenter og brukere. Bidraget i så måte er blant annet bruk av modellen i en eksplorerende studie knyttet til et tjenesteområde i offentlig sektor. Fåtallet av tilsvarende studier er rettet mot privat tjenesteyting. Et vesentlig spørsmål er om de mer generelle aspektene ved en slik modell kan gjøre den anvendelig på ulike tjenesteområder, med stadig bedre mål på faktorer som antas å ha betydning for brukertilpasset tjenestekvalitet.

4.4.1 Tjenestebrukerne utgjør modellens resultatnivå

Brukernes erfaring og tilfredshet med tjenester antas å variere i ut fra tjenesteyternes væremåte og tjenesteutførelse. Brukernes opplevde behov er viktig for vurderingen av tjenesteresultatet som antas å være mer eller mindre godt tilpasset brukerbehovet (jf. avsn.3.2). Brukertilpasning er slik et viktig kvalitetskriterium (jf. avsn.2.6). Kvalitetsaspekter er knyttet til måten tjenester utføres på i praksis (jf. avsn.3.3.1), og det faller naturlig å vektlegge brukernes erfaring og tilfredshet som indikasjon på kvalitetsnivået (Parasuraman m.fl., 1994; Cronin & Taylor, 1994) slik som tidligere hevdet (jf. avsn.3.2.4). Alternativt (jf. ev. avsn.3.2.3) kan man legge vekt på *samsvaret* eller størrelsen på *gapet* mellom det brukerne forventer skal bli utført og tjenesten de faktisk opplever å få (Parasuraman m.fl., 1988; Zeithaml m.fl., 1990).

Omsorgstjenester som hjemmehjelp og barnehage, er en type tjenester – til forskjell fra hotell, tannlege, vakttjeneste og lignende – som det ikke er lett å standardisere ut fra brukerdefinerte behov. Ofte kan brukerbehovene være svært varierte og sammensatte. Men i likhet med andre typer tjenester vil den generelle tilfredsheten med omsorgstjenester også bygge på en mer eller mindre samlet erfaring fra ulike deltjenester i tilbudet. Erfaringene er også knyttet til hva brukerne på forhånd forventer seg. Ut fra den teoretiske aktørmodellen kan man anta at tjenestebrukernes vurdering blir påvirket av måten de blir møtt på, hvor lydhøre og omtenkssomme tjenesteyterne er overfor brukernes ønsker og behov. Rolleforståelse og rollestøtte som tjenesteytere får eller mangler fra styringsnivå og kolleger, kan ifølge modellen bety mye for de arbeidsresultatene som brukerne baserer sin vurdering på. Dette faller i tråd med aktuell faglitteratur beskrevet i foregående kapittel.

4.4.2 Førstelinjens mellomstilling i modellen

Førstelinjen befinner seg på et nivå mellom styringsnivå og brukernivå. Til forskjell fra Boshoff & Mels (1995) har Hartline & Ferrell (1996) ikke sett direkte på organisasjonsmessig lojalitet hos tjenesteyterne – hva den blir påvirket av, og hvordan den i sin tur påvirker tjenestekvaliteten slik de selv definerer den. Utover dette sees forskjeller mer i selve utformingen av modellen, enn i substansielt innhold. Det er blant annet et spørsmål om hvem som informerer om hva fra de ulike nivåene. Mens Hartline & Ferrell bruker betegnelsen *myndiggjøring* (empowerment) av førstelinjen – en faktor de knytter til styringsnivået – bruker Boshoff & Mels betegnelsen *medbestemmelse* – en faktor knyttet til tjenesteyterne og førstelinjen. Realiteten bak begge betegnelsene ligger i førstelinjens muligheter til selv å ta eller delta i avgjørelser. Uansett er mulighetene knyttet til styringsnivåets evne og vilje til delegering.

Vektlegging av *rollestress* (rollekonflikt og rolleforvirring) er også et felles utgangspunkt, men Hartline & Ferrell peker dessuten på at *jobbtilfredshet*, *dugelighet* (self-efficacy) og *tilpasningsevne* er viktig for å oppnå *brukertilpasset* tjenestekvalitet i førstelinjen. Betragtningene om hva som påvirker hva i tjenesteleveringsprosessen, er i hovedsak samsvarende og – i forhold til antakelsene – begrunnet ut fra tidligere forskning (jf. avsn.3.3).

4.4.3 Styringsnivået danner utgangspunktet i modellen

Styringsnivået er betegnelsen på den administrative ledelsen av førstelinjen. For kommunale tjenester kan det i denne sammenheng være snakk om forskjellige roller: kommunen som selvstyrt politisk enhet, og som statens for-

lengede arm. I den forbindelse peker Olsen (1998) på at en fruktbar dialog mellom staten og kommunene om kvaliteten på velferdstjenester, kommer alle til gode – ikke minst brukerne. Praksis kan vel tyde på at dette ikke alltid er så lett å få til.

Styringsnivået forvalter tildelte ressurser på grunnlag av lovregler og lokalpolitiske prioriteringer. Men virksomheten blir også formet gjennom den kompetanse, faglighet og arbeidskapasitet man rår over, samt av en samarbeidskultur innad i administrasjonen og i relasjon til barnehagene. Slik omfatter virksomheten individuelle og kollektive verdier og holdninger, samt egenskaper og trekk knyttet blant annet til enkeltpersoner, forhold som kan komme til uttrykk gjennom middel-mål reaksjoner og rollebruk hos styringsnivåets aktører (jf. avsn.2.4).

Boshoff & Mels (1995) betegner de sentrale variablene på styringsnivået som *initieringsstruktur* og *overvåkningsbetraktninger*, mens Hartline & Ferrell (1996) bruker betegnelser som *ledelsens engasjement og interesse for kvalitet* (MCSQ: Management Commitment to Service Quality), *myndiggjøring* (empowering) og *evaluering av atferdsmessig tjenestutførelse i førstelinjen*. Denne aktørmødel er utgangspunkt for foreliggende studie fordi den også omfatter brukernivået. Med utgangspunkt i styringsnivåets interesse og engasjement for brukertilpasset tjenestekvalitet, impliserer denne mødel at dette er trekk ved styringsnivåets innsats som influerer på den myndiggjøring og evaluering som praktiseres overfor førstelinjen.

Faglitteraturen antyder mindre tegn til konflikter når lederskapet åpner for medbestemmelse i spørsmål om hvilken policy, og hvilke prosedyrer, som skal følges i en førstelinje.¹¹⁹ *Støttende* lederskap synes å skape bedre forståelse og aksept for policy og bruk av prosedyrer, og gjør dermed konflikter mindre sannsynlige. *Veiledende* lederskap virker konfliktdempende, og noe av forklaringen kan vel tilskrives mindre rolleforvirring (eller konsekvenser av det). *Deltakende* lederskap knyttes til myndiggjøring og *støttende* lederskap til atferdsevaluering. I sammenheng med de øvrige to stilene kan den veiledende formen knyttes til styringsnivåets interesse og engasjement i tjenestekvalitet. Selv om den teoretiske aktørmødel ikke systematisk påpeker de tre lederskapsstilene, representerer de sentrale sider ved styringsnivået som er viktig for tolkningen av relasjonen til førstelinjen (jf. avsn.3.4).

¹¹⁹ Schul m.fl. (1983) presenterer empiri som støtter hypoteser om at lederskapsstilen virker på konfliktnivået. Det svarer også til funn hos Pondy (1967), Rosenberg & Stern (1970) og Rosenbloom (1973) og kommer også til uttrykk hos House & Mitchell (1974), House & Rizzo (1972) og Seashore & Bowers (1970).

4.5 Kopling mellom aktørnivåer som fenomen

Den teoretiske aktørmodellen antyder en nær kopling mellom de tre aktørnivåene – hvis alt fungerer som det skal. Koplingen mellom nivåene kan være tett i forhold til enkelte mål. Blant annet kan det være tett kopling og forståelse nivåene imellom om bestemte økonomiske mål. I andre tilfeller, for eksempel i forbindelse med utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet, kan det være en løsere kopling. Uklare, dårlig definerte, og kanskje også manglende, budskap om et ønsket mål, kan gjøre det vanskelig å oppnå positive tjenesteresultater. Styringsnivået kan ha målsettinger både om bedre brukertilpasning og lavere kostnadsutvikling, men likevel legge mest vekt på betydningen av å redusere kostnader overfor førstelinjen. Krav om brukertilpasning blir dermed lett en bi-ting både for styringsnivå og førstelinje. Operasjonalisering og meningsinnhold som formidles om brukertilpasning har selvsagt betydning. I utviklingsprogrammet for barnehagesektoren var for eksempel brukertilpasning knyttet ensidig til tilgjengelighet, en sannsynlig grunn til at man kom noe skjevt ut.¹²⁰

En grunnleggende observasjon i organisasjonsforskningen er at mål, regler og atferd ofte ikke henger sammen, at de ikke er konsistente, verken formelt eller uformelt (Meyer & Rowan, 1983b). Ifølge disse forfatterne har undringen over dette fenomenet oppstått, ikke fordi observasjonene er nye, men fordi forskernes syn på formelle organisasjoner er begrenset. Det underbygger de blant annet ved å vise til Thompson (1967) og Scott (1975):

They (*forskerne*) see formal structure as created to actually coordinate production in the case of market organizations and conformity in the case of political bureaucracy. (...) Consequently, they are surprised when formal structure and activity are loosely linked. It is true that production requires some coordination, as political structure demands some conformity, but it is also true that the myth or social account of production and conformity is critical. Much of the value of what we purchase lies in intangibles. Much of the value of social control and order inheres in the faith that is generated. Put differently, organizations must have the confidence of their environments, not simply be in rational exchange with them. (Meyer & Rowan, 1983b, s.94).

En norsk betegnelse på dette fenomenet kan være ”løs kopling”, og fenomenet kan være spesielt viktig i tilknytning til brukertilpasset tjenestekvalitet, net-

¹²⁰ Brukertilpasning ble i dette tilfellet definert ved tilgjengelige og delte barnehageplasser. Brukertilpasset tjenestekvalitet definert ved foreldrenes tilfredshet er ikke nødvendigvis i samsvar med den formen for brukertilpasning (Bjørngaard og Mordal, 1998)

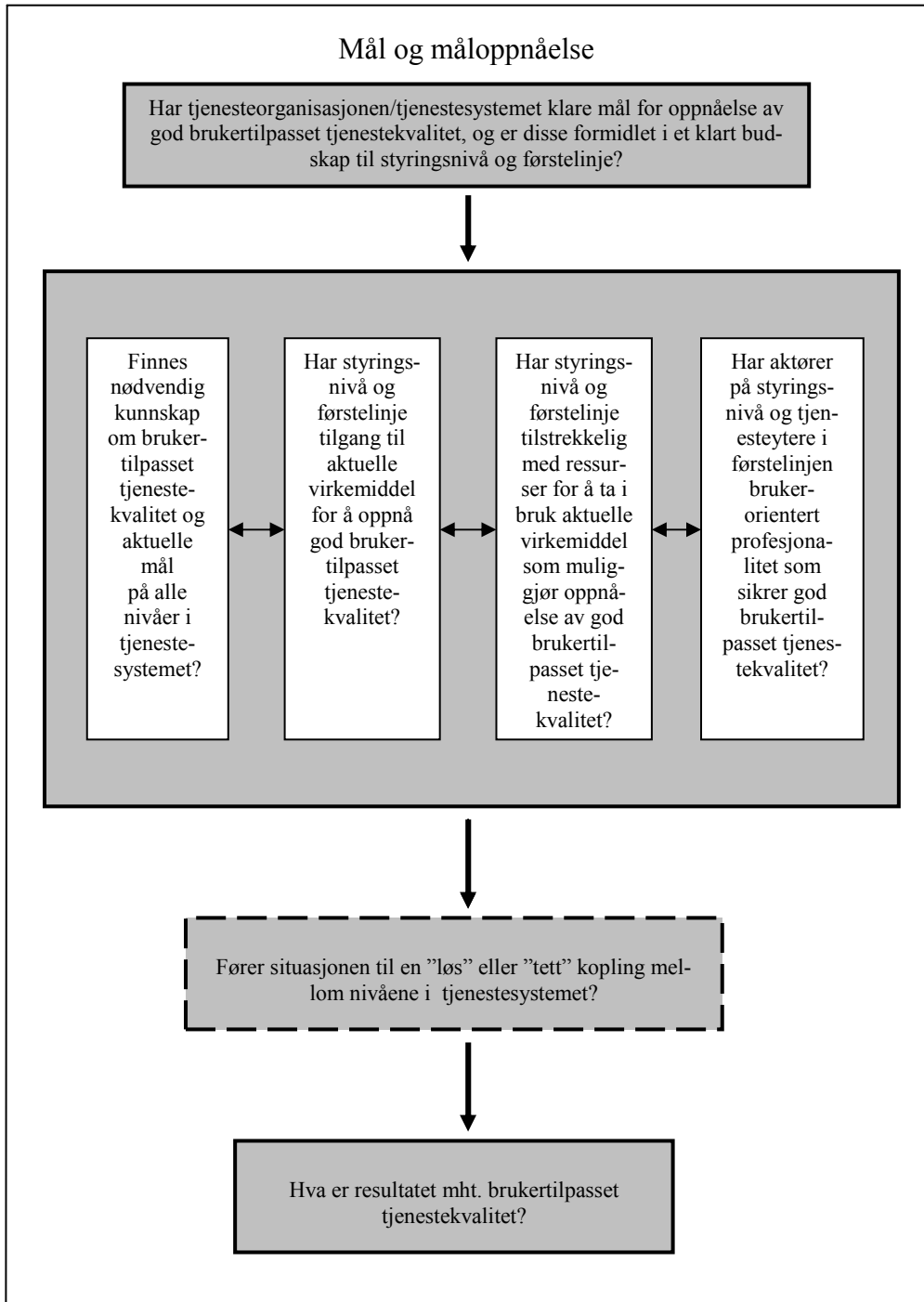
topp fordi dette i praksis lett blir en bi-ting – av forskjellige grunner. Meyer & Scott (1983) bruker betegnelsen "loosely coupled organizations" om denne typen fenomen. Andre betegnelser kan være "missing link" (Selnes og Rooth i Langli, 1999). Som generelt fenomen tyder "løs kobling" på en svak eller dårlig forbindelse både mellom aktiviteter og tiltak som finner sted på et bestemt nivå i en tjenesteorganisasjon, mellom virksomheter, aktiviteter og tiltak på ulike nivåer. Søkelyset rettes mot aktørers oppfatning, vurdering og forståelse av forhold på de nivåene som har betydning for selve tjenesteresultatet. Fenomenet er empirisk registrert for eksempel i tilknytning til skoler:

To our surprise, however, school and district properties seemed to bear little or no relation to the characteristics of classrooms. The adoption of complex curricular or teaching staff innovations appeared to bear no consistent relation to school variables, including principals' behaviour, or to district properties. (...) Moreover, there appeared to be relatively little structural similarity or interdependence among classroom arrangements within the same school or among schools within the same district. (...) We began to entertain the possibility that schools were loosely coupled organizations. (Meyer & Scott, 1983, s.9, med referanse til Deal m.fl., 1975)

Løse koplinger vil sannsynligvis være knyttet til aktørenes handlefrihet. Det i seg selv legger forholdene til rette, for eksempel i førstelinjen, for å handle mer etter eget hode overfor brukerne. For brukerne er dette viktig i den grad handlefriheten ikke er kombinert med klare mål og retningslinjer som har utgangspunkt i en brukerorientert virksomhetskultur. Det teoretiske fundamentet for denne avhandlingen, tilsier at roller kan brukes ut fra maktposisjoner for å oppnå personlig, faglig og yrkesmessig utbytte i henhold til en *middel-mål* problematikk. Muligheten for dette er knyttet til et handlingsrom og behøver i seg selv ikke å slå negativt ut i forhold til krav om brukertilpassning. I en fri rollebruk kan tjenesteytere også komme brukerne i møte med respekt og lydhørhet, uansett hvordan styringsnivået utøver sin virksomhet. Med en løs kopling i forhold til mål om brukertilpasset tjenestekvalitet blir det imidlertid mer tilfeldig hvordan en slik handlefrihet slår ut.

Figur 4-2 gir en oversikt over forhold innen et tjenestesystem som i større eller mindre grad, kan virke inn på tjenesteresultatet, om kvaliteten på tjenesten er brukertilpasset. For å sikre gjennomgående god kvalitet kreves klare mål for hva man skal oppnå. Dette er et budskap som må formidles og forstås på samme måte av alle berørte parter. Hvis slike klare målformuleringer ikke finnes, er det selvsagt vanskelig både å sikre nødvendig kunnskap, virkemiddel, ressurser og profesjonalitet som trengs innen tjenestesystemet for å sikre måloppfyllelse.

Figur 4-2 Forhold som virker inn på et endelig resultat av brukertilpasset tjenestekvalitet.



Koplingen mellom nivåene vil i slike tilfeller kunne være ”løs” i tilknytning til krav som stilles om brukertilpasset tjenestekvalitet. Første betingelse for en tettere kopling er oppslutningen om samstemmige mål fra berørte nivåer. Dernest er det nødvendig å sørge for relevant kunnskap, få definert aktuelle virkemiddel, sørge for aktuelle ressurser, at tjenesteyterne i førstelinjen er profesjonelle på sitt tjenesteområde, og at virksomheten som helhet er brukerorientert.

4.6 Brukertilpasning og nivåkopling

En førstelinje, i egenskap av underliggende virksomheter, kan være mer eller mindre tett eller løst koplet til overordnet styringsenhet. Uten spesielt engasjement og spesielle tiltak for å utvikle brukertilpasset tjenestekvalitet, vil det normalt være avstand og liten kontakt mellom styrings- og brukernivå om det som inngår i problemstillingen (jf. fig.4-2). Det øker ikke styringsnivåets innsikt og kunnskap om hva brukerne vektlegger i sin vurderingen av tjenester som utføres i førstelinjen. Dermed står styringsnivået heller ikke sterkt i å styre praksis i førstelinjen på dette problemfeltet.

Avstanden mellom førstelinjen og brukerne er på den andre siden relativt kort, i den forstand at det uansett er en nødvendig kontakt mellom dem som yter og dem som mottar tjenester. Samtidig er det likevel slik at kunnskap og innsikt i brukernes ønsker og behov ikke nødvendigvis er resultat av en nær dialog mellom yter og bruker. Det kan tvert imot være slik at profesjonelle tjenesteytere baserer seg på profesjonelle oppfatninger og egne meninger om hvordan tjenestene best kan utføres, uten å se betydningen av å ta hensyn til brukernes oppfatninger. Tjenesteyterne kan også utføre tjenester etter hvordan innhold og kvalitet er definert internt i organisasjonen – uten medvirkning fra brukernivået.

I siste tilfelle kan koplingen mellom styringsnivå og førstelinje være tett,¹²¹ mens koplingen til brukernivået er løs både for styringsnivå og førstelinje, med tjenester definert uten medvirkning fra brukersiden. En større avstand i substansiell forståelse mellom førstelinjen og brukerne kan dermed være en realitet, til tross for personlig kontakt mellom yter og bruker. Dersom koplingen mellom styringsnivå og førstelinjen er løs, kan også incitament og sanksjoner fra ulike andre hold – for eksempel fra brukergrupper og profe-

¹²¹ Koplingen mellom styringsnivå og førstelinje kan gjøres tettere både ved bruk av incitament, påbud og kontroll fra styringsnivåets side. Det gjelder selvsagt uansett hvordan tjenestene er definert i forhold til brukerbehovene.

sjoner – vise seg å bli viktigere i forhold til førstelinjens virksomhet enn henstillinger fra styringsnivået.

Thomson (1998) viser til betydningen av å forstå forholdet mellom ekstern og intern markedsføring, herunder relasjonen mellom ansattes kommunikasjon og intern markedsføring. Organisasjoner som bare informerer sine ansatte om hva de skal gjøre, uten å legge til rette for dialog, greier ikke å realisere deres *emosjonelle kapital* til fordel for en ønsket virksomhet. Kunnskap kan være unyttig hvis ansatte ikke er motivert til å bruke den riktig. Thomson skiller i den sammenheng mellom (tjeneste)klima og kultur med følgende definisjoner:

- Climate is what organizational members experience;
- Culture is what the organization values;

Koordinering og kontroll av virksomheter er ofte blant kritiske dimensjoner som formelle organisasjoner måler sin suksess med. Dette svarer til et syn som er basert på at organisasjoner fungerer i tråd med sin formelle struktur: Koordinering er rutine, regler og prosedyrer følges, og aktuelle aktiviteter samsvarer med beskrivelsen av en formell struktur. Men slik er det neppe.¹²² En løs kopling mellom styringsnivå og førstelinje og eventuelt mellom førstelinje og brukere, kan skyldes mangel på interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet fra styringsnivåets side.

Dette kan bidra til et uklart budskap om kvalitetskrav, samtidig som styringsnivået heller ikke har noen klare retningslinjer for hvilken grad og form for myndiggjøring av førstelinjen som kan bidra til å øke tjenestekvaliteten. En løs kopling mellom de to nivåene gir heller ikke noe godt grunnlag for å gjennomføre målrettet evaluering og tilsyn av førstelinjens virksomhet. I den sammenheng er det interessant å merke seg registreringen av enkelte velkjente organisasjonsegenskaper som illustrerer såkalte frakoplingsprosesser eller løse koplinger (Meyer og Rowan, 1983a, s.39):

- Activities are performed beyond the purview of managers. In particular, organizations actively encourage professionalism, and activities are delegated to professionals.

¹²² Ifølge Meyer & Rowan kaster mye av den empiriske organisasjonsforskningen tvil over denne antakelsen, og tidligere generasjoner av forskere konkluderte med at det var stort gap mellom formell og uformell organisasjon (for eksempel Dalton, 1959; Downs, 1967; Homans, 1959): *A related observation is that formal organizations are often loosely coupled (March & Olsen, 1976; Weick, 1976). Structural elements are only loosely linked to each other and to activities, rules are often violated, decisions are often unimplemented, or if implemented have uncertain consequences, technologies are of problematic efficiency and evaluation and inspection systems are subverted or rendered so vague as to provide little coordination* (Meyer & Rowan, 1983a, s.21).

- Goals are made ambiguous or vacuous, and categorical ends are substituted for technical ends. Hospitals treat, not cure, patients. Schools produce students, not learning. In fact, data on technical performance are eliminated or rendered invisible. Hospitals try to ignore information on cure rates, public services avoid data about effectiveness, and schools deemphasize measures of achievement.
- Integration is avoided, program implementation is neglected, and inspection and evaluation are ceremonialized.
- Human relations are made very important. The organization cannot formally coordinate activities because its formal rules, if applied, would generate inconsistencies. Therefore individuals are left to work out technical interdependencies informally. The ability to coordinate things in violation of the rules – that is, to get along with other people – is highly valued.

I en sammenheng som dette er det ingen grunn til å underslå at frakopling eller løs kopling også kan gi visse fordeler eller muligheter for en førstelinje til å utføre tjenester som er godt brukertilpasset. Det kan eventuelt forsvare og forklare at en førstelinje får stor handlefrihet. Fordi man unngår faktisk integrasjon, blir diskusjoner og konflikter minimalisert. Organisasjonen kan dermed skaffe seg en bredere ekstern støtte. Det kan bidra til å holde på standardiserte, legitime formelle strukturer, mens aktivitetene får variere som svar på praktiske overveielser.

Det kan her være verdt å merke seg funn hos Hartline & Ferrell (1996) om styringsnivåets bruk av myndiggjøring – knyttet til aktørmødel. Økt myndiggjøring øker handlefriheten, men kan også være et tveegget sverd som bidrar til økt frustrasjon og konflikter blant tjenesteytere som forsøker å oppfylle sammensatte roller i en førstelinje. Samtidig er myndiggjøring eller handlefrihet også nødvendig som virkemiddel i en brukerrettet virksomhetskultur. Det krever imidlertid veiledning og fornuftig grensedragning fra styringsnivåets side. Her er det aktuelt å vise til drøftingen av hhv. støttende, veiledende og deltakende lederskap i arbeidet med å avklare roller og unngå konflikter knyttet til tjenesteytingen (jf. avsn.3.5.1).

Konfliktnivået kan reduseres blant annet gjennom atferdsbasert evaluering, fordi det gir tjenesteyterne mulighet til læring og bedre kontroll over situasjonen. Slik evaluering kan bidra til bedre brukertilpasning gjennom mer bevisst læring om brukerorientert atferd. I den sammenheng er det i samsvar med aktørmødel, også avgjørende at styringsnivået påtar seg ansvar for førstelinjens forståelse av hvilke krav og forventninger som knytter seg til

rollen som tjenesteyter (Hartline & Ferrell, 1996). Dette berører i seg selv styringsnivåets evne til å kommunisere med tjenesteyterne, føre dialog med dem og klargjøre egen interesse og engasjement i å sikre god brukertilpasset tjenestekvalitet. Empiriske funn viser at ledelsens aksept av ideell kvalitetsstyring ikke bør tas for gitt (Redman m.fl., 1995). Ett av flere spørsmål som kan reises i den sammenheng er i hvilken grad ledere og profesjonelle medarbeidere stiller seg avventende eller negative til kvalitetsstyring. Et annet spørsmål er i hvilken grad organisasjonsstruktur og -kultur berører den måten kvalitetsstyringen påvirker arbeidet:

How and to what extent do organizations change the way they manage their staff, e.g. pay appraisal, training, to take account of quality management? We suggest that the answers (...) may help explain the apparent lack of effectiveness of quality management programmes that we found (Redman m.fl., 1995, s.32).

Det mangler altså klare og konkrete svar på mange spørsmål. Den tradisjonelle, hierarkiske formen for arbeidsdeling kjennetegnes av strategiske ledere som sitter og planlegger på toppen, mens ledere på lavere plan administrerer produksjon og salg eller levering av tjenester. Når utviklingen krever fleksible organisasjonsformer som evner å dra nytte både av brukernes og førstelinjens kompetanse, er en slik modell ikke alltid like anvendelig. Det kan lett skje at virksomheten dreies mot å oppfylle økonomiske, administrative eller profesjonelle mål, framfor en bedre brukertilpasset tjenestekvalitet. Strukturelle egenskaper kan også bidra til å vanskeliggjøre bestrebelser mot bedre brukertilpassing (jf. avsn. 3.4).

Å drive en virksomhet som leverer tjenester med en bestemt kvalitet, krever derfor et aktivt lederskap på alle plan. Samtidig er det også problemer knyttet til nye kompetansemarkeder som bidrar til å rive ned grenser mellom tradisjonelle yrkesfelt og organisasjoner (Byrkjeflot, 1997a). Byrkjeflot er blant dem som peker på betydningen av å utvikle tiltak for systematisk læring i virksomheter som er kunnskapsdrevet og primært basert på menneskelige ressurser. Lederkompetanse bør dreies mot kompetanseutvikling. Når brukeren blir sentral, blir det også viktig å forvise seg om at de som sitter med den strategiske informasjonen, heriblant tjenesteytere i førstelinjen, er kompetente nok til å ta selvstendige avgjørelser. En slik strategi blir ikke vellykket dersom førstelinjen mangler kunnskap om – og kanskje heller ikke godtar – prioriterte brukerbehov. Målformuleringer ovenfra kan imidlertid lett komme i motsetning til behov for handlefrihet og brukerorientering på lavere nivåer. Det kan skyldes motsetninger mellom målstyring og ønsket om å fremme en mer genuin brukerorientering. Ut fra dagens ideal skal kunder og brukere i langt større grad

enn tidligere gis muligheter til selv å definere sine behov og trekkes med i tjenesteproduksjonen. Eriksen (1997) hevder at det ikke bare er rettferdighetshensyn som tilsier at alle må få komme til orde og delta i beslutninger og debatter. Han viser til at lederskap må baseres på samarbeid, forhandling og kommunikasjon, fordi dette er det eneste mulige grunnlaget for å nå fram til rasjonelle beslutninger og demokratiske organisasjonsformer.

Både i privat og offentlig virksomhet er det vesentlig at kvalitetsbevissthet og -sikring kommer til uttrykk i tjenesteyternes atferd og gjøremål. Dette bør selvsagt skje på en måte som fungerer i forhold til brukerne. Én utfordring er å framskaffe gyldig kunnskap om brukerbehovene, men det er i seg selv ikke nok. Styringsnivået må også vite å formidle og utnytte denne kunnskapen i samråd med førstelinjen. Det er her, på møtestedet, tjenestekvaliteten skapes. Den er avhengig av innsatsen til hver enkelt tjenesteyter. Hvis brukerbehovene skal møtes på en relevant måte, kreves oppfølging fra alle parter. Det krever også tettere kopling mellom de tre nivåene. En tjenesteyter som svikter i forhold til brukerbehovene, betyr at ønsket nivå på brukertilpasset tjenestekvalitet ikke oppnås. Alle brukerbehov kan ikke dekkes til enhver tid, men avklaringen om dette bør avgjøres i en dialog som både styringsnivå, brukere og tjenesteytere deltar i.

4.7 Oppsummering

I dette kapitlet diskuteres den teoretiske aktørmodellen, basert på drøftinger av blant annet teori og faglitteratur knyttet til tjenester som forskningsfelt (kap.2) og forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester (kap.3). Modellen omfatter tre aktørnivåer. Faglitteraturen om forskning over tre nivåer er begrenset, og denne studien har i en eksplorerende form til hensikt å få fram kunnskap om hvordan tjenester kan bli bedre brukertilpasset. I den sammenheng er forskning over flere nivåer satt i fokus, som utgangspunkt for presentasjonen av den teoretiske aktørmodellen, med drøftinger knyttet til de tre aktørnivåene. Dette gir avhandlingen en særlig relevans. I forlengelsen av dette drøftes også koplingen mellom aktørnivåene som fenomen, og sammenhengen mellom brukertilpassning og nivåkopling. En løs kopling mellom styringsnivå og førstelinje innenfor et gitt problemfelt, betyr at handlefriheten på området kan være omfattende for tjenesteyterne. Med en løs kopling i tilknytning til mål om brukertilpasset tjenestekvalitet, er det derfor et spørsmål om hvordan handlefriheten slår ut. En tett kopling mellom styringsnivå og førstelinje vil imidlertid ikke i seg selv sikre en brukertilpasset tjenestekvalitet. Det vil avhenge av hvor relevant kunnskap styringsnivået og førstelinjen

har om brukerbehovene, og hvordan tjenesteytere i førstelinjen greier å omsette dette i praksis til brukertilpasset tjenestekvalitet (jf. fig.4-2). Hvordan disse forholdene er i praksis, med barnehagen som case, er et empirisk spørsmål som blir behandlet i avhandlingens del 2.

Del 2: Case – metode – empiriske analyser

Den generelle drøftingen hittil av forhold knyttet til utførelse og bruk av tjenester, danner rammen når jeg nå går over til å beskrive tjenestetypen som utgjør avhandlingens case, og som de empiriske analysene er knyttet til. Dermed forlater jeg midlertidig det mer generelle perspektivet i del 1, for å gå dypere inn i den case-spesifikke. Del 2 starter med en beskrivelse av barnehagen som empirisk case. Utgangspunktet er drøftinger i kapitlene foran. Det gjelder også beskrivelsen av opplegget for empiriske analyser, basert på datamateriale fra barnehagesektoren, samt gjennomføringen av empiriske analyser som omfatter de tre aktørnivåene innen barnehagesektoren:

- *Styringsnivået*: kommunal barnehageadministrasjon
- *Førstelinjenivået*: barnehager
- *Brukernivået*: foreldre med barn i undersøkte barnehager

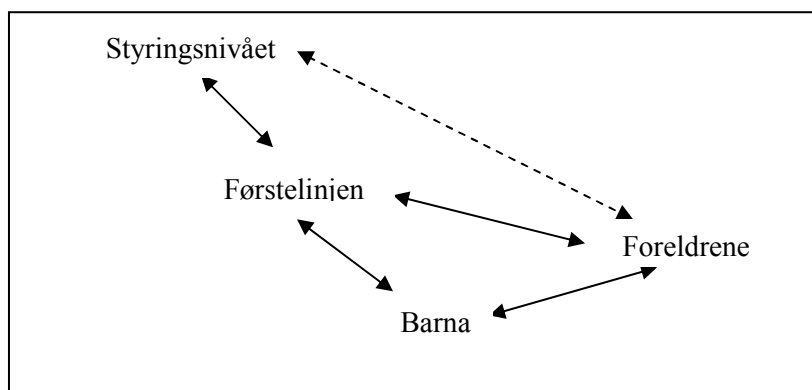
I beskrivelsen av barnehagen som case legges det vekt på barnehagen som arena for tjenesteforskning. Tråder trekkes fra de generelle drøftingene til forhold i barnehagesektoren. Som del av et helhetsbilde beskrives også utviklingen av barnehagen som samfunnsinstitusjon og velferdstilbud for foreldre og barn (kap.5). Opplegget for empiriske analyser beskrives i forhold til et datamateriale som dekker tre aktørnivåer i barnehagesektoren (kap.6), og bruken av dette til de empiriske analysene innenfor hvert enkelt aktørnivå og mellom de ulike nivåene. For oversiktens skyld blir analysene presentert i kapitler etter hvert som de ulike nivåene omhandles empirisk (kap.7-11).

I en avsluttende del 3 vil jeg kople case-spesifikke resultater til generelle betraktninger og drøfte visse generelle implikasjoner av empiriske funn som presenteres i del 2.

5 Barnehagen som tjenestesektor – beskrivelse av casen

I dette kapitlet beskrives barnehagen som case i forhold til skissert hovedproblemstilling (jf. avsn.1.7). Som utgangspunkt gis en beskrivelse av barnehagetilbudet i dagens Norge og type barnehager som inngår i casen. Interessen er rettet mot generelle sammenhenger forbundet med tjenesteyting og tjenestebruk, her nærmere utdypet og konkretisert i forhold til barnehagesektoren. Figur 5-1 viser konstellasjonen mellom aktører og aktørnivåer på barnehagesektoren tilsvarende de tre aktørnivåene i den teoretiske aktørmødelen. Foreldre/barn inngår her som brukere.

Figur 5-1 Konstellasjon mellom aktører og aktørnivåer på barnehagesektoren



Barnehagen er som case ment å illustrere en generell sammenheng mellom virksomheten på hhv. styringsnivå og førstelinje, samt det som skjer ut fra relasjonen mellom definerte brukere og førstelinje. Den stiplede linjen mellom styringsnivået og foreldrene antyder en sammenheng mellom styringsnivå

og brukernivå, men også at avstanden i substansiell forstand er større og kontakten mer indirekte, enn mellom førstelinje og brukernivå (jf. avsn.4.6). Det er liten grunn til å tro at dette er annerledes på barnehagesektoren enn på andre tilsvarende tjenesteområder.

Nedenfor beskrives først barnehagesektoren i dagens Norge, med ulike typer barnehager som også inngår i casen. Barnehagen trekkes fram som tjenestetilbud innenfor en offentlig virksomhetsramme. Framstillingen er knyttet til avhandlingens tema slik dette er drøftet i kapittel 1, til drøfting av faglitteratur knyttet til tjenester som forskningsfelt (kap.2), til forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester (kap.3) og til drøfting omkring den teoretiske aktørmodellen (kap.4). I forbindelse med beskrivelsen av barnehagen som konkret case, trekkes linjen fra det generelle i tidligere kapitler til:

- Foreldre som brukere av barnehagen, og de som vurderer tjenestetilbudet i egenskap av barns foresatte og brukere av barnehagetilbud;
- Barnehagen som førstelinje, med barnehagepersonalet som tjenesteytere og styrere som informanter;
- Kommunal barnehageadministrasjon (KBA) som styringsnivå, med daglige ledere som informanter.

For å få fram et mer konkret bilde av casen beskrives barnehagen som tradisjon og velferdstilbud i Norge. I den forbindelse er det naturlig å framheve barnehagen som samfunnsinstitusjon. Gårsdagens barnehagetilbud blir deretter relatert til dagens tilbud. Videre beskrives en del generelle oppfatninger om barnehagen og dens betydning for barns utvikling, før oppmerksomheten rettes mot balansen mellom individuelle og kollektive behov og interesser knyttet til barnehagen som konkret velferdstilbud. Barnehagen settes så – på denne bakgrunn – i fokus som en arena for tjenesteforskning. Kapitlet avsluttes med et oppsummerende avsnitt.

5.1 Barnehagetilbudet i dagens Norge

5.1.1 Oversikt over barnehager og barn med barnehageplass

På Internettssidene¹²³ til Barne- og familiedepartementet (BFD) pekes det på en sterk utvikling i barnehagesektoren gjennom de tyve siste årene. Etterspørselen etter barnehageplasser har hele tiden vært større enn tilbudet. Dette

¹²³ www.dep.no/odin

stiller situasjonen likt med andre tjenesteområder, der tilbudet kan karakteriseres som bestående av knappe goder. På barnehagesektoren er målet i dag (2002) at behovet for barnehageplasser skal være dekket innen 2003, mens den tidligere målsettingen om full behovsdekning innen årtusenskiftet ikke ble realisert.

I slutten av år 2000 gikk 62 prosent av alle barn i alderen 1-5 år i barnehage – 37 prosent av dem som var i alderen 1-2 år og 78 prosent av dem som var i alderen 3-5 år. Full behovsdekning i 2003 vil anslagsvis omfatte vel 70 prosent av alle barn i alderen 1-5 år. Både samfunnsutviklingen og lavere foreldrebetaling kan selvsagt endre dette anslaget. Selv om antall barnehageplasser har økt år for år, er variasjonen i kommunenes dekning av plassbehovet fortsatt stor – slik den også er på andre velferdsområder. Barnehageplasser er i dag (2002) fortsatt et knapt gode i svært mange kommuner.

Den offisielle norske barnehagestatistikken fra Statistisk sentralbyrå omfatter barnehager med oppholdstid fra 6-15 timer og opp til 41 timer eller mer per uke. De kan inndeles etter eierforhold og eventuelt tilskudd fra kommunen:

- Kommunale barnehager
- Private barnehager m/kommunalt tilskudd m/vilkår
- Private barnehager m/kommunalt tilskudd u/vilkår
- Private eller offentlige barnehager u/kommunalt tilskudd

Innenfor disse kategoriene finnes i dag såkalte familiebarnehager, åpne barnehager, naturbarnehager og gårdsbarnehager. Disse barnehagetyperne utgjør imidlertid en liten del av tilbudet. Den offisielle barnehagestatistikken fra 1997,¹²⁴ viser for øvrig at andelen av offentlige barnehager, per 15. desember 1997, utgjorde 47,5 prosent av i alt 6260 barnehager. De offentlig eide barnehagene omfattet likevel mer enn halvparten (58,4%) av barnehagebarna. Per desember 2000 var tallet på barnehager sunket noe, til 5833, og da med noen flere offentlige (2984) enn private (2849). I alt 59,5 prosent av barnehagebarna hadde da plass i en offentlig eid barnehage. Det er rimelig å knytte nedgangen i antall barnehager til bruken av kontantstøtten for barn 1-2 år, innført i 2000. Den kan ha finansielle følger for private barnehager, som gjør at det lokalt blir vanskelig å fylle plassene i forhold til det foreldrene må betale. Både mellom kommuner og fylker er det ellers stor variasjon i barnehagedekningen. Sogn og Fjordane har best dekning, etterfulgt av Finnmark, Oslo og Hedmark. Aust- og Vest-Agder har lavest dekning, etterfulgt av Vestfold.

¹²⁴ Barnehager 1997. Norges offisielle statistikk. Statistisk sentralbyrå.

Det empiriske datamaterialet for denne avhandlingen skriver seg fra høsten 1997. Dekningsgraden for barn 1-5 år var da 59,9 prosent på landsbasis (mot 62% i 2000), og de geografiske forskjellene var omtrent som i 2000. Fylkesvise tall varierte fra 61 prosent i Oslo til knapt 44 prosent i Østfold og Rogaland. Antall barn per årsverk var i 1997 høyest i privat eide barnehager, der tallet varierte fra 5,1 til 5,4. Laveste tall var tilknyttet fylkeskommunale og statlig eide barnehager (som det bare er noen svært få av) med hhv. 3,5 og 3,4 barn per årsverk.

Det er, og har i mange år, vært mangel på førskolelærere. Barnehageloven krever at styrere og pedagogiske ledere i barnehagen er førskolelærere. I 2000 manglet det 13,7 prosent av disse i forhold til aktuelle stillinger. Det er færre enn tidligere, noe som har sammenheng med økt utdanningskapasitet. Etter 1997 har søkningen til førskolelærerutdanningen sunket markert ifølge BFD. Høgskolene har hatt ledig kapasitet. I 2001 er trenden imidlertid snudd, fordi det foretas opptak på grunnlag av realkompetanse. Dette har ført til økt søkning. I alt er det nå 19 utdanningsinstitusjoner rundt om i landet, og mange steder er det anledning til å studere ved siden av jobben som ledd i et desentralisert utdanningsopplegg.

Det lokale tilsynet med dagens barnehager er kommunenes ansvar. Barnehageloven (§ 13; BFD, 1995) pålegger virksomheter som gir tilsyn og omsorg for førskolebarn å søke godkjenning som barnehage når

- virksomheten er regelmessig og flertallet av barna har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer;
- antall barn som er til stede samtidig er 10 eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere barn når barna er under tre år ;
- tilsynet utføres mot godtgjøring.

5.1.2 Småbarnsfamiliers behov for plasstilbud i barnehage

Bruk av barnehage er den vanligste ordningen for barn som får tilsyn fra andre enn egne foreldre. Resultater fra en landsomfattende undersøkelse ved årskiftet 1996-1997, blant familier med barn under skolealder, tyder på at ca. 73 prosent av førskolebarna den gang tilhørte familier med et uttrykt eller skjult behov for barnehageplass(er). Om lag 47 prosent av familiene hadde barnehageplass til egne barn, ca. 18 prosent hadde plass, men ikke til hvert aktuelle barn. Til sammen 35 prosent hadde ikke barnehageplass til aktuelle barn.

En andel av disse (11 prosentpoeng) søkte, mens de resterende (24 prosentpoeng) ikke søkte. I foreliggende undersøkelse ble småbarnsfamiliene også spurt om behovet for ulike typer fleksible plasser i barnehage. I alt svarte bare ca. 16 prosent av familiene at de ikke hadde behov for noen form for barnehageplass (Ringdal & Mordal, 1997). Bruk av barnehage i en eller annen form, synes derfor å være aktuell for et stort flertall av småbarnsfamiliene.

5.1.3 Målformuleringer bak barnehagetilbudet

Barnehageloven fra 1995 har følgende formålsbestemmelse (§1):

- Barnehagen skal gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i *nær forståelse og samarbeid med barnas hjem* (min kursivering);
- Barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier;
- Eiere av private barnehager kan i vedtektene bestemme at andre ledd ikke skal gjelde;
- Private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke, kan i vedtektene fastsette særlige bestemmelser om livssynsformål.

Første ledd i lovens formålsbestemmelse er i sin utforming knyttet til krav om brukertilpasning, ved å påpeke at virksomheten overfor barna skal skje i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Den sier imidlertid lite mer enn det. Rammeplanen for barnehagen er en forskrift til loven av 1995, gjeldende fra 01.01.1996 (BFD, 1996c). Den gir med utgangspunkt i loven, en nærmere beskrivelse av mål for barnehagens virksomhet, med retning og rom for lokal planlegging tilpasset stedlige forutsetninger. Det betyr i praksis et bredt utgangspunkt for å formulere mål både for den enkelte barnehage, de enkelte barnegruppene, eventuelt også for enkeltbarn. Rammeplanen gir informasjon om hva barnehagen tilbyr barn og foreldre og skal danne grunnlaget for et samarbeid mellom hjem og barnehage. Videre gir den ansatte og foreldre, samt eiere av barnehagen, og også politikere, en ramme å tenke ut fra når de skal arbeide med barnehagens innhold.

En kortversjon av rammeplanen er lagt inn på Internett (BFD, 1996b) og er særlig rettet mot foreldre, kommunepolitikere og barnehageeiere. Målet med rammeplanen er at den skal gi barnehagens personale og samarbeidsutvalg en forpliktende ramme å arbeide etter i planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens innhold. Foreldre er som brukere representert i samarbeids-

utvalget, men rammeplanen retter seg primært mot *barnehagens pedagogiske personale*. Øvrig personale er medansvarlig for at virksomheten skjer i samsvar med planen og dens intensjoner. Samarbeidsutvalget fastsetter årsplanen som skal bygge på rammeplanen, og kommunen som tilsynsmyndighet har ansvar for å følge opp at alle barnehager i kommunen driver en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i samsvar med planen. Barnehagens eiere (offentlig eller privat) har ansvaret for at barnehagene har de rammebetingelsene som skal til for at planen kan omsettes i pedagogisk virksomhet i den enkelte barnehage. Rammeplanen skal også bidra til at barnehagelovens §2 om innholdet i barnehagen blir oppfylt:

- Barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet;
- Departementet skal fastsette en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal gi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver;
- Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold. Samarbeidsutvalget for hver barnehage skal fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

Som nevnt er det et poeng ved rammeplanen at den ikke skal legge detaljerte føringer for virksomheten. Det er et poengtert at den ikke skal hindre lokal frihet, tilpasning og variasjon. Den fastsetter kun overordnede mål og rammer som er forpliktende for virksomheten. Det betyr at barn og foreldre kan forvente at alle barnehager arbeider *i retning av* de målene som er angitt i loven og utdypet i rammeplanen. Foreldre som brukere av barnehagen har dermed muligheten til å ta rammeplanen i bruk dersom de ønsker å påvirke utformingen av konkrete mål i egen barnehage. En del kommuner har også gjennomført en såkalt barnehageplan der det inngår planer for utviklingen av barnehager lokalt. Disse planene kan imidlertid tyde på at foreldre som brukere ikke står spesielt sentralt i bildet, selv om kommuneadministrasjonen, eventuelt sammen med barnehagene også har gjennomført behovs- eller brukerundersøkelser (BFD, 1996d).

Under rammeplanens kapittel 2, om mål og verdier for barnehagen, omtales i tillegg til lovgrunnlaget, barnehagens verdigrunnlag, barnehager med annen formålsbestemmelse og fellesverdier. Dette innebærer blant annet en tilknytning til etiske grunnverdier som har bred oppslutning i det norske folk, og at det skapes gjensidig forståelse og trygghet mellom barnehagen og hjemmene ut fra et felles verdigrunnlag. Den etiske veiledning som barnehagen gir skal ta hensyn til barnas alder og modenhet, samt deres hjemmemiljø. Dersom enkeltfamilier har særlige ønsker knyttet til barnehagens innhold og arbeidsform, bør barnehagen ifølge rammeplanen strekke seg så lang det er mulig, samtidig som det også pekes på at barnehagen skal være et fellesmiljø, der det

er balanse mellom hensynet til hver enkelt familie og hensynet til helheten. (jf. avsn.5.2.4). I kapittel 3, om ”Innhold – områder for erfaring, opplevelser og læring”, påpeker rammeplanen betydningen av å ha et helhetssyn på barn. Her presenteres en modell for barnehagens innhold med oversikt over grunnelementer i planleggingen og sammenhengen mellom disse. Modellen setter rammeplanens tre hovedområder i fokus, nemlig mål og forutsetninger, innhold og arbeidsmåter, samt resultat og vurdering. I tilknytning til resultat og vurdering blir det pekt på at resultater må vurderes opp mot mål som er satt for arbeidet – både sentralt og lokalt. Resultatene ligger på to plan:

- Barnets utbytte av oppholdet i barnehagen;
- Utviklingen av barnehagen som institusjon.

Målet med barnehagens arbeid er barnas utbytte av oppholdet. Det anses som en viktig del av *den gode barndom* og barnas utvikling mot voksenlivet. Utviklingen av barnehagen som institusjon er ifølge rammeplanen ikke et mål i seg selv, men et viktig middel for å fremme barnas utbytte av å gå i barnehagen. Foreldre som brukere av barnehagetilbudet er ikke nevnt spesifikt i forbindelse med vurderingsarbeidet som skal omfatte både mål, rammer, prosess og resultat. Dette arbeidet skal imidlertid, i den grad det angår barna, etter loven skje i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. I vedlegg til St.prp.nr.1 for 1996-1997 påpekes følgende formål for barnehagen under avsnittet ”Barn og oppvekst”:

Barnehagen er viktig for barnas egen skyld. Alle barn bør få tilbud om barnehageplass og dermed nyte godt av den allsidige læring og utvikling som barnehagene gir. Barnehagene sørger for trygt tilsyn og omsorg for barna mens foreldrene for eksempel er i arbeid eller utdanning, og er derfor også viktig for å fremme likestilling mellom kjønnene. (BFD, 1996b, s.51)

Under ”Andre barnehageformål” pekes det på at den sterke økningen i antall nye barnehager de senere år, stiller store krav til informasjons- og veiledningsapparatet. Den finansielle posten i 1997-budsjettet innen barnehagesektoren er ment å dekke følgende formål:

- Forskning, forsøks- og utviklingsarbeid;
- Personal- og rekrutteringstiltak;
- Informasjons- og opplysningsvirksomhet.

Fylkesmennene blir her tillagt oppgaven å informere og veilede kommunene og andre aktører og forvaltning av ordninger for å fremme en barnehagefaglig utvikling og kompetanseoppbygging. Dette framheves som viktige arbeids-

områder, og midler til tiltak som fylkesmennene er gitt ansvaret for skal forvaltes etter mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. Det innebærer at embetene selv kan tilpasse tiltak til lokale forhold og behov, men innenfor BFD's konkrete angitte mål – som for øvrig er generelle. Posten er redusert og tilsier lavere aktivitet i forhold til tidligere, noe som for øvrig må sees på bakgrunn av tiltak knyttet til utviklingsprogrammet for barnehagesektoren. De viktigste spørsmålene for utviklingsprogrammet er her angitt som følger:

- Hvordan skal flere barn under 3 år få tilbud om barnehageplass?
- Hvordan skal vi organisere barnehagene slik at de blir mer tilpasset brukernes behov?

Siktemålet i denne sammenheng var å forebygge for stor kostnadsvekst når andelen yngre barn øker og tilbudene skal bli mer brukervennlige (BFD, 1996b).

Det vises til at tilbudet varierer ut fra eierforhold, pedagogisk innhold og oppholdstider. Barna skal tas opp etter søknad, og etter regler som er fastsatt av barnehageeier (kommunal eller privat eier). Godkjenning og tilsyn av alle barnehagene er kommunens ansvar. Kommunal barnehageadministrasjon skal imidlertid forholde seg til barnehageloven, blant annet i fordelingen av barnehageplasser. Men barnehagedekningen varierer sterkt fra kommune til kommune og skyldes blant annet ulik prioritering og definering av behov på lokalt plan. Det avgjør i praksis hvem som kommer inn under målgruppen for lokale barnehagetilbud. Samtidig har den lokale barnehageadministrasjonen ansvaret for virksomheten i barnehagene. I tillegg til utviklingsarbeid omfatter dette også vilkår for drift og eventuell finansiell støtte til private barnehager, budsjettoppfølging, møter med barnehagepersonell, tilbud om opplæring og etterutdanning for ansatte i barnehagene osv.

Også på disse saksområdene er det stor variasjon i lokal praksis (Mordal 1997a; Bjørngaard & Mordal, 1998). Dette er forhold som har interesse for denne studien, fordi det er snakk om hva i styringsnivåets praksis som eventuelt virker inn på førstelinjens tjenesteutførelse og brukernes vurdering av denne. Rammeplanen legger til rette for at de enkelte barnehagene selv skal konkretisere mål for virksomheten, dog innenfor de generelle rammene som loven og rammeplanen angir. Det er imidlertid noe uklart i hvilken grad den kommunale barnehageadministrasjonen (KBA) i praksis skal håndheve et tilsyn med de oppsatte målene. Mye tyder på at barnehagene her er gitt stor handlefrihet.

5.1.4 Begrepet ”den gode barnehagen”

Begrepet *den gode barnehagen* er lansert i ettertid, men har en klar tilknytning både til barnehageloven fra 1995, rammeplanen fra 1996, samt erfaringer og resultater fra utviklingsprogrammet for barnehagesektoren (1995-1997). Det er derfor av interesse å gi en oversikt over hva som er lagt i dette begrepet, selv om det daterer seg til tiden *etter* gjennomføringen av de undersøkelsene som er brukt i foreliggende studie. Det kan blant annet være nyttig i forbindelse med tolkningen av empiriske resultater.

Notatet *Den gode barnehagen* er forbundet med St. meld. nr. 27 (1999-2000), med tittelen *Barnehage til beste for barn og foreldre* (Barnehagemeldingen). Den presenterer en samlet kvalitetssatsing for barnehagesektoren. Kvalitets-satsingen skal iverksettes under vignetten *den gode barnehagen*, og meningen er at den skal pågå i perioden 2001-2003. BFD påpeker både i meldingen og i notatet, at barnehagen er et pedagogisk tilbud, rettet mot å gi barn en utviklende, stimulerende og trygg førskoletid. Blant målsettingene for *den gode barnehagen* er det i tillegg til kravene om utvikling og ferdigheter hos barna, yrkesglede og muligheter til faglig og personlig utvikling og vekst for personalet, også stilt krav om en kontinuerlig målrettet utvikling. Barnehagen skal dessuten være fleksibel og kunne tilpasse seg alle barn, møte barn og foresatte med åpenhet, innsikt og forståelse. De overordnede målene for virksomheten i barnehagesektoren er formulert som følger:

- Alle som ønsker barnehageplass skal få det i løpet av 2003;
- Barnehageplassen skal fortrinnsvis tilbys i nærmiljøet;
- Barnehagen skal være et pedagogisk tilbud og samtidig gi barna omsorg;
- Barnehagen skal tilpasses barnas ulike behov;
- Barnehagen skal fremme barnas språklige og sosiale utvikling og deres evne til kommunikasjon;
- Barnehagen skal være fleksibel og brukervennlig.

Det er to forhold som fortsatt kan sies å prege målformuleringene for barnehagen. For det første er de svært generelle, og det er fortsatt opp til den enkelte barnehage å konkretisere kvalitetsmålene:

Innenfor rammene av kvalitetssatsingen må den enkelte barnehage, enten den er privat eller kommunal, kunne utvikle kvalitet ut fra sine forutsetninger. Kvalitet skapes i samspillet mellom barna, mellom barna og de voksne, og mellom de voksne i barnehagen. ... Kvalitetsarbeid fram mot *den gode barnehagen* vil derfor være en kontinuerlig arbeidsprosess (Notat, BFD: DEN GODE BARNEHAGEN – kvalitetsutvikling 2001-2003, s.4).

For det andre er brukernes behov i stor grad knyttet til fleksibilitet, dvs. åpningstider, foreldrebetaling, størrelse på plass, barnehagetype og lokalisering. Uttrykket *brukervennlig* er også nevnt i denne sammenhengen. Det er lagt stor vekt på tilpasningen til barna og deres utvikling, men egentlig sies det lite om hvem som skal definere barnas behov. Det er uklart i hvilken grad og på hvilke områder foreldre skal gis definisjonsmakt. Mye tyder på at den er knyttet til barnehagefaglig kompetanse og ekspertise, selv om det også sies at barnehagen skal utforme og utvikle virksomheten i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. I praksis vil dette forhåpentligvis bli sett i sammenheng med foreldrenes vurdering av eget barnehage tilbud, basert på opplevelser og erfaringer fra deltjenester som de mener er viktige.

Kvalitetssatsingen *den gode barnehagen* skal gjennomføres i alle kommuner. Siktemålet er en samlet innsats på alle nivåer, for å beholde og videreutvikle kvaliteten i norske barnehager. Kommuner og barnehager skal finne fram til lokale rutiner og metoder som sikrer kvaliteten, at den videreutvikles og fornyes. Sentrale spørsmål er knyttet til hva som er en god barnehage for brukerne, for personalet og for lokalmiljøet. Det er imidlertid ikke gitt klare føringer for hvordan kvalitetssatsingen skal gjennomføres, noe som begrunnes med en ønsket tilpasning til lokale forhold. Samtidig påpekes det likevel at ansvarsfordelingen mellom de ulike nivåene i barnehagesektoren må være tydelig, men også dette er basert på runde formuleringer. Barnehageeiere pålegges et særlig ansvar for kvaliteten og sentrale oppgaver i barnehagen, definert som tilrettelegging for samarbeid mellom foreldre, ansatte og eiere, samt iverksetting av opplærings- og kompetansetiltak for de ansatte. Kommunens overordnede ansvar er knyttet til utbygging og drift av barnehager, og tilsyn med at både kommunale og private barnehager drives i samsvar med barnehageloven og rammeplanen. I dette ligger et ansvar for at målene med kvalitetssatsingen skal nås ved:

- Å legge til rette for at alle barnehager kan engasjere seg i lokal kvalitetsutvikling;
- Å planlegge framdrift og tiltak i kvalitetssatsingen;
- Eksempelvis å utvikle gode rutiner for tilsyn i barnehagene og utarbeide felles kvalitetsmål i samarbeid med barnehager, foreldre og andre aktuelle medspillere.

Fylkesmennene er tildelt oppgaven å være pådrivere overfor kommunene og bruke tildelte midler til kompetansetiltak for barnehagepersonell, mens Staten, ved BFD, har ansvaret for å tilrettelegge overordnede mål og rammer for den nasjonale kvalitetssatsingen. Tre temaområder trekkes fram i forbindelse med myndighetenes oppfordring til kvalitetssatsing, nemlig kravet om barnehage

til alle barn, at barnehagen skal være brukertilpasset, og at den skal ha et kompetent personale. I tilknytning til kravet om brukertilpassing, pekes det på at barnehagen som virkemiddel skal sikre barn gode oppvekstvilkår og være et tjenestetilbud til familiene. *Den gode barnehagen* skal dekke barnefamilienes ulike behov, være variert både i pedagogisk innhold og i forhold til åpnings- og oppholdstider, samtidig som den tar vare på barnas behov for trygghet, omsorg og læring. I bestrebelsene på å oppnå dette, vises det til at det er *ønskelig* at barnehagene utvikles i samarbeid og dialog med foreldre og barn. Det vises også til at kvalitet handler om hva man gjør og hvordan man gjør det – på alle nivåer i barnehagesektoren. Brukerne møter imidlertid tjenestekvaliteten via førstelinjen (barnehagene). Det ligger en viss fare i at fine ord i praksis kan bli vanskelig for den enkelte barnehage å realisere til foreldrenes fulle tilfredshet. Det krever rimeligvis innsats både fra høyere og lavere nivåer.

Overordnede rammer skal knyttes til et pågående planmessig og målrettet kvalitetsarbeid basert på barnehagelov, rammeplan og årlige tildelinger over statsbudsjettet. Det omfatter blant annet krav om utdannet og kompetent personale, krav til inne- og uteområder, om foreldreråd og samarbeidsutvalg og bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet. Det advares for øvrig mot å tro at gode rammebetingelser alene kan sikre kvaliteten i barnehagen. Kvalitetssettingen må legges opp som en integrert del av den daglige virksomheten og ikke ”på siden” av annet arbeid i barnehagen. Et sentralt aspekt er kravet om lokal tilpassing. Her vises det til at barn, foreldre og personale vil ha ulike oppfatninger av kvalitetsbegrepet. Det er preget av den enkeltes interesser, verdier og holdninger. I tillegg til lokale variasjoner i vurderingen av hva som er kvalitet, er det derfor nødvendig med innspill fra de ulike gruppene på hvordan de opplever kvaliteten i barnehagen. I den grad dette følges opp vil det bidra til å sikre god brukertilpasset kvalitet i barnehagen.

Til tross for gode intensjoner er det likevel et spørsmål i hvilken grad generelle utsagn av ovennevnte type kan være et virksomt styringsredskap i sikringen av god brukertilpasset tjenestekvalitet i barnehagesektoren. Sammen med en utpreget grad av delegering, der kvaliteten skal utpensles lokalt, først og fremst i de enkelte barnehagene, er det en reell fare for variasjon – ikke bare i forhold til tjenestekvalitet, men også i forhold til vilje og evne i førstelinjen, til brukerorientert tjenesteyting. Det sies i realiteten lite om hvordan tjenestekvaliteten skal arbeides med i praksis, utover det som har med mer fysiske og konkrete forhold å gjøre. På dette punktet kan det være langt mer konkrete og detaljerte beskrivelser og definisjoner å forholde seg til (jf. for eksempel lekeutstyr og antall barn per voksen).

5.1.5 Barnehager som inngår i casen

Barnehager av den typen som inngår i casen hører inn under de ordningene som dekkes av barnehageloven og rammeplanen. De omfattes også av årsmeldingene om barnehager, som danner grunnlaget for offisiell barnehagestatistikk fra Statistisk sentralbyrå (jf. avsn.5.1.1). Dette er offentlig godkjente barnehager med oppholdstid fra 6-15 timer til 41 timer eller mer per uke, og de omfatter som før nevnt, også familiebarnehager, åpne barnehager og naturbarnehager. Disse utgjør imidlertid en svært liten del av barnehagepopulasjonen i den enkelte kommune. Foreliggende case omfatter altså en nyansert samling av barnehager og barnehagetilbud brukt av foreldre som har deltatt i utviklingsprogrammets undersøkelse høsten 1997 (jf. tabell 6-1, avsn.6.3.4). Samtidig er det grunn til å gjøre oppmerksom på at de fleste foreldre i denne studien har ”vanlige” barnehagetilbud.

5.2 Barnehagen som tradisjon og velferdstilbud

I rammeplan for barnehagen pekes det på at barnehagen i Norge er del av en felles europeisk tradisjon, og at framveksten av den moderne barnehagen har både en sosial og en pedagogisk rot. Daghjemmet, eller heldagsbarnehagen, la hovedvekten på den daglige omsorgen for barna, mens korttidsbarnehagen hadde et rent pedagogisk siktemål. I dag er de to tradisjonene smeltet sammen til en. Som rammeplanens målformuleringer angir, anses barneomsorgen og barnas læring og utvikling, som en helhet i dagens norske barnehager.

Den første loven for norske barnehager kom i 1975 og åpnet for økt variasjon i driftsmønsteret (BFD, 1995). Betegnelsen barnehage ble knyttet til en førskolelærer som var ansvarlig for virksomheten. Et grunnleggende trekk ved loven var et desentralisert utbyggingsmønster som skulle tilpasses lokale behov og forutsetninger. Denne ideologien er videreført ved senere lovrevisjoner og i barnehageloven av 1995. Den omfatter den særs viktige bestemmelsen om fastsettelse av en rammeplan for barnehagens innhold. Det er en markering av at samfunnet ønsker å ta et klart ansvar også for den innholdsmessige siden av barnehagen.

Bruken av barnehagen som case i foreliggende studie gjør det aktuelt å konkretisere den både som samfunnsinstitusjon og velferdstilbud. Barnehagen har betydning for barns utvikling individuelt så vel som kollektivt, i den utstrekning de får anledning til å gå der. Som andre velferdstilbud har barnehagen fram til i dag vært et knapphetsgode. Det skyldes både at tilbudet ikke

har vært omfattende nok, og at foreldrebetalingen for mange er for høy til at barnehagen er et reelt alternativ for alle småbarnsfamilier.

Individuelle og kollektive behov og interesser er knyttet til barnehagen som til andre viktige velferdstilbud. Det krever forståelse fra berørte parter for betydningen av å finne en god balanse mellom det som er individuelt og kollektivt i barnehagen som fellesskap.

5.2.1 Barnehagen som samfunnsinstitusjon og velferdstilbud

Samfunnet har endret seg mye siden etableringen av de første daginstitusjonene for barn. Det har hatt, og har, betydning for utviklingen av dagens barnehage. Som samfunnsinstitusjon betyr barnehagen mye utover det den betyr for enkeltfamilier, foreldre og barn som bruker tilbudet. Barnehagen er også en viktig samfunnsinstitusjon, ikke minst i forhold til foreldres deltakelse i yrkeslivet. Den bidrar til utviklingen av lokalt arbeids- og samfunnsliv, samtidig som den er ment å være et vesentlig bidrag til barns utvikling og oppvekstvilkår. I St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehager til beste for barn og foreldre*, vises det til at barnehagen har en særlig viktig samfunnsoppgave, blant annet ved å komme inn som tiltak overfor barn i en utsatt livssituasjon. Den kan gjennom lek, opplevelser og aktiviteter i formelle og uformelle sammenhenger, gi barn med vanskelige hjemmeforhold anledning til aktiv utfoldelse og konstruktiv samhandling med andre. Barnehagen som møtested for foreldre, eventuelt med deltaking fra andre instanser, forsterker også den rollen barnehagen har som en viktig ressurs i nærmiljøet. I tillegg til å sikre velferd og trivsel for barn og familier, har et godt utbygd barnehagetilbud positive virkninger for kommunene. Investering i barnehagetilbud gir muligheten til å oppnå andre vesentlige mål i lokalsamfunnet, for eksempel bosetting, sysselsetting og næringsutvikling. Vekselvirkningen mellom barnehagetilbud, bosetting, kulturell utvikling, næringsutvikling og sysselsetting kan være stor i mange lokalsamfunn.

I et samfunnsmessig perspektiv bidrar barnehagen til økt likestilling både i yrkes- og samfunnsliv. Dermed vil tilbudet, eller mangelen på tilbud, virke inn på barns og småbarnsfamiliers dagligliv. Barnehagens virksomhetsområde representerer slik sett et sammenfall mellom kvinnehistorie og barnehistorie (Korsvoll, 1997). Da daginstitusjoner første gang ble satt på den politiske dagsorden etter andre verdenskrig, betydde det starten på en ny norsk barneomsorgspolitik. Lenge var det bare en ørliten andel førskolebarn som fikk plass i daginstitusjon. Kvinnenes andel av yrkesbefolkningen var svært lav i 1950-årene, faktisk lavere enn i noen annen periode i dette århundret.

Målsettingen om full sysselsetting gjaldt først og fremst menn, men – som utviklingen senere har vist – økte også kvinnenes yrkesønsker og -krav i styrke og omfang. Ved inngangen til 1970-årene førte kvinners yrkesdeltaking til klart økte tilsynsbehov for barn og var vanskelig å overse både politisk og for partene i arbeidslivet. Korsvoll (1997) viser til at Daginstitusjonsutvalget fra 1969, som la fram sin innstilling i 1972, hadde to målsettinger:

- a) Åpningstidene skulle tilpasses yrkeslivet;
- b) Det skulle tas hensyn til barnas behov for personlig utvikling;

Daginstitusjonenes plass i nærmiljøet, og deres funksjon i en samfunnsmessig sammenheng, var tidligere viet mindre oppmerksomhet. Virksomheten er i dag, som nevnt foran, regulert ved barnehageloven med forskrifter (rammeplanen). Tilbakevendende spørsmål er kommunenes oppfølging av barnehagelovens intensjoner og sentrale myndigheters forsøk på å styre utviklingen i ønsket retning.

I tiden framover vil barnehagenes virksomhet måtte bygge på en rekke usikre faktorer. Rammeplanen for barnehagen viser til følgende trekk ved utviklingen som trolig vil gjøre seg gjeldende i lang tid framover:

- Endringer i familieliv og livsmønster;
- Likestilling mellom kjønnene og kvinners yrkesdeltakelse;
- Økte krav til tilpasning og fleksibilitet, med hyppigere skifte av bolig, skole og arbeid;
- Arbeidsledighet som er et stort problem for noen småbarnsfamilier, med eventuelle langtidsvirkninger for barna;
- Kunnskapsekspløsjon som endringsfaktor i samfunnet, med fare for overstimulering av barn;
- Natur- og miljøspørsmål, med betydning for forbrukersamfunnet;
- Internasjonalisering, med barn i barnehagen som har forskjellig erfaring fra sosial, kulturell, språklig og økonomisk bakgrunn;
- Økt betydning av forebyggende barnevern;
- Økte problemer knyttet til vold, kriminalitet, mobbing og problematferd hos barn og unge.

I St.meld. nr. 27 (1999-2000) vises det blant annet til at et økende behov for barnehager avspeiler store samfunnsmessige endringer i familiestruktur, bo- og nærmiljø, utdanning og arbeidsliv i siste del av 1900-tallet. Dette er endringer som i høy grad har påvirket oppvekstmiljøet for barna og hverdagslivet i familiene. I den sammenheng tilbyr barnehagene blant annet et bredere sosialt miljø sammen med andre barn. Med færre barn på dagtid i bomiljøene er dette et vesentlig poeng. Samfunnsmessig har det også betydning at barne-

hagene er med på å sikre best mulige oppvekst- og levekår for barn. Det innebærer, som nevnt i St. meld. nr. 27 (1999-2000), å legge til rette for gode og likeverdige utviklingsvilkår, uavhengig av økonomisk og sosial bakgrunn og bosted. Samfunns- og velferdsmessig er det viktig at barnehagen kan gi barn med minoritetsbakgrunn et godt startgrunnlag for utdanning og yrkesliv og integrering i det norske samfunnet. Læring og utvikling av språket betyr mye for mestring av skolegang og videre kvalifisering til deltakelse i samfunnslivet. Slik kan barnehagene bidra til økt deltakelse i det norske samfunnet også fra mødre og fedre til barn i minoritetsgrupper.

Barnehagen som samfunnsinstitusjon som bidrar positivt til barns utvikling og oppvekstvilkår, fristiller voksne til deltakelse i arbeidslivet og sikrer arbeid til voksne. Flere foreldre i arbeid utenfor hjemmet, øker antall personer med barn som arbeidsområde.¹²⁵ Qvortrup (1994a) peker for øvrig på noe vesentlig når han fastslår at barndommen de siste 30-40 årene er blitt stadig mer institusjonalisert, med sterk organisering av barnas tid. Barna skal både beskyttes og holdes kontroll med, noe barnehagen er velegnet for. Samtidig er det viktig å være klar over at barns dagligliv hos hjemmeværende foreldre ikke nødvendigvis er mer positivt, mindre beskyttende eller kontrollerende, enn i en god barnehage. I rammeplanen pekes det på at barnehagen tilbyr et kompletterende miljø, der barn kan prøve ut og videreutvikle det som er grunnlagt hjemme. Slik sett er det liten tvil om at barnehagen som samfunnsinstitusjon er et sentralt og viktig velferdstilbud i dagens Norge.

5.2.2 Barnehagen og dens betydning for barns utvikling

Oppfatninger om hvordan barn bør oppdras er i stor grad fundert på kollektive verdier i samfunnet. Over tid har det imidlertid vært varierende ideologier om hva som er nødvendig tilsyn og god omsorg for barn. Barna som en liten og svak gruppe i befolkningen, drukner lett i generell familiepolitikk. Offentlig debatt har vist at det er stor uenighet både blant leg og lærd, om hva som er god og mindre god barneomsorg. Ikke minst ble spørsmål om moralverdier trukket fram i diskusjonen om innføringen av kontantstøtte – politisk så vel som ideologisk. Borge (1997) fastslår at norsk fellesskapsmoral tilsier like muligheter for alle småbarn til å komme i barnehage. Samtidig tilsier også kollektive moralverdier at samfunnet skal yte hjelp til barn med særskilte behov. Så lenge det ikke er full dekning av barnehageplasser, vil spørsmålet om en rettferdig fordeling av barnehageplasser også være viktig.

¹²⁵ I denne forbindelse peker Qvortrup (1994b) på at samfunnet "tjener" på hvert barn, og at en politisk konsekvens av dette burde være at barnefødsler ble subsidiert i et omfang som tilsvarer den nettogevinsten de bidrar med.

Forskningen lar ofte barn være vedheng til foreldrene (Qvortrup, 1994a). Det skyldes blant annet problemer med å skille entydig mellom barns interesser og foreldrenes. Foreldre flest ønsker barna det beste og er vanligvis gode talsmenn for det som tjener dem best. Trekk ved barneomsorgen som mødre vektlegger, er de samme enten de er i deltids- eller heltidsarbeid (Yeager (1979; Waite m.fl., 1991). I forsøk på å øke takten i den kvantitative utbyggingen av barnehager, er ulike typer barnehageplasser blitt en stadig større del av tilbudet. Denne utviklingen, med fleksible plasstilbud og ulike betalingsordninger, skjer ut fra en prioritering av hvilke grupper barn som skal få plass når ikke alle kan få. Barnehagens funksjon og rolle for barna er viktig i denne forbindelse.

Barnehagen har gjerne faste tidsrammer og yter innenfor disse en rekke del-tjenester. Barna får tilsyn og omsorg, mat, hvile og eventuelt søvn, de møter utfordringer og impulser gjennom fri og organisert lek, de kan være med på høytlesning og fortellerstund, aktiviteter både ute og inne. Meningene er delte om hvor stor betydning barnehagen har for barns utvikling, og forskningsresultatene er ikke entydige. Borge (1997) mener det er for enkelt å stille universelle spørsmål av typen: *Er barnehage bra eller dårlig for barn? Er det bedre for barn å være hjemme enn i barnehage?*

Selv om det ikke kan påvises at barnehagen også kan ha uheldige virkninger på barn, er det likevel mye som tyder på at svarene på slike spørsmål er nyanterte. Verdier og holdninger varierer, likeså kulturer og lokale miljøer. Det er større forskjeller mellom foreldre enn mellom barnehager, og vi vet lite om hvilke erfaringer barna bringer med seg inn i – og ut av – barnehager. Kvalitet og innhold kan variere mye både i barnas hjemmemiljø og i barnehagene. Jeg konstaterer at det pågår diskusjoner om barnehagens betydning for barns oppvekstvilkår og utvikling, men ser det ikke som min oppgave her å gå mer detaljert inn i den diskusjonen.

5.2.3 Dagens barnehage relatert til gårsdagens

Siden barnehagen blir brukt som case i denne studien, kan det ha interesse å se nærmere på hvordan dagens barnehage er ut fra gårsdagens. Tjellflaat (1998) peker på at idealet for barnehagen på 50- og 60-tallet var helstøpt og ambisiøst på *barnas* vegne: *"Alle små barn i barnehagen. Dette er bra for barna."* Ildsjelene bak utbyggingen av barnehagen var opptatt av barnas ve og vel, de ville være pionerer og vise vei. En av 50-tallets barnehager som fortsatt er i drift, holder til i et tilbaketrukket hus i Stavanger, omgitt av en

stor lekehage med høye klatre-trær. Det er lagt vekt på naturlige materialer – tre og stein – og ytterdøren er spesialkonstruert slik at ingen kan klemme fingrene. Toaletter og møblement er i barnestørrelse og fra 50-tallet. Ved barnehagens åpning i 1951 påpekte husmorleder Martha Andersen at barnas trivsel var målet, og at alle ting derfor var

(...) lagt an på å være solid, praktisk, vakkert og morsomt. Vi vil at barnas skjønnetssans skal blomstre, og vil vekke deres respekt for verdier. (Tjelflaat, 1998)

Bygningen er et arkitekttegnet praktbygg med parkett og naturstein på golvene og lekerom med mye lys og luft. Det var ikke mangfold som i dagens barnehager, men ambisjoner på barnas vegne som i dag er borte. I dag synes barnehagesektoren som andre velferdssektorer å være mer preget av økonomisk tenkning, med mindre plass til verdidiskusjoner.¹²⁶ Kontantstøtten er nå med i den totale økonomiske ideologien rundt barnehagen: Husmorlagene som tidligere var pådriver for barnehagene, er i dag opptatt av at alle barnefamilier skal ha samme overføringer fra staten. Slik kan man miste av syne noe av det verdifulle i lekesamværet og fellesskapet i en barnehage. Dagens skoloring av styrere i kommunene handler mest om effektivisering: barnehagen blir beskrevet som en ren serviceinstitusjon og verdidebatten er ofte fraværende (Røtlevold i Tjelflaat, 1998). Debatten om barnehagen er i dag mye preget av kontantstøtten, småbarnsfamiliens valgmuligheter, og om det er bedre for barna å være hjemme med mor eller far enn å være i barnehage. Kontantstøtten har økonomisk betydning for valg av tilsynsordning, og det stilles spørsmål ved hvilke interesser støtteordningen tjener – hos barn, foreldre og samfunn.¹²⁷ I vedlegg til St. prp. nr. 1 (1997-98) – Jaglandregjeringens handlingsplan for full barnehagedekning – trekkes BFD fram sentrale verdier også for dagens barnehage: Ifølge rammeplanen skal den være både et pedagogisk tilbud og et tilbud om tilsyn og omsorg for barna, mens foreldre er på arbeid, under utdanning, eller hjemmearbeidende. Barnehagen skal være et trygt og utviklende fellesskap som gir barna individuell støtte og omsorg.

Dagens barnehager – med ulike plasstilbud – kalles ikke lenger for daginstitusjoner, et negativt ladet begrep for mange. Rammeplanens intensjoner svarer til mye av det samme som gjaldt for gårdsdagens barnehage. Leken skal stå sentralt sammen med praktisk virksomhet og sosialt samspill. Barna skal få utfolde seg individuelt, så vel som i grupper. Det legges vekt på omsorg og

¹²⁶ Vi har (...) hørt foreldre si at de vegrer seg for å søke barnehageplass. Sparetiltakene på barnehagesektoren gjør dem bekymret over ungenes situasjon i barnehagen. Hilde Britt Løften, leder for Norsk Lærerlag i Bodø, avdeling for førskolelærere, i Norsk Førskolelærblad, nr. 15, 1998.

¹²⁷ Kontantstøtte ble våren 1999 mottatt for tre firedeler av barna i aktuell alder (Reppen & Rønning, 1999).

sosial tilpasning, frisk luft og sunn mat. Kravene til formell oppdragelse og til formelle læringsprosesser, er mindre framtreddende her i landet enn i andre land (Borge, 1997). I rammeplanen legges det også vekt på vurderingsarbeid og barnas muligheter til å påvirke årsplaner. Slik trekkes barna fram også som selvstendig brukergruppe (Birkeland m.fl., 1996; Indrebø Næs, 1995; Indrebø Næs & Mordal, 1997).

5.2.4 Individuelle og kollektive behov og interesser

Som tjenestetilbud er barnehagen blant dem som varer ved over tid. Mange barn går i barnehage i flere år. Foreldre og barn får dermed erfaring fra hendelser og aktiviteter som gjentas, ofte daglig. På sikt er det derfor naturlig å vurdere behovsdekning både i forhold til individuelle og kollektive behov. Organisering og tilrettelegging av virksomheten og ulike måter å løse problemer på, berører ikke bare enkeltbarn, foreldre og ansatte, men også barnehagen som fellesskap – i første rekke personale og barn. I tillegg kommer målsettinger knyttet til samfunnet som helhet, både lokalt og nasjonalt. Som brukere av barnehagetilbud er foreldrene inkludert i fellesskapet i og rundt barnehagen. Mange ulike plasstyper i samme barnegruppe kan for eksempel gi en uheldig sammensetning av plasser. Det kan virke negativt på det sosiale miljøet og på samhandlingsklimaet, og gjøre det vanskeligere for personalet å skape trivsel blant barna (Bjørngaard & Mordal, 1998). Balanse i dekingen av individuelle og kollektive brukerbehov, kan være viktig i utviklingen av barnehagen som samfunnsinstitusjon og velferdstilbud til barn og foreldre.

Oversikten i tabell 5-1 over aspekter knyttet til behovstilpasning i barnehagen, viser utfordringen i å samordne aktørers medvirkning i å definere behov og velge løsninger som berører både foreldre, barn og personale. En slik tilpasning kan være komplisert å få til, spesielt hvis også samfunnsmessige krav skaper problemer. Fordelen ved å framskaffe et systematisk overblikk og en erkjennelse av partenes ulike behov – sett i relasjon til regel- og rammeverk gitt av myndighetene – ligger i muligheten for å komme fram til kompromisser som kan aksepteres av alle parter. For at barna skal trives, og for å oppnå mål på personlig utvikling hos barna, kan det for eksempel være nødvendig å begrense den individuelle behovsdekningen knyttet til foreldrene. Det kan dreie seg både om valg av plasstype,¹²⁸ påkledning som barna trenger i barnehagen, hensyn til personalets arbeidssituasjon osv. Personalet skal ivareta

¹²⁸ Bjørngaard & Mordal (1998) har for øvrig pekt på at foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud er lite knyttet til deres valg av plasstype. Når de først har fått en barnehageplass synes foreldrene å være mest opptatt av hvordan barna har det i barnehagen, og hvordan de oppfatter egne relasjoner til barnehagen og personalet der.

barnas interesser både ut fra faglige og omsorgsmessige krav. Derfor må de også kunne hankses med konkrete situasjoner som for eksempel resultatet av plasskombinasjoner eller krav til barnas påkledning. Det er ikke alltid plass-typer eller påkledning er lett å kombinere med foreldrenes ønsker om hva barna skal delta i av bestemte aktiviteter eller begivenheter i barnehagen.

Tabell 5-1 Oversikt over aspekter rundt valg og tilpasning av løsninger som ivaretar deknings av behov hos individuelle brukere og barnehagen som fellesskap

Behov definert av:	Eksempel på løsninger i barnehagen som dekker:	
	Behov hos den enkelte forelder	Behov knyttet til fellesskapet
Brukerne selv	Foreldre får f.eks. velge den plassstypen som passer best ut fra egendefinerte behov. De får særordninger for egne barn.	Foreldre enes f.eks. om å unngå bestemte plassstyper og gjennomfører dugnader for å bedre forholdene for barna.
Flere eller andre enn brukeren selv	Barn blir plassert etter vedtak av f.eks. barnevernet. Barn og foreldre pålegges å følge visse regler/rutiner i samhandlingen med barnehagen.	Ulike aktører går sammen om å finne gode kompromissløsninger som reduserer problemer for personale og foreldre, samtidig som de øker trivselen blant barna.

5.3 Barnehagen som arena for tjenesteforskning

Tilbud om barnehageplass har felles trekk med andre (velferds)tjenester, trekk som brukerne generelt legger til grunn for sin vurdering av en tjeneste. Det kan blant annet være felles trekk ved måten å møte brukerne på i førstelinjen (barnehagen) og måten tjenesteyterne takler sine oppgaver på. Faglitteraturen er ganske entydig mht. betydningen av å behandle tjenestebrukere med respekt og forståelse, gi tilstrekkelig informasjon og være lydhør overfor brukernes behov. Dette er krav som neppe skaper substansiell forskjell i tjenestelevering mellom barnehagen og andre tjenesteområder. Som for annen tjenestebruk, vil foreldre som brukere av barnehagetilbud, være opptatt både av tjenesteinnhold og tjenesteleveranse. De har forventninger som også preger erfaringer fra deltjenester i tilbudet (jf. avsn.3.2). Et vanlig og generelt krav fra foreldre med barn i barnehage er at barnet skal trives og tas godt vare på.

Det faglige innholdet i barnehagens tilbud kan som for andre tjenester være godt eller mindre godt – uten at foreldrene vet så mye om det, eller ønsker å legge seg i det. Tjenesteyternes virksomhetsorientering, og måten de kommuniserer og forholder seg til brukerne på, er sannsynligvis ganske lik både i barnehagen og i annen tjenesteyting som for eksempel i eldreomsorg og helsetesenet. En brukerorientert holdning hos tjenesteytere i førstelinjen, vil nok fremme brukervennlige tjenester. Det antas å ha mer med generelle holdninger, meninger og atferd blant tjenesteytere å gjøre, enn med typen tjenesteyting. Den korporative kulturen i tjenesteorganisasjonen er viktig i denne sammenhengen (Mordal, 1995a, 1995b). Barnehagesektoren er neppe særegen for eksempel i forhold til valg av brukermedvirkning, hvis ønsket er å oppnå bedre brukertilpasset tjenestekvalitet. På ulike tjenesteområder er brukermedvirkning aktuelt, og valg av riktig form for medvirkning kan ha avgjørende betydning. Brukermedvirkning kan spenne fra full eller hjemlet innflytelse, via formell, rådgivende og politisk innflytelse, til en mer uformell og passiv medvirkning (Stromberg, 1991). I barnehagen er foreldremøter og opplegg for foreldresamtaler, vanlige eksempler på formell medvirkning, mens den uformelle medvirkningen er knyttet til daglig kontakt og samhandling med foreldrene. Tilsvarende måter å møte brukere på kan være aktuelle for eksempel i tilknytning til tjenestetilbud for psykisk utviklingshemmede. Brukermedvirkning kan slik være et ledd i å styre tjenesteytingen i ønsket retning. Det er lite som tilsier at den kommunale barnehageadministrasjonens styring av barnehagenes virksomhet, i prinsipiell forstand, er forskjellig fra styringen av virksomheter på andre tjeneste- og velferdsområder i dagens Norge.

Spørsmål om privatisering er aktuelt på en barnehagesektor der omkring halvparten av barnehagene er private. I likhet med brukere av andre tjenester (Norsk Gallup, 1997-98) synes foreldre ikke å være mindre tilfreds med private enn med kommunale barnehagetilbud. Forskjellen er liten (Mordal & Sander, 1992). Det samme gjelder barnehagestyrere.¹²⁹ Brukertilpasset tjenestekvalitet i barnehagen kan som på andre tjenesteområder selvsagt bedres ved å åpne for gode praktiske løsninger – offentlige så vel som private innslag kan bidra til å bedre ytelsene til brukerne (jf. avsn.2.7.4).

¹²⁹ Ansatte i annen privat førstelinjetjeneste kan også gi uttrykk for økt tilfredshet etter overgang fra stilling i kommunal til privat tjenesteorganisasjon: *Det er morsommere å arbeide i privat eldreomsorg enn i den kommunale. (...) Man jobber på en mye smartere måte. Man tar vare på personalets idéer. Hele arbeidstokken føler seg som en ressurs. (...) De (ansatte) får mer oppmerksomhet. Det er kortere vei til sjefen, hvilket skaper naturlig kommunikasjon og motivasjon.* (Kommunal Rapport, fredag 6. nov. 1998)

5.4 Oppsummering

Dette kapitlet gir en beskrivelse av barnehagen som case, og som arena for tjenesteforskning. Det er lagt vekt på å få fram vesentlige sider ved barnehager og virksomheten på barnehagesektoren ved å beskrive barnehage tilbudet i dagens Norge og barnehagen som tradisjon og velferdstilbud. I tillegg er det som nevnt, gitt en beskrivelse av barnehagen som utgangspunkt for tjenesteforskning. Det er ellers lagt vekt på å trekke tråder fra de generelle temaene som er omhandlet i tidligere kapitler. Barnehage tilbud er som andre velferdstjenester, fortsatt et knapphetsgode i de fleste norske kommuner, og her er det mye å ”ta igjen” hvis målet om full barnehagedekning skal bli en realitet i 2003, slik myndighetene har lagt opp til. Full behovsdekning vil da anslagsvis omfatte vel 70 prosent av barn i alderen 1-5 år. Det er heller ikke utenkelig at dekningsbehovet vil øke. Det kan skje både ut fra den generelle samfunnsutviklingen og lavere foreldrebetaling som det også legges opp til.

Barnehageloven og rammeplanen for barnehagen tar utgangspunkt i fire målformuleringer om dagens barnehage. De første to er rettet spesielt mot opplæring og utvikling av barn i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem, samt oppdragelse i samsvar med kristne verdier. De to øvrige målformuleringene dreier seg om hva private eiere kan bestemme i egne vedtekter. I St. meld. nr. 27 (999-2000), med tittelen *Barnehage til beste for barn og foreldre*, vises det til kvalitetssatsing i barnehagen under vignetten *Den gode barnehagen*. Arbeidet med denne stortingsmeldingen bygger på resultater og erfaringer fra utviklingsprogrammet for barnehagesektoren, og er utført i etterkant av undersøkelsene som ligger til grunn for foreliggende studie.

Alle typer godkjente barnehager inngår i casestudien. Norske barnehager er del av en felles europeisk tradisjon, og framveksten av den moderne barnehagen har både et sosialt og pedagogisk utgangspunkt. Som samfunnsinstitusjon har barnehagen stor betydning også utover det den betyr for enkeltfamilier, foreldre og barn som bruker tilbudet. Blant annet har den sin funksjon i forhold til blant annet likestilling, sysselsetting, bosetting, oppvekstvilkår og generelle levekår. Barna og barnehagene er indirekte med på å holde samfunnshjulene i gang, og barnehagene bidrar også til å utjevne forskjeller i barns oppvekstvilkår. Utviklingen fra gårsdagens til dagens barnehage har vært omfattende, men rammeplanen for dagens barnehage vektlegger mye av det samme innholdet som i 1960-årene, da det ble lagt spesielt stor vekt på omsorgsdelen og barnas utfoldelse.

Spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet på barnehagesektoren skiller seg neppe vesentlig fra situasjonen på andre tilsvarende velferds- og tjenesteom-

råder. Det gjelder for eksempel betydningen av deltjenester i forhold til samlet tilbud og behovsdekning relatert til en samlet brukertilpasset tjenestekvalitet. Som mange andre velferdstilbud har barnehagen fram til i dag vært et knapphetsgode, og det knytter seg både individuelle og kollektive behov og interesser til tjenesteområdet. Samfunnsutviklingen har gjort det mer aktuelt å finne fram til praktiske løsninger som tar hensyn både til stadig mer varierte individuelle behov hos tjenestebrukere, rimelige arbeidsforhold for tjenesteytere og mer kollektive behov knyttet til et begrenset kontekstuet fellesskap (som for eksempel barnehagen), samt til mer generelle samfunnsforhold.

6 Design, tilnæringsmåte og analyse

«The message is simple: if you are going to the trouble of gathering information, make sure that you ask everything relevant to improve and measure practice as well as service delivery. People's enthusiasm is not a bottomless pit.» (Nash, 1996, s.18)

6.1 Innledning

Casestudien basert på data fra barnehagesektoren er eksplorerende i et forsøk på å framskaffe mer generell kunnskap om sammenhenger mellom brukernes (foreldrenes) vurdering av tjenester og trekk ved hhv. førstelinje (barnehager) og styringsnivå (kommunal barnehageadministrasjon, KBA). Hovedproblemstillingen omfatter disse tre nivåene (jf. avsn.1.2) og formuleres som følger i tilknytning til casestudien (jf. avsn.1.7):

I hvilken grad bidrar bestemte trekk ved KBA (overordnet ledelses- og styringsnivå) til variasjoner i barnehagens (førstelinjens) tjenestevirk-somhet, og i hvilken grad gir det som foregår i barnehagen (førstelinjens) utslag i foreldrenes (brukernes) vurdering av tjenestetilbudet?

Med utgangspunkt i barnehagesektoren er interessen dermed knyttet til

- Sammenhengen mellom rollesituasjonen knyttet til dugelighet, jobbtillfredshet og brukertilpasning i barnehagen og foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud;
- Sammenhengen mellom KBAs interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet som bakgrunn for myndiggjøring og evaluering av virksomheten i barnehagene på den ene siden og rollesituasjonen knyttet til dugelighet, jobbtillfredshet og brukertilpasning i barnehagene på den andre siden, og hva dette i sin tur har å si for foreldrenes vurdering.

Studien er basert på den teoretiske aktørmodellen som er beskrevet i kapittel 4. I dette kapitlet beskrives modellen ut fra en konkret, empirisk casestudie og presenteres i tilknytning til de tre omtalte aktørnivåene på barnehagesektoren. Videre presenteres datamaterialet – herunder valg av datakilder. Dataene er basert på ulike undersøkelser i barnehagesektoren høsten 1997, og disse blir nærmere presentert hver for seg. Kapitlet omfatter også en drøfting av datamaterialet som grunnlag for generalisering. For øvrig drøftes datakvaliteten, blant annet i forhold til bruken av informanter fra de ulike nivåene. Avslutningsvis presenteres opplegget for dataanalyse og en samlet oversikt over konkrete antakelser med generelt utgangspunkt i de ulike delene under hovedproblemstillingen, som er tilknyttet de tre aktørnivåene i studien (jf. avsn. 1.7).

6.2 Aktørnivåene i barnehagesektoren

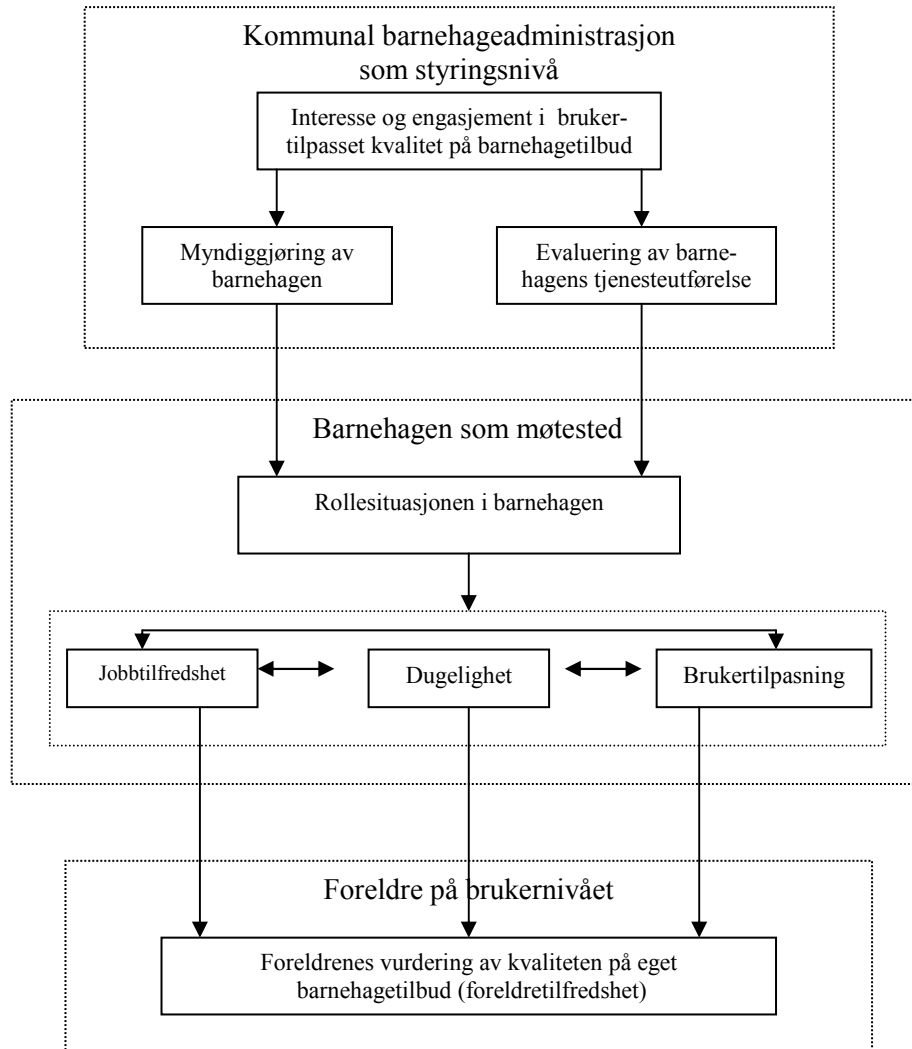
I tråd med den teoretiske aktørmodellen (jf. kap.4) er to nivåer på tilbudssiden representert i casestudien, hhv. barnehager som førstelinje og KBA som styringsnivå, i tillegg til brukernivået. Jeg er opptatt av hvilke føringer lokal forvaltning i barnehagesektoren har på barnehage tilbud som tjenesteleveranse, og hvordan tilbudet vurderes av foreldre med barnehageplass. Det er liten grunn til å tro at denne sektoren er et unntak fra det Christensen & Læg Reid (1997) påpeker ved å referere til Olsen (1978), nemlig at forvaltningsforskningen¹³⁰ har bidratt til å modifisere ideelle forestillinger om det norske forvaltningsapparatet:

Forvaltningen er preget av politiske signaler og et skille mellom politiske og administrative roller, men fungerer ikke entydig som et lydige redskap for overordnet politisk ledelse. Forvaltningsansatte utøver ofte et betydelig politisk skjønn, og forvaltningsorgan er sentrale politiske aktører i offentlige beslutningsprosesser. Forvaltningen har klare innslag av hierarkiske kontroll- og kontaktmønstre og felles normer og verdier, men er også innvevd i ytre nettverk, preget av kollegiale innslag, lokale etatskulturer og forhandlingsprosesser, som begrenser mulighetene for hierarkisk styring. (. . .) Et grunnleggende demokratisk dilemma er hvordan man kan sikre at det sentrale forvaltningsapparatet får nok autonomi til at det

¹³⁰Offerdal & Kjellberg (1997) viser til stort mangfold i kommuneforskningen når det gjelder forhold mellom styringsnivåene, så vel teoretisk som empirisk. Idealet om det kommunale selvstyret tilsier at kommuner og stat blir tildelt hver sine ansvarsområder, men undersøkelser har vist at forholdet mellom styringsnivåene i større grad kan karakteriseres av ord som partnerskap og integrasjon (Strand, 1985; Kjellberg, 1991, 1995). Den nye kommuneloven institusjonaliserer i sin formålsparagraf en integrasjonsmodell mellom stat og kommune. Kommunene er i stor grad fristilt i organiseringen av egen virksomhet. Ifølge Offerdal & Kjellberg (1997) er dette et tegn på senere års kommunaliserings- og autonomiseringsprosesser mht. lokalt selvstyre.

kan fungere effektivt, men ikke så mye frihet at det blir ustyrlig. (Christensen & Lægneid, 1997, s.270/271)

Figur 6-1 Tilpasning av den idealteoretiske aktørmodellen som angir sammenhenger mellom bestemte trekk ved KBA, via bestemte trekk ved barnehagene, og foreldres vurdering av eget barnehagetilbud (jf. fig.4-1, avsn.4.4).



KBA inngår i den idealteoretiske aktørmodellen som styringsnivå, slik figur 6-1 viser. Aktuelle egenskaper og kjennetegn dreier seg her om KBAs inter-

esse og engasjement for brukertilpasset kvalitet i barnehagetilbudet. Modellen antyder en sammenheng mellom slik interesse/engasjement og KBAs praktisering av myndiggjøring og evaluering av barnehagen.

Ut fra teori og faglitteratur som er drøftet foran (kap. 2 og 3) er det naturlig å anta at KBAs interesse og engasjement i barnehagetilbudet har sammenheng med former for myndiggjøring og evaluering som praktiseres overfor barnehagene. Operasjonaliseringen av egenskaper/kjennetegn knyttet til KBA blir nærmere redegjort for i kap.10. Måten myndiggjøring og evaluering praktiseres på, antas å ha sammenheng med rollesituasjonen i barnehagene. Den kan være mer eller mindre avklart mht. spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet, og antas i modellen å ha sammenheng med dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassing i barnehagen. Operasjonaliseringen av egenskaper og kjennetegn knyttet til barnehagen, er nærmere omtalt i kap.8.

Modellen angir videre en sammenheng mellom egenskaper/kjennetegn ved barnehagene og foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud. Denne vurderingen antas å bygge på erfaringer og oppfatninger som foreldrene får ved kontakt og samhandling med barnehagens personale, og antas å ha sammenheng med hvordan de oppfatter at eget barn blir tatt vare på i barnehagen. Diskusjonen om hva som er det mest valide og nyttige målet på brukertilpasset tjenestekvalitet, er neppe mer spesielt for barnehagesektoren enn for mange andre tjenestesektorer.

På barnehagesektoren, som på andre sektorer, kan det være vanskelig å vite i hvilken grad tilfredshet med eget tilbud er påvirket av forventninger om og erfaringer fra, deltjenester eller samlet tjenestetilbud. Undersøkelsen blant barnehageforeldre stiller derfor spørsmål om forventninger, oppfatninger og erfaringer rundt en rekke deltjenester i barnehagen. Avgjørende i metodologisk forstand er hvilke deltjenester man fokuserer på, og hvordan spørsmålene blir stilt.

Foreliggende datamateriale fra barnehagesektoren måler foreldrenes vurdering av sentrale deltjenester og samlet tilbud. Det åpner muligheter til å analysere sammenhenger mellom disse faktorene og et generelt og samlet mål på tilfredshet med eget tilbud, for å finne ut hva det subjektive grunnlaget for vurderingen består av. Gapet – eller avviket – mellom forventning til og erfaring fra gitte deltjenester, vil ikke bli brukt som primært mål på brukertilpasset tjenestekvalitet i foreliggende studie (jf. bl.a. Teas, 1993). Betydningen av et eventuelt *gap* mellom forventninger og erfaringer, påvirkningsønsker og påvirkningsmuligheter vil imidlertid bli drøftet i tilknytning til foreldrenes generelle tilfredshet med egen barnehage. Ut fra faglitteraturen er det imidlertid

grunn til å fastslå at foreldrenes samlede tilfredshet med eget tilbud kan måle brukertilpasset tjenestekvalitet også i barnehagesektoren.

Begrepet *toleransesone* (Zeithaml m.fl., 1996) er i tilknytning til spørsmål om tjenestekvalitet, definert ved et øvre nivå – *the level of desired service* – og et nedre nivå – *the level of adequate service*. Hvis kvaliteten faller under et akseptert nivå, antas vurderingen å bli mer negativ. Hvis den går utover ønsket nivå, kan det også tenkes at en del av brukerne reagerer med en viss motvilje (jf. avsn. 3.2.3). Dette svarer til påpekningen hos Oliver (1996): *to the point of being enough*, som betyr at brukerne har nådd et punkt der behovet er godt nok dekket. Barnehageforeldre antas for øvrig å være lik brukere på andre tjenesteområder, i den forstand at lojaliteten til et tjenesteytende personale kan påvirkes av hvordan de oppfatter tjenesten ut fra en øvre og nedre grense for toleransesonen (Coyne, 1989).¹³¹ Også på barnehagesektoren kan man anta at foreldre har en nedre grense for hva de er villige til å akseptere. Samtidig kan en øvre grense markere hva de ønsker at tilbudet skal gi, for eksempel ut fra kostnader.

Dette er det ikke stilt spørsmål om til foreldrene i foreliggende tilfelle, og som metodologisk poeng kan det derfor ikke følges opp. Det er uansett grunn til å tro at tilfredsheten med eget tilbud er positiv i den grad foreldrene får oppfylt ønsker og forventninger som ligger innenfor en såkalt toleransesone. Det kan være nyttig å ha dette i tankene ved tolkningen av empiriske resultater.¹³²

6.3 Datamaterialet

6.3.1 Datakilder

Casestudien fra barnehagesektoren er som før nevnt, basert på undersøkelser gjennomført høsten 1997 – i etterkant av BFDs utviklingsprogram (jf. 6.3.2). Undersøkelsene omfatter data om og fra kommunal barnehageadministrasjon (KBA), kommunale og private barnehager i førstelinjen, samt foreldre med barn i barnehagene (som definerte brukere). Selve datainnsamlingen foregikk i regi av konsulentfirmaet Vista Utredning AS som også sto for utformingen av spørreskjema til KBA. Undertegnede sto som prosjektleder for arbeidet

¹³¹ Hvis brukertilfredsheten kommer over et visst nivå antas lojaliteten å øke. Faller den under et visst nivå blir den redusert.

¹³² Kunnskap om slike barrierer kan gi viktig informasjon om hvilke kvalitetsaspekter man bør bruke kostnader på å utvikle og forbedre på et tjenesteområde.

med opplegg og utforming av spørsmål og skjemaer til undersøkelsene av styrelser og foreldre. I tillegg til disse dataene brukes data fra den offisielle barnehagestatistikken for 1997.

Som ledd i utviklingsprogrammet er det gjennomført flere studier basert på ulike deler av datamaterialet (jf. bl.a. Sverdrup, 1998; Bjørngaard & Mordal, 1998; Indrebø Næs & Mordal, 1998). I foreliggende studie er siktemålet mer omfattende og generelt. Dataene gir nemlig også grunnlag for et utvidet analyseperspektiv, en mer helhetlig studie, slik det er lagt til rette for i denne avhandlingen.

6.3.2 Generelt om undersøkelsene høsten 1997

Datamaterialet som brukes i denne eksplorerende studien ble samlet inn i den avsluttende delen av Barne- og familiedepartementets (BFDs) utviklingsprogram for barnehagesektoren. Dette programmet hadde tre hovedmål: Å etablere flere barnehageplasser for barn under 3 år, å forsøke å dempe kostnadsveksten ved dette, og å oppnå bedre brukertilpassning i barnehagetilbudet (BFD/Q-0962; Bjørngaard & Mordal, 1998).¹³³ Dataene som brukes i studien dekker situasjonen *etter* at tiltak under utviklingsprogrammet var gjennomført. De omfatter barnehager i 49 kommuner.¹³⁴ Hvert datasett blir nærmere beskrevet nedenfor. Problemstillingen er knyttet til det tredje hovedmålet om bedre brukertilpassning i barnehagetilbudet. Generelt har nok spørsmål om brukertilpassning vært mer i fokus for kommuner og barnehager som denne studien omfatter, enn for andre. Det er også viktig at brukertilpassning i utviklingsprogrammet først og fremst ble knyttet til fleksibiliteten i tilbud på ulike former for delte barnehageplasser – ikke til tilbudets innhold og kvalitet (Bjørngaard & Mordal, 1998). Dette har imidlertid ingen større betydning for denne studien (jf. avsn.6.4).

Generelt foreligger alltid muligheter for feilrapportering og manglende svar på enkeltspørsmål i surveyer. Respondenter kan også tolke spørsmålsformuleringer på en annen måte enn tiltenkt. Dette er vanlige feil i surveyer. I standardiserte opplegg der mange respondenter får de samme spørsmålene, er feilkilder gjerne knyttet til spørsmål som ikke passer like godt for alle, som noen ikke forstår eller blir provosert av. Dette er vanskelig å unngå enten det gjelder respondenter som svarer for en kommunal etat, for en barnehage eller

¹³³ Programmet ble gjennomført i 49 utvalgte kommuner over hele landet, samt barnehageforbundet, i perioden 1995-1997. Det ble gjennomført tilsvarende undersøkelser på de tre omtalte aktørnivåene (jf. avsn.1.1 og 6.2) – i forkant og i etterkant av igangsatte og gjennomførte tiltak knyttet til angitte hovedmål.

¹³⁴ I Oslo har bydelene Furuset og Grønland deltatt i Utviklingsprogrammet, i Trondheim distriktet Byåsen.

for seg selv som tjenestebruker (Mordal, 1989a, 1989b). Mange av spørsmålene er brukt i tidligere undersøkelser – med god erfaring, og med forarbeidet som er lagt ned i opplegget, er mange av problemene minimert. Det er brukt tid både til praktisk og teoretisk forarbeid, til å oppsummere tidligere erfaringer, og til utprøvinger av aktuelle mål på viktige og sentrale variabler. Det er dermed lagt ned mye arbeid i å finne fram til formuleringer på enkeltspørsmål, for å oppnå gode operasjonelle mål og unngå misforståelser. Dette gjelder også sammensetningen og rekkefølgen på spørsmålene i hvert skjema, skjemadesign og innsamlingsmetode.

Frafall av respondenter og mangelfull kunnskap om, og oversikt over, populasjoner som utvalg kan trekkes fra, skaper også muligheter for feil. Slike feilkilder kan vanskelig elimineres helt, fordi man er avhengig av å bruke tilgjengelige hjelpemiddel. I dette tilfellet er det lagt ned en god del arbeid for i størst mulig grad å unngå feil. I bearbeidingen av datamaterialet, som er utført av Vista Utredning AS, er det lagt vekt på å korrigere feil etter anerkjente metoder. Feil som gir ”missing” i empiriske analyser kan være vanskelig å korrigere på ansvarlig vis. Det er imidlertid liten grunn til å tro at denne typen feil skaper større problemer i denne studien. Spørreskjema utarbeidet til hvert av de tre nivåene er gjengitt i vedlegg 7.1-7.3:

- Skjema med spørsmål til KBA - kommunal barnehageadministrasjon, avsn.7.1 i vedlegget;
- Skjema med spørsmål til barnehager/styrere i utvalgte kommuner, avsn.7.2 i vedlegget;
- Skjema med spørsmål til foreldre med barn i barnehagen, avsn.7.3 i vedlegget;

Data fra offisiell barnehagestatistikk er basert på barnehagenes årsmeldinger for 1997 (avsn.7.4 i vedlegget). Disse opplysningene er dels samlet inn fra programkommunene til bruk i utviklingsprogrammet, dels er de kjøpt inn av SIFO fra SSB (Statistisk sentralbyrå). Nedenfor beskrives nærmere innholdet av aktuelle data fra de tre spørreskjemaene og barnehagenes årsmeldinger.

6.3.3 Data fra KBA-skjemaet

Spørreskjemaet (vedl.7.1) for innhenting av opplysninger fra KBA i de 49 kommunene som deltok i utviklingsprogrammet, er fortrinnsvis besvart og utfylt av daglige ledere. Utvalget består av kommuner spredt over hele landet. De er valgt ut av BFD på grunnlag av søknader om deltakelse i programmet og er ment å representere bestanden av barnehager i kommuner og fylker på

en god måte (BFD, 1998). Oslo er representert ved bydelene Furuset og Grønland, Trondheim ved distriktet Byåsen. Det foreligger svarskjema fra KBA i alle de 49 kommunene i utvalget. Spørsmålene som er aktuelle for foreliggende studie er – i tråd med den teoretiske aktørmodellen – knyttet til bestemte trekk og kjennetegn ved KBA: KBAs interesse og engasjement omkring forhold som har med brukertilpasset tjenestekvalitet å gjøre og praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av barnehagene. Det er gjort nærmere rede for operasjonaliseringen av de aktuelle variablene i avsn.3.1 i vedlegget.

Spørsmålene som er stilt om KBAs virksomhet på ulike saksområder er knyttet til tiltaksperioden (1996-1997). Svarene som er gitt er farget av daglige ledere ved KBA, som informanter, mener og har sine oppfatninger om og vurderinger av. Slik sett kan svarene selvsagt avvike fra det andre ansatte ved KBA ville svart på de samme spørsmålene. Samtidig må det kunne antas at daglige ledere har rimelig god oversikt, og står for en rimelig legitim vurdering av virksomheten. Det hører til en daglig leders ansvar å ha oversikt over slike forhold.

Spørsmålene er ikke konkret utformet ut fra den teoretiske aktørmodellen. Den ble valgt på et tidspunkt da undersøkelsen var ferdig utformet, fordi den passet godt inn i tankene bak prosjektopplegget. Innholdet i undersøkelsesopplegget svarer i stor grad til den tankegangen som ligger bak aktørmodellen. I sin karakter er spørsmålene nær beslektet med det som er det substansielle innholdet i modellen. Først og fremst gjelder dette spørsmål som kan knyttes til KBAs interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet. Det er større begrensninger i spørsmål som kan knyttes til KBAs evaluering av barnehagene, og til dels også praktiseringen av myndiggjøring. Det kunne vært ønskelig å ha svar på spørsmål som var mer direkte tilpasset modellen. Til tross for dette anser jeg likevel den teoretiske aktørmodellen for å være et godt utgangspunkt for studien. Den dekker de relevante aspektene på en god og fylldig måte. I tillegg kommer data fra årsmeldingen (vedl.7.4).

6.3.4 Data fra skjemaet til barnehager/styrere

Spørreskjema ble sendt til alle barnehager som høsten 1997 var registrert i programkommunene (vedl.7.2). Det kan ikke gis eksakte tall for deltakelse og frafall blant barnehagene i disse kommunene. Utgangspunktet var registrerte årsmeldinger for 1996. Det var imidlertid vanskelig å framskaffe en nøyaktig oppdatert liste med adresser til barnehager som var i virksomhet høsten 1997. Skjemaet ble sendt til alle listeførte barnehager, i alt 1331. Noen var nedlagt,

eller det var ufullstendige opplysninger om dem. Andre, igangsatte barnehager, var ikke kommet inn på listen. Problemer med endringer, nedleggelse og tilgang på nye barnehager i tiden fra registrering til utsending, skapte en rekke praktiske problemer som ikke alltid lot seg løse. Korreksjoner ble foretatt i den utstrekning det forelå opplysninger som gjorde det mulig. I alt fikk vi tilbake svarskjema fra 882 barnehagestyrere. Det gir en svarandel på ca. 66 prosent i forhold til de registrerte 1331 barnehagene. Av nevnte grunner kan frafalls- og svarandeler ikke oppgis nøyaktig.

Noen styrerne (39) reservert seg mot kopling med data fra barnehagens årsmelding.¹³⁵ Merknad fra en som samtykket, tyder på at vegringen kan skyldes engstelse for ikke å oppgi tall som stemmer med offisiell statistikk:

Håper bare tala mine er rette, enkelte av plassane til barna var vanskelege å plassere.

Spørreskjemaet inneholder spørsmål om styrernes syn på ulike sider knyttet til barnehagepersonale, arbeidssituasjon og arbeidsforhold i barnehagen. Det gir et bra utgangspunkt for valg av variabler som kan si noe om de kjennetegnene ved førstelinjen (barnehagen) som inngår i aktørmodellen. De har å gjøre med forhold som betegner rollesituasjonen i barnehagen, med dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning, slik styrerne – som informanter – ser det fra sitt ståsted.¹³⁶ En oversikt over de operasjonaliserte kjennetegnene er presentert i vedlegget (avsn.2.1).

Tabell 6-1 viser fordelingen av styrere etter eiertype for barnehager som var registrert på utsendingslisten, og for barnehager som styrerne har sendt inn svarskjema for. Det er en viss forskjell i fordelingen mellom barnehager fra utsendingslisten, og utvalget av barnehager der styrer har returnert svarskjema. Andelen med ufullstendige opplysninger om eiertype er størst blant barnehager med svarskjema. Det skyldes gjerne en mangel på samsvar mel-

¹³⁵ Styrerne fikk følgende spørsmål: *Vi ønsker å kople dette skjemaet til data fra årsmeldingsskjemaene til barnehagene, ved hjelp av foretaksnummer. Dette vil gi verdifull informasjon om barnehagens struktur, dvs. om antall barn, antall ansatte, eierform osv. Denne koplingen vil skje maskinelt. Hvis du som styrer av barnehagen ikke vil gi samtykke til dette, ber vi deg vennligst begrunne det nærmere. Svaralternativene var "Ja, det er i orden" og "Nei, ikke i orden fordi:" En tilfeldig valgt begrunnelse for vegring er: *Ovennevnte opplysninger må kunne skaffes ved å stille disse spørsmål konkret i spørreskjemaet.**

¹³⁶ Som informant gir styrerne en vurdering som selvsagt ikke uten videre er representativ ut fra det andre i personalet kan ha av synspunkter og meninger. En tilnærming basert på informasjon fra hver enkelt ansatt kunne gi andre svar og kanskje en metodologisk gevinst, men ville også tilføre ytterligere kompleksitet til opplegget. Styrerne må, som daglige ledere av virksomheten, aksepteres som informanter med legitime oppfatninger om hvordan barnehagen fungerer i det daglige. Det tilligger stillingen deres å ha oversikt over dette.

lom bedriftsnumre som er registrert på utsendingslisten, og de som gjaldt på det tidspunktet undersøkelsen fant sted.

Tabell 6-1 Barnehager i årsmeldingsstatistikken og barnehager som styrere sendte inn svarskjema for i 1997-undersøkelsen, fordelt etter eiertype. Prosent.

Barnehagetype:	Barnehager registrert på utsendingslisten (N=1331)	Barnehager/styrere med svarskjema i 1997-undersøkelsen (N=882)
Kommunale barnehager	38	42
Private med komm. tilskudd m/vilkår	21	20
Private med komm. tilskudd u/vilkår	4	3
Private eller offentl. u/komm. tilsk.	33	25
Ufullstendige opplysninger om type	4	10
S U M:	100	100

Andelen 'private eller offentlige barnehager uten kommunalt tilskudd' utgjør en tredel av de registrerte på utsendingslisten, mot en firedel i svarerutvalget. Andelen kommunale barnehager er noe større i svarerutvalget enn i listeutvalget. Sannsynligvis skyldes dette at kommunale barnehager, mer enn de øvrige typene, ble trukket med i prosjekter under utviklingsprogrammet. Her kan KBA ha spilt en rolle som initiativtaker og pådriver, med et større "trykk" på kommunale enn på private barnehager. Barnehager med ikke-kommunale eiere lar seg vanskeligere "dirigere" til å delta.

Forskjeller mellom kommunale og private barnehager er i hovedsak knyttet til størrelse, foreldrebetaling og eventuelt sammensetningen av barn. Tildelingen av plasser i kommunale barnehager kan foregå etter andre kriterier enn i private barnehager som selv tildeler plasser. I senere år har det skjedd en utjevning ved at også mange private plasser inngår i den kommunale tildelingen. Det skjer ut fra vilkår som kommunen stiller for eksempel i forbindelse med driftstilskudd, og fordi tilbudet av plasser har økt sterkt i mange kommuner. Noen kommuner kjøper for øvrig plasser i private barnehager for å unngå en uheldig sammensetning av barn i egneide barnehager. Dette jevner ut forskjeller på bakgrunn av plasstildeling.

Tidligere undersøkelser har vist et noe høyere tilfredshetsnivå blant foreldre i private barnehager, sammenliknet med kommunale, men forskjellene er små (Mordal & Sander, 1992; Mordal, 1997a). De skaper neppe problemer av betydning for empiriske analyser knyttet til foreliggende studie. Førskole-

lærerne har samme fagutdanning enten de arbeider i privat eller kommunal barnehage. Det i seg selv bidrar til å redusere innholdsmessige forskjeller i tilbudet.

6.3.5 Data fra foreldreskjemaet

Utvalget av foreldre med barnehage tilbud ble trukket på grunnlag av barnas fødselsdag. Styrene trakk ut to barn i hver barnehage etter fødselsdag (dag og måned) oppgitt i eget brev. Eventuelt skulle de velge nærmeste dag før, eventuelt etter angitt dag. Det er ikke stilt krav om fødselsår. Framgangsmåten betyr at foreldre med flere barn i samme barnehage kunne ha noe større sannsynlighet for å komme med i undersøkelsen enn foreldre med bare ett barn. De fleste har imidlertid bare ett barn i samme barnehage, og for øvrig er det liten grunn til å anta at dette er forhold som i nevneverdig grad påvirker foreldrenes vurdering av eget barnehage tilbud.

Foreldre til de to uttrukne barna i hver barnehage, fikk en konvolutt som inneholdt spørreskjema og ferdig frankert svarkonvolutt. Den skulle returneres med utfylt skjema, direkte til Vista Utredning AS i Oslo. Dette opplegget sikret foreldrene anonymitet både overfor barnehagen og mottaker av svarskjemaer. Disse var kun merket med nummer på foreldre (nr. 1 eller 2) og barnehage.

Dersom vi regner at to barn/foreldre skulle trekkes fra hver av de 1331 barnehagene som var registrert på utsendingslisten, skulle opprinnelig utvalg bestå av i alt 2662 barn/foreldre. Som antydning er det grunn til å anta at visse feil er knyttet til trekkingen av barnehageutvalget. Det finnes ingen nøyaktig oversikt over hvor store utvalgene av hhv. barnehager og foreldre egentlig skulle vært. Dermed er det vanskelig å vite hvor mange foreldre som faktisk fikk utlevert spørreskjema og svarkonvolutt fra barnehagene. I alt fikk vi svar fra 1594 foreldre. Det utgjør en andel på ca. 60 prosent av et antatt opprinnelig utvalg på 2662 foreldre med barn i de 1331 barnehagene på utsendingslisten. I forhold til de 882 barnehagene som styrerutvalget representerer, er svarprosenten atskillig høyere. Det er imidlertid ikke fullt samsvar mellom barnehager (styrere) og foreldre som har svart.¹³⁷ Dermed er det vanskelig å angi eksakte tall på frafall og svarerandel også for foreldreundersøkelsen, uten at dette kan anses som særlig betydningsfullt for denne studien (jf. avsn.6.4).

¹³⁷ Det har den konkrete betydning at det blir frafall pga. uoppgitte svar innen de ulike datasettene når disse koples til hverandre.

Foreldreskjemaet (vedl.7.3) inneholder en rekke spørsmål som antas å ha tilknytning til foreldrenes samlede vurdering av eget barnehagetilbud. Målet er basert på den avhengige variabelen i den helhetlige studien og er i samsvar med modellens krav om mål på brukernes vurdering av undersøkt tjeneste (kap.4). Målet er også underbygget gjennom drøftinger i tilknytning til faglitteratur og teori knyttet til tjenester som forskningsfelt (kap.2) og forskning om styring, utførelse og vurdering av tjenester (kap.3). Spørsmålene som er forbundet med samlemålet dreier seg om forventninger, erfaringer, meninger, påvirkningsønsker og -muligheter knyttet til en rekke deltjenester. Disse spørsmålene er stilt i forkant av det generelle vurderingsspørsmålet, for å gi samme stimuli til den generelle vurderingen av eget tilbud. I tillegg er det også stilt andre spørsmål som kan ha større eller mindre betydning for en samlet vurdering: medvirkning i brukerundersøkelser, kontakt og samhandling med personalet, krav som personalet stiller, barnas tilpasning og barnehagens sosiale miljø, barnehagens åpningstid, foreldrebetaling og foreldrenes sosioøkonomisk status. Alle disse spørsmålene blir brukt analytisk for å avklare validiteten på det generelle samlemålet (jf. kap.7). Operasjonaliseringen av variablene er omhandlet i vedlegget, avsn.1.1.

Diskusjonen om målingen av brukertilpasset tjenestekvalitet, er ikke knyttet spesielt til barnehagesektoren. Det er uansett en fordel at undersøkelsen blant barnehageforeldre stiller tilsvarende spørsmål om forventninger og oppfatning av påvirkningsmuligheter på bestemte deltjenester, i tillegg til erfaringer med deltjenester. Foreldrenes vurdering av disse gir grunnlag for å analysere sammenhengen mellom vurderingen av deltjenester og et samlet vurderingsmål, og påpeke det subjektive grunnlaget som en samlet vurdering bygger på.

6.4 Datamaterialet som grunnlag for generalisering

Datamaterialet med tilknytning til de 49 programkommunene er ikke nødvendigvis representativt for barnehagens virksomhet i norske kommuner generelt. Oslo og Trondheim er dessuten, som før nevnt, representert ved hhv. to bydeler (Furuseth og Grønland) og ett distrikt (Byåsen). Utvelgelsen av kommuner og bydeler er foretatt av BFD som la vekt på å få med enheter av ulike typer blant dem som søkte om å være med i utviklingsprogrammet (BFD, 1998). I foreliggende studie er mitt anliggende knyttet til utprøvingen av den teoretiske aktørmodellen og analyser av sammenhenger som denne modellen angir. Generalisering i forhold til analytiske sammenhenger krever i seg selv ikke et representativt datamateriale. Sammenlikninger av resultater fra ulike undersøkelser knyttet til barnehagesektoren, tyder for øvrig på at den gene-

relle vurderingen av eget barnehagetilbud blant foreldre i programkommunene, svarer til vurderingen blant barnehageforeldre i norske kommuner generelt (Ringdal & Mordal, 1997) – målt med tilsvarende spørsmål.¹³⁸

Undersøkelsene i programkommunene – før og etter tiltak – viser generelt også små endringer i foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud. Barnehager som har gjennomført tiltak for å bedre brukertilpasningen, har riktignok et noe lavere tilfredshetsnivå *etter* tiltaket, sammenliknet med nivået *før* iverksettingen. Det gjelder imidlertid ikke barnehager som gjennomførte andre typer tiltak, eller som ikke gjennomførte noen tiltak overhodet. I disse barnehagene er foreldrenes vurdering lik både før og etter programperioden. Grunnen til forskjellen som oppsto i forbindelse med tiltak for økt brukertilpasning, er forbundet med uroen ved deling av plasser i barnehagene – det som i utviklingsprogrammet ble definert som brukertilpasning (Bjørngaard & Mordal, 1998). Slike tiltak kan gi uheldige kombinasjoner av plasstyper, samtidig som antallet barn og foreldre øker. Det medfører varierte oppholdstider for flere barn, som dermed kan oppleve større usikkerhet og uforutsigbarhet i det daglige. Tross personalets forsøk på å hankses med problemene, kan de lett skape økt uro og en presset arbeidssituasjon i barnehagen.

Alt i alt er det liten grunn til å tro at analysene skal gi skjeve resultater om sammenhenger forbundet med foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud.¹³⁹ Foreldrene som brukere av tjenestetilbudet, antas å vurdere det ut fra egne erfaringer og synspunkter. I den sammenheng blir forhold som skaper uro og mistriivsel blant barna tatt med i vurderingen, på linje med forhold som skaper ro og trivsel. Det samme gjelder de øvrige to nivåene. Lite tilsier at den analytiske sammenhengen som angis i aktørmodellen mellom forhold ved KBA og forhold knyttet til barnehagen, skal variere etter hvor representative de respektive utvalgene er. Det antas at eventuelle analytiske sammenhenger mellom foreldrenes tilfredshet med eget tilbud og bestemte trekk ved barnehagen og styringsnivået vil komme til uttrykk også på grunnlag av ikke-representative utvalg. Generaliserbarheten er i dette tilfellet ikke basert på kravet om landsrepresentative utvalg. Konklusjonen er derfor at datamaterialet kan gi grunnlag for en generalisering om hva som ligger bak foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud. Hvor generelle empiriske funn kan være, er nærmere drøftet i tilknytning til hovedkonklusjoner i Del 3 (kap.14).

¹³⁸ Sammenlikningen er gjort med resultater fra en landsomfattende telefonundersøkelse blant foreldre med barn under skolealder. Den ble gjennomført ved årsskiftet 1996-97 av ACNielsen Norge AS, på oppdrag fra SIFO/BFD.

¹³⁹ Selv om gjennomsnittsmål for foreldrenes tilfredshetsnivå varierer i ulike utvalg og underutvalg, betyr ikke det at resultater om sammenheng mellom ulike forhold i barnehagen og tilfredshetsnivået blant foreldrene blir feil.

6.5 Nærmere om datakvaliteten

6.5.1 Informantene

Aktører fra de tre nivåene har fylt ut og returnert spørreskjemaene. Som før nevnt er spørreskjema til styringsnivået utfylt fortrinnsvis av KBA'enes daglige ledere, mens spørreskjema til førstelinjen er utfylt av barnehagestyrere. Begrunnelsen er at de daglige lederne antas å være de mest aktuelle og mest opplyste informantene i forhold til virksomheten hhv. i førstelinjen og på styringsnivå. Foreldre med barn i barnehagen er definert som brukere og har fylt ut spørreskjema om sitt syn og sine erfaringer fra ulike deltjenester og andre forhold i barnehagen. De er gitt en sentral posisjon som talsmenn for egne barn, og som brukere av et tjenestetilbud som betyr mye for dem i tilknytning til yrkes- og dagligliv. Selv om barna er primære brukere av barnehagen har foreldrenes brukerrolle en egenverdi. Foreldre og pårørende også på andre tjenestoområder, er i et slikt perspektiv reelle brukere av et tjenestetilbud.¹⁴⁰ Fra sin posisjon vurderer de tjenestene ut fra egne erfaringer og oppfatninger basert på kontakten og samhörigheten med barn eller andre familiemedlemmer som primære brukere.

I forbindelse med utfyllingen av spørreskjemaer fikk vi telefoner fra informanter knyttet til alle de tre nivåene, som enten ønsket en nærmere presisering eller oppklaring av ulike spørsmål, eller som hadde kommentarer til undersøkelse eller enkeltspørsmål. Ingen spørsmål skilte seg spesielt ut med krav om spesielle korrigerings tiltak.¹⁴¹ Det er ellers grunn til å understreke at spørreskjemaene er basert på tidligere erfaring fra undersøkelser i barnehagesektoren. For øvrig er det tatt utgangspunkt i faglitteratur, samtaler og intervjuer med aktuelle deltakere enkeltvis og i fokusgrupper. I tillegg er det foretatt konkret utprøving blant personer som tilhører de tre aktørgruppene.¹⁴² Det er derfor grunn til å anta at undersøkelsene er av god kvalitet og dermed også gir et godt grunnlag for eksplorerende empiriske analyser – innenfor hvert enkelt aktørnivå så vel som på tvers av nivåene.

¹⁴⁰ Jf. også andre tjenestoområder (hjemmehjelp, sykehjem, barneskole, hjelpeordninger for visse funksjonshemninger osv.) der det er rimelig å regne pårørende/foresatte til primære brukere som en egen gruppe brukere av tjenestetilbudet.

¹⁴¹ Ved flere spørsmål var det avsatt plass til individuelle kommentarer i tillegg til svarkoder/alternativer som skulle avmerkes. Kommentarene er lagt inn i datamaterialet, eventuelt med forkortet tekst, og er blant annet brukt i forbindelse med kontroll av svarkoder. For å belyse styrenes syn på fordeler og ulemper ved å kombinere hele og delte plasser i barnehagen, har vi sitert fra styrenes verbale kommentarer til dette spørsmålet (Bjørngaard & Mordal, 1998).

¹⁴² Både leg og lærd har bidratt, flere med og noen uten tilknytning til barnehagesektoren. En rekke personer har brukt tid på å vurdere og gi kommentarer til opplegg, skjemaforming og enkeltspørsmål.

I motsetning til kvalitative opplegg som selvsagt gir bedre muligheter til å gå i dybden på begrensede temaområder, gir datamaterialet et bredt grunnlag for å studere forhold som påvirker foreldres vurdering av eget barnehagetilbud. Kvalitative tilnæringsmåter er brukt i forberedende arbeid, og i flere utprøvinger, som ledd i utformingen av et standardisert opplegg. Det har bidratt til å gi *innsikt* i problematikken som har vært nyttig i utformingen av spørsmål til informanter på ulike aktørnivåer. Forarbeidets omfang antas å ha sikret kvaliteten på datamaterialet i ganske stor utstrekning. Bruken av selvutfyllende spørreskjemaer er krevende i forhold til hvilke spørsmål man kan eller bør stille, hvordan de bør formuleres og utformes rent layoutmessig (Mordal, 1989a, 1989b).

Med spørsmål forankret i teori, faglitteratur, praktisk utprøving og meningsutveksling, er det god tilknytning mellom tankegangen bak studiens opplegg og den teoretiske aktørmodellen. Spørsmålene som er stilt synes ikke å ha skapt spesielle vansker for de spurte. De standardiserte undersøkelsene gir muligheten til overblikk og bredde, og til å vurdere variasjoner mellom kommuner, barnehager og foreldre. De gir også visse muligheter for generalisering om brukernes vurdering av tjenester, som med rimelighet kan sammenliknes med tilbud av tilsvarende type (jf. avsn.5.3).

6.6 Analyse av data fra barnehagesektoren

6.6.1 Multivariat analyse

Multivariat analyse skal bidra til økt forståelse av komplekse sammenhenger. Brukt på riktig måte er det et viktig verktøy i søken etter kunnskap og informasjon. Bruken av multivariate analyseteknikker kan også gi feilaktige resultater dersom de brukes på data de ikke egner seg for. Ethvert analyseverktøy har både begrensninger og muligheter. Barnehagesektoren forsøker som andre sektorer å tilpasse tilbudet til en etterspørsel med økte og varierte krav til brukertilpasning. I den forbindelse kan multivariate teknikker være nyttige hjelpemidler:

..., businesspeople in most markets today are not able to follow past approaches whereby consumers were considered homogeneous and characterized by a small number of demographic variables. Instead, they must develop strategies to appeal to numerous segments of customers with varied demographic and psychographic characteristics in a marketplace with multiple constraints (legal, economic, competitive, technological, etc.). It

is only through multivariate techniques that multiple relationships of this type can be adequately examined to obtain a more complete, realistic understanding for decision making. (Hair m.fl., 1992, s.3)

I foreliggende studie benyttes multivariat analyse på data som i hovedsak er ikke-metriske variabler, og metodene som brukes må derfor være egnet til analyse av slike data. Variablene omfatter målinger både av atferd, holdninger, verdier, meninger, bosted osv. Det er gitt en oversikt over variabler knyttet til hvert av studiens tre aktørnivåer hhv. i avsn.1.1, 2.1 og 3.1 i vedlegget. Variablene blir også omtalt i de empiriske kapitlene (kap.7-12). Analysemetoder som brukes er basert på en klassifikasjon hos Hair m.fl. (1992), som omfatter multivariate metoder beregnet også på ikke-metriske variabler.

Faktoranalyse brukes for å redusere antall variabler, blant annet for å få fram indikatorer eller representantvariabler for sentrale variabeldimensjoner. Dette er nærmere redegjort for i avsn.6.6.2 nedenfor. I noen tilfeller brukes additive indekser, også en form for multivariat analyse (Hair m.fl., 1992). De kan samle informasjon fra flere variabler i ett samlet mål og bidra til enklere analytiske oversikter .

I analyseopplegget er den teoretiske aktørmodellen som helhet knyttet til én avhengig variabel (samlet vurdering av eget tilbud). Det er mange uavhengige variabler (egenskaper/kjennetegn ved barnehage og styringsnivå) som i en helhetlig analyse trekkes inn i forhold til den avhengige variabelen. Analyseopplegget omfatter imidlertid flere trinn, med analyser innenfor hvert enkelt aktørnivå og mellom to og to nivåer. I disse ”forløps”-analysene (kap.7-11) forekommer det dermed ulike andre variasjoner av avhengige og uavhengige variabler. Dette gjøres det rede for underveis i den empiriske presentasjonen. Den empiriske delen avrundes med analyse over alle tre nivåene (jf. kap.12).

Den teoretiske aktørmodellen angir at kjennetegn ved styringsnivået (KBA) har en indirekte virkning på brukernes (foreldrenes) generelle vurdering av eget tjenestetilbud – gjennom førstelinjens (barnehagens) virksomhet. Siden foreldrenes vurdering er den sentrale avhengige variabelen, analyseres først foreldrenes subjektive grunnlag for et samlet tilfredshetsmål (kap.7). Foreldre er analyseenhet. Deretter følger analyse av forhold innen førstelinjen (barnehagene). Her er siktemålet å se på sammenhenger mellom styrernes oppfatning av rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassning i førstelinjen (kap.8). Styrere/barnehager er enhet i disse analysene. Videre presenteres resultater fra analyser der brukernes/foreldrenes vurdering av tjenestetilbudet settes i sammenheng med styrernes vurdering om rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassning i førstelinjen/barnehagene (kap9).

Her er foreldre analyseenhet. Opplysningene om styrernes vurderinger er koplet til datasettet til foreldrene, slik at de blir kjennetegn knyttet til de foreldrene som har barn i styrernes barnehager.

Så følger presentasjon av resultater fra analyser om forhold innen styringsnivået (KBA) i den hensikt å få fram sammenhenger mellom KBA-informantenes vurdering av styringsnivået interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet og praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinen (kap.10). Analyseenhet er dermed i dette tilfellet KBA/kommune.

Kapittel 11 omfatter videre analyse av sammenhengen mellom styrernes vurdering av rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i førstelinen/barnehagen på den ene siden og styringsnivåets/KBAs interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet, myndiggjøring og evaluering av førstelinen, vurdert av daglige ledere, på den andre siden. Styrerne (barnehagene) er analyseenhet, med informasjonen om styringsnivået/KBA i lokaliseringsskommunen koplet til som kjennetegn.

Dette opplegget gir grunnlaget for en helhetlig, avsluttende analyse (kap.12). Den trekker inn alle tre aktørnivåer, med brukernes (foreldrenes) vurdering av eget tilbudet som avhengig variabel. Brukerne/foreldrene er analyseenhet. Det vil si at vurderte egenskaper/kjennetegn ved hhv. tilhørende styrer (barnehage) og styringsnivå (KBA) er koplet til datasettet fra foreldrene som kjennetegn ved disse. Hver bruker (forelder) er dermed knyttet til en tilhørende styrer (barnehage) med gitt styringsnivå (KBA).

De empiriske analysene er i stor utstrekning basert på logistisk regresjon med dummyvariabler. Som et supplement gjennomføres i enkelte tilfeller også kanonisk korrelasjonsanalyse. Faktoranalyse blir som nevnt, brukt for å redusere antallet variabler. Dette er kjente analyseteknikker som benyttes mye i samfunnsvitenskapene.¹⁴³ Siden det knytter seg ulike tradisjoner til bruken av faktoranalyse i forbindelse med variabelreduksjon, drøftes valget som er gjort i tilknytning til foreliggende studie, i neste avsnitt.

6.6.2 Valg av metode for variabelreduksjon

Faktoranalyse er en egnet metode dersom formålet er datareduksjon og variablene er av riktig type. Generelt er det metriske mål, eventuelt dummyvari-

¹⁴³ Aktuelle referanser er bl.a. Lewis-Beck (1980), Aldrich & Nelson (1984), Agresti (1996), , Hair m.fl. (1992), Tack (1996), Tufte (1999).

able som bør inngå i en faktoranalyse. I samfunnsvitenskap er det imidlertid blitt ganske vanlig å trekke inn data også på ordinalnivå, spesielt hvis variabelen er basert på et skalert mål som er mye brukt i undersøkelsene fra barnehagesektoren. Som en generell regel bør det også være fire eller fem ganger så mange observasjoner som variabler som skal analyseres (Ringdal 2001). Når hensikten er å redusere antallet opprinnelige variabler til et mindre sett av ikke korrelerte variabler til bruk i andre analyser, velges en ortogonal løsning, ofte såkalt varimax rotasjon (Kim & Mueller, 1978; Hair m.fl., 1992).

Hair m.fl. (1992) viser til to tradisjoner for variabelreduksjon som er vanlig å bruke, avhengig av hensikten med faktoranalysen. Den ene teknikken bidrar til å beregne faktorskårer og brukes hvis formålet er å identifisere logiske kombinasjoner av variabler eller respondenter. Hvis formålet er å identifisere egnede variabler for videre analyser, brukes den andre teknikken. Da velges én variabel, den med høy(este) faktorladning til å representere en spesiell faktordimensjon som omfatter et cluster av variabler. Det er ulike syn på hvilken teknikk som er best, hvor mange faktorer som skal trekkes ut (med egenverdi over eller nær 1), hvilken type rotering som bør brukes, og hvilke faktorladninger som er signifikante. Jeg har valgt å basere meg på representantvariabler. De ivaretar riktignok ikke informasjonen fra flere aktuelle variabler, slik som en eventuell skalering (indeks) over flere variabler ville gjøre. En vesentlig begrunnelse for valget er at tolkningen av analyseresultater vil være enklere og mer entydig ut fra enkeltstående representantvariabler. Det er viktig å kunne tolke analyseresultater ut fra et enklest mulig bilde i et komplisert analyseopplegg som omfatter tre ulike aktørnivåer.

Etter anbefalinger i Hair m.fl. (1992) blir representantvariabler bestemt på grunnlag av ortogonalt (varimax) roterte faktorladninger. Hvis en faktorladning for en variabel er vesentlig høyere enn andre faktorladninger, er det rimelig å velge den med klart høyeste ladning til å representere den aktuelle dimensjonen. Noen ganger kan valgprosessen være vanskelig fordi to eller flere variabler viser høye ladninger svært nær hverandre. I slike tilfeller anbefales en kritisk vurdering av de variablene som har tilnærmet samme faktorladning. Det velges bare én representantvariabel for hver aktuell dimensjon. Beslutningen om hvilken det skal være, kan og bør baseres på forskerens innsikt og a priori kunnskap om hvilken av dem som mest logisk representerer den dimensjonen som er identifisert i faktoranalysen. Det er i den forbindelse viktig å ha tilstrekkelig kunnskap om rådata. En variabel med noe lavere ladning kan være mer pålitelig enn den med høyeste ladning. I det tilfellet bør man velge den med lavere ladning til å representere den aktuelle dimensjonen.

6.6.3 Antakelser knyttet til ulike aktørnivåer

De antakelsene som er angitt i innledningskapitlet, i tilknytning til problemstillingen (jf. avsn.1.7), blir nærmere omtalt nedenfor på bakgrunn av design, tilnæringsmåte og analyseopplegg ut fra den teoretiske aktørmodellen. Antakelsene er formulert i samsvar med spørsmål knyttet til hovedproblemstillingen, og rettet mot sammenhenger mellom forhold innenfor og mellom de tre aktørnivåene på barnehagesektoren:

Nivå 1: Brukernes vurdering av mottatt tjeneste

Antakelser knyttet til foreldrenes samlede vurdering av eget barnehagetilbud, dreier seg om hvilke av barnehagens deltjenester de vektlegger, noe som for de fleste foreldre antas å skje ut fra tanken på egne barn. Som vi har vært inne på tidligere, vil noen deler av tilbudet være viktigere for en samlet vurdering enn andre deler.

I foreliggende studie antas andelen brukere/foreldre som er svært tilfreds med eget barnehagetilbud, å være en indikasjon på brukertilpasset tjenestekvalitet, slik denne antakelsen gir uttrykk for:

- *Andelen svært tilfredse brukere er større i førstelinjeforetak der virksomheten er godt tilpasset det brukerne oppfatter som positivt for egne ønsker og behov, sammenliknet med førstelinjeforetak der brukertilpasningen er mindre god.*

Denne delen av problemstillingen blir analysert og belyst i kapittel 7. Den kan gi innsikt i, og kunnskap om, hva førstelinjen (barnehagen) bør legge vekt på for å oppnå en god brukertilpasset kvalitet på tjenesten (barnehagetilbudet). Ulike deltjenester – og brukernes/foreldrenes erfaringer fra disse – kan ha varierende innflytelse på en samlet vurdering av eget tilbud. Et høyt samlet tilfredshetsnivå hos brukere/foreldre kan imidlertid antas å ha sammenheng blant annet med mulighetene for å medvirke i, og påvirke, deltjenester som de mener er viktige for egen behovsdekning, herunder barnehagens betydning for egne barn. Foreldrenes kontakt med barnehagepersonalet og krav som barnehagen stiller for eksempel til barnas påkledning osv., kan ha mye å si. Det samme gjelder barnas tilpasning og det sosiale miljøet i barnehagen. Egenbetaling og åpningstider kan være andre forhold av betydning. Dette kan videre påvirkes av foreldrenes sosioøkonomiske status, gapet mellom deres påvirkningsønsker og -muligheter, og mellom forventninger og erfaringer.

Nivå 2: Forhold i førstelinjen/barnehagen vurdert av daglige ledere/styrere

I førstelinjen – på barnehagenivået – er analyse og empiriske resultater knyttet til følgende antakelse:

- *Det er sammenheng mellom representantvariabler knyttet til rollesituasjonen på den ene siden og representantvariabler knyttet til dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i førstelinjen på den andre siden .*

Resultater fra empiriske analyser av informantenes vurderinger og oppfatninger av disse forholdene presenteres i kapittel 8. Det kan også antas at informantenes oppfatning av dugelighet og brukertilpasning er positivt forbundet med vurderingen av jobbtilfredshet i førstelinjen.

Nivå 2/1: Trekk ved førstelinjen – brukernes vurdering

Antakelsen knyttet til relasjonen mellom førstelinje og brukere er som følger:

- *Brukernes tilfredshetsnivå har sammenheng med representantvariabler knyttet hhv. til rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen.*

Dette er en naturlig antakelse ut fra det som tidligere er drøftet i tilknytning til faglitteratur og den teoretiske aktørmodellen som studien er basert på. Analyser og empiriske resultater knyttet til denne antakelsen blir omhandlet i kapittel 9.

Nivå 3: Trekk ved styringsnivået/KBA vurdert av styringsnivåets informanter

Egenskaper eller kjennetegn ved styringsnivået, som ut fra aktørmodellen har betydning for virksomheten i førstelinjen og brukernes vurdering av utførte tjenester, er knyttet til styringsnivåets interesse og engasjement for tjenestekvalitet, samt til myndiggjøring og evaluering av førstelinjen. Antakelsen er som følger ut fra angitt del av hovedproblemstillingen (jf. avsn.1.7):

- *Forekomsten av interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet på styringsnivået, henger sammen med nivåets praktisering av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen*

Utvist interesse og engasjement på styringsnivået antas ut fra aktørmodellen å ha sammenheng med formen for myndiggjøring og evaluering som prakti-

seres overfor førstelinjen – med tanke på hvilken kvalitet utførte tjenester er ment å ha. Det er blant annet viktig at evalueringen utføres slik at den gir konkret og riktig lærdom til dem som utfører tjenester i førstelinjen, og at myndiggjøringen er av en slik art at den støtter positivt opp om tjenesteytingen. Analyser og empiriske resultater knyttet til denne antakelsen blir omhandlet i kapittel 10.

Nivå 3/2: Styringsnivået/KBA og førstelinjen/barnehagene – trekk ved virksomheten.

Oppmerksomheten er her rettet mot styringsnivåets innvirkning på virksomheten i førstelinjen og antakelsen ut fra den teoretiske aktørmodellen, er som følger:

- *Innsats knyttet til interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet er viktig som utgangspunkt for styringsnivåets myndiggjøring og evaluering av førstelinjen, og dette har i sin tur sammenheng med rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen.*

Søkelyset er rettet mot relasjonen mellom styringsnivå og førstelinje, basert på oppfatninger hos hhv. daglige ledere på styringsnivået og i førstelinjen. Analyse og empiriske resultater omhandles i kapittel 11. En riktig og positiv innsats fra styringsnivåets side kan avklare tjenesteytneres rollesituasjon¹⁴⁴ og øke deres dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning.¹⁴⁵ Dette gjelder kanskje ikke minst i forhold til myndiggjøring, selv om myndiggjøring også kan være et tveegget sverd (Hartline & Ferrell (1996)).¹⁴⁶ Gode evalueringsopplegg kan gi tjenesteyterne økt kompetanse overfor brukerne (Nash, 1996).

Nivå 3/2/1: Trekk ved styringsnivå og førstelinje sett i forhold til brukernes vurdering

Den teoretiske aktørmodellen trekker tråder over alle de tre aktuelle nivåene i barnehagesektoren og gir et utgangspunkt for presentasjonen av empiriske resultater i kapittel 12, basert på analyser der brukernes (foreldrenes) vurdering er tatt inn som avhengig variabel. Spørsmålet er i hvilken grad deres vurdering varierer og henger sammen med trekk og egenskaper ved hhv. styrings-

¹⁴⁴ Schul m.fl. (1983) viser til empirisk støtte til tesen om at høyere nivå på *støttende lederskap*, gir lavere konfliktnivå innad i organisasjonen.

¹⁴⁵ Schul m.fl. (1983) viser også til empirisk støtte for følgende hypotese: Jo høyere nivå på *veiledende lederskap*, jo lavere konfliktnivå innad i organisasjonen.

¹⁴⁶ I den forbindelse kan Schul m.fl. (1983) i sin studie også konkludere med at konfliktnivået ble redusert når lederskapet åpnet for innflytelse i arbeidet med klare rammer for førstelinjens policy og prosedyrer.

nivå og førstelinjenivå, målt ved representantvariabler basert på svar fra de daglige lederne. Antakelsen er som følger:

- *Styringsnivåets innsats knyttet til interesse og engasjement for brukertilpasset tjenestekvalitet har – sammen med praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen – sammenheng med rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i førstelinjen, noe som igjen har sammenheng med brukernes vurdering av eget tjenestetilbud.*

Ut fra de ulike spørsmålene munner hovedproblemstillingen dermed ut i et forsøk på å framskaffe kunnskap om:

- Sentrale trekk ved styringsnivåets virksomhet som bidrar til at førstelinjen yter brukertilpasset tjenestekvalitet;
- Sentrale trekk ved førstelinjen og utførelsen av tjenester som bidrar til god brukertilpasset tjenestekvalitet;
- Sentrale trekk ved styringsnivå og førstelinje knyttet til brukernes tilfredshet med/vurdering av mottatt tjenestetilbud, dvs. sammenhenger mellom aktørnivåene i en helhetlig analyse.

7 Brukernivået: Foreldrenes vurdering

Dette kapitlet innleder den empiriske delen av avhandlingen, basert på data fra barnehagesektoren som case (jf. kap.5). Jeg ønsker å finne ut hva som ligger til grunn for foreldrenes generelle, samlede vurdering av eget tilbud. Søkelystet er dermed rettet mot brukernivået (jf. avsn.1.2) og den delen av problemstillingen som er knyttet til spørsmålet om brukernes vurdering av et tjenestetilbud (jf. avsn.1.7):

Hvilke forhold legger brukerne mest vekt på i sin vurdering av mottatte tjenester?

Hensikten er å undersøke om målet på brukertilpasset tjenestekvalitet som blir brukt i denne studien, er et valid mål på foreldrenes vurdering av eget tilbud. I casestudien er antakelser om foreldrenes samlede vurdering knyttet til deres vektlegging av ulike sider ved tilbudet. Noen deler av tilbudet er viktigere enn andre deler, og dette vil ventelig variere mellom foreldrene. Til sammen vil imidlertid reaksjoner og erfaringer fra ulike deltjenester danne grunnlaget for en samlet vurdering. I foreliggende case antas foreldrenes grad av tilfredshet med eget barnehagetilbud å indikere grad av brukertilpasset tjenestekvalitet, basert på erfaringer fra et større utvalg av deltjenester og oppfatninger om forhold i egen barnehage. En antakelse er derfor utformet som følger (jf. avsn.6.6.2):

Andelen svært tilfredse foreldre er større i barnehager der virksomheten er godt tilpasset det foreldrene oppfatter som positivt for barna og dem selv, enn tilfelle er i barnehager der tilpasningen synes å være mindre god.

Et vesentlig poeng med de empiriske analysene i dette kapitlet er å undersøke om datamaterialet gir empirisk støtte til denne antakelsen, og til spørsmålet om foreldrenes generelle vurdering er et valid mål på brukertilpasset tjenestekvalitet. I den sammenheng er det nærliggende å gjøre rede for operasjonalisering og måling av den generelle vurderingen, samt de operasjonaliserte

målene som utgjør vurderingsgrunnlaget for denne. Multivariat analyse basert på representantvariabler som er avledet ut fra dette (jf. avsn.6.6.2) gir grunnlag for konklusjon.

7.1 Den generelle vurderingen

Foreldrenes generelle vurdering er målt ved et spørsmål om grad av tilfredshet med eget barnehagetilbud. Dette spørsmålet er stilt *etter* en rekke spørsmål om foreldrenes oppfatninger og vurderinger av forhold i barnehagen knyttet blant annet til barna (jf. vedl.7.3). Spørsmålsstrukturen er valgt for å gi spørsmålet om generell vurdering en stimuli- og referanseramme, mest mulig lik for alle respondentene. Ordlyden på det generelle spørsmålet er som følger:

Alt i alt, hvor fornøyd er du med dagens forhold i denne barnehagen?

Svarene er angitt på en 7-delt skala der 1=svært fornøyd og 7=svært misfornøyd. Om lag 43 prosent av de spurte foreldrene sier seg *svært fornøyd* med egen barnehage (dvs. kode=1), ca. 51 prosent er *passe fornøyd* (dvs. kode=2-3 på skalaen), mens ca. 6 prosent gir uttrykk for å være mindre fornøyd eller svært misfornøyd (dvs. kode=4-7). Liknende fordelinger har vist seg å være ganske vanlige for spørsmål om tilfredshet med tjenester som impliserer personlig kontakt mellom yter og bruker: De fleste brukere sier seg fornøyd eller ganske fornøyd. Jeg har satt et kvalitativt skille mellom dem som sier seg å være svært fornøyd (kode=1) med sitt barnehagetilbud, og de øvrige som ikke er helt fornøyd eller misfornøyd, og som derfor har angitt høyere koder på skalaen. Psykologiske grunner tilsier at man lett gir et mer positivt svar enn det er reell dekning for i slike sammenhenger, men man angir neppe den beste koden hvis man ikke er udelt tilfreds.¹⁴⁷ Det betyr selvsagt at analyseresultatene også farges av dette valget.

Drøftinger i foregående kapitler gjør det rimelig å anta at en slik generell vurdering er et valid mål på brukertilpasset tjenestekvalitet. Oppfatninger og ønsker om brukermedvirkning, for eksempel ved å delta i brukerundersøkelse, er antatt å være en del av vurderingsgrunnlaget. Ønsker om – og muligheter til – å påvirke forhold i barnehagen, kan også ha sitt å si. Dessuten kan forventninger og erfaringer som foreldrene har i forhold til ulike deltjenester, ha betydning for et samlet vurderingsmål. Det samme gjelder foreldrenes opp-

¹⁴⁷ Dette er brukt som en generell begrunnelse for å skille de som gir det mest positive svaret fra de øvrige, for så klart som mulig å få fram eventuelle analytiske forskjeller og sammenhenger.

fatning av kontakten med personalet – herunder myndighetsmønsteret – deres oppfatning av eget barns tilpasningsproblemer, samt barnehagens åpningstid og foreldrebetalingen. Sosioøkonomisk status, for eksempel utdanning og inntekt, er forhold som tidligere ble mer vektlagt i slike sammenhenger enn tilfellet er i dag. Nå er andre trekk ved brukerne ansett som viktigere for virksomheter som ønsker å ”svare på” brukerbehovene (Hair 1., 1992). Betydningen av sosioøkonomiske kjennetegn ved foreldrene blir imidlertid undersøkt i forhold til det vurderingsmålet som brukes i studien.

7.2 Vurderingsgrunnlaget

Operasjonaliseringen av variabler som forbindes med foreldrenes generelle vurdering av egen barnehage, er omhandlet i avsn.1.1 i vedlegget. Der er spørsmål om forventninger, erfaringer, meninger, påvirkningsønsker og påvirkningsmuligheter osv. tatt opp konkret, med referanse til spørreskjemaet (avsn.7.3 i vedlegget). I faglitteraturen (jf. kap.2 og 3) er tjenestekvalitet gitt et meningsinnhold farget av dem som definerer behovet som tjenesten er ment å dekke. I den grad brukernes behov blir dekket, snakker man derfor om brukertilpasset tjenestekvalitet. Brukerperspektivet gjør tilpasningen til individuelle brukerbehov til et sentralt aspekt ved tjenesters kvalitet.

Foreldre med barn i barnehage antas å vurdere kvaliteten på sitt tilbud ut fra egne opplevelser og erfaringer basert på sine egne og barnas behov. Som andre tjenesteområder omfatter barnehagen deltjenester som i utstrakt grad forutsetter at personalet samhandler med sine brukere, uten at de derfor trekkes med i løpende arbeid for barna – tvert imot. Foreldrene får frigitt tid som gjør at de kan aktivisere seg på annet hold, mens barna tas hånd om i barnehagen. De baserer sin vurdering i stor grad på om ting foregår problemfritt eller ikke, noe som har å gjøre med at tjenesteytende personale fungerer i forhold til oppgavene de har.

Når kompleksiteten i et tjenestetilbud øker, åpnes det for variasjon både i utførelsen av deltjenester og i brukernes vurdering av dem. Dette gjelder ikke minst i barnehagen, og det stiller krav til målingen av en samlet vurdering av tilbudet. Selv om foreldre som brukere av barnehagetilbud vurderer deltjenester ulikt, forringer ikke det nødvendigvis et samlet vurderingsmål. Men vurderingen av deltjenester kan likevel bety mye for forståelsen av hva som er viktig og mindre viktig i utviklingen av god tilbudskvalitet.

7.2.1 Foreldrenes sosioøkonomiske status

Sosioøkonomiske variabler er tatt med for å finne ut om de gir spesielle utslag i foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud. Foreldrene er delt i tre grupper ut fra oppgitt husholdsinntekt og høyeste fullførte utdanning (jf. avsn. 1.1.1 i vedlegget).¹⁴⁸ Gruppen med høyest sosioøkonomisk status omfatter foreldre med en samlet brutto årsinntekt i husholdet (i 1997) på mer enn kr 600 000,-. I samme gruppe plasseres foreldre med inntekt over kr 500 000,-, hvis mors eller fars høyeste utdanning samtidig er på universitets- eller høghskolenivå. I den laveste statusgruppen er foreldre med inntekt kr 201 000,- eller lavere, samtidig som mor og/eller far har grunnskole eller videregående som høyeste utdanning.

Mellomgruppen består av øvrige foreldre, og de utgjør nesten 72 prosent av de spurte. Om lag 16 prosent faller i høyeste og ca. 12 prosent i laveste statusgruppe. Inndelingen er foretatt for å få en reell avstand mellom yttergruppene, slik at en eventuell forskjell kommer til syne dersom statusnivået har betydning for foreldrenes vurdering. Det er imidlertid ingen signifikant forskjell i foreldrenes vurdering ut fra denne inndelingen. Inntekt alene gir ingen merkbare utslag i foreldrenes tilfredshetsnivå. Andelen svært tilfredse foreldre er imidlertid lavere på høyeste og laveste utdanningsnivå (ca. 38%) enn på det midlere nivået (ca. 47%). Bildet er noenlunde det samme om man i hushold med både mor og far, trekker inn fars utdanning.¹⁴⁹ Kanskje har dette noe med plassfordelingen å gjøre, med type barnehage man får plass i og/eller foreldrebetalingen. Det er ingen unaturlig tanke at foreldre kan vurdere både ut fra egen fagbakgrunn, betalingsvansker eller opplevelse av egen posisjon i forhold til barnehagepersonalet. Foreldre i en midlere utdanningsgruppe kan være mer på linje med personalet enn foreldre med svært høy eller lavere utdanning. Kanskje får de også lettere en plass med passelig pris.

Foreldre med svært høy utdanning kan tenkes å ha en mer kritisk holdning til eget tilbud. De kan være ressurssterke både yrkes- og inntektsmessig og må ofte betale dyrt for en barnehageplass – hvis de får en. Foreldrebetalingen kan oppleves som urimelig og eventuelt som en belastning. Det kan i seg selv gi grunnlag for misnøye. Det betyr i tilfelle at det ikke er utdanningen i seg selv som er viktig, men heller konsekvensene av det som følger et høyt eller lavt utdanningsnivå i denne sammenheng. Sivilstand gir minimale utslag i foreldrenes tilfredshetsnivå. Resultatene synes å være i tråd med nyere faglitte-

¹⁴⁸ Inntekt og utdanning er antatt å være de mest sentrale sosioøkonomiske kjennetegnene.

¹⁴⁹ I hushold der både mor og far har utdanning på høyeste nivå er andelen som sier seg svært tilfreds med egen barnehage, ca. 37 prosent. I hushold der begge har midlere eller blandet nivå, ligger den på ca. 49 prosent.

ratur som nevnt foran. De tyder på at sosioøkonomiske og demografiske kjennetegn i seg selv har begrenset betydning for variasjoner i tjenestebrukernes generelle vurdering av tjenester.

7.2.2 Medvirkning gjennom brukerundersøkelser

Deltakelse i brukerundersøkelser kan være en viktig form for brukermidvirkning (jf. avsn.1.1.2 i vedlegget). Blant foreldre med barnehagetilbud er det ingen signifikante utslag i generell vurdering ut fra deltakelse i brukerundersøkelse. Det kan tyde på at undersøkelsene ikke i tilstrekkelig grad har tatt opp spørsmål som dreier seg om brukertilpasset kvalitet i barnehagetilbudet.¹⁵⁰ Det er avgjørende at brukerundersøkelser gjennomføres og brukes ut fra klare motiver om bedre brukertilpasning. Ofte blir de brukt som grunnlag for interne formål, på barnehagesektoren, så vel som på andre tjenesteområder. Eksempler på dette kan være spørsmål til brukerne om forhold som angår personalet mer enn foreldrene og barna: Vil foreldrene for eksempel motsette seg en endring som personalet mener vil lette deres arbeidssituasjon? Kan spørsmål tolkes slik at foreldre viser lite engasjement i forhold til spørsmål om fordelingen av ute- og innetid for barna, av frilek og organisert aktivitet osv.? Foreldres svar på spørsmål kan tolkes slik av personalet at de endrer praksis ut fra egne behov, mer enn hva som ville fremme barnas trivsel og foreldrenes tilfredshet.

7.2.3 Påvirkningskrav og påvirkningsmuligheter

Foreldre kan ha sterkere eller svakere ønsker om å påvirke forhold i egen barnehage. Spørsmål om påvirkningsønsker er knyttet både til eget barns situasjon, til barnehagens daglige virksomhet og rutiner, det faglige innholdet i tilbudet og barnehagens økonomi. Spørsmålet er hvordan foreldrenes tilfredshet med eget tilbud varierer med egne ønsker. Tabell 7-1 viser et gjennomgående U-mønster – på hvert saksområde – ut fra styrken i påvirkningskravet. Andelen svært tilfredse foreldre er lavest blant dem som i middels grad ønsker å påvirke. Mest utpreget er U-mønstret for hhv. faglig innhold (47-38-45) og eget barns situasjon (47-39-43). På tvers av saksområdene viser tallene liten variasjon, og innenfor hver påvirkningskategori er det heller ikke så store utslag.

¹⁵⁰ Pasientundersøkelser som Diakonhjemmets sykehus i større og mindre omfang har gjennomført siden 1993, har derimot vist seg å slå ut i økt brukertilfredshet (jf. rapportasje i Markedsrevy, nr. 6, 29. mars 1999).

Tabell 7-1 Andel svært tilfredse foreldre blant dem som uttrykker hhv. sterke og svakere krav om å påvirke bestemte saksforhold i barnehagen. Prosent

Saksområde:	Foreldre som ønsker å påvirke:		
	I svært stor grad	I middels grad	I liten grad
Eget barns situasjon	47 (N=693)	39 (N=656)	43 (N=245)
Daglig virksomhet/rutiner	44 (N=137)	40 (N=628)	44 (N=829)
Faglig innhold	47 (N=144)	38 (N=626)	45 (N=824)
Barnehagens økonomi	46 (N=96)	40 (N=420)	44 (N=1078)

Hva som kan være grunnen til nevnte U-mønster er vanskelig å si. Det har kanskje noe å gjøre med at foreldre som tydelig viser at de ønsker å påvirke også lettere får anledning til det, mens de med svakere ønsker ikke aktualiserer mulighetene på samme måte. De som i liten grad ønsker påvirkning er mindre berørt i sin generelle vurdering av tilbudet. Tallene i tabell 7-1 viser ellers at det er langt flere foreldre som i svært stor grad ønsker å påvirke eget barns situasjon, sammenliknet med påvirkningsønsker på de øvrige tre områdene. Motsatt er det dermed en stor del av foreldrene som i liten grad ønsker å påvirke saker som har med økonomi, faglig innhold og rutiner å gjøre. De vil sannsynligvis heller ikke være så opptatt av påvirkningsmulighetene.

Tabell 7-2 viser hvordan foreldrenes oppfatning av påvirkningsmulighetene virker inn på deres generelle vurdering. Tre av fire foreldre som mener at de i svært stor grad har mulighet til å påvirke eget barns situasjon, sier seg svært fornøyd med eget tilbud. Ikke minst er andelen svært tilfredse høy – fire av fem – blant foreldre som opplever at muligheten til å påvirke de tre øvrige saksfeltene er svært stor. Andelen svært tilfredse avtar klart med avtakende mulighet. Blant foreldre som mener de har liten mulighet til å påvirke eget barns situasjon, utgjør andelen svært tilfredse bare 25 prosent.

Tabell 7-2 Andel svært tilfredse foreldre blant dem som har hhv. sterke og svakere muligheter for å påvirke bestemte saksforhold i barnehagen. Prosent

Saksområde:	Har mulighet til å påvirke:		
	I svært stor grad	I middels grad	I liten grad
Eget barns situasjon	75 (N=296)	40 (N=918)	25 (N=380)
Daglig virksomhet/rutiner	79 (N=98)	47 (N=659)	35 (N=837)
Det faglige innholdet	83 (N=77)	49 (N=594)	35 (N=923)
Barnehagens økonomi	81 (N=63)	55 (N=246)	39 (N=1285)

Det er ønskelig å se nærmere på om foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud varierer etter om det er samsvar, positivt eller negativt avvik mellom påvirkningskrav og påvirkningsmuligheter. Foreldre som oppfatter mulig-

heten til å påvirke et saksfelt i samsvar med eller større enn de ønsker, har ventelig en mer positiv vurdering enn de som opplever at muligheten er mindre enn de ønsker. Representantvariabler (jf. avsn.6.6.2) for påvirkningskomponenter definert ved hjelp av faktoranalyser og begrunnet ut fra Hair m.fl. (1992), kan bidra til å kaste lys over dette.¹⁵¹ Representantvariablene er hhv. 'økonomipåvirkning' og 'eget barns situasjon', og resultatene er presentert hhv. i tab.7-3 og tab.7-4.

Skaleringen på spørsmålene gjør at differansen mellom de angitte svarkodene er mest positiv for det mest negative tallresultatet. Dette er derfor i tabellhodet angitt med "+++" som tegn på at muligheten til påvirkning i dette tilfellet er *stor* i forhold til svaret som er gitt om påvirkningsønsket. Deretter følger "++" og "+" som angir at muligheten er hhv. *en del* og *litt større* enn ønsket. Samsvar angir at muligheten svarer til ønsket, mens "--" viser at muligheten er *litt mindre*, "---" at muligheten er *en del mindre*, mens "---" angir dem som mener mulighetene er *små* i forhold til ønsket.

Tabell 7-3 Antall foreldre fordelt etter avvik/samsvar mellom svarkode (1-7) for mulighet og ønske/krav om påvirkning av barnehagens økonomi, samt prosentandel svært fornøyde foreldre i hver avviks-/samsvarsgruppe.

	Svarkode for mulighet minus svarkode for ønske						
	+++ ≤-3	++ -2	+ -1	Samsvar	- 1	-- 2	--- ≥3
Antall foreldre ut fra svar på spørsmål om å påvirke barnehagens økonomi (N=1510)	68	73	159	397	282	190	341
Prosentandel svært fornøyde foreldre i hver gruppe:*	60	53	48	51	37	34	34

* Gamma= 0,243 p=0,000

Første linje i forspalten til tabell 7-3 viser antallet foreldre med hhv. positivt og negativt avvik og samsvar, når svarkoden for krav om å påvirke barnehagens økonomi trekkes fra svarkoden for oppfattet mulighet til å påvirke økonomien.¹⁵² Størrelsen og retningen på avviksvariabelen er angitt i tabellhodet og antyder graden av positivt og negativt avvik ved angivelse tegnene + og -. Det er signifikant sammenheng mellom avviket og foreldrenes generelle tilfredshetsnivå.¹⁵³ Blant foreldre som i størst grad oppfatter muligheten som

¹⁵¹ Jf. vedlegg til avhandlingen (avsn.1.2, tab.1 og 2),

¹⁵² Begge spørsmålene er basert på 7-delt skala der 1=I svært stor grad og 7=I svært liten grad.

¹⁵³ Ordinale korrelasjonsmål (Gamma, Spearman Correlation og Pearson's R) viser signifikant sammenheng med p=.000.

større enn ønsket om å påvirke (+++/<= -3),¹⁵⁴ er andelen svært fornøyde foreldre på vel 60 prosent. Blant foreldre der det er fullt samsvar mellom muligheter og ønsker, er den ca. 51 prosent. Den synker videre til 34 prosent blant foreldre som oppfatter muligheten som dårligst i forhold til påvirkningsønsket (---/>= 2).¹⁵⁵ Det viser at muligheten til å påvirke barnehagens økonomi er viktig først og fremst for foreldre som ønsker å påvirke. Det er i seg selv ikke så overraskende. Ser en spesielt på foreldre som mener at de bør kunne påvirke barnehagens økonomi i svært stor grad, og som samtidig opplever at de i svært stor grad også *kan* påvirke den, finner man en andel svært fornøyde foreldre på hele 86 prosent. Imidlertid er det en stor del av foreldrene som nettopp *ikke* ønsker å involvere seg i økonomiske (og faglige) spørsmål. Noen kan ønske å medvirke bare på visse områder, mens andre er mer allsidig interessert. Det kan skape ubehag hos dem som er lite engasjert hvis påvirkningsmulighetene skaper forventninger om en interesse de ikke har, og en aktiv deltakelse de ikke ønsker.

I tabell 7-4 gis en oversikt over fordelingen av foreldre i forhold til avvik eller samsvar mellom muligheten til – og ønsket om – å påvirke 'eget barns situasjon' i barnehagen. En forholdsvis stor andel foreldre opplever samsvar mellom krav og mulighet. Det er heller ikke så mange som oppfatter muligheten som spesielt liten i forhold til ønsket om å påvirke (---/>=3), sammenliknet med resultatet for barnehagens økonomi (jf. tab.7-3 foran).

Tabell 7-4 Foreldre fordelt etter avvik/samsvar mellom svarkode (1-7) for mulighet og ønske mht. påvirkning av eget barns situasjon i barnehagen, samt prosentandel i hver avviks-/samsvarsgruppe som er svært fornøye med eget tilbud.

	Svarkode for mulighet minus svarkode for ønske						
	+++ <=-3	++ -2	+ -1	Samsvar	- 1	-- 2	--- >=3
Antall foreldre ut fra svar på spørsmål om å påvirke eget barns situasjon (N=1537):	43	68	172	479	373	238	164
Prosentandel svært fornøyde foreldre i hver gruppe:*	63	50	54	56	34	31	21

* Gamma= 0,353 p=0,000

¹⁵⁴ Det vil si at svarkodene på de to 7-delte skalaene (jf. spm. C1 og D1, vedl. 3) viser at kravet om påvirkning er så mye lavere (høyere svarkoder) enn opplevd mulighet for å påvirke (lavere svarkoder) at differansen er et avvik på minst minus 3. Det største negative avviket på dette saksfeltet er minus 6. Da er oppfattet mulighet på topp (svarkode=1) og påvirkningsønsket på bunn (svarkode=7).

¹⁵⁵ Påvirkningskravet er da sterkere (lave svarkoder) enn oppfattet mulighet (høye svarkoder). Det største positive avviket er pluss 6. Da er oppfattet mulighet på bunn (svarkode=7) og ønsket på topp (svarkode=1).

En forholdsvis mindre andel foreldre oppfatter altså muligheten til påvirke 'eget barns situasjon' som dårligere enn det de ønsker. Det generelle tilfredshetsnivået er klart lavest blant dem som mener muligheten til å påvirke eget barns situasjon ligger godt under det man ønsker.¹⁵⁶ Blant dem som oppfatter muligheten som dårligst i forhold til kravet (---/>>=3), ligger andelen svært tilfredse foreldre på ca. 21 prosent. Dersom det er samsvar mellom mulighet og ønske, er andelen ca. 56 prosent. I tilfeller der muligheten klart overstiger ønsket (+++/>=-3) ligger andelen svært fornøyde på ca. 63 prosent.

Av foreldre som ønsker å påvirke eget barns situasjon i svært stor grad, og som samtidig opplever at de også i svært stor grad har mulighet til det,¹⁵⁷ er andelen svært fornøyde foreldre ca. 76 prosent. Å kunne påvirke eget barns situasjon i barnehagen er noe som opptar mange foreldre (jf. tab.7-1 foran). Påvirkningsvilje, som en genuin egenskap hos enkelte foreldre, synes imidlertid å komme til uttrykk først og fremst i forhold til økonomiske og faglige spørsmål. Denne egenskapen er ikke så nødvendig for at foreldre skal knytte interesse til eget barns situasjon. Det er noe de fleste er opptatt av uansett. Konklusjonen er at påvirkningsmulighet og påvirkningsønske kan være viktig for en samlet vurdering fra brukernes side. Resultatene antyder betydningen av å vite på hvilke områder foreldrene ønsker å involvere seg. De fleste med barn i barnehage er opptatt av eget barns situasjon, og gir uttrykk for økt tilfredshet med gode påvirkningsmuligheter. Noen er mer interessert enn andre i å påvirke økonomiske og faglige spørsmål. Resultatene tyder på at det har betydning for deres vurdering, at forholdene legges til rette for denne typen brukermedvirkning for foreldre som ønsker det.

7.2.4 Forventninger til bestemte forhold i barnehagen

Foreldrene er stilt spørsmål om sine forventninger med en rekke deltjenester, som i hovedsak bygger på en 'multiple-item scale' (SERVQUAL) til bruk for måling av tjenestekvalitet (Parasuraman m.fl., 1988, 1993).¹⁵⁸ Faktoranalyse med varimax rotasjon, viser muligheten til å redusere antallet variabler (jf. vedl.tab.3). Med begrunnelse fra Hair m.fl.(1992) er følgende enkeltvariabler valgt ut på basis av faktorladningene, til å representere hver av de fem angitte komponentene (jf. avsn.6.6.2):

¹⁵⁶ Skåren er høyest for dårligste mulighet på skalaen fra 1-7, mens den er lavest for sterkeste ønske på tilsvarende skala. Dermed gir mulighetsskåren minus ønskeskåren et positivt resultat når muligheten er dårlig og ønsket sterkt.

¹⁵⁷ I dette tilfellet er svarkoden=1 både for oppfattet mulighet og ønske om påvirkning.

¹⁵⁸ Dette er deltjenester knyttet til fem dimensjoner som Parasuraman m.fl. (1988) på empirisk grunnlag trakk ut som dominerende i brukernes vurdering av tjenestekvalitet: *reliability, responsiveness, assurance, empathy, and tangibles*.

- 1) Personalets evne til å skape trivsel blant barna
- 2) Inneklimate
- 3) Likebehandling av barna
- 4) Individuell grensesetting for barna
- 5) Personalets vilje til fleksibilitet mht. oppholdstid i barnehagen

Det er en svak, men signifikant sammenheng mellom foreldrenes generelle vurdering, og det de synes man nøkternt vurdert bør kunne forvente fra barnehagen på bestemte områder. Med ett unntak er sammenhengen positiv. Unntaket gjelder barnehagepersonalets vilje til fleksibilitet mht. oppholdstid. Denne variabelen har en svak signifikant negativ sammenheng med foreldrenes generelle tilfredshet. Store forventninger til personalets smidighet mht. oppholdstid, kan dermed synes å bidra noe til et lavere tilfredshetsnivå.

Faktoranalyse gir fem representantvariabler knyttet til de fem hovedkomponentene som er nevnt foran, basert på 18 forventningsspørsmål.¹⁵⁹ En oversikt over andelen foreldre som er svært tilfreds med eget tilbud, er gitt for foreldre med hhv. store, midlere og lave forventninger til deltjenester som de fem representantvariablene angir (jf. vedl.tab.4). Når sammenhengen er svak og negativ i forhold til personalets vilje til fleksibilitet, kan det tyde på at foreldrene i mindre grad vurderer eget tilbud direkte ut fra forventninger. For øvrig viser tallene at lavere forventning ikke er til hinder for svært høy brukertilfredshet. Det kommer spesielt til uttrykk i forbindelser med personalets vilje til fleksibilitet.

Det går også fram av tabellen at foreldrene i større grad stiller store forventninger til inneklimate, barnas trivsel og likebehandling av barna, enn de gjør mht. grensesetting og smidighet i forhold til oppholdstiden. Særlig er det mange som stiller midlere eller lavere forventninger til smidigheten. Det kan jo bety at foreldre flest har forståelse for, eller har erfaring for, og må forholde seg til, at det settes grenser i forhold til oppholdstiden. Når foreldre med store forventninger til bestemte deltjenester, samlet sett er svært fornøyd med eget tilbud, kan det være uttrykk for at forventningene innfries. Det fører naturlig over til spørsmål om foreldrenes erfaringer.

7.2.5 Erfaringer på forventningsområdene

I alt er det stilt 19 delspørsmål om erfaringer som tilsvarer delspørsmålene om forventninger. En antatt sammenheng mellom brukererfaring og generelt til-

¹⁵⁹ Jf. vedlegg til avhandlingen, avsn.1.2.2.

fredshetsnivå, støttes av forskningsresultater både fra barnehagesektoren og andre sektorer (Bjørngaard & Mordal, 1998; Woodside m.fl., 1989). Sammenhengen mellom brukernes erfaring med deltjenester og tilfredshet med et samlet tilbud, berører spørsmålet om brukertilfredshet som valid mål i forhold til brukertilpasset tjenestekvalitet. Det metodologisk interessante ved dette er ikke om hver enkelt deltjeneste vektlegges likt av alle, men at et samlet mål gir uttrykk for en gjennomgående pålitelig vurdering. I barnehagen som på andre tjenesteområder, kan det være forskjell på hva man som bruker legger vekt på av faglige og opplevelsesmessige sider ved tilbudet.¹⁶⁰ Dette viser at brukernes vurdering av tjenester bygger på ulike, og på til dels kompliserte forhold – alt etter type tjeneste og kontakt med tjenesteyter (jf. avsn. 3.2.4).

Det er også et metodologisk poeng i seg selv at trekk (generell service) knyttet til selve tjenesteprosessen kan spille en stor rolle for brukernes samlede vurdering – kanskje mer enn tjenestens kjerneinnhold (jf. avsn.2.2.4). Generelle serviceaspekter er ofte utslagsgivende fordi de berører brukerne emosjonelt, mens strukturelle egenskaper kan virke inn ved tjenestelevering gjennom omfang og intensitet i aktiviteter og samhandlingens karakter. Det er for eksempel ikke overraskende om venting og utsettelse virker inn på brukernes vurdering av en tjeneste. Hvis dette skjer i barnehagen i forhold til deltjenester som foreldrene legger stor vekt på – for eksempel i forbindelse med grensesetting eller trivselstiltak for barna – kan det slå ut i generell misnøye blant foreldrene.

Det viser seg å være klar sammenheng mellom de 19 erfaringsspørsmålene og graden av tilfredshet hos foreldrene (jf. vedl.tab.5). Blant dem som tilkjenner svært god erfaring, er andelen svært tilfredse ca. 70 prosent eller høyere for i alt 14 av de 19 delspørsmålene. De øvrige fem viser tilsvarende andeler fra 57 til 67 prosent. Vedleggstabell 5 gir oversikt over andelen svært tilfredse foreldre ut fra erfaringen med de 19 deltjenestene det er spurt om, ut fra en inndeling i tre erfaringsgrupper: de som har god erfaring, de som har midlere erfaring, og de som har dårligere erfaring. Det går klart fram av tallene at andelen svært fornøyde foreldre øker jo bedre erfaring de har.

¹⁶⁰ En nyttig variabel å ta med i nye undersøkelser, er brukernes *villighet til å anbefale* et mottatt tjenestetilbud til andre. Woodside m.fl. (1989) mener dette er et like viktig og funksjonelt mål, som for eksempel et mål på "atferdsintensjon" eller brukernes tilbøyelighet til "gjenbruk" (f.eks. å skaffe plass til nye barn i barnehagen). Danaher & Mattsson (1997) fant i sin studie av ulike tjenesteprosesser tilknyttet et hotell, at brukere som brukte hotellets restaurant, var godt fornøyd dersom de fikk god service og god mat. Det var først og fremst god mat som ga dem lyst til å komme tilbake, mens god service i dette tilfellet ikke hadde noen signifikant betydning for intensjoner om gjenbesøk. Samtidig viste studien at forhold ved ulike tjenesteprosesser var spesielt viktige dersom de berørte brukerne emosjonelt (jf. E-, P- og L-faktorene som er omtalt i avsn.3.2.4).

En faktoranalyse (med varimax rotasjon) basert på alle de 19 erfaringsvariablene, gjør det naturlig å trekke ut tre hovedkomponenter (Hair m.fl., 1992).¹⁶¹ Ut fra faktorladningene (jf. vedl.tab.6) velges følgende til representantvariabler for disse komponentene:

- a. Personalets omsorg for eget barn i barnehagen;
- b. Inneklimaet;
- c. Personalets vilje til fleksibilitet mht. oppholdstider;

7.2.6 Samlet mål på hhv. erfaringer og forventninger

Her undersøkes sammenhengen mellom et samlet mål på hhv. erfaringer og forventninger og foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud. Ved å sammenholde representantvariablene for komponenter knyttet både til erfaringer og forventninger, konstrueres seks variabelpar:

- a. Personlig omsorg for eget barn i barnehagen;
- b. Personalets evne til å skape trivsel blant barna;
- c. Inneklimaet;
- d. Likebehandling av barna;
- e. Individuell grensesetting for barna;
- f. Personalets vilje til fleksibilitet mht. oppholdstider;

Av disse er a, c og f representantvariabler knyttet til erfaringer, mens b, c, d, e og f er representantvariabler knyttet til forventninger. Variabelparene kan brukes til ulike analyser.¹⁶² Tabell 7-5 og 7-6 nedenfor viser resultater knyttet til sammenhengen mellom generell foreldrevurdering og hhv. samlet erfaring og samlet forventning basert på disse seks variabelparene. Tabell 7-5 viser en klar sammenheng mellom samlet erfaring fra de seks omtalte deltjenestene og foreldrenes generelle tilfredshet med egen barnehage. Blant dem som samlet har svært god erfaring fra alle seks områdene, er ca. 84 prosent svært fornøyd. Den tilsvarende andelen blant dem som har mindre god erfaring fra alle seks områdene, er ca. 9 prosent. Nesten tre av fire foreldre i denne kategorien (73%) sier seg imidlertid middels fornøyd med eget tilbud.

¹⁶¹ Jf. vedlegg til avhandlingen, avsn.1.2.2.

¹⁶² Jf. også avsn.7.2.7 om hvilken betydning størrelse og retning på avvik mellom forventninger og erfaringer kan ha for foreldrenes vurdering (Parasuraman m.fl., 1988).

Tabell 7-5 Foreldre med ulik samlet erfaring fra seks sentrale områder i barnehagen, fordelt etter grad av tilfredshet med egen barnehage.¹⁶³ Prosent

Tilfredshet med egen barnehage:	Samlet erfaring fra seks saksområder:				I alt
	Svært god	Ganske god	Ikke så god	Mindre god	
Svært fornøyd	84	56	31	9	43
Middels fornøyd	16	44	67	73	52
Lite/ikke fornøyd	0	0	2	18	5
S U M:	100(349)	100 (313)	100 (391)	100 (400)	100 (1453)

Gamma=0.77, p=.000/Spearman Correlation=0.59, p=.000

Tabell 7-6 viser tilsvarende fordelinger ut fra et samlet mål på foreldrenes forventninger for de samme seks deltjenestene.¹⁶⁴ Selv om tendensen kan tyde på en viss sammenheng, er den svak. Ikke uventet viser dette at det først og fremst er erfaringer fra aktuelle områder i barnehagen som er avgjørende for foreldrenes vurdering – ikke forventningene i seg selv.

Tabell 7-6 Foreldre med ulike samlede forventninger til seks sentrale områder, fordelt etter grad av tilfredshet med egen barnehage. Prosent

Tilfredshet med egen barnehage:	Samlet om forventninger fra seks saksområder:				I alt
	Svært store	Ganske store	Ikke så store	Heller lave	
Svært fornøyd	47	45	41	37	43
Middels fornøyd	46	51	53	57	52
Lite/ikke fornøyd	7	4	6	6	5
S U M:	100(329)	100 (435)	100 (448)	100 (341)	100 (1553)

Gamma=0.09, p=.01/Spearman Correlation=0.07, p=.01

Ifølge faglitteraturen er spørsmålet om forventninger først og fremst viktig ut fra den betydningen de har for erfaringer. Dersom erfaringene overstiger forventningene vil det bidra til ytterligere økt tilfredshet hos brukerne, mens virkningen blir den motsatte dersom erfaringen ikke svarer til forventningene (jf. avsn.3.2.3). Derfor bør søkelyset også rettes mot betydningen et slikt gap mellom forventning og erfaring kan ha for foreldrenes generelle vurdering.

¹⁶³ For de seks variablene har vi summert kodeverdiene fra den 7-delte skalaen med verdier fra 1(best) til 7(dårligst). Da blir laveste sum=6. Summene er så delt inn i intervaller. *Svært god erfaring* gir sum=6-8, *Ganske god erfaring* gir sum=9-11, *Ikke så god erfaring* gir sum=12-14 og *Mindre god erfaring* gir sum=15 og høyere.

¹⁶⁴ Også her har vi summert kodeverdiene fra den 7-delte skalaen med laveste sum=6. Som for erfarings-spørsmålene er sumtallene delt inn i intervaller: *Svært store forventninger* (sum=6-8), *Ganske store forventninger* (sum=9-11), *Ikke så store forventninger* (sum=12-14) og *Heller lave forventninger* (sum=15 og høyere).

7.2.7 Avvik/samsvar i erfaring og forventning

Med utgangspunktet i de seks variabelparene som er listet opp foran, og som representerer hovedkomponenter knyttet til hhv. forventninger og erfaringer, kan man få fram et mål på gapet mellom forventninger og erfaringer. Dette målet kan brukes i en analyse av sammenhengen mellom gap og foreldrevurdering. Gapet for hvert av de seks variabelparene er beregnet ved å trekke svarkoden for erfaring fra svarkoden for forventning. Et positivt avvik betyr at forventningene (høyere kode) er lavere enn det erfaringen viser (lavere kode).¹⁶⁵ Antakelsen er dermed at et positivt gap (lavere forventninger angitt ved en høyere svarkode minus lavere svarkode for god erfaring) bidrar til et høyere tilfredshetsnivå, mens et negativt gap (store forventninger angitt ved en lav svarkode minus en høyere svarkode for dårlig erfaring) gir lavere foreldretilfredshet. Ifølge faglitteraturen øker tilfredsheten lettere når erfaringen overgår forventningene, enn hvis forholdet er omvendt (jf. avsn.3.2.3). En begrunnelse for å utforme kvalitetserklæringer, kontrakter eller avtaler på offentlige tjenesteområder, ligger også i at man på den måten kan få regulert brukernes forventninger til en tjeneste til et nivå som er tilpasset innhold og kvalitet.

For hvert av de seks variabelparene er det en klar signifikant sammenheng mellom beregnet avvik og foreldrevurdering. Vanlige ordinale korrelasjonsmål (Gamma, Spearman Correlation og Pearson's R) gir signifikante utslag på alle de seks områdene ($p \leq .000$). Som eksempel, vises resultatene for det siste av de seks saksområdene (pkt. f i listen foran) i tabell 7-7. Fordelingen etter tilfredshet i gruppen av foreldre med samsvar (ikke gap) mellom erfarings- og forventningskode, svarer til den som gjelder for utvalget generelt. Blant disse er ca. 43 prosent svært tilfreds med eget barnehagetilbud, 52 prosent er midlere tilfreds, mens 5 prosent er lite tilfreds. For øvrig viser tallene en klar synkende tendens i andelen av svært tilfredse, når avviket går fra "+++"(-6 til -5) til "---" (5 til 6).

Ved største positive gap (+++) er forventningen svært lave (høy kodeverdi), mens erfaringen fra samme område er svært god (lav kodeverdi). Ved stort negativt gap (---) er erfaringen svært dårlig (høy kodeverdi) og forventningen svært høy (lav kodeverdi). Resultatet støtter dermed gjengs faglitteratur i at forventninger og erfaringer sett i sammenheng, har betydning for brukernes vurderinger (Gaster, 1995).

¹⁶⁵ Svarene er registrert på en 7-delt skala der 1 er mest positiv og 7 mest negativ (jf. spm.C2 og D5, vedl. 3)

Tabell 7-7 Foreldre med ulik grad av avvik mellom erfaring og forventninger når det gjelder personalets vilje til fleksibilitet mht. oppholdstid, fordelt etter grad av tilfredshet med egen barnehage. Prosent.

Kode for forventning minus kode for erfaring med resultat:	Grad av tilfredshet med egen barnehage:			S U M
	Svært tilfreds	Midlere tilfreds	Lite tilfreds	
Fra -6 til -5 (++++)	64	30	5	100 (92)
Fra -4 til -3 (++)	57	40	3	100 (240)
Fra -2 til -1 (+)	45	52	3	100 (535)
Samsvar	43	52	5	100 (380)
Fra 1 til 2 (-)	19	71	10	100 (187)
Fra 3 til 4 (--)	11	68	21	100 (44)
Fra 5 til 6 (---)	0	63	37	100 (19)
I alt	43 (639)	52 (777)	5 (81)	100 (1497) ¹⁶⁶

Gamma=.33, p=.000, Spearman Correlation=.26, p=.000, Pearson's R=.28, p=.000

Et indeksmål basert på svarkoder fra de seks variabelparene, gir et samlet mål for hhv. erfaringer og forventninger, basert på den 7-delte skalaen (der 1 er mest positiv og 7 mest negativ). Dette er to enkle additive indekser.¹⁶⁷ Foreldre med ett eller flere uoppgitte svar på de til sammen 12 spørsmålene, er utelatt. Resten, i alt 1432 foreldre er fordelt i erfarings- og forventningsgrupper basert på de aktuelle svarkodene. Resultatet er presentert i tabell 7-8.

Tabell 7-8 Antall foreldre fordelt etter samlet indeksmål for hhv. erfaring og forventning knyttet til seks variabelpar.

Samlet mål for forventninger på seks saksområder:	Samlet mål for erfaring fra seks saksområder:				I alt
	Svært god (1)	Ganske god (2)	Ganske dårlig (3)	Dårlig (4)	
Svært store (a)	119	69	60	59	307
Ganske store (b)	112	88	114	87	401
Ganske små (c)	72	91	124	128	415
Svært små (d)	43	60	88	118	309
S U M:	346	308	386	392	1432

Hver erfarings- og forventningsgruppe er gitt tall- og bokstavbetegnelser som viser plassering i forhold til erfaring (1-4) og forventning (a-d). Ut fra tabellen deles foreldrene inn i fire grupper (A, B, C og D) som angitt nedenfor.

¹⁶⁶ Uoppgitte er her utelatt fra det opprinnelige utvalget på 1594 foreldre.

¹⁶⁷ Foreldre med sum=6-8 gis en skåre=1. De som har sum=9-11 får skåre=2, sum=12-14 gir skåre=3, mens sum>=15 gir skåre=4.

- De som har svært gode eller ganske gode erfaringer (1+2) slås sammen med de som har små forventninger (c+d) til gruppe A.
- De som har svært gode eller ganske gode erfaringer (1+2), samtidig som de gir uttrykk for store forventninger (a+b), slås sammen til gruppe B.
- De med dårlige erfaringer (3+4) og små forventninger (c+d) går i gruppe C.
- De med dårlige erfaringer (3+4) og store forventninger (a+b) går i gruppe D.

*Gruppeinndeling:**Andel svært tilfredse foreldre:*

A: Foreldre med samlet god erfaring (1+2) og små forventninger (c+d)	72 %
B: Foreldre med samlet god erfaring (1+2) og store forventninger (a+b)	70 %
C: Foreldre med samlet dårlig erfaring (3+4) og små forventninger (c+d)	22 %
D: Foreldre med samlet dårlig erfaring (3+4) og store forventninger (a+b)	17 %

Tallene tyder på at tilfredsheten dempes noe når erfaringen blir dårligere enn forventningene tilsier, omvendt at den øker noe når erfaringen overgår forventningene. Men erfaringen er klart avgjørende. Som nevnt er dette i tråd med en faglitteratur der forventninger inngår som komponent i brukernes vurdering av tjenestekvalitet – sammen med spørsmål om brukernes erfaring med en tjeneste. Ved bruk av samme tjenestetilbud over tid, vil erfaringene etter hvert virke regulerende på forventningene. Det gjelder ikke minst foreldre som har barnehageplass over lang tid. I dette datamateriale er spørsmål om forventninger knyttet til hva foreldrene mener de nøkternt vurdert *bør kunne* forvente. Svarene kan derfor være farget både av erfaringer foreldrene allerede har fått, og av normrelaterte synspunkter. Resultatene kan imidlertid ikke knyttes direkte til begreper i faglitteraturen som for eksempel 'toleransone', 'nok er nok'-nivå, eller andre barrierebegreper som har med brukertilpasset tjenestekvalitet å gjøre (jf. avsn.3.2.3). Forventningenes betydning for brukernes vurdering av tjenestekvalitet, tilsier økt interesse for soneproblematikken i nye forskningsopplegg. Spørsmålet om grenser for hhv. akseptabel og ønsket kvalitet, kan bidra til å få fram adekvate og fornuftige kriterier for brukertilpasset tjenestekvalitet.

7.2.8 Kontakten med personalet

Vi antar at foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud også er preget av kontakten med personalet. I en brukertilpasset barnehage relaterer de ansatte seg selv og sin aktivitet til barnas foreldre som sidestilte samhandlingspartnere – slik barnehageloven forutsetter. I dette ligger en aksept av foreldre som eksperter på egne barn, blant annet på områder som først og fremst er forbundet med verdivurderinger. Førskolelærere og lærere i skolen er riktignok spesialister på sine fagområder, men i verdivurderinger har foreldre kompetanse på linje med personalet (Mordal, 1997a). Tjenesteytere må imidlertid kunne motstå urimelige krav fra brukere eller pårørende ved å innta en profesjonell og ”overordnet” rolle (jf. avsn.5.2.4), selv om konstellasjonen er uheldig for et nært og åpent samarbeid (Hector, 1988).¹⁶⁸ En viktig side ved barnehagens brukertilpasning er likevel at foreldrene får dekket behovet for barnetilsyn slik de mener egne barn bør ha det og bli tatt vare på. Det tilsier en nær kontakt mellom partene. Resultatene viser da også at foreldre som opplever god kontakt med personalet, gir en mer positiv vurdering av eget tilbud enn de som opplever dårligere kontakt. Foreldrene har blant annet svart på om følgende utsagn knyttet til kontakten med personalet passer godt eller dårlig for deres barnehage (7-delt skala for hvert utsagn):

- a. De ønsker oss alltid velkommen om morgenen;
- b. De informerer alltid når vi henter;
- c. De liker at vi tar oss tid til en prat;
- d. De liker at foreldre deltar i barnehagens aktiviteter;
- e. De ber oss si fra om ting vi ikke liker;

For alle fem delspørsmål er sammenhengen med generell foreldretilfredshet klart signifikant (vedl.tab.7). Om lag 62 prosent av dem som mener at utsagn c passer godt for deres barnehage, er for eksempel svært tilfreds med eget tilbud, ca. 27 prosent hvis utsagnet passer midlere, og ca. 18 prosent hvis det ikke passer så godt. Sammenhengen er signifikant og positiv mellom opplevelsen av et personale som innbyr til kontakt og medvirkning, og foreldretilfredshet. Foreldrene ble videre spurt om hvor lett eller vanskelig det er:

- a. Å si fra til personalet om ting de ikke er helt fornøyd med;
- b. Å stille spørsmål på foreldremøter;
- c. Å be om foreldresamtale;
- d. Å kontakte styreren om ting du mener bør rettes på;
- e. Å få diskutert åpent med personalet på tomannshånd;

¹⁶⁸ Det kan og bør skje i tilfeller der for eksempel pårørende klart svikter og har behov for veiledning.

Sammenhengen mellom hvert av delspørsmålene og foreldrenes tilfredshet er klart signifikant (jf. vedl.tab.8): Jo lettere de kan be styreeren om å rette på ting, jo høyere er den generelle tilfredsheten hos foreldrene. En faktoranalyse som omfatter alle 10 variablene om kontakt og praksis for tilbakemelding (jf. vedl.tab.9), gir grunnlag for valg av tre representantvariabler forbundet med tre hovedkomponenter¹⁶⁹ til bruk i senere analyser:

1. Å kontakte styreeren om ting du mener bør rettes på;
2. Personalet ønsker oss alltid velkommen om morgenen
3. Personalet liker at foreldre deltar i barnehagens aktiviteter;

7.2.9 Myndighetsmønsteret

Ut fra avhandlingens generelle og teoretiske perspektiv vurderes hvordan foreldrenes opplevelse av maktforholdet i samhandlingen med barnehagens personale (jf. avsn.1.1.7 i vedlegget) slår ut i foreldrenes vurdering av eget tilbud. Et aktuelt spørsmål er om foreldrene har et fast mønster de må følge, eller om de kan bruke barnehagen mer fleksibelt.¹⁷⁰ Svarene på dette spørsmålet gir imidlertid ingen signifikant forskjell i foreldrenes vurdering. Blant dem som kan bruke barnehagen mer fleksibelt, er ca. 45 prosent svært tilfreds. Tilsvarende andel blant dem med fast avtalte tidspunkt for bringing og henting, ligger på ca. 42 prosent. Det er heller ingen signifikant forskjell ut fra et spørsmål om foreldrene må betale eller ikke, når barnehagen av ulike grunner er stengt. Dette spørsmålet besvares med ja eller nei, og andelen svært tilfredse blant dem som slipper å betale, er noe større sammenliknet med dem som må betale (hhv. 48 og 42%), men forskjellen er ikke signifikant. Foreldrene ble også spurt om eventuelle endringer de mener fant sted i barnehagen under utviklingsprogrammet 1995-1997 (jf. avsn.6.3).

I vedl.tab. 10 gis en oversikt over prosentandelen foreldre som er svært tilfreds med eget tilbud, blant dem som hhv. mener det har skjedd endringer, og dem som ikke har merket noen endring i det som er spurt om. Tabellen viser at forskjellen i generell foreldrevurdering er signifikant for fem av i alt 10 spørsmål. Blant annet er det positivt for foreldrevurderingen at antallet barn under 3 år ikke har økt. Et forhold som slår ganske sterkt ut, er om personalet er blitt vanskeligere å få kontakt med i den angitte perioden. Hvis det er tilfellet, er andelen svært tilfredse foreldre nede i 14 prosent, mens den er 44 prosent blant dem som ikke har markert noen endring. Tabellen viser også at det virker negativt på foreldrenes vurdering hvis personalet klager over at de

¹⁶⁹ Jf. vedlegg til avhandlingen, avsn.1.2.4.

¹⁷⁰ Svaralternativene er hhv. 1: Faste avtalte tidspunkt for bruk av barnehagen, 2: Fleksibelt tilbud.

har mer å gjøre, hvis barnehagen har vært nødt til å spare penger, og hvis økonomiske innstramminger har gått ut over tilbudet til barna. Det er imidlertid ingen utslag i foreldrenes vurdering i forhold til at personalet er blitt lettere å oppnå kontakt med, at åpningstiden er blitt lengre eller kortere, eller at barnehagen kan brukes mer fleksibelt enn tidligere.

I spørsmål om personalet stiller rimelige krav på tre bestemte områder, er det en klar signifikant og positiv sammenheng mellom foreldrenes generelle vurdering og deres syn på rimeligheten i disse kravene (jf. vedl.tab.11). De omhandler hvilke klær ungene bør ha på seg, tidspunkt for bringing og henting, og hensynet til personalets arbeidssituasjon. Jo rimeligere foreldrene oppfatter kravene, jo mer positiv er den generelle vurderingen av eget tilbud. Tabellen viser at andelen svært tilfredse foreldre synker klart med det foreldrene oppfatter som mindre rimelige krav – uansett tema.

En faktoranalyse der modellen omfatter de tre spørsmålene om rimelige krav, gir grunnlag for å velge spørsmålet om rimeligheten i krav om 'tidspunkt for bringing og henting' som representantvariabel for myndighetsmønster i multivariat analyse.¹⁷¹

7.2.10 Barnas tilpasning og barnehagens sosiale miljø

De fleste foreldre med barnehageplass mener barna har få eller ingen tilpasningsproblemer i barnehagen. Men ikke uventet slår oppfatninger om denne typen problemer ut i foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud. Det er en liten gruppe (16 foreldre) som svarer at de ønsker å bytte barnehage pga. det sosiale miljøet. Ingen av disse er naturlig nok blant dem som er svært fornøyd med eget tilbud. Både blant dem som tidligere har hatt tilpasningsproblemer, og blant dem som for tiden har slike problemer, er andelen svært tilfredse signifikant lavere enn blant dem som har (hatt) få eller ingen slike problemer (jf. vedl.tab.13 og 14). Tabellene viser at ca. 20 prosent av dem som for tiden har store eller visse problemer med eget barns tilpasning sier seg svært tilfreds med eget tilbud. Tilsvarende gjelder ca. 24 prosent av dem som tidligere har hatt slike problemer, mens andelen ligger på hhv. 45 og 49 prosent blant foreldre uten slike problemer for tiden eller tidligere. Det er naturlig å slå sammen disse to variablene til en representantvariabel for foreldrenes mening om miljøet og barnas tilpasning i barnehagen.

¹⁷¹ Jf. vedlegg til avhandlingen, avsn.1.2.5, tabell 12.

7.2.11 Barnehagens åpningstid

Noen foreldre har svart at de har fast avtalte tidspunkter for bruk av barnehagen, andre at de har et fleksibelt tilbud (jf. avsn.1.1.4 i vedlegget). Det er ingen signifikant forskjell i tilfredshet mellom disse to foreldregruppene (jf.vedl.tab.15). Av vedl.tab.16 går det fram at andelen svært tilfredse blant foreldre som ikke er fornøyd med, og ønsker endring i oppholdstiden, er signifikant lavere (32%) enn blant dem som sier de er fornøyd som det er (46%). Blant foreldre som spesifikt gir uttrykk for at de ikke ønsker endringer, kommer andelen svært tilfredse opp i 52 prosent.¹⁷² En tidel av foreldrene ønsker seg større fleksibilitet i forbindelse med bringing og henting av barna, og blant disse er andelen svært fornøyde nede i ca. 33 prosent. Andre forhold enn åpningstid kan synes å være viktigere for vurderingen av eget barnehagetilbud. Likevel vil spørsmål om åpnings- og oppholdstider virke inn dersom de angår brukerbehovet i tilstrekkelig grad. Det anses rimelig å velge spørsmålet om hvorvidt man er fornøyd med gjeldende oppholdstid eller ikke, som representantvariabel for det som har med åpnings- og oppholdstid å gjøre.

7.2.12 Foreldrebetalingen

Foreldrene har svart på flere spørsmål om betalingen for barnehagetilbudet (jf. avsn.1.1.4 i vedlegget). Mer enn halvparten av foreldrene (ca. 56 prosent) synes de betaler alt for mye, eller en del for mye. Andelen svært tilfredse med eget tilbud er hhv. ca. 34 og 35 prosent blant disse, mens den er ca. 53 prosent blant dem som mener de betaler passe mye (jf. vedl.tab.17). Forskjellen er signifikant. Tilsvarende andel stiger (signifikant) fra ca. 37 prosent blant dem som mener betalingen i stor grad belaster husholdsøkonomien, til 41 prosent blant dem som synes belastningen er midlere og til ca. 50 prosent blant dem som mener den er mindre belastende (vedl.tab.18).¹⁷³ To av tre foreldre sier seg fornøyd med betalingsordningen som den er, og av disse er ca. 51 prosent svært tilfreds med eget tilbud. Blant dem som ønsker endring i betalingsordningen, er andelen ca. 31 prosent (jf. vedl.tab.19) – en signifikant forskjell. Noen foreldrene (63) ønsker å bytte til annen barnehage for å få lavere foreldrebetaling. Blant disse er andelen svært tilfredse ca. 22 prosent. Resultatene tyder på at betalingen kan ha betydning for vurderingen av eget tilbud. Spørsmålet om hvorvidt man er tilfreds med någjeldende betalingsordning eller ikke, er valgt til representantvariabel i tilknytning til foreldrebetalingen.

¹⁷² Disse (932 foreldre) utgjør nesten 59 prosent av de 1594 foreldre som er spurt.

¹⁷³ Andelen svært tilfreds med eget tilbud er ca. 60 prosent blant dem som svarer at betalingen for barnehagen belaster husholdsøkonomien i svært liten grad.

7.2.13 Oppsummering

Innledende bivariat analyse tyder – ikke uventet – på at foreldrenes generelle tilfredshet med eget barnehagetilbud er påvirket av deres erfaring og syn på deler av tilbudet. Det er grunn til å peke på at mange synes å legge stor vekt på det å kunne påvirke eget barns situasjon. Foreldrenes erfaring med ulike deltjenester og forhold i barnehagen er avgjørende, i en viss grad også ut fra forventninger til de samme områdene. Kontakten med barnehagepersonalet er viktig, likeså forhold knyttet til myndighetsmønster, oppfatninger om barnehagens sosiale miljø og problemer med eget barns tilpasning. Spørsmål om åpnings- og oppholdstid, samt foreldrebetaling, kan ha betydning, mens sosio-økonomisk status synes å ha mindre å si for variasjoner i foreldrenes vurdering av eget tilbud. Nedenfor kontrolleres resultatene fra bivariate analyse ved multivariat analyse.

7.3 Multivariat tilnærming

Med utgangspunkt i resultatene som er presentert foran, kan et mer helhetlig bilde gis ved multivariat analyse. Logistisk regresjon kan bidra til å få fram et bilde av hvilke deltjenester/forhold foreldrene vektlegger mer og mindre i sin vurdering av eget barnehagetilbud.

7.3.1 Variabeldimensjoner – representantvariabler

Til multivariat analyse brukes variablene som i avsnittene foran er valgt som representantvariabler for komponenter eller dimensjoner knyttet til deltjenester og forhold i barnehagen (jf. avsn.6.6.2). I vedlegg til avhandlingen (avsn.1.3) gis en oversikt over komponenter/dimensjoner og tilhørende representantvariabler.

Nedenfor gis en liste over representantvariabler for de områdene det er spurt om. De inngår i en logistisk regresjonsmodell som uavhengige variabler, der foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud er avhengig variabel.

Forventninger i seg selv gir, som tidligere påvist, små utslag i foreldrenes vurdering av eget tilbud. De ses derfor i sammenheng med erfaringene, og en avviksberegnet variabel basert på seks deltjenester tas med i stedet (jf. avsn.7.2.6). Variablene er gitt kortbetegnelser som følger:

- *Omspåvirk*, muligheter for å påvirke barnas situasjon i barnehagen;
- *Fagpåvirk*, muligheter til å påvirke barnehagens økonomi;

- *Barnomsorg*, erfaring med personalets behandling/omsorg for eget barn;
- *Fyserfaring*, erfaring med inn klimaet i barnehagen;
- *Smidighet*, erfaring med personalets smidighet ift. barnas oppholdstid;
- *Avvik*, ev. avvik mellom erfaringer og forventninger på seks områder;¹⁷⁴
- *Meldepraksis*, kontakte styreren om ting man mener bør rettes på;
- *Velkommen*, oppmuntring til samhandling med personalet;
- *Deltaking*, personalet liker at foreldrene deltar i barnehagens aktiviteter;
- *Rimligtid*, rimelighet i forhold til tidspunkt for bringing og henting;
- *Barntilpasning*, spørsmål om miljø og barns tilpasning i barnehagen;
- *Oppholdstid*, tilfredshet med gjeldende oppholdstid;
- *Forbetaling*, tilfreds med gjeldende foreldrebetaling;

7.3.2 Resultater fra logistisk regresjon

Den logistiske regresjonsanalysen er som nevnt, basert på en modell med foreldrenes tilfredshetsnivå som avhengig variabel, og angitte representantvariabler som uavhengige. Variablene er kodet som dummyvariabler,¹⁷⁵ og en oversikt over resultatene er gjengitt i tabell 7-9. I hovedsak bekrefter resultatene fra denne multivariate analysen, de resultatene fra bivariate analyser som er omtalt i avsnittene foran. Av de 13 uavhengige variablene viser 10 et signifikant og positivt utslag i foreldrenes generelle vurdering av eget barnehage-tilbud. Størst utslag gir representantvariabelen *Barnomsorg*, forbundet med foreldrenes erfaring med personalets behandling av, og omsorg for, eget barn. Sjansen for å være blant de mest tilfredse foreldrene, øker vel 3 ganger når man ”går” fra 0 (=ikke svært god erfaring) til 1 (=svært god erfaring). Sammen med øvrige uavhengige variabler gir resultatene støtte til antakelser om at foreldrevurderingen er knyttet til opplevelsen av personalets behandling av barna, mulighetene til å påvirke barnas situasjon i barnehagen, krav i forhold til tidspunkter for bringing og henting av barna, og personalets opptreden overfor foreldrene. Det siste har å gjøre med spørsmål om personalet ønsker velkommen om morgenen og viser at de liker at foreldrene deltar i barnehagens aktiviteter.

¹⁷⁴ Jf. avsn.7.2.7

¹⁷⁵ Dummyvariabler er variabler med verdiene 0 og 1. Verdien 1 gis til observasjonsheter med en spesifisert egenskap – her for eksempel gitt foreldre som er svært tilfreds med eget barnehage-tilbud. Begrunnelsen ligger i antakelsen om en kvalitativ forskjell mellom svært tilfredse og øvrige foreldre som får verdien 0 – de tilfredsstill ikke det spesifiserte kravet. Det kan være uenighet om hva kravet for å få hhv. verdi=1 eller =0 skal være, men selve metoden med å bruke dummyvariabler i multivariate analyser er vanlig og anerkjent. Dummyvariable kan bidra til å få fram aktuelle forskjeller mellom grupper av observasjonsheter. Jeg har som nevnt, valgt å legge kuttpunktet på en slik måte at det er en antatt kvalitativ forskjell mellom verdi=1 og verdi=0. Det redegjøres for verdikrav i tilknytning til aktuelle variabler der de konkret inngår i analysene.

Tabell 7-9 Resultater fra logistisk regresjon med generell foreldretilfredshet som avhengig variabel. (N=1594 foreldre)

<i>Avh.variabel: Generell foreldretilfredshet</i> ¹⁷⁶	Odds Ratio	Z	P> z
<i>Omspåkirk:</i> Mulighet til å påvirke eget barns situasjon i barnehagen ¹⁷⁷	1.678	2.84	0,005
<i>Fagpåvirk:</i> Mulighet til å påvirke den økonomiske situasjonen i barnehagen ¹⁷⁸	2.094	1.77	0,077
<i>Barnomsorg:</i> Foreldres erfaring med personalets omsorg for deres eget barn ¹⁷⁹	3.115	7.64	0,000
<i>Fyserfaring:</i> erfaring med inneklimaet i barnehagen ¹⁸⁰	1.985	3.92	0,000
<i>Smidighet:</i> Erfaring med personalets smidighet ift. barnas oppholdstid ¹⁸¹	1.069	0.43	0,667
<i>Avvik:</i> Eventuelt avvik mellom erfaringer og forventninger på seks områder ¹⁸²	2.027	4.40	0,000
<i>Meldepraksis:</i> Kontakte styreren om ting man mener bør rettes på ¹⁸³	1.419	2.55	0,011
<i>Velkommen:</i> Oppmuntring til samhandling ved at personalet alltid ønsker velkommen om morgenen ¹⁸⁴	2.028	4.58	0,000
<i>Deltaking:</i> Personalet liker at foreldrene deltar i barnehagens aktiviteter ¹⁸⁵	1.431	2.62	0,009
<i>Rimligtid:</i> Stiller rimelige krav i forhold til tidspunkt for bringing og henting av barn ¹⁸⁶	1.653	3.32	0,001
<i>Barntilpasning:</i> Om problemer ift. sosialt miljø i barnehagen og barns tilpasning ¹⁸⁷	1.456	2.37	0,018
<i>Oppholdstid:</i> Om tilfredshet med gjeldende oppholdstid ¹⁸⁸	1.488	2.10	0,036
<i>Forbetaling:</i> Om tilfredshet med gjeldende betalingsordning ¹⁸⁹	0.587	-1.57	0,117

Wald chi2 (13) = 659,55, Prob > chi2 = 0.0000 Log likelihood = -758.16, Pseudo R2 = 0.3031

¹⁷⁶ 1=svært tilfreds, 0=øvrigt

¹⁷⁷ 1=kan påvirke eget barns situasjon i svært stor grad, 0=øvrigt.

¹⁷⁸ 1=kan påvirke i svært stor grad, 0=øvrigt.

¹⁷⁹ 1=svært god erfaring med personlig omsorg for eget barn, 0=øvrigt.

¹⁸⁰ 1=svært god erfaring med inneklimaet i barnehagen 0=øvrigt.

¹⁸¹ 1=svært god erfaring med personalets smidighet mht. oppholdstid i barnehagen 0=øvrigt.

¹⁸² 1=samlet gode erfaringer fra seks deltjenester uansett store/små forventninger, 0=øvrigt

¹⁸³ 1=svært lett å kontakte styreren om ting man mener bør rettes på, 0=øvrigt.

¹⁸⁴ 1= passer svært godt på barnehagen at personalet alltid ønsker velkommen, 0=øvrigt.

¹⁸⁵ 1=passer svært godt på barnehagen at personalet liker at foreldre deltar, 0=øvrigt.

¹⁸⁶ 1=stiller svært rimelige krav ift. tidspunkt for bringing og henting, 0=øvrigt.

¹⁸⁷ 1=ingen eller i liten grad tilpasningsproblemer nå eller tidligere, 0=øvrigt.

¹⁸⁸ 1=fornøyd med oppholdstid i barnehagen, 0=øvrigt.

¹⁸⁹ 1=fornøyd med gjeldende betalingsordning, 0=øvrigt.

Gode fysiske forhold, som inneklime, har også positiv betydning. Det samme gjelder hvis foreldrene har, og har hatt, lite eller ingen problemer med barns tilpasning i barnehagen. Videre er det positivt at foreldrene føler seg fornøyd med oppholdstiden de har. For øvrig slår gode erfaringer fra sentrale deltjenester positivt ut, enten forventningene er små eller store. Små forventninger betyr, som før nevnt, i større grad enn store, at gode erfaringer kan bidra til ytterligere positiv brukervurdering (jf. avsn.7.2.7). Om personalet viser smidighet i forhold til barnas oppholdstid eller ikke, synes imidlertid ikke å bety noe for foreldrene samlet sett.

Muligheten for å påvirke barnehagens økonomi slår heller ikke signifikant ut i den multivariate modellen. Som tidligere påpekt er dette et område som engasjerer en mindre del av foreldrene. Men resultater fra bivariat analyse tyder på at påvirkningsmuligheten likevel er viktig for et fåtall av foreldre som spesielt ønsker å påvirke barnehagens økonomi (jf. avsn.7.2.3). Hvorvidt foreldrene er fornøyd eller ikke med gjeldende betalingsordning, slår ikke signifikant ut, men også her viser bivariat analyse at andelen svært tilfredse foreldre er svært lav, for eksempel blant fåtallet av foreldre som ønsker å bytte til en annen barnehage for å få lavere foreldrebetaling (jf. avsn.7.2.12).

7.4 Konklusjon

Empirien underbygger validiteten i foreldrenes samlede vurderingsmål. Den støtter også antakelsen knyttet til den delen av problemstillingen som gjelder brukernivået (jf. avsn.1.7): *Hvilke forhold legger brukerne mest vekt på i sin vurdering av mottatte tjenester?* Konklusjonen er som følger:

- Andelen svært tilfredse foreldre er større i barnehager der virksomheten er godt tilpasset det foreldrene som tjenestebrukere oppfatter som positivt for barna og dem selv, sammenliknet med andelen svært tilfredse foreldre i barnehager der tilpasningen oppfattes som mindre god.

Et sentralt stikkord er behovsdekning. Spesielt er det grunn til å påpeke betydningen av foreldrenes opplevelse av, og erfaringer med, personalets omsorg for eget barn, muligheten for å påvirke eget barns situasjon, kontakten og samarbeidet med personalet. De tre verdidimensjonene som tidligere er vist til fra Danaher & Mattsson (1994a, 1994b, 1997) – hhv. E-, P- og L-faktorer (jf. avsn.3.2.4) – kan også knyttes til barnehagetilbud. E-faktorene viser til forhold som berører foreldrene emosjonelt, for eksempel om barnehagepersonalet møter dem med vennlighet, forståelse, lydhørhet, respekt og hensyn-

tagen til deres brukerbehov. Dette er forhold som er viktige for brukere på ethvert tjenesteområde.

P-faktorene berører den praktiske tjenestevirksomheten, med fysiske forhold tilknyttet arbeidssituasjonen i førstelinjen. I barnehagen dekker P-faktorene for eksempel romforhold, sikkerhetsrutiner, inneklima, støy, uteluft osv. De har betydning for barnas trivsel, velvære og sikkerhet og har dermed betydning også for foreldrene. Den faglige delen – L-faktorene – er forbundet med selve virksomheten i barnehagen. De er viktige fordi de berører utførelsen av tjenesteoppgaver, prisnivå, åpnings-/oppholdstid osv. Den faglige utførelsen har foreldrene mest kontakt med gjennom barna, den angår også barnas trivsel og utvikling. Foreldre flest antas å godta, og har tiltro til, den faglige kompetansen personalet representerer. Som resultatene antyder er det ikke på dette området foreldrene først og fremst ønsker medvirkning. E-faktorer synes å være viktigst, knyttet til omsorgen for barna og foreldrenes kontakt med personalet, samt det foreldrene opplever av avvik mellom forventninger og erfaring (jf. tab.7-9).

Muligheter for å identifisere E-, P- og L-faktorer har slik sett en metodologisk betydning for målingen av brukertilpasset tjenestekvalitet også i barnehagen. Faktorene er beslektet med dem som inngår i SERVQUAL (Parasuraman m.fl., 1988, 1993), en skala for måling av tjenestekvalitet (jf. avsn.3.2.3) som også ligger til grunn for spørsmål brukt i denne casestudien.

Det er pekt på at foreldre vektlegger deltjenester og forhold i barnehagen forskjellig, men at et samlet erfaringsgrunnlag likevel er avgjørende for deres generelle vurdering av eget tilbud. Empirien viser at forventninger kan ha betydning, da først og fremst i forhold til erfaringer, og at ønsker om å påvirke deltjenester er viktig sett i sammenheng med påvirkningsmulighet. God erfaring kombinert med lav forventning, kan øke brukernes tilfredshet mer enn god erfaring kombinert med høy forventning. Tilfredshetsnivået øker også når graden av påvirkningsmulighet overstiger graden av påvirkningsønske. Det siste gjelder spesielt faglige spørsmål og en mindre del av foreldrene. For de fleste er påvirkning i forhold til barnas situasjon i barnehagen viktigst. Et personale som innbyr til kontakt og samarbeid, bidrar også til positiv vurdering fra foreldrenes side. Tilpasningsproblemer hos egne barn virker negativt, og blant et fåtall av foreldre som ønsker å bytte barnehage pga. det sosiale miljøet, er tilfredsnivået – ikke uventet – svært lavt.

Videre virker det positivt at personalet stiller rimelige krav til foreldrene, blant annet til barnas påkledning, tidspunkt for bringing og henting, samt personalets arbeidssituasjon. Resultatene tyder ellers på at foreldrenes vurdering

påvirkes positivt når de er fornøyd med oppholdstiden, mens foreldrebetaling som belaster husholdets økonomi virker negativt. Logistisk regresjon tyder ellers på at spørsmålet om hvorvidt man er fornøyd eller ikke med betalingsordningen, har mindre å si. Ønsker om å bytte til annen barnehage for å få lavere utgifter, gir likevel klare utslag i lavere foreldretilfredshet for et fåtall foreldre. For øvrig synes deltakelse i brukerundersøkelser å bety lite. Det kan skyldes at tjenesteorganisasjoner utfører brukerundersøkelser som ikke stiller spørsmål som gir svar på hvordan brukertilpasset tjenestekvalitet kan bedres, eventuelt at man ikke tar tilstrekkelig hensyn til brukernes svar. Sosioøkonomisk status synes å bety lite for en samlet vurdering av eget barnehagetilbud. Høyt utdanningsnivå kan riktignok bidra til en noe strengere vurdering, men denne tendensen motvirkes av høyere inntekt.

8 Førstelinjen: Barnehagen

Barnehagen er møtestedet, dvs. førstelinjen i studien. Her utfører personalet det arbeidet og de oppgavene som inngår i barnehagetilbudet. I dette kapitlet settes rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen i fokus, *slik dette vurderes av barnehagestyrerne*. Data til denne delen av studien er hentet fra undersøkelsen blant barnehagestyrere høsten 1997 (vedl.7.2). De er basert på styrernes vurdering av forholdene i barnehagen og av personalet som arbeidsfellesskap, og er dermed ikke nødvendigvis representative for den enkelte ansattes syn. Uansett er det imidlertid viktig at styrerne har en reell oppfatning av forholdene i barnehagen og syn for hvordan virksomheten kan forbedres. Som daglig leder av barnehagen bør en styrer ha forståelse for og innsikt i personalsituasjonen og kjenne til hvordan personalet fungerer overfor foreldrene. Dette er i seg selv en viktig forutsetning for at barnehagens virksomhet er i samsvar med barnhageloven og rammeplanen. Styrerne er derfor valgt som informanter for barnehagen. Å intervju alle ansatte i hver barnehage har ikke vært en aktuell tilnærming.

Kapitlet omhandler den delen av problemstillingen som omfatter førstelinjenivået som sådan, og oppmerksomheten er rettet mot følgende spørsmål (jf. avsn.1.7):

Hvilke trekk preger førstelinjen og tjenestevirksomheten?

Antakelsen som er knyttet til dette spørsmålet, kan for barnehagens del uttrykkes som følger:

Det er sammenheng mellom representantvariabler knyttet til rollesituasjon på den ene siden og representantvariabler knyttet til dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i barnehagen på den andre siden.

Analysene og framstillingen ellers tar utgangspunkt i teorier og faglitteratur som er beskrevet (jf. kap.2 og 3). Den teoretiske aktørmodellen angir sammenheng mellom rollesituasjonen i barnehagen på den ene siden, og jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpassning på den andre siden. I studien indikeres disse kjennetegnene av såkalte representantvariabler (jf. avsn.6.6.2 og avsn.8.2 nedenfor). Det er også aktuelt å se om indikatorer på dugelighet og brukertilpassning har sammenheng med indikatorer på jobbtilfredshet.

Som generelt utgangspunkt vises det til trekk ved førstelinjens virksomhet. Deretter omtales valget av variabler til analyser tilknyttet tilgjengelige data fra styrerundersøkelsen 1997, samt den delen av modellen som omfatter førstelinjenivået (jf. avsn.4.4/6.2). En oversikt over operasjonaliserte kjennetegn er presentert i vedlegget, avsn.2.1. Fordi det kan ha generell interesse, rettes også – før presentasjonen av analyseresultater – oppmerksomheten mot kommunalt og ikke-kommunalt eide barnehager. Debatten om privatisering av offentlige tjenester gir grunn til å finne ut om det er forskjeller – som berører foreldre som brukere – mellom disse barnehagetyperne (jf. avsn.2.7). Det er imidlertid ikke påvist vesentlige slike forskjeller på barnehagesektoren. Resultatene tyder på at foreldre og ansatte i private barnehager ikke er mindre tilfreds med eget tilbud, enn foreldre og ansatte i kommunale barnehager (Mordal & Sander, 1992; Mordal, 1997a; Bjørngaard & Mordal, 1998).

Analyseresultatene oppsummeres avslutningsvis og vurderes i forhold til den delen av problemstillingen som er rettet mot barnehagen som førstelinjenivå.

8.1 Generelt om trekk ved førstelinjen

Dersom barnehagen skal bedre og vedlikeholde en brukertilpasset kvalitet i tilbudet, trengs kompetanse og kunnskap om hvordan oppgavene bør utføres ut fra dette formålet. Førskolelærerutdanningen gir kompetanse- og kunnskapsgrunnlaget i barnehagen. For personalet som helhet og enkeltvis, er det ikke uvesentlig hvordan rollesituasjonen oppleves. Den kan være klar og entydig, eller diffus og uklar, og gi grunnlag for konflikter, forvirring og frustrasjon. Uklare rollesituasjoner går lett ut over arbeidet og personalets væremåte overfor hverandre, barna og foreldrene.¹⁹⁰ Rollesituasjonen antas derfor å

¹⁹⁰Teorimodellen, samt drøftingen av teoretisk perspektiv og generell faglitteratur, gjør det rimelig å anta at en uklar rollesituasjon i førstelinjen bidrar til å redusere tjenestekvaliteten. Problemer oppstår gjennom uklare forventninger, rutiner, oppgaver og arbeidsmåter som er dårlig beskrevet eller dårlig definert. Manglende fagkunnskap, opplæring og støtte, vil normalt forsterke følelsen av usikkerhet og forvirring hos tjenesteyterne.

være viktig for jobbtilfredshet og dugelighet, samt evne og vilje til å tilpasse tilbudet til brukernes behov (jf. avsn.3.6, fig.3-2).

8.2 Resultatbegrunnet variabelvalg

Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av resultater knyttet hhv. til rollesituasjon og øvrige kjennetegn knyttet til barnehagen og virksomheten der. Det er aktuelt å redusere antallet variabler for videre analyser og ta med dem som best indikerer egenskaper og kjennetegn fra modellen (jf. kap.4). Innledende analyser som omtales nedenfor ligger til grunn for valget av representantvariabler (jf.avsn.6.6.2).

8.2.1 Styrers vurdering av rollesituasjonen i barnehagen

Krav om klart definerte roller og målsettinger innebærer i seg selv et ansvar for å unngå vilkårlige arbeidsforhold, krysspress, mangel på åpen dialog og mangel på intern støtte. For den enkelte ansatte, og for førstelinjen som arbeids- og kulturfellesskap, er det derfor viktig at rollesituasjonen er avklart og entydig. Dersom en slik rolleavklaring tar utgangspunkt i hva som er tjenlig for brukerne, må det også antas at den bidrar til en god brukertilpasset tjenestekvalitet. En barnehage med lang tradisjon for hvordan den bør drives, kan ha en avklart rollesituasjon, men tjenestekvaliteten er ikke nødvendigvis godt tilpasset brukerne av den grunn. Det samme er tilfelle hvis personalet arbeider ut fra en felles ideologi om hvordan barnehagen bør fungere.¹⁹¹

Det operasjonaliserte målet på en slik felles ideologi, antas likevel å være sentralt mht. rollesituasjonen (jf. avsn.2.1.1 i vedlegget). Men selv om en felles ideologi anses som forutsetning for en avklart rollesituasjon, er den ikke tilstrekkelig som forutsetning for en god brukertilpasset tjenestekvalitet. Det stiller nemlig krav til reelt definerte brukerbehov, og hvordan disse omfattes av en felles ideologi. Men siden spørsmålet om felles ideologi er sentralt for rollesituasjonen, er det viktig som utgangspunkt for vurderingen av andre rolleindikatorer. Styrernes vurdering av felles ideologi hos personalet er angitt på en 7-delt skala. Om lag en fjerdedel av styrerne (25%) mener at personalet i svært stor grad (kode=1 på den 7-delte skalaen) arbeider ut fra en felles ideo-

¹⁹¹ Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er blant annet hvordan, og hvem, som definerer brukerbehovene - om tradisjon og felles ideologi kun bygger på faglige synspunkter eller vektlegger medvirkning også fra brukerne.

logi om hvordan barnehagen bør fungere. Nesten to av tre (62%) angir verdi 2 eller 3, mens de øvrige utgjør ca. 13 prosent, dvs. at graden av felles ideologi ikke er utpreget høy. Barnehagens alder – man kan anta at den er knyttet til en stabiliserende tradisjon – har for øvrig liten sammenheng med spørsmålet om felles ideologi (jf. vedl.tab.20). En signifikant og positiv sammenheng kommer imidlertid til uttrykk ved et direkte spørsmål om tradisjon: Jo bedre et utsagn om lange driftstradisjoner passer på barnehagen, jo bedre vurderer styrer graden av felles ideologi, selv om utslagene ikke er spesielt store (jf. vedl.tab.21). Det er også en svak, men signifikant sammenheng mellom vurderingen av felles ideologi og spørsmålet om vektlegging av rutiner, forbundet med faste tidspunkter å gjøre ting på i barnehagen. I tilfeller det er snakk om svake eller manglende sammenhenger mellom variabler og graden av felles ideologi hos personalet, gis det for videre analyser et fortrinn til indikatorer som reflekterer rollesituasjonen på en best mulig måte.

Det er videre signifikant og positiv sammenheng mellom det styrerne vurderer som høy grad av felles ideologi og vurderingen av personalets hensyntagen til de andre ansattes mening om måten å arbeide på (jf. vedl.tab.22). Det samme gjelder spørsmål om i hvilken grad styreren mener arbeidet i barnehagen blir bestemt i forhold til kommunens barnehagepolitikk, den daglige driften, foreldrene, barna og personalet (jf. vedl.tab.23). En faktoranalyse med varimax rotasjon, over disse variablene, gir grunnlag for valg av to representantvariabler til senere multivariate analyser.¹⁹² Om det er satt klare mål eller ikke på ulike saksfelt synes videre å ha klar sammenheng med spørsmålet om felles ideologi. I alt sju spørsmål om hhv. effektivitet, foreldreønsker, barnas individuelle utvikling, foreldresamarbeid, kunnskap om foreldresyn, formidling av kristne verdier, og barnas trivsel, viser klar og positiv signifikant sammenheng med spørsmålet om graden av felles ideologi (jf. vedl.tab.25). I vår sammenheng er det av særlig interesse å vektlegge mål i forhold til foreldrene som brukere av tilbudet. En faktoranalyse (med varimax rotasjon) over disse sju variablene, viser til tre representantvariable for komponenter i denne modellen. Den første er 'hvordan personalet bør samarbeide med foreldrene om virksomheten i barnehagen', den andre 'effektivisering av barnehagens drift', og den tredje 'formidling av kristne verdier'.

Spørsmål som tar opp ulike sider ved tilbudsflexibiliteten, viser ellers liten eller ingen sammenheng med spørsmålet om felles ideologi. Disse spørsmålene tas ikke med i videre analyser. Det synes heller ikke å være signifikant sammenheng mellom felles ideologi og deltakelse blant ulike ansatte i møter arrangert av kommunal barnehageadministrasjon (i 1997, fram til un-

¹⁹² Jf. vedlegg til avhandlingen, avsn.2.2.1

dersøkelsen ble gjennomført). Disse spørsmålene omfatter informasjon om hvor ofte styrerne har deltatt på møter, så vel som pedagogiske ledere, støttepedagoger, ekstrahjelp til funksjonshemmede barn, og annet personale. Kursvirksomhet og etterutdanning i regi av kommunens barnehageadministrasjon ble registrert for samme tidsrom, for ulike personalkategorier og ulike aktiviteter. Det er ingen signifikante forskjeller i forhold til deltakelse i disse aktivitetene (omsorg, pedagogikk, økonomi, foreldresamarbeid) for noen av personalgruppene. Ut fra en nærmere vurdering av presenterte resultater og studiens formål, velger jeg for videre analyse, å ta med følgende indikatorer eller representantvariabler knyttet til rollesituasjonen i barnehagen:

- I hvilken grad personalet arbeider ut fra en felles ideologi om hvordan barnehagen bør fungere;
- I hvilken grad personalet er preget av hensynet til hva andre ansatte mener om måten de arbeider på;
- I hvilken grad arbeidet i barnehagen antas å være bestemt av hva som er tjenlig for barna;
- Om det er klare eller uklare mål for hvordan personalet bør samarbeide med foreldre om virksomheten i barnehagen;

Det er lagt vekt på graden av 'felles ideologi' som avgjørende for en avklart rollesituasjon, men en slik felles ideologi er ikke nødvendigvis rettet mot det som tjener brukerne best. En 'felles ideologi' som ikke rettes mot brukerne, kan virke *negativt* på brukertilpasset tjenestekvalitet, selv om den bidrar til en mer avklart rollesituasjon for dem som arbeider i barnehagen.

8.2.2 Styrers vurdering av trekk ved utførelsen av arbeidet

Jobbtilfredshet

Jobbtilfredshet er knyttet til subjektive oppfatninger og opplevelser, og det er ikke alltid lett for en styrer å bedømme graden av jobbtilfredshet hos den enkelte "utenfra". Samtidig bør daglige ledere ha "antennene" som fanger opp tilstanden blant personalet, og såpass nær kontakt med medarbeiderne at de registrerer misnøye eller tilfredshet blant dem. I tillegg er det gjerne også slik at misnøye og tilfredshet jevnt over kan fornemmes som et kollektivt trekk, knyttet til generelle, men vesentlig sider ved tjenesteyternes atferd og reaksjonsmåter. Spørsmål til styrerne om jobbtilfredshet antas å ha generell tilknytning til de ansatte i barnehagen (jf. avsn.2.1.2 i vedlegget) uten å være gjenstand for større individuelle variasjoner. Det antas at styrerne, som informanter, har rimelig pålitelige svar på disse spørsmålene.

En faktoranalyse (med varimax rotasjon) over de fem variablene som kan indikere jobbtilfredshet i barnehagen mer generelt, gir grunnlag for å velge følgende representantvariabler til senere analyser, som indikatorer på jobbtilfredshet i barnehagen (jf. vedl.tab.27, avsn.2.2.2 i vedlegg til avhandlingen):

- I hvilken grad styrer sier seg tilfredshet med lokaler og uteområde;
- Styrers vurdering av det sosiale arbeidsmiljøet i barnehagen.

Dugelighet

Dugeligheten (self-efficacy i betydningen *i kraft av egen evne*) som personalet i barnehagen representerer, er noe styrerne bør kunne vurdere. Den dreier seg om former for faglig kunnskap, kompetanse og personlig driv hos dem som står for tilbudet, og er viktig i forbindelse med rekruttering av barnehagepersonell. Spørsmålene omfatter i dette tilfellet faglig og praktisk kompetanse, samt spørsmål om initiativ, interesse og vilje til å gå nye veier i utformingen av barnehagens innhold (jf. avsn..2.1.3 i vedlegget).

En faktoranalyse (med varimax rotasjon) over disse spørsmålene (15 i alt), viser ut fra plottet over egenverdier, utdrag av i alt 5 dimensjoner eller komponenter med egenverdi over 1. Disse forklarer til sammen ca. 73 prosent av variansen i modellen. Den første komponenten omfatter kompetanse knyttet til pedagogikk, psykologi og praktisk arbeid med barn inntil 3 år, den andre omfatter det samme for barn i alderen 3-6 år (jf. vedl.tab.28). Pedagogisk kompetanse lader høyest på begge disse komponentene, med verdier på hhv. 0,908 og 0,844. Den tredje komponenten dekker spørsmål om forståelse i forhold til barn med ulik kulturell bakgrunn, behandling av barn med funksjonshemming, og takling av barn med sosiale atferdsvansker. Den høyeste faktorladningen (0,867) gjelder behandlingen av funksjonshemmede barn. Den fjerde komponenten omfatter spørsmål om initiativ og interesse for å gå nye veier, med faktorladninger på hhv. 0,755 og 0,756, mens kompetanse i forhold til samarbeidsproblemer blant personalet og foreldresamarbeid viser lavere faktorladninger (hhv. 0,651 og 0,567) i denne komponenten. Den femte komponenten dekker kompetanse mht. økonomistyring og praktiske ferdigheter i forhold til vedlikehold osv. Faktorladningene er hhv. 0,852 og 0,822. Antallet representantvariabler som tas med til senere analyser er de med høyeste faktorladning i hver enkelte komponent som anses aktuell for studien. Det velges dermed fire dugelighetsindikatorer, de som lader høyest i de fire første komponentene:

- Pedagogisk kompetanse for barn under 3 år;
- Pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år;

- Kompetanse i behandling av funksjonshemmede barn;
- Omstillingskompetanse (interesse og vilje til å gå nye veier i utformingen av barnehagens innhold).

Brukertilpasning

Barnehagens evne og vilje til å tilpasse seg brukerbehov vil forutsetningsvis komme til uttrykk i et nært samarbeid med foreldrene. Spørsmålet om hvorvidt barnehagen samarbeider nært med foreldrene er sentralt i forbindelse med spørsmål om brukertilpasning. Om lag 28 prosent av styrerne mener utsagnet om nært samarbeid med foreldrene, passer svært godt for ”deres” barnehage, ca. 61 prosent at det passer ganske godt, mens resten, ca. 12 prosent, mener det ikke passer så godt.¹⁹³ Det kan tyde på at samarbeidet med foreldrene blir vurdert som rimelig nært i de fleste barnehagene. Det er ellers en sterk sammenheng mellom styrernes vurdering av utsagnet ’nært samarbeid mellom foreldre og personale’ og vurderingen av utsagnet ’god kunnskap om foreldrenes behov og ønsker’ (jf. vedl.tab.29). En andel på ca. 73 prosent vurderer begge utsagn til å passe svært godt i ”deres” barnehage. Andelen som mener at samarbeidet er svært nært, faller til ca. 28 prosent hvis styrernes skåre på spørsmålet om foreldrekunnskap er den nest beste eller dårligere.

Tabellen viser ellers at vurderingen av om det er vanskelig å vise den smidighet og fleksibilitet som foreldre kan ønske seg i den daglige virksomhet, ikke har sammenheng med vurderingen av nært foreldresamarbeid. Derimot synes sammenheng å være klar mellom nært foreldresamarbeid og vurderingen av enkelte andre utsagn knyttet til brukertilpasning, for eksempel hvor godt det passer for barnehagen at det legges vekt på muntlig kontakt med foreldrene i hente- og bringesituasjonen, og om foreldre flest uttrykker tilfredshet med barnehagen.

En faktoranalyse (med varimax rotasjon) over de sju variablene som kan forbindes med brukertilpasning, gir grunnlag for å velge følgende representantvariabler for to komponenter (jf. vedl.tab.30, avsn.2.2.2 i vedlegget):

- Det er nært samarbeid med foreldrene i denne barnehagen;
- Foreldrerepresentanter deltar alltid på barnehagens planleggingsdager og planleggingsmøter.

¹⁹³ 7-delt skala der 1=passer svært godt, 2-3=passer ganske godt, 4-7=passer ganske dårlig

8.2.3 Oppsummering

Indikatorer på hhv. rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpassning i barnehagen, er i hovedsak valgt ut fra faktoranalyser basert på spørsmål til barnehagestyrene. Antallet variabler er redusert til et begrenset sett som representerer sentrale hovedkomponenter. Disse blir brukt i senere multivariate analyser. En oversikt over representantvariabler knyttet hhv. til rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpassning i barnehagen, er gitt i vedlegget, avsn.2.5. I tilknytning til bruk av 'felles ideologi hos personalet', som indikator på personalets rollesituasjon, er det pekt på muligheten for at en avklart rollesituasjon ikke alltid fungerer til fordel for foreldre og barn som brukere av barnehagen. En felles ideologi blant personalet kan for eksempel være basert på rent faglige synspunkter som ikke nødvendigvis er i tråd med foreldrenes oppfatning og vurdering.

8.3 Kommunalt og ikke-kommunalt eide barnehager

Nedenfor skisseres situasjonen i kommunalt og ikke-kommunalt eide barnehager, basert på representantvariablene for hhv. rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpassning i barnehagen. Disse tar som nevnt utgangspunkt i styrenes vurdering av forhold i barnehagen.

8.3.1 Rollesituasjonen

Som vist foran (avsn.8.2.1) og i vedlegg (avsn.2.5.1), er det i alt fire representantvariabler for rollesituasjonen i barnehagen. Det er ikke spesielt store forskjeller i rollesituasjon mellom kommunalt og ikke-kommunalt eide barnehager, men alle de fire representantvariablene har en signifikant og noe mer positiv vurdering fra styrenes side i de ikke-kommunalt eide barnehagene (jf. vedl.tab.31-34). Det betyr at det etter styrenes vurdering, i noen større utstrekning synes å være en svært stor grad av 'felles ideologi' i de ikke-kommunalt eide enn i de kommunalt eide barnehagene. Det samme er tilfellet når det gjelder utsagnet 'å ta hensyn til hverandre i arbeidsmåten' og spørsmålet om arbeidet i barnehagen er 'tjenlig for barna'. I spørsmålet om det er klare eller uklare 'mål for samarbeidet med foreldrene', er det også en viss signifikant forskjell i favør av ikke-kommunalt eide barnehager. Kanskje har dette noe å gjøre med at ansattes roller gjerne er avklart i større grad i private enn i offentlige virksomheter (Szulkin, 1989 og 1999). Det kan også peke i

retning av en noe tettere kopling mellom arbeidsgiver og førstelinje i ikke-kommunalt eide barnehager, sammenliknet med kommunalt eide.

8.3.2 Jobbtilfredsheten

Representantvariablene for jobbtilfredshet i barnehagen (jf. avsn.8.2.2 foran, og avsn.2.3.2 og 2.5.2 i vedlegget) tyder på at styrernes vurdering av 'tilfredshet med sosialt miljø' og 'tilfredshet med fysiske forhold' konkretisert ved lokaler og uteområde er signifikant og noe mer positiv for ikke-kommunalt eide, sammenliknet med kommunalt eide barnehager (jf. vedl.tab.35-36). Når det sosiale miljøet i ikke-kommunalt eide barnehager vurderes noe mer positivt, kan det ha sammenheng med en mer avklart rollesituasjon, at arbeidsforhold og arbeidsposisjoner er mer avklart i ikke-kommunale enn i kommunale barnehager (Szulkin, 1989 og 1999).

8.3.3 Dugeligheten

Det er fire variabler som representerer komponenter knyttet til personalets dugelighet (jf. avsn.8.2.2 foran og avsn.2.3.3 og2.5.2 i vedlegget). Representantvariablene er angitt ved 'småpedkompetanse' (pedagogisk kompetanse for barn inntil 3 år) og 'storpedkompetanse' (for barn 3-6 år), 'funksjonskompetanse' (behandling av barn med funksjonshemming) og 'omstillingsvilje' (personalets interesse og vilje til å gå nye veier i utformingen av barnehagens innhold). Det er ingen signifikant sammenheng mellom eierform og pedagogisk kompetanse for barn under 3 år (jf. vedl.tab.37). Derimot er vurderingen av pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år, signifikant noe mer positiv for ikke-kommunalt eide barnehager enn for kommunalt eide (jf. vedl.tab.38). Det motsatte er tilfellet mht. vurderingen av kompetanse for behandling av funksjonshemmede barn. Her får kommunalt eide barnehager den mest positive vurderingen (jf. vedl.tab.39). Forklaringen kan være forbundet med praksis når det gjelder tildeling av plasser. Ved kommunal tildeling har funksjonshemmede barn normalt prioritet foran andre. Dette slår i første rekke ut for kommunalt eide barnehager fordi dette alltid er plasser som fordeles av kommunen. Barnehager med tilsyn av funksjonshemmede barn har krav på faglig bistand, og dermed er det også forståelig at kompetansen på feltet øker i barnehager som har funksjonshemmede barn. Vurderingen av personalets grad av interesse og vilje til å gå nye veier i utformingen av barnehagens innhold er imidlertid ikke signifikant forskjellig ut fra eierform (jf. vedl.tab.40).

8.3.4 Brukertilpasningen

Representantvariabler for brukertilpasning (jf. avsn.8.2.2 foran og avsn.2.3.4 og 2.5.2 i vedlegget) omfatter styrenes vurdering av hvor 'nært foreldresamarbeid' barnehagen har og 'foreldres deltakelse i planleggingsdager og planleggingsmøter'. Det er signifikant forskjell i styrenes vurdering til fordel for ikke-kommunalt eide barnehager når det gjelder vurderingen av 'nært foreldresamarbeid' (jf. vedl.tab.41). Det gjelder også spørsmålet om foreldres deltakelse på planleggingsdager og planleggingsmøter, men forskjellen er liten (jf. vedl.tab.42). Dessuten går det fram av tallene at denne typen foreldredeltakelse passer mindre godt på de fleste barnehagene av begge eiertyper. En forklaring på forskjeller til fordel for den ene eiertypen er muligens både en større åpenhet fra barnehagens side og større krav fra foreldrenes side om medvirkning i ikke-kommunale barnehager. De har ofte en høy foreldrebetaling som i seg selv kan bidra både til krav og forventninger fra foreldrenes side – og en større vilje hos personalet til å imøtekomme disse.¹⁹⁴

8.3.5 Konklusjon

Gjennomgående er det ikke så store forskjeller i styrenes vurdering av rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i kommunalt og ikke-kommunalt eide barnehager. Men i hovedtrekk går vurderingen i favør av ikke-kommunalt eide barnehager. Et vesentlig moment i den sammenhengen er at arbeids- og rollesituasjon kan være mer avklart i ikke-kommunale sammenliknet med kommunale barnehager. Personalet her kan også møte sterkere krav om lydhørhet overfor foreldrene både fra egne overordnede og foreldrene. Det gir i tilfelle trykk i retning av økt brukertilpasning. Høy foreldrebetaling og mindre avstand til overordnet ledelse kan ha en viss betydning, ikke minst at det er mål og visjoner for brukerorientert virksomhet. Når forskjellene jevnt over ikke er så store, kan det sannsynligvis tilskrives også en utdannings- og opplæringsbakgrunn blant de tilsatte i barnehagene.

For denne studien har spørsmålet om privatisering lite å si i seg selv, fordi det her spørres om hvorvidt bestemte trekk ved førstelinjens arbeid, betyr noe for brukernes vurdering. Generelt sett er det styrken på sammenhengen mellom slike trekk ved barnehagetilbudet og brukernes vurdering som har analytisk interesse i foreliggende studie (jf.avsn.6.4).

¹⁹⁴ Noe av bakgrunnen for å delprivatisere offentlig virksomhet også på velferdssektorene er jo blant annet knyttet til forsøk på å utnytte konkurranseelementer som kan virke positivt i forhold til brukerrelatert tjenestekvalitet.

8.4 Multivariat analyse

8.4.1 Innledning

Søkelyset rettes her mot en eventuell sammenheng mellom indikatorene (representantvariablene) på rollesituasjon og hhv. jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen – som viktige trekk ved utførelsen av tjenester. Representantvariablene er omtalt foran (jf. avsn.8.2 og kap.2 i vedlegget). Analysene gjennomføres hovedsakelig ved logistisk regresjon, og representantvariablene er i den forbindelse omkodet til dummyvariabler, med verdier 1 og 0. De blir nærmere definert i tilknytning til analysene.

8.4.2 Logistisk regresjon

Tabell 8-5 gir en oversikt over hvilke av utførelsesindikatorene, som er signifikant påvirket av de fire rolleindikatorene. Resultatene er basert på samme type modell for alle utførelsesindikatorene og tar utgangspunkt i den teoretiske aktørmodellen (kap.4). I hver analysemodell trekkes en utførelsesindikator inn som avhengig (dummy)variabel, mens rolleindikatorene er med som uavhengige (dummy)variabler.¹⁹⁵ Tabellen gir en oversikt over resultatene fra hver enkelt modell.

Odds Ratio'en angir oddsen (sjansen) for endring i den avhengige variabelen som følge av en endring i en uavhengig variabel – øvrige uavhengige variabler holdt konstant. Ifølge Tuft (1999) betyr det for eksempel at det "å gå" fra 'ikke svært klare mål for foreldresamarbeid' (=0) til 'svært klare mål' (=1), øker sjansen bortimot seks ganger (5.670), for at styrerne mener at 'nært foreldresamarbeid' passer svært godt for barnehagen – øvrige variabler holdt konstant.¹⁹⁶ To rolleindikatorer 'hensyntagen til andre' og 'arbeid tjenlig for barna' viser signifikant positiv sammenhengen med fem av åtte utførelsesindikatorer. Rolleindikatoren 'felles ideologi' viser signifikant positiv sammenheng med seks, og 'mål for foreldresamarbeid' viser signifikant positiv

¹⁹⁵ Den mest positive skåren på hver variabel er gitt verdien=1, de øvrige=0.

¹⁹⁶ Sammenhengen er positiv når Odds Ratio'en er større enn 1 og negativ når den er mindre enn 1. Tallstørrelser over og under 1 er assymetriske i den forstand at positive verdier kan bli uendelig store, mens negative ligger i området fra 1 til 0. Det betyr at jo lavere den negative verdien er, jo mer svarer den i motsatt retning til høyere positive verdier. En rolleindikator ("arbeid tjenlig for barna") gir her et negativt, men ikke signifikant utslag i dugelighetsindikatoren "kompetanse i behandling av funksjonshemmede barn" (0,755). Verdien i seg selv (nær 1) antyder en forholdsvis svak negativ sammenheng. Det er også negative utslag i 'foreldredeltakelse i planlegging' fra rolleindikatorene 'felles ideologi' og 'hensyntagen til andre'. Øvrige sammenhenger viser positive verdier (>1).

sammenheng med sju av de åtte utførelsesindikatorerne. Bare én av åtte utførelsesindikatorer ('foreldredeltakelse i planlegging') viser ingen signifikant tilknytning til noen av de fire rolleindikatorerne.

Tabell 8-1 Odds Ratio og $P > |z|$ ¹⁹⁷ fra modeller for logistisk regresjon, der rolleindikatorerne er uavhengige variabler i forhold til hver av utførelsesindikatorerne som avhengig variabel. N=869

Indikatorer ved utførelse av arbeidet i barnehagen:	Indikatorer for rollesituasjon:			
	Felles ideologi	Hensyntagen til andre	Arbeidet tjenlig for barna	Mål for foreldresamarbeid
Tilfr. m/sosialt miljø	4,233 ***	4,337***	2,518***	1,750**
Tilfr. m/lok. og uteområde	1,243	1,741	2,004**	1,855**
Komp. Funksj.hemm. barn	1,766*	1,992*	0,755	2,165**
Ped. kompet. for barn <3år	2,574***	1,533	1,536	2,442**
Ped. kompet. for barn 3-6 år	3,451***	2,074*	1,795*	2,745***
Inter. og vilje til å gå nye veier	7,400***	4,527***	2,034***	2,173***
Nært foreldresamarbeid	2,084***	2,142*	1,944***	5,670***
Foreldredeltakelse i planlegging	0,752	0,337	2,289	2,001

Utførelsesindikatorerne dekker styrernes vurdering av jobbtilfredshet, dugelighet og tilpasning i barnehagen, og sammenhengen med rolleindikatorerne er i stor utstrekning positiv signifikant. Rolleindikatoren 'felles ideologi', framholdt som sentral for rollesituasjonen, viser klar signifikant og positiv sammenheng med alle unntatt to utførelsesindikatorer. Den ene er knyttet til jobbtilfredshet, nemlig 'tilfredshet med barnehagens lokaler og uteområde', den andre har med brukertilpasning å gjøre ('foreldredeltakelse i planlegging'). Ingen av disse viser heller noe signifikant utslag i tilknytning til 'hensyntagen til andre'. Den førstnevnte viser signifikant sammenheng med de to øvrige rolleindikatorerne ('arbeid tjenlig for barna' og 'mål for foreldresamarbeid'). Den sistnevnte viser heller ingen signifikant sammenheng med disse to rolleindikatorerne.

Rent intuitivt virker det rimelig at spørsmål om tilfredshet med lokaler og uteområde ikke viser noen statistisk sammenheng med 'felles ideologi' og press i retning av 'hensyntagen til andre' blant personalet. Det er vanskeligere å forstå at ingen av rolleindikatorerne gir utslag i forbindelse med spørsmålet om foreldrenes deltakelse på planleggingsdager og planleggingsmøter – heller ikke i spørsmål om mål for foreldresamarbeid. Det tyder på at bestemmelser

¹⁹⁷ Odds Ratio'er signifikante på nivå= .05 er merket med *, nivå= .01 med ** og nivå= .001 med ***. Ikke-signifikante resultater er umerket.

om denne typen medvirkning fra foreldrenes side, ikke har noen systematisk sammenheng med styrernes vurdering av rollesituasjonen i barnehagen.

Dugelighetsindikatoren som angir kompetanse i behandlingen av funksjonshemmede barn, viser ikke signifikant utslag i tilknytning til rolleindikatoren 'arbeid tjenlig for barna'. Det gjør heller ikke dugelighetsindikatoren 'pedagogisk kompetanse for barn inntil 3 år'. Det kan være positivt når det er svak eller ingen sammenheng mellom disse to formene for kompetanse, og det å ta hensyn til hva andre ansatte mener om måten man arbeider på. Det kan bety at oppgavene utføres med en sikkerhet som ikke lar seg påvirke av andres meninger. Derimot er det ikke så lett å forstå mangelen på sammenheng mellom rolleindikatoren 'tjenlig for barna' og vurderingen av kompetanse på de to kompetanseområdene. Hvis arbeidet i barnehagen vurderes som tjenlig for barna, burde det selvsagt komme til uttrykk også i form av denne formen for kompetanse. I forbindelse med disse to dugelighetsindikatorerne synes imidlertid styrernes vurdering av 'felles ideologi' og 'mål for foreldresamarbeid' å være viktigere.

Av utførelsesindikatorerne slår spesielt tilpasningsindikatoren 'nært foreldresamarbeid' signifikant ut i forhold til rolleindikatoren 'mål for foreldresamarbeid'. Som tidligere nevnt øker sjansen for 'nært foreldresamarbeid' nesten 6 ganger, dersom en "går" fra barnehager *uten* svært klare mål til barnehager *med* svært klare mål for foreldresamarbeid – øvrige rolleindikatorer holdt konstant. Dette resultatet er kanskje ikke så uventet. Når sammenhengen er forholdsvis sterk, kan det skyldes en viss "rasjonalisering" i mental forstand, i styrernes vurdering. Utslagene i denne tilpasningsindikatoren er ellers mer moderate, men også signifikante for de tre øvrige rolleindikatorerne.

En viss rasjonalisering gjør seg eventuelt gjeldende også i sammenhengen mellom hhv. 'felles ideologi' og 'hensyntagen til andre' og vurderingen av 'det sosiale miljøet i barnehagen' og 'interessen og viljen til å gå nye veier' i utformingen av barnehagens innhold. Den sterkeste sammenhengen er her knyttet til vurderingen av dugelighet i form av 'omstillingsvilje'. Ved "å gå" fra barnehager med 'ikke svært stor grad av felles ideologi' (=0) til barnehager med 'svært stor grad av felles ideologi' (=1) – øvrige variabler holdt konstant – øker sjansen 7,4 ganger for at styrerne mener personalet viser 'svært stor grad av interesse og vilje til å gå nye veier' i utforming av barnehagens innhold. Sjansen for en endring i 'omstillingsvilje' øker ca. 4,5 ganger, med endring i 'hensyntagen til andre'. Likeledes øker sjansen vel fire ganger for at styrerne er svært tilfreds med 'det sosiale miljøet i barnehagen' ved å "gå" fra barnehager *uten* til barnehager *med* svært stor grad av 'felles ideologi'.

Vurderingen av hvor klare barnehagens 'mål for foreldresamarbeid' er, har rimeligvis en sammenheng med styrernes svar på spørsmålet om hvor nært dette samarbeidet er. Det har også å gjøre med styrernes forventningsnivå når det gjelder foreldresamarbeid. Til dels kan det også gjelde dugelighetsindikatorene. På samme måte som 'felles ideologi' ikke nødvendigvis bygger på interesse for reell brukertilpassning, behøver styrernes oppfatning om foreldresamarbeid, ikke nødvendigvis å slå ut i faglig kompetanse, basert på brukermedvirkning. Kompetanse blir ofte vurdert av fagpersoner ut fra det de selv ser som faglige krav.

I hovedsak støtter resultatene fra logistisk regresjon de resultatene som er vist til i bivariate analyser presentert tidligere i kapitlet. Gjennomførte kanonisk korrelasjonsanalyse og parvis korrelasjonsanalyse basert på de samme variablene som er brukt i logistisk regresjon, gir ingen nye perspektiver eller forklaringer. Som supplerende analyser underbygger de bildet av en utstrakt innbyrdes sammenheng mellom rolleindikatorer og utførelsesindikatorer innenfor førstelinjenivået, slik forståelsesmodellen (kap.4) antyder. Dette bildet kan suppleres med resultater som viser parvise korrelasjoner mellom indekser for rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og tilpassning. Indeksene bygger på additive skårer for de respektive (0-1)indikatorene (jf. avsn.2.5.3 i vedlegget),¹⁹⁸ og resultatene fastslår at det er en klar signifikant positiv og parvis sammenheng mellom de fire indeksene (jf. vedl.tab.43).

Det kan for øvrig være interessant å merke seg at ca. 50 prosent av barnehagene har laveste vurderingsskåre=0 på rolleindeksen. Det kan tyde på en ganske uavklart og lite entydig rollesituasjon i mange barnehager, slik dette er vurdert av styrerne. Om lag 3 prosent oppnår høyest mulig skåre=4 på rolleindeksen, dvs. høyeste skåre på hver av de fire rolleindikatorene. På indeksen for jobbtilfredshet har ca. 62 prosent laveste skåre=0, mens 7 prosent oppnår høyeste skåre=2. Det viser at styrerne i de fleste barnehagene ikke er fullt ut tilfreds med barnehagens sosiale miljø og med lokaler og uteområde. Dugelighetsindeksen har laveste skåre=0 i ca. 64 prosent av barnehagene, den høyest mulige skåren=4 i knappe 2 prosent. Om lag 68 prosent har skåre=0 på tilpassningsindeksen og ca. 12 prosent den høyest mulige skåren=2. Situasjonen kan dermed heller ikke sies å være optimal i de fleste barnehagene i tilknytning til styrernes vurdering av dugelighet og brukertilpassning. Ut fra

¹⁹⁸ De additive indeksene gir skåre på rollesituasjon varierende fra 0-4, jobbtilfredshet fra 0-2, dugelighet fra 0-4 og (bruker)tilpassning fra 0-2. Bivariat analyse mellom indeksene gir:
Gamma= ,617 mellom rolleindeks og indeks for jobbtilfredshet;
Gamma= ,670 mellom rolleindeks og dugelighetsindeks;
Gamma= ,668 mellom rolleindeks og tilpassningsindeks;

dette er det et stort potensial for forbedringer i mange barnehager, både med tanke på personalets rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og tilpasning.

8.5 Konklusjon

Dette kapitlet har omhandlet styrernes vurdering av deltjenester og forhold knyttet til barnehagen og dens daglige virksomhet. Rollesituasjonen i barnehagen er ut fra den teoretiske aktørmodellen, analysert med henblikk på utslag i styrernes vurdering av forhold forbundet med jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning. Resultatene gir støtte til antakelsen som er utledet fra den delen av problemstillingen som omfatter selve førstelinjenivået:

Det er sammenheng mellom representantvariabler knyttet til rollesituasjon på den ene siden og representantvariabler knyttet til dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i barnehagen på den andre siden.

Samlet gir resultatene inntrykk av en ganske tett indre sammenheng i styrernes vurdering av trekk ved rollesituasjonen og ved utførelsen av personalets arbeid. De tyder blant annet på at rolleindikatoren 'felles ideologi' har sentral betydning for rollesituasjonen. Forklaringen på at 'felles ideologi' er sentral som rolleindikator, har sannsynligvis mye med personalkulturen å gjøre. Virksomheter preget av 'felles ideologi', antas ellers å gi grobunn både for jobbtilfredshet og former for dugelighet og brukertilpasning. Logistisk regresjon tyder på at denne rolleindikatoren er spesielt viktig for dugelighet indikert ved 'omstillingsvilje', for 'pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år', og for jobbtilfredshet indikert ved styrers 'tilfredshet med barnehagens sosiale miljø'.

Hvis kulturen er basert på en *innovervendt* virksomhetsorientering, kan 'felles ideologi' bygge på faglige og profesjonelle vurderinger, uten å ta spesielle hensyn til brukerne. Virksomheten behøver ikke å være i samsvar med brukernes ønsker og behov. I sin karakter er virksomhetskulturen *utovervendt* – mot brukerne – hvis den er godt tilpasset brukerbehovene. Det betyr at den må være rettet mot brukerbehov tilordnet faglige krav på en måte som brukerne aksepterer. Rolleindikatoren 'mål for foreldresamarbeid' gir signifikante utslag i alle utførelsesindikatorerne, unntatt én. Barnehageloven og rammeplanen tilsier at barnehagen skal samarbeide nært med foreldrene, og her kan styrerne være preget av en viss 'rasjonalisering' når de gir svar på spørsmål om mål og praksis. Det er uansett ikke uventet at det er sammenheng mellom

en målsetting om foreldresamarbeid og vurderingen av hvorvidt barnehagen har et nært samarbeid med foreldrene.

Når rollesituasjonen preger virksomheten i barnehagen ut fra hva som er 'tjenlig for barna' synes også det – med tre unntak – å ha betydning for jobbtilfredshet, dugelighet og tilpasning. Unntaket gjelder dugelighetsindikatorne 'kompetanse i forhold til funksjonshemmede barn', og 'pedagogisk kompetanse for barn <3 år'. Rolleindikatoren 'tjenlig for barna' synes å slå ut bare i forhold til dugelighetsindikatorne 'omstillingsvilje' og 'pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år'. Det er forståelig at det å være opptatt av hva som er tjenlig for barna, har sammenheng med interesse og vilje til omstilling i barnehagen. Sammenhengen kan forstås ut fra at det kan være pedagogisk krevende å styre – og ikke minst takle – situasjoner som omfatter de større barna, mer enn tilfellet er for de mindre. Dermed kan personalet lettere både bli tilbudt og ta til seg kompetanse rettet mot de største barna.

Alternative analyseteknikker underbygger bildet av en utstrakt innbyrdes sammenheng mellom rolleindikatorer og utførelsesindikatorer innenfor førstelinjenivået. Derfor kan det være verdt å merke seg at det er forholdsvis få barnehager som på grunnlag av styrernes vurdering har toppskåre for en avklart rollesituasjon. Det samme gjelder utførelsessituasjonen uten at dette endrer hovedkonklusjonen. Den peker i hovedsak på at resultatene samsvarer med den delen av aktørmodellen som dreier seg om selve møtestedet – barnehagen som førstelinje. Virksomheten i barnehagen er preget av en signifikant positiv sammenheng mellom styrernes vurdering av rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning. Da er det kanskje et tankekors at bare en brøkdel av barnehagene har toppskåre for en godt avklart rollesituasjon og god utførelsessituasjon.

9 Førstelinjen og brukerne: Barnehage og foreldre

Barnehagepersonalet som tjenesteytere møter og samhandler med foreldre og barn som brukere i barnehagen. Tjenesteyterne representerer førstelinjen, det såkalte møtestedet. Slik nivåene tidligere er definert, er foreldrene på brukernivået, og barnehagen på førstelinjenivået (jf. avsn.1.2). I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot den delen av problemstillingen som har med samhandlingen mellom disse to nivåene å gjøre. I foreliggende case betyr det at barnehage og foreldre med barnehageplass settes i fokus med følgende spørsmål knyttet til den delen av problemstillingen som rettes mot disse to nivåene:

Er det bestemte trekk ved tjenestevirksomheten i førstelinjen som har spesiell betydning for brukernes vurdering av mottatt tilbud?

Den konkrete antakelsen som er knyttet til dette spørsmålet, er formulert som følger:

Brukernes (foreldrenes) tilfredshetsnivå har sammenheng med representantvariabler knyttet hhv. til rollesituasjon, jobbtfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen (barnehagen).

Aktørmodellen tilsier at foreldrenes tilfredshet med eget barnehagetilbud er påvirket av rollesituasjonen i barnehagen, via personalets jobbtfredshet, dugelighet og brukertilpasning. Barnehagetilbudet, slik det oppleves og vurderes av foreldrene, har å gjøre med hvordan de ser at barna har det i barnehagen, og hvordan de selv blir møtt av personalet (jf. kap.7). De reagerer på egne og barnas vegne. Det er derfor et vesentlig poeng å se nærmere på hvordan arbeid og oppfatninger innenfor barnehagen slår ut i foreldrenes vurderinger. Den faglige kompetansen som personalet i barnehagen representerer, kan være et viktig korrektiv til foreldrenes oppfatninger, men peker også på muligheten for konflikter med foreldrene (jf. avsn.2.4.3). Aktørmodellen og

det teoretiske perspektivet som er lagt til grunn for studien, gjør det rimelig å anta at personalets forståelse, oppfatning og utøvelse av sin rolle, virker inn på foreldrenes generelle tilfredshet gjennom måten de utfører arbeidet på, og den måten foreldre og barn behandles på (jf. avsn.2.4 og 4.4). Et viktig spørsmål i den sammenhengen er hvordan styrerne som informanter oppfatter og vurderer situasjonen i barnehagen, og hvordan dette slår ut i forhold til foreldrenes vurdering.

Data både fra foreldre- og styrerundersøkelsen blir her brukt i empiriske analyser.¹⁹⁹ I kapittel 7 var konklusjonen at det er en klar sammenheng mellom foreldrenes erfaringer fra ulike saksfelt i barnehagen og deres generelle vurdering av eget barnehagetilbud. Denne konklusjonen er et vesentlig utgangspunkt for analyse over brukernivå og førstelinje i dette kapitlet, fordi den peker på tilknytningen mellom foreldrenes generelle vurdering og spørsmålet om brukertilpassing i barnehagen. Først drøftes derfor sammenhengen mellom foreldrenes tilfredshetsnivå og deres egen oppfatning av brukertilpassningen i barnehagen (jf. avsn.9.1). Denne drøftingen er viktig fordi den gir perspektiv til analyser av sammenhengen mellom foreldrenes vurdering av eget tilbud og styrernes vurdering av rollesituasjon, jobbtfredshet, dugelighet og brukertilpassing i barnehagen (avsn.9.3). Spørsmålet om foreldrerepresentasjon tas opp (avsn.9.2) fordi det gjennomgående er to foreldre fra samme barnehage som har vurdert tilbudet.

Analyseresultatene sammenfattes avslutningsvis (avsn.9.4) med henvisning til den delen av problemstillingen og tilhørende antakelse, som er formulert i tilknytning til relasjonen mellom bruker- og førstelinjenivå.

9.1 Betydningen av foreldrenes egen oppfatning

Som nevnt, gir resultatene i kapittel 7 grunnlag for konklusjonen om at brukertilpassing i barnehagen er viktig og avgjørende for foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud. Det er ikke overraskende og samsvarer med den idealteoretiske aktørmodellen. Samtidig er det et vesentlig poeng at resultatene peker på betydningen av det personalet *formidler*, og som foreldrene oppfatter og erfarer, fra deltjenester knyttet til eget tilbud. Reell vilje til samarbeid og dialog forutsetter god kommunikasjon mellom partene, at foreldrene føler at de kan si fra om ting de reagerer på, og at personalet fanger opp og

¹⁹⁹ Koplingen mellom svar fra styrere og foreldre, krever samsvar gjennom barnehagen som referansepunkt. Analysene er avhengig av at det finnes aktuelle data fra styrerne som kan koples til data fra foreldre med barn i styrernes barnehager.

viser vilje til å ta på alvor det foreldrene er opptatt av og legger vekt på ut fra sitt ståsted. I praksis kan det vise seg vanskelig å få til en god tilpasning mellom brukerbehov og tjenesteutførelse. Det er ikke alltid samhandlingen mellom personale og foreldre fungerer godt.

Brøken 'antall barn per voksen' blir ofte framholdt som et viktig faglig kriterium for kvalitet i barnehagen. Men holdninger hos personalet er også viktig. En positiv tilnærming til problemene kan være avgjørende. Undersøkelser tyder på at spørsmålet kan ha flere sider. Indrebø Næs & Mordal (1997) fant for eksempel ingen sammenheng mellom barnas trivsel og forholdet mellom antall barn og voksne i barnehagen.²⁰⁰ Denne brøken synes også å gi lite utslag i foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud (Bjørngaard & Mordal, 1998). Personalets holdninger og måten de behandler barna på, er noe de fleste foreldre er vare for. Få og travle voksne som er tilstede hos, og som "ser" barna, kan skape trivsel selv om flere voksne hadde lettet arbeidet. Motsatt kan voksne som mest er opptatt med sitt, bidra til mistrivsel hos barna, selv om de er mange nok i forhold til barnetallet. Flere møter og diskusjoner kan lett legge beslag på de voksnes tid.

9.2 Foreldrerepresentasjonen

Som tidligere omtalt kan foreldre reagere ulikt på deltjenester og situasjoner i samme barnehage (jf. kap.7) og har derfor ikke nødvendigvis samme erfaring og oppfatning om virksomheten. Dermed kan det heller ikke være slik at én forelder representerer synspunkter som stemmer overens med alle andre foreldre i samme barnehage. Poenget med denne studien er imidlertid å finne ut hva foreldre generelt vektlegger i sin vurdering av eget barnehagetilbud. Samtidig kan det nok stilles spørsmål ved brukerorienteringen i barnehagen, både hvis det er mange misfornøyde, og hvis det er stor spredning i foreldrenes vurdering.

Siden det er trukket to tilfeldige barns foreldre i hver barnehage, kan det være interessant å se i hvilken grad deres vurderinger samsvarer. Sannsynligheten for å trekke ut to samstemte foreldre, øker rimeligvis dersom foreldrene i en barnehage jevnt over har samme vurdering. Omvendt vil en lett få to som ikke er samstemte, dersom spredningen er stor. Tabell 9-1 gir en oversikt over samsvar/avvik mellom vurderingsskårene i tilfeller der to uttrukne forel-

²⁰⁰ Det forutsetter selvsagt et forholdstall innenfor visse grenser.

dre i samme barnehage har gitt en generell vurdering av eget tilbud.²⁰¹ Jevnt over synes det i de fleste barnehagene å være en ganske stor samstemmighet mellom de to uttrukne foreldrene.

Tabell 9-1 Antall barnehager der det er to foreldre som har avgitt svar på spørsmål om tilfredshet med eget barnehagetilbud, gruppert etter avstand mellom avgitt svarkode og den mest positive svarkoden gitt av de to foreldrene. (Prosentangivelse i forhold til totalt antall barnehager)

Kode for mest positive svar fra to foreldre i samme barnehage:	Avstand mellom svarkoder avgitt av to foreldre i samme barnehage:			Alle
	0 (samme skåre)	1	2 eller mer	
1= svært fornøyd	124 (20)	213 (34)	85 (14)	422 (67)
2	106 (17)	59 (9)	25 (4)	190 (30)
3	3 (0,5)	5 (1)	3 (0,5)	11(2)
4	-	4 (1)	-	4 (1)
5	-	-	-	-
6	-	-	-	-
7=svært misfornøyd	-	-	-	-
Sum:	233 (37)	281 (45)	113 (18)	627 (100)

Andelen barnehager der avstanden mellom svarkodene er 2 eller mer, er ikke så stor (18%). Til sammen 82 prosent av barnehagene viser dermed samstemmighet, eller et avvik på 1, mellom foreldrenes svarkoder. I de fleste av disse tilfellene er også den mest positive av de to svarkodene=1. Det er sannsynligvis utslag av at mange erfaringsmessig sier seg rimelig fornøyd med offentlige tjenester – en vesentlig grunn til at det i denne studien er lagt et kvalitativt skille mellom svarkode=1 og øvrige svarkoder i spørsmålet om foreldrenes generelle vurdering.

9.3 Styernes vurdering – foreldrenes vurdering

Med utgangspunkt i drøftingen foran rettes oppmerksomheten her mot sammenhengen mellom trekk ved barnehagen, slik styrerne vurderer dem, og foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud. Søkelyset er i tråd med aktørmødelen rettet mot indikatorer på rollesituasjon, jobbtfredshet, dugelighet og brukertilpassing som trekk ved barnehagen. Nedenfor settes disse – slik de er vurdert av styrerne – i fokus ut fra den betydning de har for foreldrenes gene-

²⁰¹ Svarkodene er gitt i en skala der 1=svært fornøyd og 7=svært misfornøyd og samsvaret er målt ved å trekke den ene svarkoden fra den andre.

relle vurdering av eget tilbud. Om barnehagen er kommunalt eid eller ikke, trekkes inn i de logistiske regresjonsanalysene.

9.3.1 Rollesituasjon og foreldrevurdering

Styrernes vurdering av rollesituasjonen i barnehagen, indikeres her ved indeksen basert på valgte rolleindikatorer (jf. avsn.8.2.1 foran, og avsn.2.5.3 og 5.2 i vedlegget). Tabell 9-2 tyder på at høy rolleindeks kan ha en viss betydning for foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud.

Tabell 9-2 Foreldre i barnehager med ulik verdi på indeksen for rollesituasjonen, fordelt etter foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud. Prosent.²⁰²

Foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud (7-delt skala):	Indeksskåre for rollesituasjon:					I alt
	0	1	2	3	4	
Er svært tilfreds (skalaverdi=1)	41	39	49	51	56	43
Er ganske tilfreds (skalaverdi=2,3)	53	53	47	46	37	51
Er mindre tilfreds (øvrige)	6	8	4	3	7	6
SUM: (antall)	100 (643)	100 (305)	100 (196)	100 (101)	100 (41)	100 (1286)

Gamma=-.106 p=.011

Andelen svært tilfredse foreldre er oppe i ca. 56 prosent i barnehager med indeksskåre=4, dvs. høyeste verdi=1 på hver av de fire rolleindikatorene. Hvis barnehagene har en indeksskåre=0 er tilsvarende andel ca. 41 prosent. Sammenhengen er ikke sterk, men signifikant. En logistisk regresjonsmodell med generell foreldrevurdering som avhengig variabel og representantvariablene for rollesituasjonen i ”foreldrenes barnehage”, viser signifikant utslag i foreldrevurderingen fra ’felles ideologi’ (tabell 9-3), men modellen er ikke signifikant.

Tabell 9-3 Resultater av logistisk regresjon der foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud er avhengig variabel, og styrers vurdering av rollesituasjonen i ”foreldrenes barnehage” er uavhengige variabler. N=1354 (foreldre)²⁰³

Avh. variabel (foreldretilfredshet)	Odds ratio	Z	P> z
Om felles ideologi blant personalet	1,281	2,23	0,025*
Om hensyntagen til andre i arbeidsmåten	1,004	0,02	0,985
Om arbeidet er tjenlig for barna	1,090	0,99	0,323
Om klare mål for foreldresamarbeid	1,105	0,65	0,517
Om kommunalt eid barnehage eller ikke	0,811	-1,73	0,084

Log likelihood=-920,144, LR chi2(5)=10,73, Prob>chi2=0,0570, Pseudo R2=0,0066

²⁰² Observasjoner utelatt når manglende svar på rolleindikatorene

²⁰³ Observasjoner utelatt når manglende svar på rolleindikatorene

Dersom variabelen med laveste z-verdi utelates i denne modellen (hensyn-tagen til andre) blir den nye modellen signifikant, også med 'felles ideologi' som eneste signifikante utslag ($z=2,16$ og $P>|zI|=0,031$). Av rolleindikatorerne er det dermed bare 'felles ideologi' som viser sammenheng med foreldrevurderingen, og den sammenhengen er svak. Dette resultatet underbygges av andre analyseteknikker (kanonisk korrelasjonsanalyse og parvis korrelasjon).

9.3.2 Jobbtilfredshet og foreldrevurdering

Styrers vurdering av barnehagens sosiale arbeidsmiljø, lokaler og uteområde, er angitt som indikatorer på jobbtilfredshet (jf. avsn.8.2.2 foran og avsn.2.5.2 i vedlegget). Ifølge tabell 9-4 er sammenhengen mellom indeksen for jobbtilfredshet og foreldrenes vurdering av eget tilbud svak, men likevel signifikant.

Tabell 9-4 Foreldre i barnehager med ulik verdi på indeksen for jobbtilfredshet, fordelt etter foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud. Prosent.²⁰⁴

Foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud (7-delt skala):	Indeksskåre for jobbtilfredshet:			I alt
	0	1	2	
Er svært tilfreds (skalaverdi=1)	41	47	50	44
Er ganske tilfreds (skalaverdi=2,3)	52	49	43	51
Er mindre tilfreds (øvrige)	7	3	7	6
SUM: (antall)	100 (833)	100 (424)	100 (94)	100 (1351)

Gamma=-.131 p=.007

Andelen svært tilfredse foreldre ligger på ca. 50 prosent når indeksen når opp i full skåre=2, mens den er ca. 41 prosent hvis skåren=0. I første tilfelle er styrernes vurdering svært positiv både i forbindelse med sosialt arbeidsmiljø og lokaler/uteområde, mens den i siste tilfelle ikke er det for noen av de to indikatorene (jf. avsn.8.3.4). Sammenhengen mellom foreldrevurdering og styrers vurdering av jobbtilfredsheten i barnehagen er ikke sterk. Det er imidlertid en svak, men signifikant tendens til høyere tilfredshetsnivå hos foreldre i barnehager der styrerne vurderer høyt både sosialt miljø og uteområde (høyeste indeksskåre for jobbtilfredshet) sammenliknet med foreldre i barnehager der styrerne gir en dårligere vurdering. Logistisk regresjon basert på indikatorer på jobbtilfredshet som uavhengig variabler sammen med eierskap, og foreldrevurdering som avhengig variabel, gir en ikke-signifikant modell, uten antydning om signifikante sammenhenger (Tabell 9-5).²⁰⁵

²⁰⁴ Observasjoner utelatt når manglende svar på indikatorer for jobbtilfredshet

²⁰⁵ En modell der variabelen med lavest z-verdi trekkes ut er heller ikke signifikant.

Tabell 9-5 Resultater av logistisk regresjon der foreldrenes generelle vurdering av eget barnehetstilbud er avhengig variabel, og styrers vurdering av jobbtilfredshet i "foreldrenes barnehage" er uavhengige variabler. N=1354 (foreldre)²⁰⁶

Avh. variabel (foreldretilfredshet)	Odds ratio	Z	P> z
Tilfredshet m/sosialt miljø i barnehagen	1,273	1,46	0,144
Tilfr.het m/b.hagens lokaler og uteområde	1,127	0,81	0,415
Om kommunalt eid barnehage eller ikke	0,807	-1,79	0,74

Log likelihood=-921,176, LR chi2(3)=5.83, Prob>chi2=0,1201 Pseudo R2=0,0055

9.3.3 Dugelighet og foreldrevurdering

Det er fire såkalte dugelighetsindikatorer (jf. avsn.8.2.2 foran og avsn.2.5.2 i vedlegget). Det framgår av tabell 9-6 at det ikke er signifikant sammenheng mellom dugelighetsindeksen som uavhengig variabel og foreldrenes generelle vurdering som avhengig variabel.

Tabell 9-6 Foreldre i barnehager med ulik verdi på indeksen for dugelighet, fordelt etter foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud Prosent.²⁰⁷

Foreldrenes generelle vurdering av eget barnehetstilbud (7-delt skala):	Indeksskåre for dugelighet:					I alt
	0	1	2	3	4	
Er svært tilfreds (skalaverdi=1)	41	39	49	48	52	42
Er ganske tilfreds (skalaverdi=2,3)	52	58	47	48	48	53
Er mindre tilfreds (øvrige)	7	3	4	5	-	5
SUM: (antall)	100 (615)	100 (223)	100 (78)	100 (42)	100 (25)	100 (983)

Gamma=-.076 p=.163

Tendensen i tallene kan likevel tyde på at andelen svært tilfredse foreldre er noe høyere i barnehager med de høyeste indeksskårene, enn i barnehager der de er lavest. De fleste foreldre synes for øvrig å ha barn i barnehager med lav indeksskåre for dugelighet. Resultater fra logistisk regresjonsanalyse er presentert i tabell 9-7 og modellen er signifikant. Den viser at styrernes vurdering av pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år, slår signifikant ut i foreldrenes vurdering av eget tilbud. Det gjør ingen av de øvrige uavhengige variablene i modellen. Resultatet endrer seg lite ved å trekke ut variabler med lav z-verdi.

Foreldrenes vurdering av eget tilbud varierer ikke nødvendigvis ut fra styrernes vurdering av dugeligheten i barnehagen. Men samtidig er det ikke urimelig å anta at foreldre kan påvirkes av endringsvilje og faglig kompetanse hos personalet. Spørsmålet er hvordan dette formidles og oppfattes av forel-

²⁰⁶ Observasjoner utelatt når manglende svar på indikatorene på jobbtilfredshet

²⁰⁷ Observasjoner utelatt når manglende svar på indikatorer på dugelighet.

drene ut fra deres behov og synspunkter. Det teoretiske perspektivet som er lagt til grunn tilsier at opplevelse av tilfredshet hos foreldrene kan være knyttet både til fleksibilitet og faglig kunnskap hos personalet, såfremt de opplever det som fordelaktig (jf. avsn.2.4). Det er ikke urimelig at det skjer nettopp i spørsmål om kompetanse knyttet til de største barna i barnehagen.

Tabell 9-7 Resultater av logistisk regresjon der foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud er avhengig variabel, og styrers vurdering av dugeligheten i ”foreldrenes barnehage” er uavhengige variabler. N=1354 (foreldre)²⁰⁸

Avh. variabel (foreldretilfredshet)	Odds ratio	Z	P> z
Kompet. i behandl. av funksj.hemm. barn	1,040	0,21	0,834
Pedagogisk kompet. for barn under 3 år	0,802	-1,11	0,267
Pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år	1,668	3,20	0,002**
Interesse og vilje til å gå nye veier	0,994	-0,04	0,970
Om kommunalt eid barnehage eller ikke	0,785	-1,84	0,066

Log likelihood=-920,395, LR chi2(5)=12,52, Prob>chi2=0,0283, Pseudo R2=0,0063

9.3.4 Brukertilpassing og foreldrevurdering

Som det framgår av tabell 9-8 er det ingen signifikant sammenheng mellom indeksen for brukertilpassing (jf. avsn.8.2.2 foran og avsn.2.5.2 i vedlegget) og foreldres generelle vurdering av eget tilbud.

Tabell 9-8 Foreldre i barnehager med ulik verdi på indeksen for brukertilpassing, fordelt etter generell vurdering av eget tilbud. Prosent.²⁰⁹

Foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud (7-delt skala):	Indeksskåre for brukertil:			I alt
	0	1	2	
Er svært tilfreds (skalaverdi=1)	42	46	48	43
Er ganske tilfreds (skalaverdi=2,3)	51	52	43	52
Er mindre tilfreds (øvrige)	7	2	9	6
SUM: (antall)	100 (985)	100 (375)	100 (21)	100 (1354)

Gamma=-.103 p=.057

En logistisk regresjonsmodell basert på de samme variablene, samt spørsmål om barnehagen er kommunalt eid eller ikke, er ikke signifikant. Den viser ifølge tabell 9-9 heller ingen sammenheng mellom foreldrenes generelle vurdering av eget tilbud og brukertilpassing i barnehagen, vurdert av styrerne.

²⁰⁸ Observasjoner utelatt når manglende svar på indikatorene for dugelighet

²⁰⁹ Observasjoner utelatt når manglende svar på indikatorer for brukertilpassing.

Ved å ta ut variabelen 'foreldredeltakelse', med svært lav z-verdi, oppnås heller ingen ny signifikant modell.

Tabell 9-9 Resultater av logistisk regresjon der foreldrenes generelle vurdering av eget barnehagetilbud er avhengig variabel, og styrers vurdering av brukertilpasning i "foreldrenes barnehage" er uavhengige variabler. N=1354 (foreldre)²¹⁰

Avh. variabel (foreldretilfredshet)	Odds ratio	Z	P> z
Om ært samarbeid med foreldrene	1,087	0,55	0,581
Om foreldrerepr. i barnehagens planlegging	1,046	0,14	0,892
Om kommunalt eid barnehage eller ikke	0,791	-1,91	0,56

Log likelihood=-923,510, LR chi2(3)=5,38, Prob>chi2=0,1460, Pseudo R2=0,0030

9.3.5 Sammenfattende analyse

For ordens skyld analyseres foreldrenes generelle vurdering i en modell for logistisk regresjonsanalyse der både rolle- og utførelsesindikatorerne inngår som uavhengige variabler i tillegg til spørsmålet om barnehagen er kommunalt eid eller ikke. Resultatene er presentert i tabell 9-10 og viser få tegn til sammenheng mellom foreldrenes vurdering og styrenes vurdering av hhv. rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen. Modellen er klart signifikant i seg selv. Den viser signifikant utslag for to indikatorer, nemlig 'pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år' og 'felles ideologi'. Selv om det er klart og positivt signifikant utslag fra 'pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år', viser odds ratio'en (1,506) at det likevel ikke er snakk om et vesentlige utslag i foreldrevurderingen om variabelverdien endres fra 0 til 1, øvrige variabler holdt konstant.

Utslaget fra 'felles ideologi' er svak og ligger på grensen til å være signifikant. En modell som omfatter kun de tre uavhengige variablene med klart høyeste z-verdi i tabellen – 'felles ideologi', 'pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år' og 'om barnehagen er kommunalt eid' – er signifikant, men endrer ikke vesentlig på resultatbildet med odds ratio'er for 'felles ideologi' på 1,263 (p=0,05) og for 'pedagogisk kompetanse' på 1,367 (p=0,021). Hvorvidt barnehagen er kommunalt eid eller ikke, gir ingen signifikante utslag i noen av modellene.

Sammenfatningsvis tyder analysene som er gjennomført (blant annet basert på indekser for rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen), på en viss positiv sammenheng mellom foreldrenes generelle

²¹⁰ Observasjoner utelatt når manglende svar på indikatorerne på brukertilpasning.

vurdering og styrernes vurdering av ulike indikatorene tilknyttet barnehagen. Men sammenhengene er svake. Et avgjørende spørsmål er hvordan samarbeidsvilje og lydhørhet overfor brukerne gir seg uttrykk – og blir oppfattet av brukerne – i praksis.

Tabell 9-10 Resultater av logistisk regresjon der generell tilfredshet blant foreldre med barn i barnehage er avhengig variabel, og indikatorene på rollesituasjon, jobbtfredshet, dugelighet og brukertilpassning i "foreldrenes barnehage" er uavhengige variabler. N=922 (foreldre).

Avh. variabel (foreldretilfredshet)	Odds ratio	Z	P> z
Felles ideologi blant personalet	1,271	1,93	0,054
Hensyntagen til andre i arbeidsmåten	0,978	-0,10	0,918
Arbeidet er tjenlig for barna	1,078	0,75	0,456
Mål for foreldresamarbeid	1,100	0,61	0,539
Tilfredshet m/sosialt miljø i barnehagen	1,141	0,84	0,399
Tilfr.het m/b.hagens lokaler og uteområde	1,063	0,37	0,708
Kompet. i behandl. av funksj.hemm. barn	1,006	0,03	0,974
Pedagogisk kompet. for barn under 3 år	0,794	-1,12	0,264
Pedagogisk kompetanse for barn 3-6 år	1,506	2,70	0,007
Interesse og vilje til å gå nye veier	0,844	-0,84	0,403
Nært samarbeid med foreldrene	0,904	-0,66	0,506
Foreldrerepresentasjon i b.hagens planlegging	1,070	0,22	0,829
Om kommunalt eid barnehage eller ikke	0,810	-1,66	0,097

Log likelihood=-917,21853 , LRchi2 (13) = 46,90 , Prob > chi2 = 0,0000, Pseudo R2=0,0098

Når sammenhengene gjennomgående er svak mellom foreldrenes vurdering av eget tilbud og indikatorer på rollesituasjon, dugelighet, jobbtfredshet og brukertilpassning i barnehagen slik de er vurdert av styrerne, er det nærliggende å tro at det skyldes manglende samsvar i respektive vurderinger. Det kommer ikke minst til syne ut fra sammenhengen mellom foreldrenes tilfredshet og deres egen vurdering av forhold i barnehagen forbundet med spørsmål om brukertilpassning (jf. kap.7 og avsn.9.1 foran). Styrernes svar på spørsmål knyttet til rollesituasjon m.v. i barnehagen, svarer lite til foreldrenes oppfatninger. En mulig forklaring på manglende sammenhenger kan også være at rollesituasjon, dugelighet, jobbtfredshet og brukertilpassning i barnehagen har lite med foreldrenes tilfredshet med eget tilbud å gjøre. Det er imidlertid lite trolig. Dermed kan mangelen på sammenhenger ha med operasjonaliseringen av variabler å gjøre. Men resultatene kan også være en indikasjon på behovet for en nærmere dialog mellom barnehage og foreldre, om hva som er vesentlige momenter i forbindelse med brukertilpassning.

9.4 Konklusjon

Dette kapitlet omhandler to aktørnivåer – førstelinjen representert ved barnehagen, og brukerne representert ved foreldre med barnehageplass. Den delen av problemstillingen som er knyttet til disse to nivåene retter oppmerksomheten mot følgende spørsmål:

Er det bestemte trekk ved tjenestevirksomheten i førstelinjen som har spesiell betydning for brukernes vurdering av mottatt tilbud?

Den konkrete antakelsen som er lagt til grunn for analysene i dette kapitlet tar utgangspunkt i dette spørsmålet og påstår følgende:

Brukernes (foreldrenes) tilfredshetsnivå har sammenheng med representantvariabler knyttet hhv. til rollesituasjon, jobbtfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen (barnehagen).

Denne antakelsen er basert på den idealteoretiske aktørmodellen som angir at dugelighet, jobbtfredshet og brukertilpasning i førstelinjen har betydning for brukernes vurdering av eget tilbud, som resultat av rollesituasjonen i førstelinjen. Så langt analysene omfatter foreldrenes vurdering av forhold i barnehagen, i tilknytning til tilfredshet meg eget tilbud, er sammenhengen positiv (jf. avsn.9.1). Foreldrenes svar på en rekke spørsmål om erfaringer, ønsker og oppfatninger om deltjenester og forhold knyttet til barnehagetilbudet etterlater liten tvil om at foreldrene i sin vurdering legger stor vekt på måten de selv og barna blir møtt og behandlet på i barnehagen (jf. kap.7). Men foreldrene gir ingen direkte informasjon om rollesituasjon etc. i barnehagen. Informasjonen om rollesituasjon, dugelighet, jobbtfredshet og brukertilpasning i barnehagen som er brukt i analyser knyttet til foreldrenes tilfredshet, er gitt av styrerne. Disse analysene gir liten empirisk støtte til den konkrete antakelsen. Det kan bety at den teoretiske aktørmodellen ikke er god eller riktig, men kan også være en indikasjon på at styrernes vurdering i denne studien samsvarer dårlig med vurderinger som foreldrene gjør – at virkeligheten ter seg annerledes enn tilfellet ideelt sett burde være.

Det synes i dette tilfellet å være avgjørende hvem som vurderer hva – for eksempel om det er brukerne selv eller aktører i førstelinjen (jf. avsn.2.6). Den idealteoretiske aktørmodellen kaster kanskje slik lys over et aktuelt fenomen. Det er tidligere pekt på at 'felles ideologi' hos personalet, som tegn på en avklart rollesituasjon, ikke nødvendigvis fungerer til fordel for foreldre og barn som brukere av barnehagen. Den korporative kulturen i barnehagen kan være *innovervendt*, med en 'felles ideologi' som i liten grad omfatter brukernes

oppfatninger, men først og fremst er preget av faglige vurderinger. En virksomhet i samsvar med brukernes vurdering er *utovervendt*, rettet mot brukerbehov og tilordnet faglige krav som brukerne aksepterer. Ifølge barnehagelov og rammeplan skal barnehagen samarbeide nært med barnas foreldre om virksomheten.

Foreldrenes vurdering er knyttet både til spørsmål om informasjon, muligheter for tilbakemelding, åpenhet i forhold til personlige samtaler, om det er lett eller vanskelig å få kontakt med personalet og lignende (jf. kap.7). Dette er ikke overraskende og har selvsagt å gjøre med opplevelsen av å bli møtt med respekt og lydhørhet. De som arbeider i barnehagen danner rollesett med foreldre og barn. Personalets roller kan være mer eller mindre "fristilt" fra det som har med brukerbehov å gjøre (jf. avsn.2.4.5). En indeks som indikerer økende rolleavklaring med økende indeksverdi basert på angitte rolleindikatorer, viser svak positiv sammenheng med foreldrenes tilfredshetsnivå.²¹¹

Styrernes vurdering av jobbtilfredshet i barnehagen, samsvarer i liten grad med foreldrenes vurdering. Indeksen for jobbtilfredshet viser riktignok et svakt positivt utslag med økende indeksskåre, men ellers er det lite som tyder på noen sterk og entydig sammenheng mellom jobbtilfredshet i barnehagen og foreldretilfredshet. Tilsvarende bilder vises i tilknytning til spørsmål om dugelighet og brukertilpassing. Empirien gir dermed ingen klar empirisk støtte til en antakelsen om sammenheng mellom foreldrenes tilfredshetsnivå og styrernes vurdering av rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassing i barnehagen.

Dette er et viktig funn som kan peke i retning av en større avstand enn det ideelt sett bør være mellom en tjenesteytende førstelinjen og tjenestebrukerne. Aktørmodellen er ikke nødvendigvis uriktig ut fra nevnte resultater. Den er teoretisk, normativ, idealtypisk, og utelukker ikke at misforhold kan oppstå i praksis. Misforholdet kan skyldes mangel på kommunikasjon og dialog mellom barnehagestyrere og foreldrene – om vesentlige sider ved brukertilpassningen. Det er selvsagt en forutsetning for å få fram brukerkunnskap og samsvar i partenes oppfatninger om brukertilpassing. Når dette ikke er tilfellet, kan en mulig forklaring enten være at forhold ved brukertilpassningen, som vektlegges av foreldrene, ikke er tema i dialogen mellom barnehage og foreldre, eller at styrerne ikke oppfatter dette på samme måte som foreldrene. Forståelsen av brukertilpasset tjenestekvalitet i barnehagetilbudet kan være noe annet for dem som arbeider i barnehagen, enn for foreldrene. Eventuelt er

²¹¹ Det kan for øvrig være verdt å merke seg at bare 3 prosent av barnehagene/styrerne oppnår høyeste skåre (4) på denne rolleindeksen.

det slik at man i barnehagen ikke tar inn over seg konsekvensene av å gå inn i en reell dialog med foreldrene som brukere av barnehagen. Dersom brukertilpasning er et mål, må barnehagen nå fram til forståelse også med foreldre som oppfattes som 'nærsynte' og 'vanskelige'. En dialog, for eksempel om barnehagens rutiner, kan bidra til kompromisser, at personalet ikke egenrådig bestemmer og prioriterer hva som er viktig og riktig. Stort arbeidspress, at tiden vanskelig strekker til med mange barn å ta seg av per voksen, kan friste til prioriteringer som er lite brukervennlige, og ofte også resultat av mangel på brukerorientering og reelle ønsker om kompromisser som fungerer for begge parter.

10 Styringsnivået: Den kommunale barnehageadministrasjonen

I dette kapitlet rettes søkelyset mot styringsnivået, og de aktivitetene i styringsnivåets virksomhet som kan tenkes å ha betydning for arbeidet i førstelinjen. I foreliggende case fra barnehagesektoren (jf. kap.5) brukes data fra spørreskjema (vedl.7.1) utfyllt av daglig leder ved Kommunal barnehageadministrasjon (KBA), sammen med data fra barnehagenes årsmeldinger 1997 (vedl.7.4). Utvalget omfatter som tidligere beskrevet, 49 kommuner – spredt over landet – som deltok i BFDs utviklingsprogram for barnehagesektoren (jf. avsn.6.3.3). Den delen av problemstillingen som omfatter selve styringsnivået, dreier seg om det som foregår innen dette nivået (jf. avsn.1.7):

Hvilke trekk preger virksomheten på overordnet styringsnivå?

I tråd med den idealteoretiske aktørmodellen er KBAs interesse og engasjement i kvaliteten på barnehagetilbudet, og hvilken innvirkning det har på sentrale aktiviteter som berører barnehagenes virksomhet, satt i fokus. Ut fra angitt problemstilling er antakelsen som følger:

Forekomsten av interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet på styringsnivået (KBA), henger sammen med praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen (barnehagen).

KBAs organisering av lederskap overfor barnehagene kan sies å representere betegnelsen *channel leadership* (Schul m.fl., 1983). Det er lederskap som utøves overfor flere underliggende enkeltforetak – i en førstelinje. KBA har et overordnet ansvar for kommunens virksomhet i barnehagesektoren. Den omfatter gjerne både kommunale og private barnehager med og uten kommunale tilskudd av ulike slag. Lederskapet kan antas å ha større eller mindre

innflytelse på den daglige virksomheten i de enkelte barnehagene. Samtidig må en regne med at innflytelsen er mest direkte overfor de kommunalt eide barnehagene som KBA har direkte arbeidsgiveransvar for.

Schul m.fl. (1983) viser til problemer med å finne en god lederskaps-*definisjon*. Ut fra vårt aktørperspektiv er det lett å se at ulike prosesser forbundet med makt, autoritet og kontroll, skaper definisjonsproblemer. Diskusjonen om mål og middel kan knyttes både til organisasjonsnivå (virksomhetsmål) og enkeltpersoner (personlig utbytte). Den blir ytterligere komplisert når vi trekker inn spørsmål om rolletyper og rollebruk, blant annet ved definering og prioritering av brukerbehov (jf. avsn.2.4). Dermed kan det også blir vanskelig å finne gode operasjonelle mål på lederskap.

I denne studien er interessen rettet mot bestemte sider ved styringsnivåets innsats (avsn.10.1) og valget av variabler som gir en indikasjon på denne innsatsen (avsn.10.2). Aktørmodellen tilsier en studie av sammenhengen mellom interesse/engasjement i kvalitetsspørsmål og aktiviteter knyttet til KBAs myndiggjøring og evaluering av barnehagenes virksomhet (jf. avsn.6.2 og fig.6-1). Empirisk er det lagt vekt på å få fram bestemte mål på KBAs interesse og engasjementet i spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet og hvilken betydning dette har for myndiggjøring og evaluering av barnehagene. Antakelsen påstår at KBAs interesse og engasjement i kvalitetsspørsmål både henger sammen med myndiggjøring og evaluering. Det gjøres nærmere rede for operasjonaliseringen av variabler som antas å indikere KBAs innsats på disse feltene i avsn.3.1 i vedlegget.

Analysen og resultater basert på operasjonaliserte variabler legges til grunn for valg av såkalte 'interesseindikatorer' – eller representantvariabler – og tilsvarende valg av indikatorer på myndiggjøring og evaluering. Representantvariablene brukes i multivariat analyse og er nærmere beskrevet i vedlegget, avsn.3.3. Analyseresultatene sammenfattes og danner avslutningsvis grunnlag for en konklusjon om hvilke trekk som preger KBAs virksomhet.

10.1 Aktuelle trekk ved styringsnivåets innsats

Ut fra aktørmodellen er det sammenheng mellom KBAs interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet, omfang og type myndiggjøring og evaluering overfor barnehagene. Modellen postulerer sammenheng også mellom hhv. myndiggjøring og atferdsevaluering på den ene siden og rollesituasjonen i barnehagen på den andre siden. Rollesituasjonen henger videre sammen

med dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning (jf. avsn.6.2 og kap.8). Dersom styringsnivået formidler uklare budskap og forventninger, kan det oppstå en uklar rollesituasjon som er uheldig for virksomheten i førstelinjen. Det kan bidra til at tjenesteyterne blir usikre, eventuelt at de ”følger sine egne veier” overfor brukerne. På den måten kan styringsnivåets ønsker om forutsigbar og god tjenestekvalitet i førstelinjen undergraves og skape vilkårlighet i tjenesteytingen.

Myndiggjøring og evaluering dreier seg om praktiske tiltak og virkemiddel som kan tydeliggjøre styringsnivåets interesse/engasjement, men også mangelen på det samme. Hvis styringsnivået av ulike grunner er likegyldig eller handlingslammet, kan handlefriheten i førstelinjen bli omfattende og ikke nødvendigvis bra for brukertilpasset tjenesteyting. Myndiggjøring av tjenesteytere kan for øvrig være både positivt og negativt for samhandlingen mellom tjenesteyter og -bruker. For tjenesteyterne kan det være positivt å kunne vise til avgjørelser eller retningslinjer som gjør at de unngår å belaste relasjonen til brukerne unødige.

Utstrakt handlefrihet kan både skyldes myndiggjøring som vitner om interesse og engasjement fra styringsnivåets side, og mangel på det samme. Siden myndiggjøring kan være et ”både-og” for virksomheten i førstelinjen, er det viktig å sette riktige grenser for handlingsrommet. Uregulert handlefrihet kan skape usikre rollesituasjoner og grunnlag for vilkårlige avgjørelser. Det bidrar ikke nødvendigvis til dårlige forhold i den enkelte barnehagen, men det avhenger helt av barnehagens personale. Virksomheten er avhengig av tjenesteytere med tilstrekkelig kunnskap, faglig og menneskelig kompetanse, som evner å utvikle en god brukertilpasset tjenestekvalitet. I noen barnehager kan en uregulert handlefrihet fungere særst godt, i andre mindre bra. Styringsnivået bidrar i slike tilfeller til at virksomheten i førstelinjen får tilfeldige konsekvenser.

Målsettinger om god brukertilpasning i barnehagen stiller derfor krav om handlefrihet regulert ved former for myndiggjøring som bidrar til en avklart og entydig rollesituasjon i førstelinjen. I dette ligger også betydningen av et handlingsrom som gjør det mulig å løse problemer ”her og nå”. Mye tyder på at spontan fleksibilitet er viktig i tilknytning til god brukertilpasset tjenestekvalitet (Bjørndal & Mordal, 1998). Det forutsetter imidlertid en korporativ kultur preget av brukerorientering (jf. avsn.3.3.3).

KBAAs myndiggjøring av barnehageansatte gjelder først og fremst kommunalt eide barnehager. I private barnehager bestemmer private eiere innenfor vanlig lovverk. Det betyr at eierforholdet kan være viktig. Ifølge Szulkin (1989) vil

mellomledere (barnehagestyrere) ha større og mer avklart myndighet i privat virksomhet enn i offentlig. En privat arbeidsgiver har dessuten en direkte interesse i å vektlegge aspekter ved brukertilpasningen. Det kan gi forskjeller mellom privat og offentlig virksomhet i organisering, kontroll- og bruk av incentivsystemer som kan bidra til å tilpasse virksomheten til eksterne krav og situasjoner (Szulkin, 1999). Det kan gi klarere ansvar og myndighet til styrere i private barnehager, sammenliknet med kommunale. Økt likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, finansielt og på andre måter, under en samlet kommunal virksomhet, kan bidra til større likhet i brukervilkår og dermed også i brukerkrav.

10.2 Valg av indikatorer på styringsnivåets innsats

Med mange spørsmål knyttet til KBAs interesse og engasjement i tjenestekvalitet, myndiggjøring og evaluering av barnehagepersonell, er det behov for å redusere antallet operasjonaliserte indikatorer som skal tas med i videre analyser som representantvariabler (jf. avsn.6.6.2). Variabelreduksjonen er basert på resultater av faktoranalyse med varimax rotasjon. Spørsmål om evaluering av personalatferd i barnehagene blir i casestudien basert på vurderingen av barnehageansattes kunnskapsutvikling mht. brukertilpasning og utvikling tilknyttet fagkompetanse, drift og økonomi – foretatt av KBAs daglige leder.²¹²

10.2.1 Resultater knyttet til interesse og engasjement

Som utgangspunkt gis en oversikt over hvordan de 49 programkommunene er fordelt etter aktuelle spørsmål om KBAs interesse og engasjement i tjenestekvalitet (jf. avsn.3.1.3). Tabell 10-1 gir en oversikt over antallet kommuner med bestemte verdier på disse indikatorene. Tallene tyder på at engasjement og aktiviteter for å informere og formidle resultater fra utviklingsprogrammet, har variert og ikke vært på topp i mange kommuner. Daglig leder av KBA i 20 kommuner mener man har vært svært engasjert i å invitere barnehager i kommunen til å delta i utviklingsprogrammet. Derimot er det bare i hhv. 6 og

²¹² Hvis en evaluering skal ha positiv virkning i forhold til foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud, er det rimelig at den også er knyttet til et incentivsystem for barnehageansatte. Slike data mangler i foreliggende materiale. I nye undersøkelser bør det tas med spørsmål som gjør det mulig å vurdere styringsnivåets innsats i forhold til atferdsevaluering og bruk av kontroll- og incentivsystemer. Gode brukerresultater kan ofte være lettere å oppnå på grunnlag av gode incentivsystemer, framfor disiplin ved pågående og formalisert overvåkning og kontroll (Szulkin, 1999). I undersøkelser av KBA i 1990-91 ble det stilt spørsmål blant annet om registrering av foreldreklager, om man vurderte bestemte sider ved barnehagene som gode eller dårlige, og om barnehagepersonell fikk anerkjennelse eller belønning for god innsats. Utvalgsproblemer gjør det imidlertid vanskelig å bruke disse dataene i foreliggende studie.

7 av kommunene det oppgis at man har vært svært engasjert i å orientere om utviklingsprogrammet og formidle erfaringer og resultater til barnehagene. I mange kommuner er informasjonsformidlingen i stor grad overlatt til de enkelte barnehagestyrerne. Sammen med begrenset orientering, kan det tyde på begrenset engasjement fra KBAs side. Det samme tyder tallene om bistand til målformulering og til gjennomføring av tiltak på. Det oppgis at tiltaksbarnehager i 8 kommuner i svært stor grad har fått hjelp til å formulere mål for deltagelse i utviklingsprogrammet, mens det i svært stor grad er gitt hjelp til å gjennomføre tiltak i 7 kommuner.

Tabell 10-1 Antallet kommuner med bestemte kjennetegn på aktuelle indikatorer på styringsnivåets interesse og engasjement i tjenestekvalitet. N=49

Aktuelle indikasjoner på interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet ved KBA:	Antall kommuner:
1 Var svært engasjert i å invitere barnehager til å delta i programtiltak	20
2 Var svært engasjert i å orientere barnehagene om utviklingsprogrammet	6
3 Var svært engasjert i å formidle erfaringer og resultater fra andre barnehager i forbindelse med utviklingsprogrammet	7
4 Har i svært stor grad overlatt til styrere i tiltaksbarnehager å informere øvrig personale om utviklingsprogrammet	17
5 Har i svært stor grad overlatt til styrere i tiltaksbarnehager å informere personale i andre lokale barnehager om utviklingsprogrammet	15
6 Har i svært stor grad hjulpet tiltaksbarnehager med å formulere mål	8
7 Har i svært stor grad hjulpet tiltaksbarnehager med å gjennomføre tiltak	7
8 Høyere prioritering av barnehagesaker under utviklingsprogrammet	19
9 Har anslått behovet for barnehageplasser	33
10 Har utarbeidet barnehageplan og gjennomført brukerundersøkelser	22
11 Har spesielle tiltak for å få flere førskolelærere	28
12 Har etterutdanningsavtale med høgskole	12
13 Har gjennomført kompetansestyrkingstiltak for personale i kommunale og private barnehager	40
14 Har gjennomført kompetansestyrkingstiltak i foreldresamarbeid og brukertilpassing i kommunale barnehager	26
15 Har gjennomført kompetansestyrkingstiltak i foreldresamarbeid og brukertilpassing i private barnehager	18
16 Vurderer kunnskapsnivået mht. brukertilpassing som høyere	48
17 Vurderer kunnskapsnivået mht. drift/økonomi som høyere	34
18 Vurderer kunnskapsnivået mht. kompetanseutvikling som høyere	43
19 Vurderer kunnskapsnivået på alle tre områdene samlet som høyere	32
20 Har minst 50% barnehagedekning for 1-5 åringer m/oppholdstid over 30 timer i uken	11
21 Har i snitt mindre enn 5 barn per årsverk i barnehagene	26
22 Har driftsutgifter per innbygger til kommunale barnehager \geq kr 2000,-	13

Tabellen viser videre at 19 av de 49 kommunene oppgir en høyere prioritering av ressurser til barnehagene i løpet av BFDs utviklingsprogram. To av tre kommuner har anslått behovet for barnehageplasser, og 22 kommuner har både utarbeidet barnehageplan og gjennomført brukerundersøkelser. Videre har 28 kommuner iverksatt spesielle tiltak for å tiltrekke seg flere førskolelærere. Eksempler på slike tiltak er ekstra lønn/lønnstrinn, opparbeiding av en ekstra ferieuke, bruk av rekrutteringsgruppe og gruppeveiledning, tilbud om barnehageplass, bolig, stipend, desentralisert førskolelærerutdanning med utdanningsvikar, kurs- og kompetansetiltak. I alt 12 programkommuner oppgir at de har etterutdanningsavtale med høyskole, mens 40 har gjennomført kompetansestyrt tiltak blant ansatte både i kommunale og private barnehager. Disse tiltakene har vært rettet både mot drift, økonomi, pedagogikk, foreldresamarbeid, personalsamarbeid og brukertilpassing.²¹³ Til sammen 26 kommuner har gjennomført kompetansestyrt tiltak både i foreldresamarbeid og brukertilpassing i kommunale barnehager, 18 i private. Vi antar at kompetansestyrt er viktig, og at det bidrar til å avklare rollesituasjonen i barnehagen. Videre går det fram av tallene at 48 av de 49 programkommunene oppgir økt kunnskapsnivå om brukertilpassing i løpet av programperioden. Det samme oppgir 34 kommuner mht. drift og økonomi og 43 mht. kompetanseutvikling. I 32 kommuner oppgis høyere nivå på alle de tre områdene.

Som et første ledd i å redusere antallet variabler som indikerer KBAs interesse og engasjement i tilknytning til brukertilpasset kvalitet på barnehagetilbudet, foretas en varimax rotert faktoranalyse over de sju første variablene i tabell 10.1. Disse spørsmålene har graderte svar i motsetning til øvrige variabler i tabellen, som er ja/nei eller dummyvariabler. Faktoranalysen gir grunnlag for å velge tre representantvariabler (hhv. nr. 3, 4 og 6) for de dimensjonene som spørsmålene omfatter, nemlig engasjement, informasjonsformidling og bi-stand fra KBA i forbindelse med utviklingsprogrammet (jf. vedl.tab.44).

Barnehagedekningen var minst 50 prosent for barn 1-5 år m/oppholdstid over 30 timer per uke i 11 programkommuner i 1997. SSBs barnehagestatistikk viser at deknningen for plasser med oppholdstid på 31 timer eller mer per uke, i snitt lå på 38 og 28 prosent hhv. for barn 1-5 år og for barn 1-2 år i programkommunene. Dette svarer stort sett til tall for hele landet, som er hhv. 40 og 29 prosent.²¹⁴ Den generelle deknningen av barnehageplasser til barn 1-5 år,

²¹³ Vi minner om at brukertilpassing i tilknytning til utviklingsprogrammet i stor grad var forbundet med behov for deling av barnehageplasser.

²¹⁴ Dette tyder på at utvalget som består av programkommuner, på disse vesentlige punktene ikke skiller seg stort fra bildet vi får, basert på alle landets kommuner. Det samme gjelder også i forhold til foreldrenes tilfredshet med eget barnehagetilbud (jf. avsn.6.4). Programkommunene fordeler seg ellers ulikt mht. en rekke kjennetegn som er av betydning for vårt analyseopplegg.

var i snitt ca. 65 prosent i programkommunene. For barn 1-2 år var den ca. 38 prosent. Tilsvarende tall på landsbasis var hhv. 60 og 40 prosent. Den generelle dekningen omfatter både deltids- og heltidsplasser. Siden det er komplisert å forholde seg til fire forskjellige dekningstall, er det via faktoranalyse valgt en representantvariabel: Den som lader høyest i den første komponenten, viser dekningen av plasser med oppholdstid på 31 timer eller mer per uke, for barn 1-5 år (jf. vedl.tab.45 m/kommentarer). Tabell 10.1 viser ellers at 26 av programkommunene i snitt har mindre enn 5 barn per årsverk. Gjennomsnitt for alle programkommuner er 5,1 barn per årsverk mot 4,7 for hele landet.²¹⁵ Forskjellen mellom programkommunene og kommunene i landet generelt, kan til dels skyldes mål og tiltak iverksatt under utviklingsprogrammet (BFD, 1998).²¹⁶

Tall fra SSB, om kommunenes driftsutgift per innbygger til kommunale barnehager, viser at 13 av de 49 programkommunene i 1997 hadde driftsutgifter til kommunale barnehager på kr 2000,- eller mer per innbygger.²¹⁷ I et neste trinn for å redusere antallet interesseindikatorer, tas variablene i tabell 10.1 – unntatt de som inngår i den førstnevnte faktoranalysen (jf. vedl.tab.44) – med i ytterligere en faktoranalyse (jf. vedl.tab.46). Modellen omfatter da i alt 15 av variablene i tabell 10.1 (nr.8-22). Resultatene av denne analysen gjør det aktuelt å trekke ut 6 representantvariabler, valgt på grunnlag av faktorladninger. Sammen med de tre representantvariablene som er resultatet av den første faktoranalysen basert på variablene nr. 1-7 i tabell 10-1, er listen med representantvariabler til bruk i multivariat analyse som følger (jf. ev. avsn.3.3.1 i vedlegget):

- Engasjement i å formidle erfaringer og resultater fra andre barnehager i forbindelse med utviklingsprogrammet;
- I hvilken grad styrere i tiltaksbarnehager selv må informere personale i andre lokale barnehager om utviklingsprogrammet;
- I hvilken grad tiltaksbarnehager har fått hjelp til å formulere mål for deltagelse i utviklingsprogrammet;

²¹⁵ Antall barn per årsverk i barnehagen er et ofte brukt kvalitetsmål på barnehage tilbud. Ingen av de 49 programkommunene har færre barn i snitt per årsverk enn 3,6. Av programkommunene har fem under 4,0 barn per årsverk, 21 kommuner har fra 4,0 til 4,9 barn per årsverk, mens 13 har fra 5,0 til 5,9 og 10 har 6,0 eller flere. Maksimum er 7,8.

²¹⁶ Flere småbarnsplasser og kostnadsdempende tiltak var sentrale i programmet, sammen med brukertilpasning knyttet til deling av plasser. Forskjellen kan derfor være en følge av programdeltakelse, mer enn en reell forskjell før programmet ble iverksatt.

²¹⁷ Opplysningene i kommuneskjemaet om budsjetterte driftsutgifter i barnehagesektoren i 1997 er ikke brukt. Vista Utredning AS har i etterkant av undersøkelsen påvist at de er upålitelige, til tross for at regnskapskapitlene definisjonsmessig tilsier entydige og sammenlignbare resultater.

- Vurdering av utviklingen i kunnskapsnivå i KBA på tre områder samlet (drift/økonomi, kompetanseutvikling, brukertilpasning);
- Om dekningsgraden for barn 1-5 år m/oppholdstid 31timer eller mer per uke, er over eller under 50 prosent;
- Om det er gjennomført kompetansetiltak i foreldresamarbeid og brukertilpasning i kommunale barnehager;
- Om det er gjennomført kompetansetiltak både i ordinære kommunal og private barnehager;
- Vurdering av utviklingen i kunnskap i KBA om brukertilpasning;
- Om kommunen har gjennomført både brukerundersøkelse og barnehageplan.

10.2.2 Resultater knyttet til myndiggjøring

Variablene som er tilknyttet dette avsnittet er nærmere beskrevet i vedlegget (avsn.3.1.2). En av indikatorene på KBAs myndiggjøring av barnehagene omfatter spørsmål om det føres eget regnskap for hver barnehage, og om det i tilfelle blir ført av kommuneadministrasjonen eller av hver enkelt barnehage. Undersøkelsen viser at egne regnskaper føres for hver barnehage i 46 av de 49 programkommunene. Blant disse 46 kommunene finner vi 9 der barnehagen fører sitt eget regnskap, mens kommuneadministrasjonen har hånd om regnskapet i 37 kommuner. Øvrige indikatorer på myndiggjøring er knyttet til spørsmål om fullmakt til kommunalt eide barnehager.

Tabell 10-2 Antall kommuner som har gitt kommunale barnehager fullmakter på ulike saksområder. N=49

Myndiggjøringsområder i barnehagen:	Alle eller hovedsakelig alle fullmakter er gitt til kommunalt eide barnehager:
Disponering av budsjett	10
Tilsetting i fast stilling	6
Tilsetting i vikariat	13
Valg av kurs og annen etterutdanning for personalet	6
Opptak av nye barn	4

Tabell 10-2 gir en oversikt over hvilke fullmakter de kommunalt eide barnehagene har fått på ulike saksområder. Det framgår av tabellen at barnehagene selv disponerer sitt budsjett i 10 av 49 kommuner. I 13 kommuner bestemmer de alene tilsetting av vikarer, mens de i 6 kommuner selv får bestemme tilsetting i faste stillinger. Valg av kurs og annen etterutdanning for barnehagens personale er tillagt barnehagene i 6 kommuner, mens de får bestemme opptak av nye barn i 4 av kommunene.

En summering av kodeverdiene²¹⁸ på de fem angitte spørsmålene, viser at i alt 9 kommuner kan skilte med verdier fra 15-20 (20 er maksimumsverdi), 30 kommuner har verdier fra 11-14, mens 6 kommuner har en lavere skåre med verdier fra 8-10. Gjennomsnittet ligger på 12 – og medianen=12. Resultatet tyder på en forholdsvis lav grad av overført myndighet til kommunalt eide barnehager på de fem områdene sett under ett.²¹⁹

En faktoranalyse (med varimax rotasjon) på en modell med disse fem variablene, framviser to komponenter som basis for to representantvariabler (jf. vedl.tab.47). Den første gjelder myndighet i tilknytning til tilsetning i faste stillinger i barnehagen, den andre myndighet til eget valg av kurs og annen etterutdanning for barnehagens personale. Sammen med spørsmål om eget regnskap gir dette i alt tre indikatorer på KBAs praktisering av myndiggjøring (jf.avsn.3.3.2 i vedlegget).

10.2.3 Evalueringresultater

Spørsmål som kan knyttes til styringsnivåets vurdering av barnehagens virksomhet med tanke på brukertilpasset tjenestekvalitet, dreier seg om kunnskap i barnehagen om *brukertilpasning*, *drift/økonomi* og *kompetanseutvikling* (jf. avsn.3.1.3 i vedlegget). I samtlige 49 kommuner oppgir daglige ledere ved KBA at kunnskapen om brukertilpasning har økt i barnehagen i løpet av programperioden.

Det samme gjelder 47 kommuner i spørsmål om kompetanseutvikling og 30 kommuner i spørsmål om og drift/økonomi. Evalueringen er dermed positiv i de fleste kommunene. Kunnskapsnivået i barnehagene er vurdert høyere på alle disse tre områdene i 29 kommuner (jf.vedl.tab.48). Siden dette målet skiller mer mellom kommunene, velges det som eneste evalueringsindikator (jf. avsn.3.3.3 i vedlegget). Målet er selvsagt ikke optimalt, men er det som antas å være best anvendelige fra datamaterialet.²²⁰

²¹⁸ Kodeverdiene stiger fra 1 til 4, der 1 betegner all fullmakt til kommunen, 4 betegner all fullmakt til barnehagen, mens 2 og 3 betegner mellomverdier.

²¹⁹ Spørsmålene om overført myndighet på disse fem saksområdene omfatter kun kommunalt eide barnehager.

²²⁰ Daglige ledere av KBA kan i sin vurdering være påvirket av at kunnskapsutviklingen i barnehagene anses som et resultat av innsats fra KBAs side.

10.2.4 Valgte indikatorer – oppsummering

Listen over variabler som er valgt ut som indikatorer på styringsnivåets interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet omfatter i alt 9 representantvariabler. Tre representantvariabler indikerer myndiggjøring og én indikerer evaluering knyttet til kunnskapsutviklingen i barnehagen (avsn.3.3 i vedlegget). Kortbetegnelser for variablene er brukt i presentasjonen av analyseresultater både i avhandlingen og i vedlegget. Representantvariablene er videre omkodet til dummyvariabler med verdier 0 og 1, der 1 representerer høyeste, mest positive verdi, mens 0 gjelder øvrige verdier.

10.3 Analyse på styringsnivået

Søkelyset rettes her mot sammenhengen mellom indikatorer (representantvariabler) på KBAs interesse og engasjement i tjenestekvalitet på den ene siden, og indikatorer (representantvariabler) på myndiggjøring og evaluering av barnehagen på den andre siden. Multivariat analyse gjennomføres med logistisk regresjonsanalyse, basert på fire modeller der interesseindikatorerne går igjen som uavhengige variabler, mens indikatorerne på myndiggjøring og evaluering trekkes inn etter tur som avhengig variabel.

I en første tilnærming gjennom bivariat analyse (jf. vedl.tab.49), kan resultatene tyde på en gjennomgående mangel på sammenheng mellom indikatorer på styringsnivåets interesse/engasjement og indikatorer på myndiggjøring og evaluering som avhengige variabler. I mange tilfeller er også grunnlaget for dårlig til å beregne prosentandeler. Det er imidlertid tre signifikante sammenhenger som kommer til uttrykk i tabellen. Tallene viser en signifikant negativ sammenheng mellom daglig leders vurdering av utviklingen i KBAs kunnskapsnivå på tre områder samlet, og barnehagens myndighet til selv å velge kurs og annen etterutdanning for barnehagens personale. Bare i én av 32 kommuner der KBAs kunnskapsnivå er vurdert samlet som høyere for brukertilpassning, drift/økonomi og kompetanseutvikling, kan barnehagene selv velge kurs og annen etterutdanning. Det samme gjelder i 5 av 48 kommuner dersom kunnskapsnivået i KBA er vurdert som høyere mht. brukertilpassning.

Tabellen viser for øvrig en signifikant positiv sammenheng mellom vurderingen i KBA av eget kunnskapsnivå samlet for tre områder, og kunnskapsnivået i barnehagene samlet for de samme tre områdene. Av tiltak som det ble brukt ressurser på i utviklingsprogrammet, var det nok en del som tok sik-

te på økt kunnskapsnivå i barnehagene, for eksempel ved å gjennomføre kurs og etterutdanning både for ansatte i KBA og i barnehagene. Dermed er det heller ikke uventet å finne en sammenheng mellom KBAs vurdering av kunnskapsutviklingen på de to nivåene.

10.3.1 Multivariat analyse

Logistisk regresjon er basert på fire modeller der de tre indikatorene for myndiggjøring og den ene evalueringsindikatoren (hhv. avsn.3.3.2 og 3.3.3 i vedlegget) er avhengig variabel i hver sin modell, med – i utgangspunktet – ni utvalgte interesseindikatorer som uavhengige variabler (jf. avsn.3.3.1 i vedlegget). Modellene er modifisert på bakgrunn av variabler som forkastes pga. feilpredikering eller kollinearitet (StataCorp, 2001). Bare én av disse fire modellene er signifikant i seg selv (jf. vedl.tab. 50-53). Den viser en klar negativ sammenheng mellom barnehagens kursavgjørelse og vurderingen av KBAs kunnskapsutvikling mht. brukertilpasning, drift/økonomi og kompetanseutvikling (jf. tab.52). Det svarer til resultater fra bivariat analyse. Utover dette resultatet synes det å være lite å hente i spørsmål om sammenhenger mellom interesseindikatorerne og indikatorene på hhv. myndiggjøring og evaluering av barnehager.

Som supplement til logistisk regresjon gjennomføres en kanonisk korrelasjonsanalyse basert på de ni interesseindikatorerne som ett sett av uavhengige (0, 1) variabler, og med de til sammen fire myndiggjørings- og evalueringsindikatorerne som ett sett avhengige (0, 1) variabler.²²¹ Tabell 10-1 viser resultater som støtter opp om bivariat analyse.

²²¹ Interessen retter seg mot en eventuell sammenheng mellom disse to variabelsettene og hvilke av indikatorene som slår signifikant ut. Den underliggende logikken i kanonisk korrelasjonsanalyse bygger på utdrag av lineære variabelkombinasjoner fra hvert variabelsett. Korrelasjonen mellom variabelkombinasjonene blir videre maksimert i kronologisk etterfølgende trinn. Antallet av lineære kombinasjoner som kan trekkes ut (canonical variates) svarer til antallet indikatorer eller variabler i det minste settet - i vårt tilfelle fire. De lineære kombinasjonene representerer vektete summer av to eller flere variabler. Av fire mulige kombinasjonspaar i angitt modell, vurderes her den første funksjonen som gir høyest mulig interkorrelasjon mellom de to variabelsettene. Den andre funksjonen gir den nest høyeste osv., basert på residual varians. Det betyr at kombinasjonene er ortogonalt uavhengige av de andre kombinasjonene som er trukket ut av samme datasett. Denne prosedyren kan sammenliknes med den som blir brukt ved ikke-rotert faktoranalyse, der størrelsen på egenverdien bestemmer valget av dimensjoner. Her er det styrken i sammenhengen mellom de to variabelsettene – den kanoniske korrelasjonen som står i fokus, framfor dimensjoner innenfor et enkelt variabelsett (Hair m.fl., 1992).

Tabell 10-3 Resultater fra første funksjon i kanonisk korrelasjonsanalyse basert på ni interesseindikatorer i ett (uavhengig) variabelsett og til sammen fire vurderingsindikatorer (myndiggjøring og evaluering av førstelinjepersonell) i ett (avhengig) sett. Kanonisk korrelasjon=0,692 (N=49)

Variabelsett:	Coef.	t-stat.	P< t
(Interesseindikatorer – uavhengige variabler):			
Efaringsengasjement (om eng. i form. av erfaringer og resultater)	-1,029	-1,82	0,075
Styrerinformasjon (om overlatt til styrer å inform. andre b.hager)	0,157	0,37	0,715
Målformuleringshjelp (om KBA har gitt hjelp til målformulering)	0,975	1,80	0,078
Kunnskapsutvikling (om høyere kunnsk. i KBA på tre områder)	1,229	3,39	0,001
Dekningsgrad +-50 (dekn.grad for barn 1-5 år, 31t i uken el. mer)	-0,340	-0,76	0,451
Brukerkompetanse (foreldresamarb. og br.tilp. i komm. b.hager)	0,832	2,17	0,035
Ordinærkompetanse (om gj.f. komp.tilt. i ord. komm. og pr. b.h.)	-0,918	-1,91	0,062
Brukerkunnskap (om høyere k.sk.nivå i KBA om brukertilpasn.)	5,420	3,57	0,001
Undersøkelse-plan (om gj.f. både br.und. og b.h.plan.)	0,109	0,32	0,751
(Indikatorer for myndiggjøring og evaluering – avh. variabler):			
Eget regnskap (om hver barnehage fører eget regnskap)	0,997	2,45	0,018
Fasttilsetning (om barnehagen alene får bestemme tils. i fast still.)	-0,027	-0,05	0,960
Kursavgjørelse (om barnehagen alene får best. kurs og etterutd.)	-2,215	-4,32	0,000
Kunnskapsevaluering (om k.sk.niv. er vurdert høyere på tre omr.)	0,938	2,66	0,011

Det er en forholdsvis sterk kanonisk korrelasjon (0,692), og resultatene viser signifikante utslag i tre av de fire variablene i det avhengige variabelsettet. Som i de øvrige analysene er det et sterkt negativt utslag i 'kursavgjørelse'. Signifikant positivt utslag i 'kunnskapsevaluering' svarer også til bivariat analyse og en antydning sammenheng i logistisk regresjon. Et signifikant utslag i myndiggjøringsformen 'eget regnskap' svarer imidlertid ikke til øvrige analyser. Som nevnt er den kanoniske korrelasjonen ganske sterk, men som vist i de øvrige analysene er det først og fremst vurderingen av kunnskapsutviklingen ved KBA som gjennomgående er en virksom interesseindikator i de ulike analysene. At det er negativ sammenheng mellom interesseindikatorer og myndiggjøringen av barnehager når det gjelder avgjørelse om kursvalg, kan muligens forklares ved at økende interesse og engasjement hos KBA gir seg utslag i behov for å ha en viss kontroll med opplæring og kompetanseutvikling i barnehagene. Det er ellers forståelig at det oppstår en positiv sammenheng mellom KBAs anstrengelser for å høyne eget og barnehagens kunnskapsnivå.

10.4 Konklusjon

Dette kapitlet har rettet oppmerksomheten mot trekk som preger virksomheten på overordnet styringsnivå – vurdert av daglige ledere som informanter. Analysene avdekker en viss mangel på systematikk og sammenheng mellom vurderingen av aktiviteter knyttet til KBAs interesse og engasjement i tjenestekvalitet, og vurderingen av bestemte former for myndiggjøring og evaluering av barnehageansattes kunnskapsutvikling. Antakelsen knyttet til KBA som styringsnivå er i dette kapitlet formulert som følger:

Forekomsten av interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet på styringsnivået (KBA), henger sammen med praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinen (barnehagen).

Empirien gir en viss støtte til denne antakelsen, og den indikatoren på KBAs interesse og engasjement som ut fra ulike analyser synes å være mest sentral i denne forbindelse er '*kunnskapsutvikling*', dvs. KBAs vurdering av utviklingen i egen kunnskap om brukertilpasning, drift/økonomi og kompetanseutvikling i løpet av utviklingsprogrammet (1995-1997);

Denne interesseindikatoren viser en signifikant negativ sammenheng med KBAs praktisering av myndiggjøring i form av at barnehagene selv kan foreta kursvalg. Forklaringen på dette kan ligge i at økt kunnskap ved KBA også øker behovet for kontroll med opplæringen av barnehageansatte. Hvis KBA for eksempel mener det er nødvendig å bedre foreldresamarbeidet og brukertilpasningen i barnehagene, er det også forståelig at de ønsker innflytelse på opplæringen. Analysene synes for øvrig å antyde en positiv sammenheng mellom KBAs vurdering av egen kunnskapsutvikling og tilsvarende kunnskapsutvikling hos ansatte i barnehagene. Eventuelt kan det forklares ut fra økt finansiell og menneskelig innsats fra KBAs side for å øke kunnskap og kompetanse blant aktører på begge nivåene. Ut fra det forventes rimeligvis positive resultater på begge hold, og vurdering blir kanskje mer positiv enn det objektivt sett er grunnlag for.

I kanonisk korrelasjonsanalyse gir interesseindikatoren '*brukerkunnskap*' (om KBA har økt sin kunnskap om brukertilpasning) et klart positivt utslag som eventuelt kan forbindes med positive utslag hhv. for myndiggjøring i form av egen regnskapsføring, samt kunnskapsevaluering. Også interesseindikatoren '*brukerkompetanse*' (tiltak i forbindelse med foreldresamarbeid og brukertilpasning i kommunale barnehager) gir et visst positivt utslag i settet av uavhengige variabler i den kanoniske analysen. Det største utslaget i det avheng-

ige variabelsettet er imidlertid negativt og knyttet til myndiggjøring i form av *'kursavgjørelse'*.

Resultatene peker i ulike retninger og gir ikke grunnlag for en klar konklusjon om empirisk støtte til antakelsen som er angitt. Foreløpig velger jeg ikke å tolke dette videre, men kommer tilbake til temaet i senere kapitler.

11 Styringsnivå – Førstelinje: KBA og barnehager

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot relasjonen mellom kommunal barnehageadministrasjon (KBA) som styringsnivå, og barnehager i førstelinjen. Her er sammenhengen mellom bestemte sider ved KBAs virksomhet og innsats i barnehagesektoren på den ene siden og bestemte sider ved virksomheten i barnehagen på den andre siden satt i fokus. Følgende spørsmål er tilknyttet den delen av problemstillingen som omfatter disse to nivåene (jf. avsn. 1.7):

Er det bestemte trekk ved overordnet styringsnivå som kan sies å ha spesiell betydning for tjenestevirksomheten i førstelinjen?

Data om førstelinjenivået (barnehagene) og styringsnivået (KBA) er hentet fra hhv. styrerundersøkelsen og undersøkelsen av KBA, samt årsmeldingsstatistikk om barnehager fra Statistisk sentralbyrå (SSB) – alt for 1997. Informanter er som tidligere beskrevet, hhv. barnehagestyrere og daglige ledere ved KBA. I samsvar med den idealteoretiske aktørmodellen er formålet å undersøke sammenhengen mellom egenskaper og aktiviteter ved KBA som er omhandlet i foregående kapittel, og sider ved virksomheten i barnehagen som er omhandlet i kapittel 8 og 9.²²² Med utgangspunkt i problemstillingen og aktørmodellen, undersøkes følgende antakelse i tilknytning til foreliggende case:

Styringsnivået (KBAs) innsats knyttet til interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet og praktisering av myndiggjøring og evaluering overfor barnehagene, har sammenheng med rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i førstelinjen (barnehagen).

²²² Schul m.fl. (1983) viser til empirisk støtte for at høyere nivå på *støttende lederskap*, gir lavere konflikt-nivå innad i organisasjonen. De viser også til empirisk støtte for følgende hypotese: Jo høyere nivå på *veiledende lederskap*, jo lavere konfliktnivå innad i organisasjonen.

Fordi styringsmakten i private barnehager ligger hos ikke-kommunale eiere, retter vi her oppmerksomheten mot *kommunalt eide barnehager*. KBA, som styringsnivå, har først og fremst et overordnet ansvar for disse. Det tas derfor hensyn til dette siden analysene omfatter spørsmål om myndiggjøring.

Nedenfor skisseres først forbindelsen til den idealteoretiske aktørmodellen (jf. avsn.4.3), før en presentasjon av analyseopplegget. Deretter rettes søkelyset på betydningen av barnehagestyrernes oppfatning av bestemte sider ved KBA. Det gir bakgrunn til spørsmålet om sammenhenger mellom vurderinger gjort hhv. av daglige ledere ved KBA og av barnehagestyrere.

Analyseresultatene oppsummeres og sammenfattes som grunnlag for konklusjon i forhold til den delen av problemstillingen som er kapitlets tema.

11.1 Aktørmodellen og analyseopplegget

Ut fra teorier som i foreliggende studie er knyttet til den valgte aktørmodellen, er det rimelig å anta at interesse og engasjement som KBA viser i spørsmål om tjenestekvalitet, sammen med praktisering av myndiggjøring og evaluering av barnehager som førstelinje, har betydning for barnehagenes virksomhet. Empiriske resultater har vist at styrernes vurdering av rollesituasjonen i barnehagen har sammenheng med deres vurdering av jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning (jf. kap.8). Det samme kan ikke sies om sammenhenger mellom styrernes vurderinger og foreldrenes. Oppgaven i dette kapitlet er å undersøke sammenhengen mellom bestemte trekk ved KBA (interesse, myndiggjøring og evaluering) og barnehagene (rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning). Implisitt i den teoretiske aktørmodellen ligger antakelsen om at innsatsen ved KBA har sammenheng med rollesituasjonen i barnehagen, og at rollesituasjonen i sin tur har betydning for jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning. Dette er utgangspunktet for analyseopplegget som her er begrenset til relasjonen mellom KBA og kommunalt eide barnehager.²²³

Ifølge årsmeldingsstatistikken fra SSB består utvalget av styrere med daglig ansvar for 386 kommunalt eide barnehager. Opplysninger knyttet til hver KBA/kommune, også fra offisiell statistikk, er koplet til styrer/barnehage som analyseenhet. Spørsmål om myndiggjøring og evaluering står sentralt, men utvist interesse og engasjement fra KBAs side kan tenkes å ha direkte betyd-

²²³ Ikke-kommunale barnehager har et annet og – i mange kommuner – nokså løst og fjernt forhold til den kommunale barnehageadministrasjonen, sammenliknet med kommunalt eide barnehager (Mordal, 1997a)

ning for arbeidet som utføres i barnehagene. Både bivariante analyser og multivariat analyse blir brukt for å belyse trekk ved hhv. KBA og barnehagene som er relevante for relasjonen mellom dem.

11.2 Justering av klyngeeffekt

Barnehagene er lokalisert i 49 kommuner, og det kan oppstå visse effekter knyttet til data som er felles for barnehager fra samme kommune, slik som i foreliggende studie. I de logistiske regresjonsanalysene er det korrigert for dette ved å ta hensyn til såkalte klyngeeffekter (StataCorp, 2001).²²⁴ Teknikken berører estimerte standardfeil og varians-covarians-matrisen til estimatorene, men ikke de estimerte koeffisientene.

11.3 Styernes vurdering av trekk ved KBA og barnehage

I relasjonen mellom brukernivå og førstelinje (kap.9), har foreldrenes oppfatning av bestemte forhold i barnehagen vist seg å stå sentralt i forhold til deres vurdering av eget barnehagetilbud. Før analyser av relasjonen mellom førstelinje og styringsnivå, basert på vurderinger hos hhv. barnehagestyrere og KBAs daglige ledere, er det grunn til å analysere relasjonen basert på barnehagestyrernes egen oppfatning av KBAs virksomhet i tilknytning til deres vurdering av rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i barnehagen. Informasjon fra styrerne om KBAs innsats overfor kommunalt eide barnehager gjelder spørsmål knyttet til KBAs rolle i BFDs utviklingsprogram for barnehagesektoren.

11.3.1 Styernes syn på KBA og rollesituasjonen

Aktuelle spørsmål til styrerne er knyttet til om barnehagene har gjennomført tiltak eller ikke under utviklingsprogrammet.²²⁵ Bivariat analyse er utført med 0-1 variabler, fordi det ellers blir svært få eller ingen observasjoner i enkelte undergrupper.²²⁶ Tabell 11-1 omfatter styrere i kommunalt eide barnehager

²²⁴ Ved bruk av en spesiell kommando for å angi klynger, for eksempel barnehager/foreldre med barnehagetilbud i samme kommune, vises det til at observasjoner er uavhengige på tvers av klyngene, men ikke nødvendigvis innenfor hver klynge.

²²⁵ I alt 200 av de kommunalt eide barnehagene i utvalget har gjennomført tiltak, 186 har ikke.

²²⁶ Det mest positive svaret på rolleindikatorerne er gitt verdi=1, øvrige=0. Det samme gjelder for styrernes vurdering av ulike aktiviteter knyttet til KBA.

som har deltatt med tiltak i utviklingsprogrammet. Tallene viser hvor stor prosentandel styrere med det mest positive svaret på hver enkelt av de fire valgte rolleindikatorerne, som også har gitt det mest positive svaret på spørsmål om KBAs innsats overfor barnehagene.

Tabell 11-1 Styrere i kommunalt eide barnehager med tiltak. Prosentandel med mest positivt svar på fire innsatsområder ved KBA, i grupper av styrere med mest positivt svar på hver enkelt av fire utvalgte rolleindikatorer.²²⁷

KBAs innsatsområder som styrerne er stilt spørsmål om:	Andel av dem med det mest positive svaret på angitt KBA-aktivitet i grupper med det mest positive svaret på følgende rolleindikatorer:			
	Felles ideologi	Hensyn i arbeidsmåten	Tjenlig for barna	Mål for samarbeid
Informasjon om programmet (N=63)	25	8*	37	29*
Orientering om hva som skjer(N=61)	23	8*	38	30**
Info om erfaringer og resultater (N=28)	36 *	11 *	32	36**
Om informasj. har vært omfattende (N=26)	23	15***	46*	39**

(Signifikansnivå (chi-Square): * \leq .05, ** \leq .01, *** \leq .001)

Resultatene viser flere positive, signifikante sammenhenger mellom rolleindikatorerne og de aktivitetene ved KBA som styrerne har fått spørsmål om. Spesielt to rolleindikatorer skiller seg ut ('hensyn i arbeidsmåten' og 'mål for samarbeid'). Det er en klart positiv signifikant sammenheng mellom styrernes vurdering av om deres barnehage har klare mål for samarbeidet med foreldrene om virksomheten i barnehagen, og styrernes egen vurdering av KBAs innsats på de områdene de er spurt om. Det samme gjelder i tilknytning til rolleindikatoren som angir at barnehagen er preget av hensynet til andre i måten å arbeide på. Indeksen over rolleindikatorerne (jf. avsn.2.5.3 i vedl.) viser for øvrig klart signifikant positiv sammenheng med styrernes vurdering av de fire innsatsområdene ved KBA.

I kommunalt eide barnehager uten tiltak i utviklingsprogrammet, tyder mye på tilsvarende sammenhenger, men her er noen av gruppene for små for prosentberegning (jf. vedleggstabell 54). Det samme gjelder i tilknytning til rolleindeksen. Generelt går tendensen i positiv retning i alle underlagstabellene, selv om sammenhengen ikke alltid er signifikant. Det gjelder vurderingene hos styrere både i barnehager med og uten tiltak.

²²⁷ Firefeltstabellene som ligger til grunn for resultatene er basert på N=200 barnehager som har deltatt i utviklingsprogrammet med tiltak.

11.3.2 Styrernes syn på KBA og vurdering av jobbtilfredshet

Sammenhengen mellom styrernes vurdering av de fire innsatsområdene ved KBA og deres vurdering mht. indikatorene på jobbtilfredshet i barnehagen, går fram av resultatene i tabell 11-2. Det er signifikant positiv sammenheng mellom styrers vurdering av KBAs innsats mht. informasjon om utviklingsprogrammet, om erfaringer og resultater og omfanget av informasjon, og den tilfredshetsindikatoren som er knyttet til styrernes vurdering av lokaler og uteområder i barnehagen. Tendensen går i samme retning også for sammenhenger mellom styrernes vurdering av hhv. innsatsområder og sosialt miljø i barnehagen, men disse er ikke signifikante. Indeksen over styrernes vurdering av jobbtilfredshet (avsn.2.5.3 i vedl.) viser for øvrig signifikant positiv sammenheng bare med deres egen vurdering av omfanget av KBAs informasjon. Resultatene er muligens et tegn på avstand mellom KBA og barnehagene.

Tabell 11-2 Styrere i kommunalt eide barnehager med tiltak. Prosentandel med mest positivt svar på fire innsatsområder ved KBA, i grupper av styrere med mest positivt svar på hver enkelt av to utvalgte indikatorer på jobbtilfredshet.²²⁸

KBAs innsatsområder som styrerne er stilt spørsmål om:	Andel av dem med det mest positive svaret på angitt KBA-aktivitet i grupper med det mest positive svaret på følgende indikatorer på jobbtilfredshet:	
	Tilfredshet med sosialt miljø	Tilfredshet med fysiske forhold
Informasjon om programmet (N=63)	35	19*
Orientering om hva som skjer (N=61)	31	16
Info om erfaringer og resultater (N=28)	32	25*
Om informasj. har vært omfattende (N=26)	39	31**

Signifikansnivå (chi-Square): * $\leq .05$, ** $\leq .01$, *** $\leq .001$

Bildet er det samme i barnehager uten tiltak. Om det ikke er en signifikant sammenheng, viser den gjennomgående tendensen positive sammenhenger i alle underlagstabellene. Indeksen over tilfredshetsindikatorerne viser en signifikant positiv sammenheng med styrernes vurdering av alle de fire innsatsområdene ved KBA.

11.3.3 Styrernes syn på KBA og vurdering av dugelighet

Tabell 11-3 gir resultater knyttet til styrers vurdering av hhv. KBAs fire innsatsområder og fire utvalgte dugelighetsindikatorerne (jf. avsn.2.5.2 i vedlegget) i barnehager som deltok med tiltak. I disse barnehagene er det signifikant

²²⁸ Firefeltstabellene som ligger til grunn for resultatene er basert på N=200 barnehager som har deltatt i utviklingsprogrammet med tiltak.

positiv sammenheng mellom vurderingen av omfanget av KBAs informasjon og alle de fire dugelighetsindikatorerne. Styrenes vurdering av KBAs innsats mht. å informere om erfaringer og resultater fra andre barnehager, viser signifikant positiv sammenheng med deres vurdering av pedagogisk kompetanse i barnehagen for barn inntil 3 år og barn 3-6 år, samt personalets interesse og vilje til å gå nye veier i utformingen av barnehagens innhold. Positiv signifikans ut fra annen informasjonsinnsats er knyttet til styrenes vurdering av pedagogiske kompetanse for barn 3-6 år. For øvrig går tendensen i samme positive retning i alle underlagstabellene. Dette underbygges ved analyser av sammenhengene mellom indeksen over dugelighetsindikatorerne (avsn.2.5.3 i vedl.) og styrenes vurdering av KBAs fire innsatsområder. Her er det særlig en klar signifikant positiv sammenheng mellom indeksen og styrenes vurdering hhv. av KBAs informasjon om erfaringer og resultater og omfanget av informasjon.

Tabell 11-3 Styrere i kommunalt eide barnehager med tiltak. Prosentandel med mest positivt svar på fire innsatsområder ved KBA, i grupper av styrere med mest positivt svar på hver enkelt av fire utvalgte dugelighetsindikatorer.²²⁹

KBAs innsatsområder som styrerne er stilt spørsmål om:	Andel av dem med det mest positive svaret på angitt KBA-aktivitet i grupper med det mest positive svaret på følgende dugelighetsindikatorer:			
	Funksjonskompetanse	Småpedkompetanse	Storpedkompetanse	Omstillingsvilje
Informasjon om programmet(N=63)	24	11	21**	29
Orientering om hva som skjer (N=61)	25	12	20**	30
Info om erfaringer og resultater (N=28)	25	18*	32***	36*
Om informasj. har vært omfattende (N=26)	35*	27***	39***	46**

Signifikansnivå (chi-Square): * \leq .05, ** \leq .01, *** \leq .001

I barnehager uten tiltak er det få signifikante sammenhenger mellom styrenes vurderinger knyttet hhv. til de fire innsatsområdene ved KBA og dugelighet i barnehagen. De som finnes kommer først og fremst til uttrykk i forbindelse med styrers vurdering av omstillingsviljen i barnehagen. Indeksen viser imidlertid signifikant positiv sammenheng med styrenes vurdering av KBAs informasjon om utviklingsprogrammet og omfanget av informasjonen.

²²⁹ Firefeltstabellene som ligger til grunn for resultatene er basert på N=200 barnehager som har deltatt i utviklingsprogrammet med tiltak.

11.3.4 Styrernes syn på KBA og vurdering av brukertilpasning

I tiltaksbarnehager slår styrernes vurdering av de fire innsatsområdene ved KBA signifikant positivt ut bare for én av to indikatorer på styrernes vurdering av brukertilpasning i barnehagen. Tabell 11-4 viser signifikant positiv sammenheng mellom styrernes vurdering hhv. av hvor nært foreldresamarbeidet er i barnehagen, og deres vurdering av KBAs informasjon om programmet, om erfaringer og resultater fra andre barnehager med tiltak, og omfanget av KBAs informasjon. For øvrig er det en tydelig tendens til positiv sammenheng også med styrernes vurdering av KBAs 'orientering om hva som skjer', men den er ikke signifikant. Resultatene viser ellers ingen sammenheng mellom styrernes vurdering av foreldredeltakelse på barnehagens planleggingsdager og -møter, og deres vurdering av KBAs fire innsatsområder.

Nesten ingen av barnehagene har en klar praksis for denne typen *faktisk* bruk-ermedvirkning.²³⁰ Indeksen over tilpasningsindikatorene viser signifikant positiv sammenheng med styrernes vurdering av KBAs informasjon om erfaringer og resultater, samt omfanget av informasjon. Det er tydeligvis et utslag knyttet til styrernes vurdering av hvor nært foreldresamarbeidet er i deres barnehage. Situasjonen i kommunalt eide barnehager uten tiltak, svarer til bildet fra tiltaksbarnehagene.

Tabell 11-4 Styrere i kommunalt eide barnehager med tiltak. Prosentandel med mest positivt svar på fire innsatsområder ved KBA, i grupper av styrere med mest positivt svar på hver enkelt av to utvalgte indikatorer på brukertilpasning i barnehagen.²³¹

Mest positive svar på KBA-aktivitet:	Andel av dem med det mest positive svaret på angitt KBA-aktivitet i grupper med det mest positive svaret på følgende tilpasningsindikatorer:	
	Nært foreldresamarbeid	Foreldredeltaking
Informasjon om invitasjon (N=63)	30*	2
Orientering om hva som skjer (N=61)	30	2
Info om erfaringer og resultater (N=28)	46**	4
Omfattende informasjon til styrer (N=26)	46**	-

Signifikansnivå (chi-Square): * $\leq .05$, ** $\leq .01$, *** $\leq .001$

²³⁰ Mens styrerne kan forholde seg mer subjektivt til spørsmålet om det er nært foreldresamarbeid i barnehagen, gir spørsmål om faktisk forekommende hendelser selvsagt grunnlag for virkelighetsnære svar.

²³¹ Firefeltstabellene som ligger til grunn for resultatene er basert på N=200 barnehager som har deltatt i utviklingsprogrammet med tiltak.

11.3.5 Konklusjon

De bivariate analysene som foran er basert *kun* på styrernes egne vurderinger av hhv. trekk ved KBAs innsats og forhold i egen barnehage, støtter i hovedsak aktørmodellens antakelse om at styringsnivåets innsats overfor førstelinjen har sammenheng med rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen. Det gjenstår å se om sammenhengen er til stede mellom vurderinger foretatt av KBAs daglige ledere av relevante trekk ved styringsnivået og styrernes vurdering av rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen.

11.4 KBAs egenvurderte innsats og styrernes vurdering

Her skifter analysen fokus fra at styrerne har vurdert både trekk ved KBAs innsats og trekk ved egen barnehage. Analysene blir nå basert på vurderinger foretatt hhv. av daglig leder ved KBA på den ene siden og barnehagestyrere på den andre siden. I motsetning til sammenhengen mellom styrernes vurderinger knyttet til KBA og egen barnehage, tyder bivariate analyser på at det er liten sammenheng mellom vurderinger foretatt hver for seg på disse to nivåene – styringsnivået²³² og førstelinjen²³³. Det viser resultater både fra svært detaljerte bivariate analyser og analyser basert på summerte indekser av vurderinger av styringsnivåets interesse/engasjement, samt praktisering av myndiggjøring og evaluering av barnehagene foretatt av daglige ledere ved KBA på den ene siden, og styrernes vurdering av rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen på den andre siden.

En stor andel kommunalt eide barnehager er for øvrig knyttet til ganske lave skårer både på KBA-indeksene og barnehageindeksene. Relativt få av disse barnehagene har høye skårer på de ulike indeksene. Andelen barnehager med lave styrervurderte indeksskårer som også er underlagt et styringsnivå (KBA) med lave indeksskårer, varierer fra 81-100 prosent (jf. vedl.tab.55). Underlagstabellene viser ingen signifikante sammenhenger mellom disse to settene av indekser.

²³² Indikatorene med verdiene 0 og 1 (jf. avsn.10.2.4/avsn.3.3 i vedl.) er basert på vurderinger foretatt av daglige ledere ved KBA) og summerte indekser over disse (jf. avsn.5.1 i vedl).

²³³ Indikatorene har verdiene 0 og 1 (jf. avsn.8.3.4/avsn.2.5 i vedl.) og bygger på vurderinger foretatt av barnehagestyrere. I analysene er også brukt summerte indekser over indikatorverdiene (jf. avsn.5.2 i vedl).

Resultatene danner et utgangspunkt for tolkningen av resultater fra multivariate analyser. Logistisk regresjon er her supplert med kanonisk korrelasjonsanalyse, og analysene gjennomføres i tråd med den teoretiske aktørmodellen (jf. avsn.6.2). Ved logistisk regresjonsanalyse er det justert for klyngeeffekt via nummer på kommunene (jf. avsn.11.2).²³⁴ Opplegget for analysene tilsier ellers bruk av to sett modeller. I det første settet trekkes indikatorene eller representantvariablene for KBAs praktisering av myndiggjøring og evaluering av barnehagene (vurdert av KBAs daglige ledere) inn som uavhengige variabler, med representantvariablene for rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen (vurdert av styrerne) som avhengige variabler. I det andre modellsettet trekkes indikatorer på KBAs interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet (KBA-vurdert) inn som uavhengige variabler.²³⁵

11.4.1 KBA og styrernes vurdering av rollesituasjonen

I logistisk regresjonsanalyse tilknyttet rollesituasjonen i barnehagen har hver modell innenfor begge modellsettene, én av fire utvalgte rolleindikatorer som avhengig variabel. To av fire modeller fra det første settet er signifikante (jf. vedl.tab.56 og 57). I den første av disse er det signifikant positiv sammenheng mellom 'felles ideologi' i barnehagen og KBAs myndiggjøring av barnehagene i form av egen regnskapsføring. Den andre modellen viser signifikant positiv sammenheng mellom 'mål for foreldresamarbeid' i barnehagen og myndiggjøring i form av at barnehagene selv får tilsette folk i faste stillinger. For øvrig er det ganske sterk signifikant *negativ* sammenheng mellom barnehagens 'mål for foreldresamarbeid' og KBAs myndiggjøring i form av egen 'kursavgjørelse' og likeledes mht. 'kunnskapsevaluering' (jf. vedl.tab.57). De to øvrige modellene i dette settet er ikke signifikante og viser heller ingen signifikante sammenhenger. Resultatene inngår også i tabell 11-5, som mer konsentrert omfatter alle modellene innenfor begge modellsettene.

Høy grad av 'felles ideologi' og full myndiggjøring i form av 'egen regnskapsføring', kan tyde på at dette er barnehager som "står på egne bein". Det samme gjelder barnehager med svært klare mål for foreldresamarbeid og myndighet til selv å ansette personale i faste stillinger.

²³⁴ En slik justering kan være viktig fordi mange av barnehagene er lokalisert i en og samme kommune. Utvalget av barnehager/styrere er lokalisert kun til 49 kommuner.

²³⁵ I dette settet droppes for øvrig indikatoren 'brukerkunnskap' (vurdering om utviklingen i KBAs kunnskap om brukertilpasning). Den gir sammenbrudd i de enkelte modellene fordi den er svært skjevfordelt. Kun 6 observasjoner har verdi=1, de øvrige har verdi=0.

Tabell 11-5 Odds Ratio'er²³⁶ hentet fra ulike logistiske regresjonsmodeller.

Uavhengige variabler:	Utvalgte indikatorer på rollesituasjonen i barnehagen som avhengige variabler:			
	Felles ideologi	Hensyn i arbeidsmåten	Tjenlig for barna	Mål for samarbeid
Indikatorer på styringsnivåets myndiggjøring og evaluering:	²³⁷	²³⁸	²³⁹	²⁴⁰
Eget regnskap	1,965**	1,106	1,275	0,885
Fasttilsetting	1,130	2,510	1,841	2,455**
Kursavgjørelse	0,793	0,196	0,556	0,270*
Kunnskapsevaluering	0,952	0,617	0,868	0,365**
Indikatorer på styringsnivåets interesse og engasjement:	²⁴¹	²⁴²	²⁴³	²⁴⁴
Erfaringsengasjement	0,570*	0,228*	0,733	0,549*
Styrerinformasjon	1,474*	2,506	1,448	1,466
Målformuleringshjelp	1,244	8,804***	1,206	2,520***
Kunnskapsutvikling	0,952	1,671	0,988	0,915
Dekningsgrad +-50	0,532*	0,439	0,916	0,989
Brukerkompetanse	1,918**	2,869	1,687	2,452**
Ordinærkompetanse	0,884	3,803*	1,089	1,616*
Undersøkelse-plan	1,51*	0,978	0,875	1,387

I hver modell inngår som avhengig variabel, én av fire valgte indikatorer på rollesituasjonen i barnehagen, vurdert av styrerne i barnehagen (jf. avsn.2.5.1 i vedlegget). Indikatorer, vurdert av daglige KBA-ledere, mht. styringsnivåets myndiggjøring og evaluering av barnehagen (jf. avsn.3.3.2 og 3.3.3 i vedlegget) og indikatorer på styringsnivåets interesse/engasjement i tjenestekvalitet (jf. avsn.3.3.1 i vedlegget), inngår som uavhengige variabler i hver sin modelltype. N=386 kommunalt eide barnehager (styrere). Justert for klyngeeffekt via nummer på kommunene.

Samtidig kan de negative sammenhengene tyde på at KBA ønsker kontroll med kurs- og etterutdanningstilbud til ansatte i barnehager med svært klare mål for foreldresamarbeid. Kunnskapsevalueringen kan eventuelt være spesielt kritisk overfor mer ”selvstyrte” barnehager. Kanskje drives de mer selv-

²³⁶ Vi minner om at Odds Ratio'er < 1 viser negativ sammenheng med avhengig variabel, og jo lavere tallverdi mindre enn 1, jo sterkere negativ sammenheng. Odds Ratio'er signifikante på nivå <= .05 er merket med *, nivå <= .01 med ** og nivå <= .001 med ***

²³⁷ Log likelihood=-184,33326 Wald chi2(4)=13,94 Prob>chi2=0,0075 Pseudo R2=0,0153

²³⁸ Log likelihood=-51,703615 Wald chi2(4)=2,95 Prob>chi2=0,5663 Pseudo R2=0,0329

²³⁹ Log likelihood=-230,24046 Wald chi2(4)=4,30 Prob>chi2=0,3669 Pseudo R2=0,0134

²⁴⁰ Log likelihood=-165,51326 Wald chi2(4)=18,75 Prob>chi2=0,0009 Pseudo R2=0,0454

²⁴¹ Log likelihood=-181,01949 Wald chi2(8)=31,30 Prob>chi2=0,0001 Pseudo R2=0,0330

²⁴² Log likelihood=- 48,045883 Wald chi2(8)= 54,47 Prob>chi2=0,0000 Pseudo R2=0,1013

²⁴³ Log likelihood=-230,10633 Wald chi2(8)=7,16 Prob>chi2=0,5190 Pseudo R2=0,0140

²⁴⁴ Log likelihood=-166,08722 Wald chi2(8)=21,25 Prob>chi2=0,0065 Pseudo R2=0,0421

stendig enn ønsket fra KBAs side? Resultater fra de fire modellene i det andre modellsettet er også presentert i tabell 11-5. De viser både signifikant positive og negative sammenhenger. Den første er signifikant og viser at KBAs innsats for å øke 'brukerkompetanse' i barnehagene ved å gjennomføre kompetansetiltak (i foreldresamarbeid og brukertilpasning i kommunale barnehager), slår signifikant positivt ut for 'felles ideologi' i barnehagene. Det samme er tilfelle om KBA har overlatt til styrerne i tiltaksbarnehager å informere personalet i andre lokale barnehager om utviklingsprogrammet, og hvis det er gjennomført brukerundersøkelse og utformet barnehageplan i kommunen. Derimot er sammenhengen signifikant *negativ* mellom KBAs 'erfaringsengasjement' (engasjement i å formidle erfaringer og resultater fra utviklingsprogrammet) og 'felles ideologi' i barnehagene. Det gjelder også sammenhengen mellom 'dekningsgrad' og 'felles ideologi'.

Den andre modellen i det andre settet er også signifikant. Den viser klar positiv sammenheng mellom KBAs vurderte bistand i målformulering ved barnehagens deltakelse i utviklingsprogrammet og styrernes vurdering av 'hensyntagen' til hverandre i måten å arbeide på. Det er også en rimelig klar positiv sammenheng mellom 'hensyntagen' i barnehagen og 'ordinærkompetanse' (KBAs vurderte gjennomføring av kompetansetiltak i ordinære kommunale og private barnehager). KBAs engasjement i å formidle erfaringer og resultater fra utviklingsprogrammet til barnehagene viser derimot en klar signifikant *negativ* sammenheng med denne rolleindikatoren. Det samme gjelder i tilknytning til styrernes vurdering av barnehagens målsetting for samarbeidet med foreldrene i den fjerde modellen (som også er signifikant). Denne rolleindikatoren viser ellers signifikant positive utslag i tilknytning til KBA-vurderte indikatorene 'målformuleringshjelp', 'brukerkompetanse' og 'ordinærkompetanse'. Det er viktig å merke seg at denne typen innsats fra KBAs side synes å ha positiv betydning for målrettet foreldresamarbeid i barnehagene. Den tredje modellen i settet er ikke signifikant, og den viser heller ingen signifikante sammenhenger mellom den styrevurderte rolleindikatoren 'tjenlig for barna' og de KBA-vurderte indikatorene.

Som supplement til de logistiske regresjonsanalysene foretas en kanonisk korrelasjonsanalyse av sammenhengen mellom et "samlet" sett av hhv. uavhengige og avhengige variabler basert hhv. på de to modellsettene som er omtalt foran (jf. vedl.tab.58 og 59). Disse analysene underbygger i hovedsak resultatene fra logistisk regresjon, men det er grunn til å påpeke at de kanoniske korrelasjonene er forholdsvis lave (hhv.0,212 og 0,225).

Tolkningen av resultatene er kompleks. KBAs innsats (KBA-vurdert) slår enten ikke ut, eller slår ut i ulike retninger mht. rollesituasjonen i barnehagen

(styrervurdert). Når sammenhengene viser både positive og negative utslag, kan det skyldes mangel på oversikt og måten styringsnivået bruker tilgjengelige ressurser på i sin virksomhet relatert til barnehagene i førstelinjen. Dette omtales nærmere senere.

11.4.2 KBA og styrernes vurdering av jobbtilfredshet

Tabell 11-6 er basert på tilsvarende modeller for logistisk regresjon som brukt i avsnittet foran. De hører inn under de to tidligere skisserte modellsettene, med indikatorer på jobbtilfredshet i barnehagen som avhengig variabel i hver modell.

Den første modellen i det første settet er signifikant, og det framgår av tabellen at det er en signifikant positiv sammenheng mellom styrernes vurdering av det sosiale arbeidsmiljøet i barnehagen og KBAs praktisering av myndiggjøring i form av regnskapsføring. Det tyder på at dette er en form for myndiggjøring som i tillegg til å virke positivt på rolleindikatoren *'felles ideologi'* også har positiv betydning for arbeidsmiljøet i barnehagen. Den andre modellen i det første settet er ikke signifikant, og gir dermed liten grunn til å kommentere resultatene.

Den første modellen i det andre modellsettet er klart signifikant og resultatene viser både positive og negative sammenhenger mellom styrernes vurdering av barnehagens sosiale miljø og KBA-vurderte interesseindikatorer. Negative utslag er knyttet til KBA-vurderte indikatorer på *'erfaringsengasjement'* og *'dekningsgrad'*, mens *'målformuleringshjelp'*, *'brukerkompetanse'* og *'ordinærkompetanse'* gir positive utslag. Det er verdt å merke seg at dette er de samme indikatorene som også gir positive utslag i rolleindikatoren *'mål for foreldresamarbeid'*. Den andre modellen i dette settet er ikke signifikant og viser heller ingen signifikante utslag mellom KBA-vurderte interesseindikatorer og styrernes vurdering av barnehagens lokaler og uteområder.

En supplerende kanonisk korrelasjonsanalyse med KBA-vurderte indikatorer på myndiggjøring og kunnskapsevaluering i et sett med uavhengige variabler og indikatorene på jobbtilfredshet i barnehagen i et sett med avhengige variabler, viser en lav kanoniske korrelasjon på 0,137. Funksjonen antyder signifikante utslag av KBA-vurdert myndiggjøring i kursvalg og styrernes vurdering av barnehagens lokaler og uteområder (jf. vedl.tab.60). Det ene utslaget er positivt, det andre er negativt.

Tabell 11-6 Odds Ratio'er²⁴⁵ hentet fra ulike logistiske regresjonsmodeller.

Uavhengige variabler:	Utvalgte indikatorer på jobbtilfredshet i barnehagen som avhengige variabler:	
	Tilfredshet med sosialt miljø ²⁴⁶	Tilfredshet med fysiske forhold ²⁴⁷
Indikatorer på styringsnivåets myndiggjøring og evaluering:		
Eget regnskap	1,675*	0,816
Fasttilsetting	1,060	1,730
Kursavgjørelse	0,708	0,222**
Kunnskapsevaluering	0,973	0,611
Indikatorer på styringsnivåets interesse og engasjement:		
Erfaringsengasjement	0,616*	0,276
Styrerinformasjon	1,134	0,829
Målformuleringshjelp	1,713*	0,963
Kunnskapsutvikling	1,083	1,277
Dekningsgrad +-50	0,473**	0,789
Brukerkompetanse	1,533*	1,258
Ordinærkompetanse	1,902**	1,491
Undersøkelse-plan	1,290	1,256

I hver modell inngår som avhengig variabel, én av to valgte indikatorer på jobbtilfredshet i barnehagen vurdert av styrerne barnehagen (jf. avsn.2.5.2 i vedlegget). Indikatorer, vurdert av daglige KBA-ledere, mht. styringsnivåets myndiggjøring og evaluering av barnehagen (jf. avsn.3.3.2 og 3.3.3 i vedlegget) og indikatorer på styringsnivåets interesse/engasjement i tjenestetkvalitet (jf. avsn.3.3.1 i vedlegget), inngår som uavhengige variabler i hver sin modelltype. N=386 kommunalt eide barnehager (styrere). Justert for klyngeeffekt via nummer på kommunene.

Siden korrelasjonen er lav er det vanskelig å legge større vekt på resultatet. Tilsvarende analyse der indikatorene på KBA-vurdert interesse og engasjement utgjør settet av uavhengige variabler, viser også en lav kanonisk korrelasjon (0,191). Det er ett signifikant utslag – i settet av avhengige variabler – nemlig for styrers vurdering av om det sosiale arbeidsmiljøet i barnehagen er godt (jf. vedl.tab.61). Kanonisk korrelasjonsanalyse gir liten supplerende informasjon til tolkningen av resultatene.

²⁴⁵ Vi minner om at Odds Ratio'er < 1 viser negativ sammenheng med avhengig variabel, og jo lavere tallverdi mindre enn 1, jo sterkere negativ sammenheng. Odds Ratio'er signifikante på nivå <= .05 er merket med *, nivå <= .01 med ** og nivå <= .001 med ***

²⁴⁶ Log likelihood=-217,23612 Wald chi2(4)=10,43 Prob>chi2=0,0338 Pseudo R2=0,0115

²⁴⁷ Log likelihood=-111,43847 Wald chi2(4)=9,18 Prob>chi2=0,0568 Pseudo R2=0,0315

²⁴⁸ Log likelihood=-213,08032 Wald chi2(8)=35,81 Prob>chi2=0,0000 Pseudo R2=0,0304

²⁴⁹ Log likelihood=-112,12193 Wald chi2(8)=7,82 Prob>chi2=0,4509 Pseudo R2=0,0255

11.4.3 KBA og styrernes vurdering av dugelighet

Analysene er som foran basert på modeller innen to modellsett. Resultatene er presentert i tabell 11-7. Ingen av modellene i det første settet er signifikante (jf. angitte fotnoter til tab.11-7). Én av dem viser et signifikant positivt utslag mellom den KBA-vurderte indikatoren *'eget regnskap'* og den styrer-vurderte dugelighetsindikatoren *'omstillingsvilje'*. Det er interessant, men kan neppe tillegges særlig vekt.

I det andre modellsettet er to modeller signifikante, og det er også bare disse som viser signifikante utslag. Det er signifikant negativ sammenheng mellom styrernes vurdering av *'småpedkompetanse'* (pedagogisk kompetanse for barn inntil 3 år) i barnehagen og den KBA-vurderte interesseindikatoren *'styrer-informasjon'* (i hvilken grad KBA har overlatt til barnehagestyrerne å informere andre barnehager om resultater fra utviklingsprogrammet).

Forklaringen er kanskje knyttet til spørsmål om maktposisjoner, rollebruk og kontrollbehov (jf. avsn.2.4)? Det å overlate informasjonsformidling til styringsnivået kan for øvrig tolkes som likegyldighet fra KBAs side, så vel som noe positivt. For øvrig er det signifikant positiv sammenheng mellom KBA-vurdert *'brukerkompetanse'* (om gjennomført kompetansetiltak i kommunalt eide barnehager) og styrer-vurdert *'omstillingsvilje'* i barnehagen. Men utslaget er ikke stort. Det samme gjelder mellom KBA-vurderte *'undersøkelserplan'* (om gjennomført brukerundersøkelse og utformet barnehageplan) og styringsvurderte *'omstillingsvilje'*. Resultatene tyder likevel på at KBAs kompetansetiltak, gjennomføring av brukerundersøkelser og utforming av barnehageplan i noen grad øker interessen og viljen i barnehagene til å gå nye veier i utformingen av barnehagens innhold.

Supplerende kanoniske korrelasjonsanalyser viser heller ingen sammenheng mellom KBA-vurderte indikatorer på myndiggjøring og kunnskapsevaluering og de respektive styrer-vurderte indikatorene på dugelighet i barnehagen (jf. vedl.tab.62). Den kanoniske korrelasjonen er dessuten svært lav (0,123). Det andre modellsettet antyder signifikante utslag mellom settet av uavhengige og settet av avhengige variabler som svarer til resultatene fra logistisk regresjon (jf. vedl.tab.63), men korrelasjonen er lav (0,211). Det er derfor neppe snakk om særlig sterke sammenhenger. Forklaringen på de ulike positive og negative sammenhengene kan lett bli spekulativ. Det er for eksempel ikke lett å forklare en negativ sammenheng mellom KBA-vurdert gjennomføring av kompetansetiltak og styrernes vurdering av pedagogisk kompetanse for barn inntil 3 år i kommunalt eide barnehager.

Tabell 11-7 Odds Ratio'er hentet fra ulike logistiske regresjonsmodeller.

Uavhengige 'variabler':	De fire indikatorene på personalets dugelighet:			
	Funksjonskompetanse	Småpedkompetanse	Storpedkompetanse	Omstillingsvilje
Indikatorer på styringsnivåets myndiggjøring og evaluering:	²⁵⁰	²⁵¹	²⁵²	²⁵³
Eget regnskap	1,215	1,051	1,175	1,597*
Fasttilsetting	0,907	1,473	1,183	1,283
Kursavgjørelse	0,870	1,288	0,711	0,776
Kunnskapsevaluering	1,121	0,787	0,867	0,738
Indikatorer på styringsnivåets interesse og engasjement:	²⁵⁴	²⁵⁵	²⁵⁶	²⁵⁷
Erfaringsengasjement	1,015	0,539	0,755	0,882
Styrerinformasjon	0,689	0,423*	0,938	1,245
Målformuleringshjelp	1,197	0,317	0,566	1,202
Kunnskapsutvikling	1,876	1,308	1,639	1,003
Dekningsgrad +-50	1,565	1,846	0,982	0,865
Brukerkompetanse	1,443	0,583	0,677	1,551*
Ordinærkompetanse	1,655	1,959	1,240	1,373
Undersøkelse-plan	1,312	0,974	1,570	1,694*

I hver modell inngår som avhengig variabel, én av fire valgte indikatorer på dugelighet i barnehagen (jf. avsn.2.5.2 i vedlegget), vurdert av styrerne. Indikatorer vurdert av daglige KBA-ledere, hhv. på styringsnivåets myndiggjøring og evaluering av barnehagen (jf. avsn.3.3.2 og 3.3.3 i vedlegget) og indikatorer på styringsnivåets interesse/engasjement i tjenestekvalitet (jf. avsn.3.3.1 i vedlegget) inngår som uavhengige variabler i hver sin modelltype. N=386 kommunalt eide barnehager (styrere). Justert for klyngeeffekt via nummer på kommunene.

Dette tyder i tilfelle både på manglende dialog og samsvarende kunnskap om hvilke tiltak som bidrar til økt dugelighet i barnehagen. Kanskje har kompetansetiltakene har vært rettet mot andre områder? Interesse og vilje i barnehagene til 'å gå nye veier' (vurdert av styrerne), gir et visst positivt utslag ut fra KBA-vurdert kompetansetiltak. Alt i alt gir resultatene imidlertid inntrykk av en gjennomgående svak og manglende sammenheng mellom de to variabelsettene.

²⁵⁰ Log likelihood=-171,38157 Wald chi2(4)=1,85 Prob>chi2=0,7634 Pseudo R2=0,0022

²⁵¹ Log likelihood=-109,4944 Wald chi2(4)=1,50 Prob>chi2=0,8268 Pseudo R2=0,0075

²⁵² Log likelihood=-13025597 Wald chi2(4)=0,70 Prob>chi2=0,9518 Pseudo R2=0,0032

²⁵³ Log likelihood=-193,33788 Wald chi2(4)=8,11 Prob>chi2=0,0875 Pseudo R2=0,0117

²⁵⁴ Log likelihood=-166,97115 Wald chi2(8)=31,57 Prob>chi2=0,0001 Pseudo R2=0,0278

²⁵⁵ Log likelihood=-105,42686 Wald chi2(8)=9,01 Prob>chi2=0,3416 Pseudo R2=0,0443

²⁵⁶ Log likelihood=-127,11117 Wald chi2(8)=7,58 Prob>chi2=0,4752 Pseudo R2=0,0273

²⁵⁷ Log likelihood=-191,24785 Wald chi2(8)=24,67 Prob>chi2=0,0018 Pseudo R2=0,0224

11.4.4 KBA og styrenes vurdering av brukertilpasning

Resultatene fra fire logistiske regresjonsmodeller, to for hvert av settene som er skissert foran, er presentert i tabell 11-8.

Tabell 11-8 Odds Ratio'er²⁵⁸ hentet fra ulike logistiske regresjonsmodeller.

Uavhengige variabler:	De to indikatorene på personalets brukertilpasning:	
	Nært foreldresamarbeid ²⁶⁰	Foreldredeltaking ²⁵⁹
Indikatorer på styringsnivåets myndiggjøring og evaluering:		
Eget regnskap	1,321	
Fasttilsetting	1,681	
Kursavgjørelse	0,344***	
Kunnskapsevaluering	0,731	
Indikatorer på styringsnivåets interesse og engasjement:		
Erfaringsengasjement	0,593	
Styrerinformasjon	1,484	
Målformuleringshjelp	1,478	
Kunnskapsutvikling	2,236**	
Dekningsgrad +/-50	0,710	
Brukerkompetanse	1,755*	
Ordinærkompetanse	1,075	
Undersøkelse-plan	1,839*	

I hver modell inngår, som den avhengige variabel, én av to valgte indikatorer på brukertilpasning i barnehagen, vurdert av styrene (jf. avsn.2.5.2 i vedlegget). Indikatorene hhv. på styringsnivåets myndiggjøring/evaluering av barnehageansatte (jf. avsn.3.3.2 og 3.3.3 i vedlegget) og indikatorer på styringsnivåets interesse/engasjement i tjenestekvalitet (jf. avsn.3.3.1 i vedlegget), inngår som uavhengige variabler i hver sin modelltype. N=386 kommunalt eide barnehager (styrere). Justert for klyngeeffekt via nummer på kommunene.

²⁵⁸ Vi minner om at Odds Ratio'er < 1 viser negativ sammenheng med avhengig variabel, og jo lavere tallverdi mindre enn 1, jo sterkere negativ sammenheng. Odds Ratio'er signifikante på nivå <= .05 er merket med *, nivå <= .01 med ** og nivå <= .001 med ***

²⁵⁹ Dette er en vesentlig indikator på brukertilpasning, men det viser seg at bare 3 kommunalt eide barnehager har styrer som sier at utsagnet *Foreldrerepresentanter deltar alltid på barnehagens planleggingsdager/-møter*, passer svært godt for barnehagen. Dermed bryter modellene sammen.

²⁶⁰ Log likelihood=-186,60862 Wald chi2(4)=18.81 Prob>chi2=0,0009 Pseudo R2=0,0254

²⁶¹ Log likelihood=- Wald chi2(4)= Prob>chi2= Pseudo R2=

Bare de to modellene i første modellsett gir tolkbare resultater av sammenhenger mellom KBA-vurderte indikatorer og styrervurderte indikatorer på brukertilpasning i barnehagen. Det er en sterk signifikant negativ sammenheng mellom KBA-vurdert myndiggjøring av barnehagen i form av *'kursvalg'* og styrernes vurdering av hvor *'nært foreldresamarbeid'* det er i barnehagene. Det er forståelig at denne formen for myndiggjøring *ikke* bidrar til nært foreldresamarbeid hvis det undervises i temaer som har lite med spørsmål om brukertilpasning å gjøre. En slik negativ sammenheng kan være følgen av at aktuelle kurs først og fremst setter andre profesjonelle temaer enn foreldresamarbeid og brukertilpasning i fokus. Dette er tidligere antydnet av Bjørndal & Mordal (1998).

Modellen i det andre modellsettet viser signifikant positiv sammenheng mellom styrervurderte *'nært foreldresamarbeid'* og tre KBA-vurderte indikatorer: *'kunnskapsutvikling'* ved KBA (på områder som drift/økonomi, kompetanse og brukertilpasning), *'brukerkompetanse'* (kompetansetiltak i foreldresamarbeid og brukertilpasning i kommunale barnehager) og *'undersøkelse-plan'* (gjennomføring av brukerundersøkelse og utforming av barnehageplan). Dette er blant tiltak som også har vist signifikant positive utslag i forhold til øvrige indikatorer knyttet til barnehagen. Det er fortsatt ikke snakk om sterke utslag, men de antyder at dette er tiltak som kan bidra til et nært foreldresamarbeid i barnehagen.

Kanonisk korrelasjonsanalyse basert på de to modellsettene, underbygger resultater fra logistisk regresjon (jf. vedl.tab.64 og 65). Korrelasjonene er imidlertid lave (hhv. 0,162 og 0,219) og sammenhengene både positive og negative. Gjennomgående er det snakk om forholdsvis svake og manglende sammenhenger mellom KBA-vurderte kjennetegn og styrernes vurdering av brukertilpasning i barnehagen.

11.4.5 Oppsummering

Et gjennomgående trekk ved analysene er at KBA-vurderte indikatorer på myndiggjøring og evaluering, samt interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet, bare delvis samsvarer positivt med barnehagestyrernes vurdering av rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen. Det er relativt få og relativt svake, positive sammenhenger å trekke fram. Imidlertid er det grunn til å peke på KBA-vurderte indikatorer som *'målformuleringshjelp'*, *'brukerkompetanse'*, *'ordinærkompetanse'* og *'brukerundersøkelse-plan'*. Denne typen innsats og tiltak fra KBAs side slår signifikant positivt ut for rolleindikatorer som *'felles ideologi'* og *'mål for for-*

eldresamarbeid', for jobbtilfredshetsindikatoren *'tilfredshet med sosialt miljø'*, for dugelighetsindikatoren *'omstillingsvilje'* og for tilpasningsindikatoren *'nært foreldresamarbeid'* i barnehagene. Men utslagene er små. Derimot er det enkelte til dels ganske sterke, negative utslag fra KBA-vurderte indikatorer på myndiggjøring (*'kursavgjørelse'*) og evaluering (*'kunnskapsevaluering'*), blant annet på den styrervurderte rolleindikatoren *'mål for foreldresamarbeid'* og jobbtilfredshetsindikatoren *'tilfredshet med fysiske forhold'*.

De KBA-vurderte indikatorene *'erfaringsengasjement'* og *'dekningsgrad +/- 50'* gir ellers negative utslag i tilknytning til de styrervurderte rolleindikatorerne *'felles ideologi'* og *'mål for foreldresamarbeid'*, samt til jobbtilfredshetsindikatoren *'tilfredshet med sosialt miljø'*. Dette er resultater som er vanskelige å forklare. Hovedinntrykket er at det gjenstår en del før man kan si at det er godt samsvar mellom KBA-vurderte indikatorer på innsats og tiltak overfor barnehagene, og styrernes vurdering av indikatorer knyttet til rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpassing i barnehagen.

11.5 Konklusjon

Analysen i dette kapitlet har satt søkelyset på trekk ved styringsnivåets virksomhet på den ene siden og trekk ved barnehagens virksomhet på den andre siden. Oppmerksomheten har vært rettet mot følgende spørsmål under problemstillingen:

Er det bestemte trekk ved overordnet styringsnivå som kan sies å ha spesiell betydning for tjenestevirksomheten i førstelinjen?

Oppgaven har vært å finne ut om trekk ved førstelinjens (barnehagens) virksomhet henger sammen med trekk knyttet til innsats og tiltak på styringsnivå (KBA). Antakelsen er basert på den idealteoretiske aktørmodellen (jf. avsn.6.2) og er ut fra problemstillingen (avsn.1.7) formulert som følger:

Styringsnivåets (KBAs) innsats, knyttet til interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet og praktisering av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen (barnehagene), har sammenheng med rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpassing i førstelinjen (barnehagene).

I tråd med aktørmodellen viser resultatene at det er en positiv sammenheng mellom styrernes vurdering av innsatsområder ved KBA og deres vurdering av rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpassing i barnehagen

(avsn.11.3). Dette er ikke så overraskende, siden utgangspunktet for analysene er styrernes egne og subjektive vurderinger. Hvis analysene derimot baseres på KBA-vurderte indikatorer på styringsnivåets innsats og aktivitet i tilknytning til barnehagene og styrernes vurdering av relevante forhold i barnehagen, er bildet ikke like klart. Det er visse, men forholdsvis svake signifikant positive sammenhenger mellom KBA-vurderte indikasjoner på interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet og KBAs praktisering av myndiggjøring og evaluering av barnehager på den ene siden, og styrer-vurderte indikatorer på rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen på den andre siden. Samtidig viser analysene at det også er en del sterkere negative sammenhenger. Den empiriske støtten basert på analyser av KBA-vurderte og styrervurderte indikatorer på trekk hhv. ved styringsnivå og førstelinje, må derfor sies å være begrenset i tilknytning til positive sammenhenger.

Det er likevel grunn til å framheve at enkelte KBA-vurderte indikatorer gir signifikant positive utslag i styrervurderte indikatorer. Dette er KBA-vurderte indikatorer som *'målformuleringshjelp'*, *'brukerkompetanse'*, *'ordinærkompetanse'* og *'brukerundersøkelse-plan'* som gir positive utslag i styrervurderte rolleindikatorer som *'felles ideologi'* og *'mål for foreldresamarbeid'*, jobbtilfredshetsindikatoren *'tilfredshet med sosialt miljø'*, dugelighetsindikatoren *'omstillingsvilje'* og tilpasningsindikatoren *'nært foreldresamarbeid'*. Sammenhengene er svake, men tyder på at innsats og tiltak fra KBAs side på disse feltene kan virke positivt på områder i barnehagen som antas å berøre brukerne.

Det synes imidlertid lite fornuftig å gå inn i detaljerte tolkninger av enkeltresultater. KBAs myndiggjøring i form av *'kursvalg'*, gir for eksempel negativt utslag i styrernes vurdering av barnehagens samarbeid med foreldrene. Forklaringen kan som før nevnt, ha å gjøre med ulike oppfatninger ved KBA og i barnehagene, om hva som er viktig både mht. kursinnhold og opplæring og mht. brukertilpasning. Kanskje har det også noe å gjøre med mangel på tiltro og ønsker om kontroll fra KBAs side.

Det er et poeng at mangelen på samsvar for øvrig, opptrer i forbindelse med vurderinger som gjøres av daglig ledere på de to nivåene. Ut fra den ideelle og teoretiske aktørmodellen tyder det på en kommunikasjonsbrist, en mangel på dialog om brukerrelevante spørsmål. Når relasjonen mellom de to nivåene synes lite preget av aktiviteter med systematisk sikte på en brukertilpasset virksomhet i barnehagene, kan det ha ulike forklaringer. Det kan være at dialogen mellom KBA og barnehagene ikke er rettet inn mot saksfelt som har spesiell betydning for brukerne, at KBA mangler konkret kunnskap om hvil-

ken virkning tiltak og aktiviteter ved KBA kan ha på virksomheten i barnehagene. Mye kan skyldes mangel på ressurser til virkemiddel og tiltak som fremmer en ønsket virksomhet i barnehagene. Eventuelt kan virkemiddel som tas i bruk være lite effektive. Videre kan en forklaring være knyttet til maktforholdet mellom KBA og barnehagene. Med sterke profesjoner i barnehagene er det kanskje ikke like lett alltid for KBA å etablere tilstrekkelig autoritet i tilknytning til krav om en mer brukerrettet virksomhet. Mye vil da være avhengig av konkret brukerkunnskap, evne og vilje til brukertilpassning hos personalet i barnehagen.

Mangel på samsvar kan peke i retning av fenomenet "løs kopling" (jf. avsn.4,5) som det er nærliggende å forbinde med tendensen til sviktende kommunikasjon og dialog mellom nivåene. I tillegg til at KBA i egen virksomhet er preget av mangel på strategi, systematikk og sammenheng mellom angitte aktiviteter (jf. kap.10), er det heller ikke godt samsvar mellom KBA-vurderte og styrervurderte indikatorer på trekk hhv. ved KBA og barnehagene. I tilknytning til den idealteoretiske aktørmodellen er funnet av mangel på samsvar mellom nivåene interessant. Det er liten tvil om at slikt samsvar ideelt burde finnes på saksområder med klart fastsatte mål for virksomheten. Når det ikke er tilfellet, viser det avvik mellom realiteter og en idealtypisk modell. Det underbygges av samsvaret mellom aktørers subjektive vurderinger om forhold på eget og neste nivå. Konklusjonen blir derfor knyttet til en relativt gjennomgående mangel på målrettet virksomhet og kunnskap om brukertilpasset tjenestekvalitet på de to aktørnivåene. Det synes relevant å stille spørsmål om i hvilken grad resultatene peker på betydningen av strategisk arbeid og kommunikasjon innenfor, og mellom nivåene, om brukerrelaterte temaer.

12 Styringsnivå – førstelinje – brukere

I dette kapitlet gjennomføres analyser over tre aktørnivåer. De er rettet mot den overordnede problemstillingen angitt ved dette spørsmålet (jf. avsn.1.7):

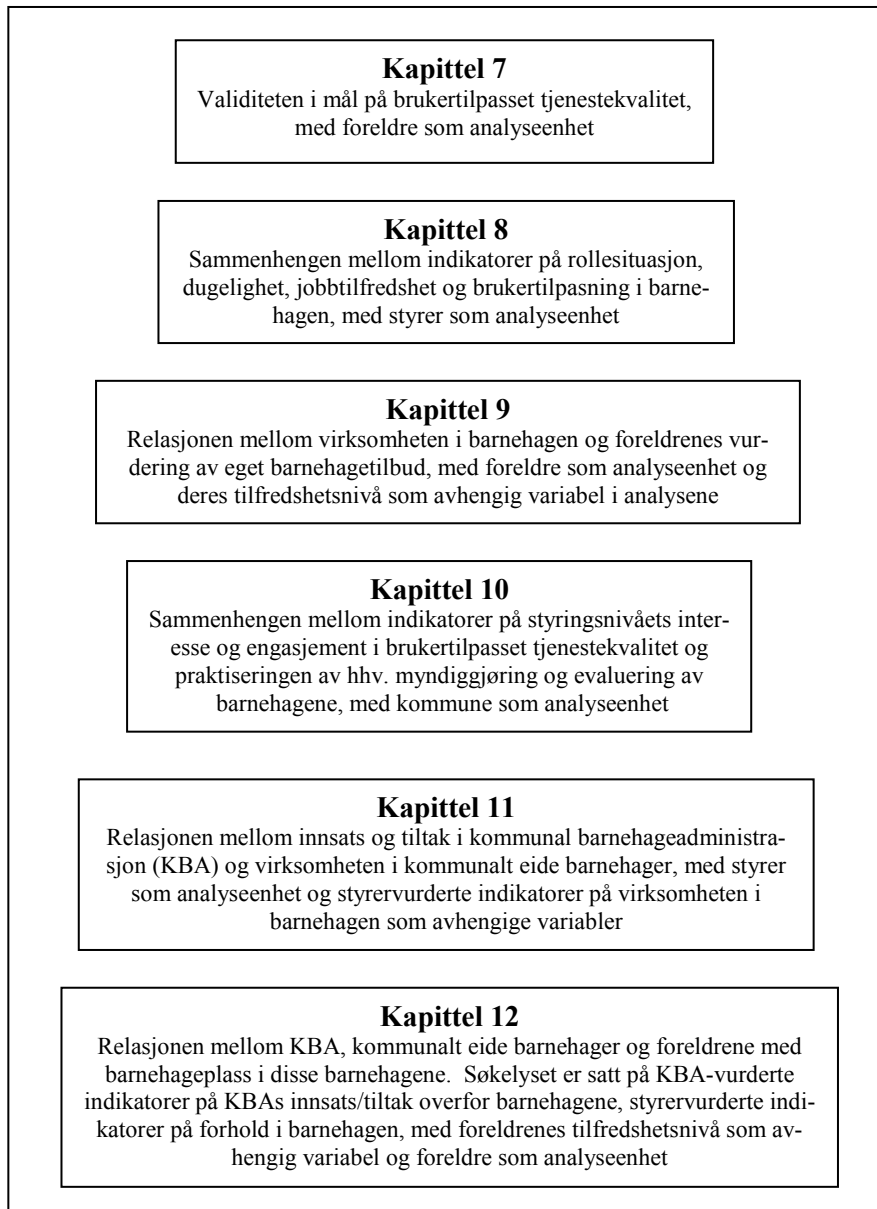
I hvilken grad bidrar bestemte trekk ved overordnet styringsnivå til variasjoner i førstelinjens tjenestevirksomhet, og i hvilken grad gir dette seg utslag i brukernes vurdering av tjenestetilbudet?

Dette er en omfattende problemstilling. Alle tre nivåene i den teoretiske aktørmodellen trekkes inn, med brukernes vurdering av tjenestetilbudet som avhengig variabel. Foreldre er enhet i analysene, og utvalget består av foreldre med barnehageplass i kommunalt eide barnehager,²⁶² lokalisert i 49 kommuner (jf. avsn.6.3). Spørsmålet er om brukernes/foreldrenes vurdering varierer med bestemte trekk knyttet til førstelinjen/barnehagene (jf. avsn.8.2.3) og styringsnivået/KBA (jf. avsn.10.2.4) – slik disse er vurdert hhv. av barnehagestyrere og daglige ledere ved KBA. Antakelsen er:

Styringsnivåets (KBAs) innsats knyttet til interesse og engasjement for brukertilpasset tjenestekvalitet har – sammen med praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen (barnehagene) – sammenheng med rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i førstelinjen (barnehagene), noe som igjen har sammenheng med brukernes (foreldrenes) vurdering av eget tjenestetilbud.

De empiriske analysene er basert på datakilder, resultater og konklusjoner fra de fem foregående kapitlene. Figur 12-1 gir en oversikt over temaene som er omhandlet i hvert enkelt av de empiriske kapitlene, inkludert dette.

²⁶² Begrunnelsen er som angitt i kapittel 11. KBA har arbeidsgiveransvar for kommunalt eide barnehager, ikke-kommunalt eide barnehager har annen arbeidsgiver og dermed også et annet og løsere forhold til KBA enn de kommunalt eide barnehagene. Dette har selvsagt betydning for relasjonen mellom KBA og barnehager som KBA har, og ikke har, arbeidsgiveransvar for.

Figur 12-1 Oversikt over temaer omhandlet i de empiriske kapitlene – kap.7-12.

For analyser i dette kapitlet er opplysninger om og fra styringsnivået (KBA) koplet til data fra førstelinjen (barnehager/styrere) og videre til data fra foreldre, og er dermed lagt til som kjennetegn ved foreldrene.²⁶³ I en helhetlig og multivariat analyse benyttes de samme indikatorene som er brukt i analyser knyttet hhv. til barnehager og KBA (jf. kap.8 og 10). Her er imidlertid brukertilpasset tjenestekvalitet som undersøkelsestema satt i fokus, målt ved foreldrenes generelle tilfredshet med eget barnehage tilbud (jf. kap.7).

Analyseresultatene oppsummeres, sammenfattes og danner grunnlaget for en hovedkonklusjon i forhold til problemstillingen for den helhetlige studien, slik framstillingen gir rom for i dette kapitlet.

12.1 En helhetlig tilnærming

Resultatene fra analyser som er gjennomført i foregående kapitler, antyder en større eller mindre mangel på samsvar mellom vurderinger foretatt av aktører på ulike nivåer. Ut fra den teoretiske aktørmodellen er oppgaven her å foreta analyser der KBA-vurderte indikatorer og styrervurderte indikatorer er koplet til foreldrene som kjennetegn ved deres barnehage tilbud. Disse indikatorene er å anse som uavhengige variabler i analyser der foreldrenes samlede vurdering av eget barnehage tilbud inngår som avhengig variabel. Siden det er snakk om svært mange uavhengige variabler, anvendes også enklere additive indekser. Analysemetoder er logistisk regresjon og vanlig regresjon anvendt i tilknytning til en enkel stianalyse. De enkelte indikatorene er gitt en enkel form som dummyvariable (0,1) for å gjøre analysene minst mulig kompliserte. I tillegg til at det er mange variabler som trekkes inn, må resultatene ses på med et visst forbehold. Det er også grunn til å peke på at studien i denne sammenheng er mer eksplorerende enn dokumenterende.

12.1.1 Logistisk regresjon

Tabell 12-1 viser resultater fra en modell justert for klyngeeffekt via kommunenummer (jf. avsn.11.3)²⁶⁴ og basert på hhv. styrervurderte indikatorer (jf. avsn.2.5 i vedl.) og KBA-vurderte indikatorer (jf. avsn.3.3 i vedl.) som uav-

²⁶³ Det betyr at foreldre som er bosatt i samme kommune, er tilkoplet samme verdier på KBA-indikatorene, og at foreldre med barn i samme barnehage er tilkoplet samme verdier på indikatorene for rollesituasjon, jobbtfredshet, dugelighet og tilpasning i barnehagen. Foreldre og styrere som ikke matcher hverandre faller dermed ut.

²⁶⁴ Denne justeringen bidrar til en reduksjon i standardfeilen, og gir flere signifikante resultater enn en tilsvarende ikke-justert analyse.

hengige variabler.²⁶⁵ Målet på foreldrenes samlede vurdering går inn som avhengig variabel (jf. kap.7).²⁶⁶

Tabell 12-1 Resultater fra en logistisk regresjonsmodell med generell foreldretilfredshet som avhengig variabel og indikatorer knyttet til KBA og barnehage som uavhengige variabler.

N=592 (foreldre) Justert for klyngeeffekt via nummer på kommunene.

Foreldretilfredshet (avhengig variabel)	Odds Ratio	Z	P> z
KBAs engasjement i å formidle erfaringer og resultater	1,092	0,27	0,787
Latt styrere formidle informasjon til andre barnehager	1,378	1,34	0,181
Gitt hjelp til målformulering til tiltaksbarnehager	1,048	0,21	0,837
Vurderer kunnskapsnivået i KBA som høyere på tre områder	1,027	0,13	0,900
Dekningsgrad for barn 1-5 år m/oppholdstid over 30 t/uke +-50	0,845	-0,69	0,492
Gj.ført komp.tiltak i for.samarb.og brukertilp. i komm. b.hager	0,971	-0,15	0,880
Gj.ført kompetansetiltak i ordinære komm. og priv. barnehager	1,034	0,17	0,868
Gj.ført både brukerundersøkelse og barnehageplan i kommunen	1,423	1,60	0,109
Eget regnskap føres i hver barehage	0,932	-0,31	0,753
Fasttilsetning bestemt alene av barnehagen	2,055	2,14	0,033
Kursavgjørelse tas alene av barnehagen	1,186	0,73	0,467
KBAs vurdering av kunnsk.nivået i barnehagene på tre områder	1,312	1,59	0,111
Felles ideologi om hvordan barnehagen bør fungere	1,073	0,31	0,753
Hensynet til andre ansattes mening om måten å arbeide på	1,426	0,79	0,429
Arbeidet i barnehagen bestemt etter hva som tjener barna	1,252	1,08	0,280
Klare mål for å framskaffe kunnskap om foreldrenes syn	1,138	0,37	0,714
Styrers tilfredshet med sosialt arbeidsmiljø i barnehagen	0,861	-0,59	0,553
Styrers tilfredshet med lokaler og uteområde i barnehagen	0,742	-0,89	0,372
Kompetanse i behandlingen av barn med funksjonshemming	1,399	1,10	0,270
Pedagogisk kompetanse mht. barn inntil 3 år	0,650	-1,46	0,143
Pedagogisk kompetanse mht. barn 3-6 år	1,078	0,27	0,787
Interesse og vilje til å gå nye veier i barnehagens virksomhet	1,060	0,22	0,826
Nært samarbeid med foreldrene i barnehagen	1,159	0,57	0,571
Foreldredeltakelse på barnehagens planlegg.dager og -møter	0,528	-1,09	0,275

Log likelihood=-389,46942 Wald chi(24)=85,98 Prob>chi2=0,0000 Pseudo R2=0,0217

Tabell 12-1 viser resultater fra en modell der KBA-vurderte indikatorer representerer åtte dimensjoner²⁶⁷ knyttet til KBAs interesse og engasjement i tjenestekvalitet, samt tre indikatorer på myndiggjøring og én på evaluering av

²⁶⁵ Dette er dummyvariabler basert på 1="den beste"/"den høyeste" verdien, øvrige=0.

²⁶⁶ Variabelen er en dummyvariabel der 1=svært fornøyd, 0=øvrige verdier. Som nevnt innledningsvis, er det lagt et antatt kvalitativt skille mellom avmerking for kodeverdi 'svært fornøyd' og øvrige kodeverdier (jf. avsn.1.1.1).

²⁶⁷ En av ni valgte indikatorer er trukket ut pga. kollinearitet (vurderingen av kunnskapsutviklingen i KBA om brukertilpassning)

barnehagene. De er trukket fram ved faktoranalyse med varimax rotasjon (jf. kap.3 i vedl.). Styrervurderte indikatorer er tilknyttet rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i barnehagen. Disse indikatorene er også trukket fram ved faktoranalyse med varimax rotasjon (jf. kap.2 i vedl.) og er uavhengige variabler sammen med de KBA-vurderte indikatorene. Modellen er signifikant, og resultatene viser at bare én av de uavhengig variablene gir signifikant og positivt utslag i foreldrenes vurdering. Modellen kan modifiseres, for eksempel ved å trekke bort variabler med lav Z-verdi, men resultatet endrer seg ikke vesentlig. Selv i modeller med et svært redusert antall uavhengige variabler er det fortsatt bare spørsmålet om myndiggjøring i form av at barnehagen selv foretar faste tilsetninger, som slår signifikant ut.

En modell basert på additive indekser, der skåren er lik summen av de uavhengige 0-1variablene knyttet hhv. til KBA (jf. avsn.5.1 i vedl.) og barnehagene (jf. avsn.5.2 i vedl.), med foreldrevurdering som avhengig "0-1 variabel", er ikke signifikant. Ved å fjerne to av de uavhengige indeksene med svært lav Z-verdi, framstår en signifikant modell der indeksen for KBA-vurderte interesseindikatorer gir et signifikant positivt utslag i foreldrevurderingen, mens indeksen for KBA-vurderte myndiggjøringsindikatorer gir negativt utslag (jf. vedl.tab.66). Kontroll av kollinearitet og multikollinearitet tyder ikke på at dette er problemer som kan forrykke bildet av manglende sammenheng mellom foreldrenes vurdering og hhv. styrervurderte og KBA-vurderte indikatorer på trekk ved barnehage og KBA.

12.1.2 Stianalyse

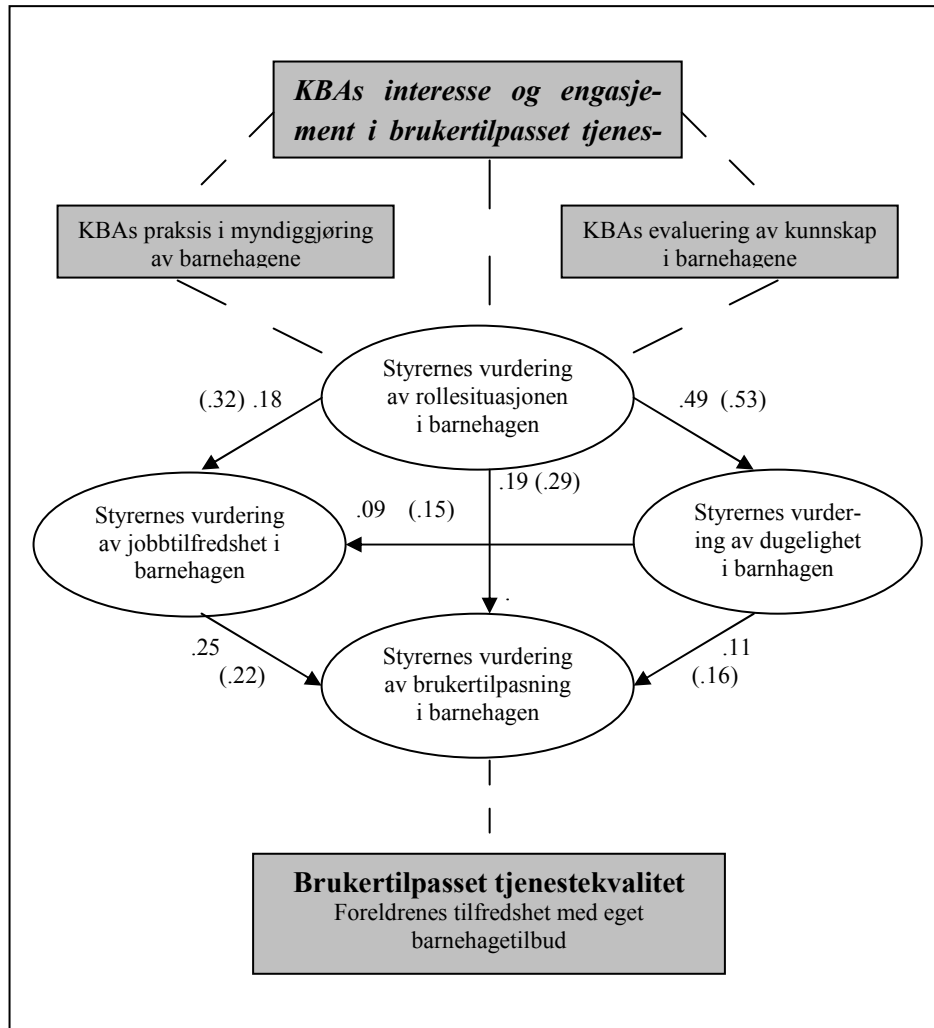
De summerte indeksene knyttet til KBA og barnehage (jf. hhv. avsn.5.1 og 5.2 i vedl.) brukes også i en enkel stianalyse. Den kan gi et bilde over forekomsten av signifikante sammenhenger de enkelte indeksene imellom, og i tilknytning til foreldrenes vurdering, slik denne opprinnelig er målt ved en 7-delt skala. Analysen er utført trinnvis som lineær (multippel) regresjon i statistikkprogrammet Stata,²⁶⁸ med justering av klyngeeffekt via kommunenummer. Interesseindeksen (KBA-vurderte indikatorer) forekommer bare som uavhengig (eksogen) variabel i en modell der de øvrige indeksvariablene (to KBA-indekser og fire barnehageindekser (basert på styrervurderte indikatorer) inngår i et modellhierarki og opptrer både som avhengige og uavhengige (endogene) variabler som påvirkes (Ringdal, 2001). Den siste variabelen er foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud og opptrer bare som den avhengige variabelen, undersøkelsestemaet. Den statistiske modellen (jf.

²⁶⁸ Regression with robust standard errors.

avsn.5.4 i vedl.) svarer i hovedsak til studiens idealteoretiske aktørmodell. Signifikante sammenhenger er gitt ved ustandardiserte koeffisienter og standardiserte i parantes (jf. Ringdal, 2001).

Figur 12-2 Stianalyse basert på summerte indekser knyttet til KBA og barnehage og til foreldres vurdering av eget barnehage tilbud.

N=592 (foreldre) Justert for klyngeeffekt via nummer på kommunene.



Figuren gir et sammenfattende grafisk bilde, der brutte linjer antyder mangel på signifikante sammenhenger. Piler er angitt med signifikante koeffisienter som framkom i analysen. I en tilspisset form svarer resultatene fra stianalysen til øvrige analyseresultater som er presentert i empiriske kapitler foran. Basert på de summerte indeksene over KBA-vurderte og styrervurderte indikatorer knyttet hhv. til styringsnivå og barnehage, spores ingen signifikante sammenhenger mellom indeksene basert på KBA-vurderte indikatorer og styrervurderte indikatorer på hhv. rollesituasjon, dugelighet, jobbtfredshet og brukertilpasning i barnehagen. Det er heller ingen signifikante sammenhenger mellom de styrervurderte trekkene ved barnehagen og foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud.

De signifikante sammenhengene er knyttet til førstelinjenivået, dvs. til indeksene over styrervurderte indikatorer på rollesituasjon, dugelighet, jobbtfredshet og brukertilpasning i barnehagen. Beregninger basert på de standardiserte koeffisientene (jf. avsn.5.4 i vedl.) som er angitt i figuren, viser at samlet direkte og indirekte effekt av rollesituasjonen på brukertilpasningen er 0,46, herav den direkte effekten på 0.29 (Ringdal, 2001). Slik dugeligheten i barnehagen er vurdert, har den i denne modellen en direkte effekt på brukertilpasningen på 0.16 og en minimal indirekte effekt via jobbtfredshet på 0.01 (0.09×0.16). Slik jobbtfredshet er vurdert gjennom indeks, framkommer en direkte effekt på brukertilpasningen på 0.22. Basert på styrernes vurderinger synes rollesituasjonen ut fra denne analysen å være spesielt viktig for brukertilpasningen, med en indirekte effekt også via dugelighet og jobbtfredshet. Det kan ellers være grunn til å merke seg at jobbtfredshet har en større direkte effekt på brukertilpasningen enn på dugeligheten, slik dette er vurdert av styrerne. Som nevnt, viser analysen imidlertid ingen signifikante sammenhenger mellom foreldrenes samlede vurdering av eget barnehagetilbud og indeksene basert på styrervurderte indikatorer på rollesituasjon, dugelighet, jobbtfredshet og brukertilpasning i barnehagen.

12.2 Konklusjon

I dette kapitlet er analysene knyttet til en overordnet problemstilling, formulert som følger:

I hvilken grad bidrar bestemte trekk ved overordnet styringsnivå til variasjoner i førstelinjens tjenestevirksomhet, og i hvilken grad gir dette seg utslag i brukernes vurdering av tjenestetilbudet?

Til denne problemstillingen er knyttet følgende antakelse:

Styringsnivåets innsats knyttet til interessen og engasjementet for brukertilpasset tjenestekvalitet har – sammen med praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen – sammenheng med rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen, noe som igjen har sammenheng med brukernes vurdering av eget tjenestetilbud.

Resultater fra de empiriske analysene av barnehagematerialet er preget av en mangel på systematikk og sammenheng på styringsnivået, mellom KBA-vurderte indikatorer på interesse/engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet på den ene siden og praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av barnehagene på den andre siden.

Relasjonen mellom styringsnivå og førstelinje er preget av signifikant positive, men svake sammenhenger mellom enkelte KBA-vurderte indikatorer knyttet til innsats og tiltak på styringsnivået, og styrervurderte indikatorer på forhold i førstelinjen. Denne relasjonen er også preget av en del sterkere negative sammenhenger mellom KBA-vurderte og styrervurderte indikatorer knyttet til hhv. styringsnivå og førstelinje. Siden det her er snakk både om positive og negative sammenhenger, kan dette være noe av forklaringen på at stianalysen – basert på additive indekser av hhv. KBA-vurderte og styrervurderte indikatorer – ikke viser signifikante sammenhenger i tilknytning til disse to nivåene.

Ulike analyser – også stianalysen – viser at det innen førstelinjen er signifikante sammenhenger mellom styrervurderte indikatorer på rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning.

Relasjonen mellom førstelinjen og brukerne er preget av mangel på sammenheng mellom foreldrenes samlede vurdering av eget barnehagetilbud og styrernes vurdering av indikatorer på rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i barnehagen. Dette er også resultatet fra stianalysen. Den viser ingen sammenheng mellom en samlet foreldrevurdering og øvrige variabler i modellen.

Når dette er sagt er det viktig å peke på at de fleste foreldre er rimelig godt fornøyd med eget barnehagetilbud. En samlet vurdering fra deres side har klar sammenheng med hvordan de opplever at barna har det i barnehagen, og hvordan de selv blir møtt. Data viser også positive sammenhenger mellom styrervurderte indikatorer knyttet til barnehagen og styrernes egen vurdering av indikatorer på KBAs innsats og tiltak overfor egen barnehage.

Resultatene tyder imidlertid på en brist i kommunikasjonen mellom de ulike nivåene. Stianalysen gir i en tilspisset form, bilde av virksomheter i førstelinjen og på styringsnivået, som i stor grad "lever sine egne liv". De har liten direkte kontakt med brukernes egen vurdering av barnehagetilbudet som mål på brukertilpasset tjenestekvalitet.

I den grad antakelsen om sammenheng mellom foreldrenes tilfredshetsnivå og angitte kjennetegn ved de øvrige to aktørnivåene er analysert ut fra vurderinger foretatt innenfor hvert enkelt nivå, gir resultatene en begrenset empirisk støtte. Sammenhengen mellom nivåene er forankret i subjektive vurderinger – hos styrerne knyttet til eget nivå og styringsnivået, og hos foreldrene knyttet til egne vurderinger av tilbudet og av forhold i barnehagen.

Dette gir perspektiver til behovet for en mer systematisk og strategisk tilrettelagt virksomhet for å sikre god brukertilpasset kvalitet på barnehagetilbud. Tilfeldigheter og problemer knyttet til koplingen av data over flere nivåer kan spille en rolle for resultatbildet som er presentert i denne eksplorative studien. Det kreves nye studier for eventuelt å konfirmere eller forkaste funn som er presentert. Mye tyder på at studien har avdekket et substansielt fenomen, en "missing link" eller en svikt mellom nivåenes oppfatning av spørsmål som har betydning for brukertilpasset tjenestekvalitet.

En løs kopling mellom nivåene i spørsmål om brukertilpasning betyr ikke nødvendigvis mangel på kommunikasjon og dialog mellom KBA og barnehager og mellom barnehage og foreldre. Forklaringen ligger heller i at kommunikasjon og dialog som føres, ikke tar opp i seg vesentlige elementer knyttet til brukerinteresser. Eventuelt bidrar de ikke til å fremme god brukertilpasset tjenestekvalitet på en bevisst og effektiv måte. I første omgang stiller dette krav om reell kunnskap om hva som teller for foreldre/barn – for brukerne. Denne kunnskapen bør være felles og ligge til grunn for sentrale aktørens vurdering av hva som er viktig og mindre viktig ut fra individuelle og kollektive brukerbehov (jf. avsn.5.2.4). I motsatt fall står og faller brukertilpasningen på den kunnskap, vilje og evne til å møte brukerbehovene som til enhver tid finnes hos tjenesteyterne – uten noe systematisk "trykk" ovenfra.

Del 3: Hovedkonklusjoner og videre forskning

I Del 3 trekkes linjen fra den empiriske casen, beskrevet og omtalt i Del 2, over i konklusjoner om tjenestevirksomhet mer generelt, ikke minst tjenestevirksomhet i offentlig sektor, som i sin utførelse kan svare til barnehagesektoren. Det gjelder for eksempel grunnskolen, hjemmehjelp og hjemmesykepleie, visse helsetjenester og sykehjemstilbud, der pårørende og foresatte på samme måte som i barnehagen innehar – eller kan inneha - en direkte brukerroлле i forhold til tjenesteytende virksomhet. I tillegg til drøfting av empiriske funn (kap.13), drøftes også den idealteoretiske aktørmodellens anvendbarhet for barnehagesektoren spesielt og generelt for andre tjenestesektorer (kap.14). I et avsluttende kapittel drøftes behovet for videre forskning basert på tilsvarende helhetlige studier som i foreliggende tilfelle.

13 Empiriske hovedfunn fra casestudien

Studien er betegnet som eksplorerende framfor dokumenterende, i den hensikt å framskaffe bedre innsikt i opplegg av studier over flere nivåer og bruken av den idealteoretiske aktørmodellen mer generelt. Ut fra en samlet hovedproblemstilling har casestudien hatt som formål å framskaffe kunnskap om:

- a. Sentrale trekk ved styringsnivåets virksomhet som bidrar til at førstelinjen yter brukertilpasset tjenestekvalitet;
- b. Sentrale trekk ved førstelinjen og utførelsen av tjenester som bidrar til god brukertilpasset tjenestekvalitet;
- d. Sentrale trekk ved styringsnivå og førstelinje, knyttet til brukernes tilfredshet med/vurdering av et mottatt tjenestetilbud, dvs. sammenhenger mellom aktørnivåene i en helhetlig analyse;

Avhandlingen er basert på en casestudie over tre nivåer på barnehagesektoren, med utgangspunkt i en angitt idealteoretisk aktørmodell (jf. kap.4, 6, 14) som i likhet med empiriske funn og teoretiske perspektiver, også kan antas å være relevant for andre tjenesteområder. Studien har bidratt til å belyse en kompleks situasjon som er vanskelig å få oversikt over. I et eksplorerende arbeid som dette, har det vært viktig å få fram funn og sammenhenger med generell relevans for ulike tjenesteområder.

I dette kapitlet oppsummeres og drøftes de empiriske hovedfunnene fra barnehagesektoren, blant annet knyttet til studiens tre nivåer. Brukernes vurdering av tjenester er i fokus, og brukertilpasset tjenestekvalitet har med tjenesteyting i førstelinjen å gjøre. Førstelinjen består i casestudien av barnehager som er underlagt et kommunalt styringsnivå, med visse krav om å tilpasse tjenester til ønsker og behov hos foreldre med barnehageplass. De empiriske resultatene fra casen kan gi barnehagen signaler om hvor skoen trykker i forhold til brukerne, og styringsnivået signaler om hvordan man der kan bidra til å utvikle god brukertilpasset tjenestekvalitet i barnehagene.

13.1 Noen generelle betraktninger knyttet til casestudien

I barnehagesektoren betaler foreldre ofte mye for en barnehageplass enten barnehagen er privat eller kommunal. Dermed kan kravet om brukertilpassning bli som i privat sektor. Casestudien tyder imidlertid på liten systematikk i arbeidet for å sikre god brukertilpasset tjenestekvalitet på barnehagesektoren. Mangel på tilstrekkelig konkrete målsettinger kan være et vesentlig problem. I offentlige dokumenter som barnehagelov og rammeplan for barnehagen (jf. avsn.5.1.3/5.1.4), er målformuleringer om brukertilpassning svært generelle og vage. En nærmere definisjon av hva dette innebærer er i stor grad overlatt til hver enkelt barnehage. Tross målsettinger om brukerorientering og brukertilpassning er virksomheten på barnehagesektoren, som mye annen offentlig tjenestevirksomhet, fortsatt preget av profesjonenes definisjonsmakt og tidligere tiders forvaltningspraksis.²⁶⁹ (Et eksempel på dette er jakten på lønnsomme driftsformer i Posten, som har ført til løsninger som kan fungere dårlig for brukerne.²⁷⁰). Som andre tjenesteområder er også barnehagesektoren preget av stramme budsjetttrammer og krav om effektiv og økonomisk drift som kan være vanskelig å forene med økt brukertilpassning.

Rollerelasjonen mellom aktører i tjenesteorganisasjonen og den enkelte tjenestemottaker, kan være mer eller mindre preget både av en sosial og en politisk tilknytning (jf. avsn.2.8). Den politiske tilknytningen kan være til stede i den grad barnehagetilbud, som skoletilbud, legetjenester osv., blir regulert gjennom politiske vedtak.²⁷¹

I St meld nr 40 (1998-99) *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet*, vises det til at grunnleggende brukerkrav i forhold til tjenester, vil være de samme enten tjenesten leveres av en offentlig eller privat virksomhet (jf. avsn.2.2/2.7). Forbrukerperspektivet aktualiserer krav med utspring blant annet i spørsmål om informasjon, pris, kvalitet, tilgjengelighet og, ikke minst,

²⁶⁹ Forvaltningsutvikling har tradisjonelt gjerne skjedd ut fra et styringsperspektiv (Top-down), der virksomheten betraktes "ovenfra". Forvaltningens orientering har ofte vært rettet mot et bestemt regelverk, eller krav fra en overordnet politisk myndighet, mer enn mot brukernes ønsker og behov. Dermed blir perspektivet "nedenfra" (Bottom-up), virksomheten sett med brukernes øyne, skjøvet i bakgrunnen (St meld nr 40, 1998-99, s.30). Honnørord som "brukeren i sentrum" og lignende går imidlertid ofte igjen i offentlige dokumenter.

²⁷⁰ Brukerne må "betale", ikke bare ved dårligere tilgjengelighet, men også ved ekstra hodebry: Aftenposten Aften, 12. jan. 2000, viser til at hentemeldinger ikke opplyser hvor pakker kan hentes. Fra Sentrum postkontor kommer imidlertid følgende uttalelse: *For oss som jobber her er det nye systemet fornuftig, men for kundene kan det nok virke litt dumt ...*

²⁷¹ Sentrale myndigheters krav om full barnehagedekning, aktualiserer i denne forbindelse også rollen som borger. Den blir dermed stadig mer sentral og kan særlig knyttes til politiske løfter, for eksempel om rimeligere foreldrebetaling, gratis barnehageplass til bestemte aldersgrupper innenfor visse tidsrammer osv. På samme måte er eldreomsorg og skoletilbud også aktuelle valgkamplemaer.

i forhold til *brukermedvirkning* og *brukertilpasning* (2.6.4). Tilgjengelighet kan være knyttet til rettigheter, valgmuligheter og prioriteringer i forhold til bestemte målgrupper (jf. avsn.2.3). Brukermedvirkning og brukertilpasning er begreper som berører spørsmål om *hvem* som får delta i behovsdefinerings, *hvem* som beslutter form og grad av *behovsdekning*, og *hvordan* behovene skal dekkes (jf. avsn.2.6). Dette gjelder tjenestevirksomhet generelt, men også barnehagesektoren. Ifølge barnehagelov og rammeplan skal virksomheten tilrettelegges i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem (jf. avsn.5.1.3).

Brukernes oppfatninger og vurdering av en tjeneste har ikke nødvendigvis systematisk sammenheng med oppfatninger og vurderinger hos aktører på andre nivåer i tjenestesystemet. Casestudien viser at foreldre med barnehageplass legger ulike oppfatninger om deltjenester til grunn for en samlet vurdering av tilbudet. Når det ikke er sammenheng mellom foreldrenes vurdering og vurderinger foretatt i barnehage og på styringsnivå, rettes søkelyset mot ”løse koplinger”, eventuelt et ”sprik”, mellom nivåene, som kan være et generelt forekommende fenomen.²⁷²

Barnehagesektoren kan som annen offentlig tjenesteyting fortsatt være mer eller mindre preget av en virksomhetstradisjon, en virksomhetsorientering, basert på et ”ovenfra-og-ned” perspektiv (’Top-down’), framfor et ’Bottom-up’ perspektiv, dvs. ”nedenfra-og-opp” (jf. avsn.1.3 og 2.6.5). Dette til tross for iverksatte reformer. Det er tungt å snu en innovervendt virksomhetsorientering til en utovervendt brukerorientert virksomhet. Det kan skyldes konflikter og motsetninger mellom fastsatte mål på den ene siden, muligheter og makt som tjenesteprofesjonene har til å fremme egne krav og synspunkter på den andre siden (jf. avsn.2.4). Mangelen på sammenheng mellom aktiviteter knyttet til styringsnivåets interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet, og tiltak knyttet til myndiggjøring og evaluering av barnehagen, er tegn på at koplingen mellom nivåene er løs i spørsmål om brukertilpasning.²⁷³

272 Det er et poeng at fenomenet ”løs kopling” er knyttet til bestemte målsettinger i virksomheten. Koplingen kan for eksempel være tett i forbindelse med økonomiske mål, mens den er løs i forbindelse med spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet.

273 Kordupleski m.fl. (1993, s.84) setter dette generelle problemet i fokus på denne måten: Even in services, the emphasis of quality improvement programs has generally been on the improvement of internal business processes, through techniques such as flowcharting processes, rather than on focusing on the needs and wants of the customers. One result has been that the link between customer-perceived quality (which we call “true quality”) and business process quality (which we call “internal quality”) has been underemphasized. So has the link between customer sales respons and quality improvement.

13.2 Funn knyttet til nivåene og relasjonen mellom dem

Den teoretiske aktørmodellen (jf. kap.4/avsn.6.2) angir (idealtypisk) at virksomhet og innsats på styringsnivået har betydning for brukernes vurdering via førstelinjens tjenesteyting. Nedenfor knyttes funnene kronologisk til antakelser som er presentert tidligere i avhandlingen (jf. avsn.1.7/6.6.3).

13.2.1 Foreldre med barnehageplass

På brukernivået var hensikten å finne ut hvilke forhold brukerne legger mest vekt på i sin vurdering av mottatte tjenester, og antakelsen var som følger:

Andelen svært tilfredse brukere er større i førstelinjeforetak der virksomheten er godt tilpasset det brukerne oppfatter som positivt for egne ønsker og behov, sammenliknet med førstelinjeforetak der brukertilpasningen er mindre god.

Resultater fra casestudien støtter klart denne antakelsen. Foreldrenes vurdering av eget tilbud viser sterk og positiv sammenheng med personlige erfaringer og oppfatninger om ulike forhold og deltjenester i barnehagen (jf. kap.7). Det brukerne oppfatter som positivt, er knyttet til måten de behandles på av tjenesteyterne, at de kan påvirke bestemte deler av tjenestetilbudet, og at vilkårene for å bruke tjenesten oppfattes som rimelig.

13.2.2 Barnehagen som tjenesteytende førstelinje

Interessen omfatter i dette tilfellet spørsmålet om sammenheng mellom bestemte trekk ved barnehagen og virksomheten der. Med utgangspunkt i den teoretiske aktørmodellen er søkelyset rettet mot barnehagestyrenes vurdering av forhold knyttet til rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i førstelinjen, og antakelsen er:

Det er sammenheng mellom indikatorer på rollesituasjonen i førstelinjen på den ene siden, og dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning på den andre siden

Denne antakelsen støttes empirisk av caseresultatene (jf. kap.8 og 12). Samvariasjonen innen førstelinjen, mellom styrervurderte indikatorer knyttet til rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning, er klar og entydig (jf. kap.8).

13.2.3 Relasjonen mellom barnehage og foreldre

Relasjonen mellom barnehage og foreldre er sentral. Den er knyttet til spørsmål om en eventuell sammenheng mellom bestemte trekk ved barnehagen og dens virksomhet og foreldrenes samlede vurdering av eget barnehagetilbud. Antakelsen er:

Brukernes tilfredshetsnivå har sammenheng med vurderingen av rollesituasjon, dugelighet, jobbtfredshet og brukertilpasning i førstelinjen.

Denne antakelsen får liten støtte fra det empiriske materialet (jf. avsn.9.3 og kap.12). Resultatene viser liten grad av samsvar mellom samlet vurdering hos foreldrene og styrenes vurdering av forhold i barnehagen. Samtidig er det grunn til å peke på den klare sammenhengen mellom brukernes samlede vurdering og deres vurdering av relevante trekk ved barnehagen (jf. kap.7 og avsn.9.1).

13.2.4 Kommunal barnehageadministrasjon (KBA) som styringsnivå

I dette tilfellet er spørsmålet rettet mot trekk som preger virksomheten på overordnet styringsnivå. Ut fra den teoretiske aktørmodellen er det lagt vekt på å studere sammenhengen mellom vurderinger hos daglige ledere av forhold knyttet til KBAs interesse/engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet på den ene siden, og praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av kommunalt eide barnehager på den andre siden. Antakelsen er:

Forekomsten av interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet på styringsnivået (KBA), henger sammen med praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen.

Antakelsen får liten entydig støtte fra casestudien. Det er tegn både til positive og negative sammenhenger mellom enkelte interesseindikatorer på den ene siden og indikatorer på myndiggjøring og evaluering av barnehagene på den andre siden – slik dette er vurdert av KBA'enes daglige ledere (jf. kap.10). Men det er ingen systematisk sammenheng som kunne forventes ut fra aktørmodellen, noe som også kommer fram i en stianalyse (jf. kap.12).

13.2.5 Relasjonen mellom KBA og kommunalt eide barnehager

Relasjonen mellom KBA og de kommunalt eide barnehagene retter søkelyset mot spørsmålet om bestemte trekk ved KBAs virksomhet har sammenheng med bestemte trekk ved tjenestevirksomheten i førstelinjen. Antakelsen har følgende ordlyd:

Innsats knyttet til interesse/engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet er viktig som utgangspunkt for styringsnivåets myndiggjøring og evaluering av førstelinjen, og dette har i sin tur sammenheng med rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i førstelinjen.

Resultater fra casestudien, basert på KBA-vurderte og styrervurderte indikatorer knyttet til trekk ved hhv. KBA og kommunalt eide barnehager, gir begrenset støtte til denne antakelsen (jf. avsn.11.4). En stianalyse (kap.12) viser ingen signifikante sammenhenger mellom vurderinger foretatt av de daglige lederne hhv. ved KBA og i barnehagene. Relasjonen mellom styringsnivået og førstelinjen er i hovedsak preget av mangel på systematisk samsvar mellom vurderinger foretatt hhv. ved KBA og i barnehagene. Det er enkelte svakere positive sammenhenger mellom indikatorene, men også sterkere negative sammenhenger (jf. avsn.11.4). Som ventet er det imidlertid en viss gjennomgående og positiv sammenheng mellom vurderinger av forhold hhv. ved KBA og i barnehagene – når begge deler er vurdert av barnehagestyrene. Det er ikke overraskende, fordi det her er spørsmål om konsistens mellom subjektive vurderinger hos én og samme person. Resultatene her viser overveiende positive sammenhenger, men er ikke alltid signifikante (jf. avsn.11.3). De antyder likevel en viss støtte til aktørmodellens antakelse om en sammenheng som ideelt sett også burde komme til uttrykk i samsvarende oppfatninger på de to nivåene.

13.2.6 Relasjonen mellom KBA, barnehager og foreldre

Den helhetlige studien over tre nivåer (jf. kap.12) retter søkelyset mot en samlet hovedproblemstilling: *I hvilken grad bidrar bestemte trekk ved overordnet styringsnivå til variasjoner i førstelinjens tjenestevirksomhet, og i hvilken grad gir dette seg utslag i brukernes vurdering av tjenestetilbudet?* Følgende antakelse er knyttet til denne problemstillingen:

Styringsnivåets innsats knyttet til interesse og engasjement for brukertilpasset tjenestekvalitet har – sammen med praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen – sammenheng med rollesituasjon, duge-

lighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i førstelinjen, noe som igjen har sammenheng med brukernes vurdering av eget tjenestetilbud.

Resultater fra casestudien gir liten eller ingen støtte til denne antakelsen *i den grad de er basert på vurderinger foretatt av aktører hhv. ved KBA, i kommunalt eide barnehager og av foreldre*. Sammenfattende analyse over alle tre nivåer underbygger et bilde av "løse koplinger" mellom nivåene (jf. kap.12). Barnehagene "lever sitt liv" mellom KBA og foreldrene, og KBA "lever sitt liv" – så langt spørsmålet dreier seg om brukertilpasset tjenestekvalitet. Foreldrenes vurdering avviker fra oppfatninger og vurderinger foretatt av barnehagestyrere og daglige ledere ved KBA. Casestudien tyder på at aktørene på de ulike nivåene ikke deler en felles forståelse av hva brukerorientert virksomhet i barnehagene konkret innebærer på bakgrunn av generelt angitte mål. Fenomenet er neppe særegent for barnehagesektoren, og resultatene bør følges opp i nye studier på andre tjenesteområder.

I følgende avsnitt blir de empiriske funnene nærmere kommentert og tolket.

13.3 En nærmere drøfting av funn fra casestudien

Brukerne er sentrale som mottakere av tjenester. Uten brukere, ingen tjenestevirksomhet. Brukernes vurdering av mottatte tjenester dannes ut fra erfaring i møte med tjenesteytere, og er et viktig utgangspunkt i situasjoner med stramme rammevilkår og økte krav om bedre brukertilpasning. Utfordringen ligger i å utnytte muligheter til å imøtekomme relevante brukerbehov. I denne studien viser empirien mangel på samsvar mellom foreldrenes vurderinger og vurderinger foretatt av informanter hhv. i barnehage og ved KBA. Denne mangelen på samsvar i oppfatninger og vurderinger er det viktig å finne forklaring på.

Til grunn for studien ligger rolleteoretiske perspektiver knyttet til spørsmål om personlig utbytte, maktforhold og behovsdekning (jf. avsn.2.4) som kan bidra til å forklare de empiriske resultatene. Begrunnelsen for å bruke aktørteoretiske forklaringer, er det faktum at tjenesteytende virksomheter er avhengig av mennesker og menneskelige egenskaper uansett rammeverk og mangel på ressurser. Det tilsidesetter ikke påvirkninger fra organisasjonsstruktur og kulturelle forhold, muligheter for virkemiddelbruk, ressurstilgang, økonomi, mer eller mindre motstridende mål osv. Dette utgjør uansett baktepper for personlige bidrag fra aktører på de ulike nivåene.

13.3.1 Tjenestebrukerne og brukertilpasningen

Foreldre med barn i barnehage har behov og ønsker som berører både barnas velferd og utvikling og egne yrkesmuligheter. Deres vurdering av eget barnehagetilbud vil slik være farget av behov som dekkes og ønsker som blir oppfylt. Barnehagepersonale kan imidlertid ikke forventes å kunne tilfredsstille alle slags behov og ønsker som foreldrene måtte ha i tilknytning til barnehagen. Svingninger mellom ytterligheter i behovene kan dermed skape forskjeller i grunnlaget for brukernes valg av *middel-mål* knyttet til egen livssituasjon. Det bidrar i sin tur til ulike reaksjoner på barnehagetilbudet. Hvordan behovsdekningen er, og betydningen av den, ligger til grunn for brukernes reaksjoner og erfaringer.

Resultatene fra casestudien viser at foreldrenes vurdering av eget tilbud er nær knyttet til erfaringer og oppfatninger av måten de møtes og behandles på i barnehagen. Forventninger, erfaringer, ønsker og muligheter til å påvirke deler av tilbudet, spiller en viktig rolle (jf. kap.3). Foreldrenes vurdering er ifølge studien basert på opplevelser og erfaringer med personalets omsorg for eget barn, muligheten til å påvirke eget barns situasjon, kontakten og samarbeidet med personalet. Et personale som innbyr til kontakt og samarbeid, bidrar til økt foreldretilfredshet. Det er også viktig at personalet stiller rimelige krav til foreldrene om barnas påkledning og hensyn til personalets arbeid, samt at åpningstider og høy foreldrebetaling ikke skaper problemer.

Ulike idealer hos foreldrene kan bidra til variasjoner i tilbudsvurderingen. Blant annet kan erfaringen med eget tilbud bli vurdert, ikke bare ut fra faktiske forhold i barnehagen, men også ut fra livssituasjon og personlig utbytte av tilbudet. Barnehagen gjør det mulig å nå ulike mål knyttet både til egne og barnas behov. Av den grunn antas foreldrenes tilfredshet å variere mer ut fra egne behov og ønsker, enn ut fra barnehagefaglige kvalitetsaspekter som ikke nødvendigvis har betydning for brukertilpasningen (jf. avsn.2.6). Empirien tyder på at foreldre flest har mindre interesse av å medvirke i rent faglige spørsmål knyttet til barnehagens virksomhet. Dette overlates til et antatt fagkompetent personale. Dersom vurderingen omfatter forhold som mer direkte berører egne ønsker og behov, tyder empirien på langt større vilje til brukermedvirkning. Det gjelder spesielt egne barns trivsel, hva slags omsorg de får, i hvilken grad de får utfolde seg, hva de utsettes for av grensesetting osv. Brukernes krav om medvirkning i tilknytning til denne typen deltjenester, stiller for øvrig også krav til den faglig kompetansen i barnehagen.

Foreldrene synes å bygge sin vurdering først og fremst på erfaringer fra, og muligheter til å påvirke, forhold som angår omsorgen for barna og opplev-

elsen av samhandlingen med personalet (kap.7). Forklaringen på at svært mange foreldre er rimelig godt tilfreds med eget barnehagetilbud, antas for en stor del å ligge i deknningen av egne behov og ønskemål, selv om deltjenester i tilbudet vurderes ulikt. Noen er fornøyd så lenge eget behov – samlet sett – dekkes rimelig bra, mens visse deltjenester er helt avgjørende for andre.²⁷⁴ Hvis tjenesten er et knapt gode, slik tilfellet ofte er med velferdstjenester, kan tilgangen i seg selv også øke tilfredshetsnivået hos en bruker.

Det at foreldrenes tilfredshetsnivå er knyttet til flere behov og ønsker, gir nettopp grunn til å peke på betydningen av en åpen kommunikasjon og dialog mellom personalet og foreldrene om brukertilpasning. Ikke minst viktig er dette med tanke på en tilpasning som i rimelig grad også tilgodeser barn og personale – ikke bare foreldrene – i forsøket på å brukertilpasse tilbudet. Som tidligere nevnt er det viktig at individuelle brukerbehov kan tilpasses barnehagen som fellesskap (jf. avsn.5.2.4). En slik tilpasning er – uansett rammebetingelser – vanskelig å oppnå uten en nær dialog mellom foreldre og barnehagepersonale.

Generelle serviceaspekter er ellers viktig i et brukerperspektiv. Dette er felles trekk ved utførelsen av tjenester, som forbindes med respekt og vennlighet, lydhørhet og interesse for brukernes synspunkter og behov (jf. avsn.2.2.5). Selv om brukerbehovet har spesielt med tjenestens kjerneinnhold å gjøre, betyr brukernes opplevelser av servicen ofte svært mye for en samlet vurdering av tilbudet. Samtidig varierer betydningen av ulike serviceaspekter, avhengig av type tjeneste (jf. avsn.3.2.). I den forbindelse er informasjon et sentralt stikkord. Sammen med personlige opplevelser forbundet med selve tjenestebruken betyr informasjon mye, framfor argumenter om tjenesters faglige kvalitetsaspekter. Brukernes forventninger kan reguleres ut fra opplysninger om faktiske forhold, og anvendelsen av åpne og ærlige tilbakemeldinger fra brukerne gir godt grunnlag for å utvikle brukertilpasset tjenestekvalitet på både på barnehagesektoren og andre tjenesteområder.

Brukernes vurdering er viktig nettopp fordi den er knyttet til deknningen av behov – som er formålet med enhver tjeneste. Dermed er det også rimelig at brukernes vurderinger har et fortrinn – og blir vurdert – i tillegg til det tjenesteytere, myndigheter og fagfolk ellers måtte mene.

²⁷⁴ Dette peker på betydningen av dialog mellom brukere og tjenesteytere/-organisasjon om hva brukerne kan forvente og hva tilbudssiden kan yte (jf. avsn.3.5.2 om kvalitetserklæringer).

13.3.2 Virksomheten i barnehagen

Barnehagen står i en mellomposisjon med foreldre/barn som brukere på den ene siden, og KBA som styringsnivå og overordnet myndighet på den andre siden. Tilsvarende strukturer finner man også på andre tjenesteområder. Funn fra casestudien tyder på at barnehagen ”lever sitt eget liv” både i forhold til KBA og foreldrene så langt angår brukertilpassing. Det tyder på fravær av en dialog som kan gi felles forståelse av hva brukertilpasset tjenestekvalitet er.

Den teoretiske aktørmodellen (kap.4) viser til bestemte trekk ved styringsnivået som antas å ha sammenheng med trekk ved virksomheten i førstelinjen, som i sin tur har sammenheng med brukernes vurdering av mottatt tjeneste. I den grad de empiriske resultatene er basert på nivåspesifikke vurderinger, er det lite samsvar mellom nivåene på barnehagesektoren – som vist blant annet i stianalysen (jf. avsn.12.1.2). Sammenhengen er imidlertid klar mellom styrernes vurdering av indikatorer på rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassing i barnehagen. Resultatene kan tyde på en forholdsvis tett kognitiv konsistens mellom styrernes vurderinger (jf. kap.8 og avsn.12.1.2).

På samme måte som foreldrenes subjektive oppfatninger og erfaringer preger deres vurdering av eget barnehagetilbud, må man anta at barnehagestyrernes subjektive oppfatninger om KBAs innsats, også preger deres vurdering av virksomheten i barnehagen (jf. avsn.3.6). Ikke uventet gir resultatene en viss støtte til en slik antakelse (jf. avsn.11.3). Men KBAs interesse og engasjement for brukertilpasset tjenestekvalitet har liten verdi, hvis man ikke greier å formidle budskapet, ta opp aktuelle spørsmål, og følge opp på en måte som blir forstått og akseptert av dem som arbeider i barnehagen. Innsats i form av virkemidler og tiltak, forslag og opplegg, har begrenset verdi hvis man i barnehagen mangler kunnskap, evne eller vilje til å endre egen praksis.

Forståelsen i barnehagen for spørsmål om brukertilpassing og brukertilpasset tjenestekvalitet, synes ikke å være utsatt for korrigerende ved tilbakemelding fra brukerne, eller i form av klare budskap fra styringsnivået. Mangelen på sammenheng mellom vurderinger på barnehagenivået og vurderinger på KBA-nivået og foreldrenivået, ser jeg som et vesentlig funn. Vurderingen av rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassing i barnehagen, foretatt av styrerne, viser ingen signifikant, positiv sammenheng med foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud (jf. kap.9).²⁷⁵ Kanskje er ikke dette

²⁷⁵ Når mange av foreldrene gir uttrykk for tilfredshet med eget tilbud, har dette i første rekke sammenheng med hvordan de selv opplever forholdene i barnehagen og relasjonen til personalet – på tross av den interne vurderingen styrerne gir uttrykk for.

særlig overraskende. Førskolelærerutdanningen bidrar til at førende personer i barnehagen har bestemte syn på hva som skal gjøres – hvordan og hvorfor.

Andelen foreldre som er rimelig tilfreds med eget barnehagetilbud tyder likevel på at brukernes behov stort sett imøtekommes av førstelinjen. Dette til tross for at profesjonelle vurderinger ikke samsvarer med brukernes tilfredshetsnivå. Poenget er imidlertid at det er mangel på systematikk rettet mot oppnåelse av god brukertilpasset tjenestekvalitet. Barnehagene synes å samordne personlige og faglige egenskaper i utførelsen av arbeidet, uten mye innblanding fra styringsnivået. Spørsmålet er i hvilken grad en slik handlefrihet slår ut i aktiviteter og atferd som brukerne er fornøyd med.

Manglende samsvar mellom nivåene indikerer en "løs kopling" både mellom barnehage og foreldre, og mellom barnehage og KBA. Det brukerne opplever og erfarer gjennom tjenestebruk har ingen klar systematisk sammenheng med vurderinger foretatt i barnehagen. Casestudien viser at foreldretilfredshet underbygges av positive erfaringer fra personalets væremåte mot foreldre og barn, mens den undergraves hos foreldre med negative erfaringer. Ut fra en sterk profesjon med sterke felles trekk, er barnehagepersonalet kanskje mindre interessert i å føre dialog med foreldrene om brukertilpasning. Her kan det derfor ligge en utfordring for utdanningsinstitusjonene. Dialogen med brukerne, og riktige former for brukermedvirkning, er viktig for en bevisst utvikling av brukertilpasset tjenestekvalitet.

Dekningen av brukerbehov er knyttet til *kontekstspesifikke* faktorer med utspring i møtestedet. Barnehage- og skoletilbud krever for eksempel pedagogisk og psykologisk kunnskap som foreldre ikke uten videre kan vurdere innholdskomponentene i – i motsetning til tjenester som er basert på enklere praktisk kunnskap (rengjøring, matlaging, butikkjenester og lignende). Tillit og forventninger om, faglig kunnskap hos tjenesteyterne kan derfor ha betydning for brukernes vektlegging av generelle serviceaspekter.²⁷⁶ Kontekstuelle faktorer er sentrale for brukernes tilfredshet og verdiopplevelse og har anknypning til verdidimensjoner med større eller mindre betydning for aktører på ulike nivåer (jf. avsn.3.2.4).²⁷⁷ En emosjonell dimensjon slår spesielt ut overfor brukerne, men berører også tjenesteyterne (E-faktorer).²⁷⁸ En

²⁷⁶ Moorman & Rust (1999, s.182) peker i denne sammenhengen på: *the ancillary actions involved in providing a firm's goods and services to the customer. Therefore, even in a service business, product and service delivery are distinct: the product refers to the designed offering (e.g., an insurance policy) whereas service delivery refers to how well the customer is actually served before, during, and after the transaction (e.g., insurance sales, claim handling;).*

²⁷⁷ Danaher & Mattsson (1994a, 1994b, 1997) viser til tre dimensjoner som berører behov både blant brukere og ansatte i førstelinjetjeneste.

²⁷⁸ Spørsmål om vennlighet, forståelse, lydhørhet, respektfull behandling og hensyntagen.

praktisk dimensjon berører først og fremst tjenesteytere i førstelinjen, men har i praksis også betydning for brukerne (P-faktorer).²⁷⁹ En logisk dimensjon berører både førstelinje og brukere (L-faktorer).²⁸⁰ I casestudien er brukertilpasset tjenestekvalitet først og fremst knyttet til E-faktorene og gjelder ikke minst sentrale serviceaspekter som lydhørhet, respekt, villighet og vennlighet. Det betyr likevel ikke at P- og L-faktorene er uviktige. Men E-faktorene dreier seg i første rekke om barnehagepersonalets holdninger og atferd overfor foreldre/barn, faktorer som kan slå sterkt ut i brukernes vurderinger.

I den grad barnehagen har et faglig og omsorgsmessig ansvar i forhold til barna, har også forholdene i barnehagen – faglig og arbeidsmessig – betydning for foreldrene. Ofte vil foreldre og personale ha felles interesser og sammenfallende syn på hva som er gode, praktiske løsninger – og hvorfor. Dersom brukertilpassing er et mål, er også P- og L-faktorer naturlige å trekke inn i dialogen med foreldrene. Siden brukernes egne opplevelser og erfaringer avgjør vurderingen av en tjeneste, uten å være i samsvar med vurderingen av relevante forhold i førstelinjen, tyder det på at E-faktorene fungerer nokså løsrevet fra det som skjer i forhold til P- og L-faktorene. Samtidig vil trekk fra disse faktorene virke inn på foreldrenes vurdering, blant annet av åpningstider, priser, faglig innsats i barnehagen osv. De ulike faktorene synes å bidra til erfaringsgrunnlag som blant annet har metodologisk betydning for måling av foreldrevurderinger. Personalets vilje og evne til å finne gode løsninger her og nå, har med deres opplevelse av egen arbeidssituasjon å gjøre.²⁸¹

Casestudien støtter den betydningen generelle serviceaspekter har for brukernes samlede vurdering av tjenester.²⁸²

- Å bli møtt av et velvillig personale som innbyr til kontakt og samarbeid;
- Å bli møtt med en holdning som tillater å ta opp misnøye, og be om å få rette på ting;
- At tjenesteytere responderer på brukernes ønsker om å medvirke i utforming av en tjeneste eller deltjeneste;
- At betalingsordningen fungerer, at betalingen ikke oppleves belastende eller oppleves å være altfor høy;
- At fysiske forhold og utstyr er av rimelig god standard;

Både generelle servicekrav og kvaliteten på kjernetjenesten involverer tjenesteyterne i førstelinjen. De utgjør *linken* ut mot kunder og brukere som rea-

²⁷⁹ Omfatter garderobeforhold, sikkerhetsregler, ute- og inneområder og arbeidsoppgaver.

²⁸⁰ Disse faktorene har å gjøre med pedagogisk opplegg, åpningstid og pris, aktiviteter for barna, informasjon og plassutnyttelse inne og ute.

²⁸¹ Jf. teori om personlig utbytte, maktposisjon, behovsdekning og rollebruk, avsn.2.5.

²⁸² Jf. omtalen av måleinstrumentet SERVQUAL, avsn.3.2)

gerer ut fra kontekst og type tjeneste. Stikkord er tjenesteklima, samarbeidskultur og virksomhetsorientering (avsn.3.3 og 3.4). Spørsmål om å endre interne prosesser som hindrer implementering av tiltak for bedre brukertilpasningen, involverer styringsnivået (avsn.3.5 og 3.6). På barnehagesektoren influerer både KBA og foreldrene med større eller mindre ”trykk” på barnehagen fra hver sin kant. Mangelen på sammenheng mellom foreldrenes vurdering av eget tilbud og vurderinger i førstelinjen, reiser spørsmål om samordningen av barnehagepersonalets kunnskap, holdninger, væremåte og tjenesteutførelse – innenfor et gitt rammeverk som er KBAs ansvar å ”håndtere” (avsn.3.4). Den åpne *dialogen* med tanke på samsvar og felles forståelse av hva brukertilpasningen innebærer, synes å mangle. Evne og vilje til omstilling må kombineres med kunnskap om hva som reelt sett gir god brukertilpasning. Det inkluderer en dialog alle tre nivåene imellom. Ledere, tjenesteytere og brukere er alle påvirket av omgivelsene og hverandre, blant annet ut fra de aktuelle rollesettene de tilhører – gjennom egen og andres rollebruk innenfor disse settene (avsn.2.4.5). Resultatet vil dermed være et uttrykk for evne og vilje til virkelighetsforståelse hos de ulike partene, og avspeile tjenesteklimaet i førstelinjen (avsn.3.4.3).

Et godt tjenesteklima kan imidlertid ikke i seg selv sikre en brukertilpasset tjenestekvalitet, eller øke motivasjonen for å framskaffe relevant kunnskap om brukerne og deres behov. En dialog om temaet på tvers av nivåene er, uansett rammevilkårene for virksomheten, nødvendig for å sikre tjenester som er godt brukertilpasset. I motsatt fall vil resultatet av førstelinjens arbeid bli mer tilfeldig.

13.3.3 Innsats og aktivitet ved KBA som styringsnivå

Ideelt sett er det styringsnivåets ansvar å sørge for at førstelinjen yter tjenester av ønsket kvalitet. I dette ligger krav om å motivere til ønsket innsats, definere tjenesteroller, gi rollestøtte og bidra med nødvendige ressurser for å oppnå et ønsket resultat. Aktører på styringsnivået kan, innenfor et gitt rammeverk, utnytte asymmetriske maktforhold i interaksjon med underordnede i førstelinjen. De har et større eller mindre handlingsrom som avgjør i hvilken grad de kan bruke egne roller til å fremme egne oppfatninger, personlige og faglige behov (jf. avns.2.4). Det er en dynamikk i samhandlingen som tilsier at rollebruk forekommer som biprodukt av den interaksjonen som inngår i et gitt rollesett. Styringsaktørene ved KBA har posisjoner i ledelsesstrukturen som er knyttet til de underliggende virksomhetsstrukturene i barnehagene. Både stabilitet og endringsmuligheter er knyttet til rolletyper og rollebruk som handlingsrommet gir muligheter for, og der spørsmål om personlig og faglig

utbytte, basert på en gitt maktfordeling, kan ha stor betydning for samhandlingen mellom KBA og barnehagene.

Mangelen på positiv og systematisk sammenheng mellom vurderinger foretatt ved KBA og i barnehagene kan skyldes flere ting, fra stramme rammebetingelser og pålegg om iverksetting av bestemte tiltak, til kompetanseproblemer både ved KBA og i barnehagene. Spørsmål om kompetanse knyttet til kunnskap som fremmer brukertilpasning er, uansett rammevilkår, likevel sentrale. Det dreier seg faglig og profesjonelt om hvordan barnehagene bør styres og ledes for systematisk å yte tjenester som dekker relevante brukerbehov. Resultatene fra casestudien viser i liten grad signifikante sammenhenger mellom aktiviteter knyttet til vurdert interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet ved KBA, og vurderingen av den myndiggjøring og evaluering som blir praktisert overfor kommunalt eide barnehager. Få av interesseindikatorerne synes å bety noe i denne forbindelsen.

En viss positiv sammenheng finnes mellom vurderingen av KBAs kunnskap om brukertilpasning, drift/økonomi og kompetanseutvikling på den ene siden og evalueringen av tilsvarende kunnskapsutvikling i barnehagen. Som før nevnt er denne sammenhengen ikke så overraskende, fordi en positiv vurdering i seg selv tjener som begrunnelse for den investeringen som er lagt i opplæring og etterutdanning både ved KBA og i barnehagene. Sammenhengen mellom vurdert kunnskapsutvikling ved KBA og myndiggjøringen av barnehagene i form av eget kursvalg, er imidlertid signifikant *negativ*. Det kan eventuelt bety at en positiv kunnskapsutvikling ved KBA, øker behovet for å kontrollere opplæringen av barnehagepersonell – at man ved KBA for eksempel ønsker å vurdere behovet for opplæring i barnehagene både i forhold til brukertilpasning, drift/økonomi og kompetanseutvikling (jf. kap.10).

Det er ellers lite som tyder på noen klar sammenheng mellom KBA-vurdert innsats og tiltak og styrervurderte trekk ved rollesituasjon og oppgaveutførelse i barnehagen (jf.kap.11 og 12). KBA synes ikke å arbeide systematisk og strategisk med tanke på å oppnå god brukertilpasset tjenestekvalitet i barnehagetilbudet. Innsatsen kan, mer eller mindre, være vridd mot andre målsettinger – økonomiske, politiske, administrative osv. – eventuelt har man ikke relevante virkemiddel å sette inn, eller man er ganske enkelt ikke så opptatt av spørsmål om brukertilpasning. Hvis mulighetene til å utforme brukervennlige tjenestetilbud blir begrenset av strenge rammebetingelser, knappe ressurser, stramt regelverk m.v., stilles det imidlertid desto større krav til kompetanse. Manglende kompetanse til å styre/lede barnehagenes virksomhet, kan lett bidra til en uoversiktlig situasjon. Mangel på kunnskap om hvordan faglige spørsmål bør løses, kan også gjøre det vanskelig å nærme seg formålstjenlige

løsninger. Stramme rammebetingelser begrenser valgmuligheter og øker krav til samordning og riktig prioritering ut fra mål om bedre brukertilpasning. Det krever for det første innsikt i – og kunnskap om – hva som er viktig for foreldre/barn, og hvordan barnehagens virksomhet kan tilrettelegges bedre for disse. Dernest krever det evne og vilje til å gjennomføre relevante tiltak innenfor gjeldende rammebetingelser – på en systematisk måte (avsn.3.6). Lite motiverte aktører med stort spillerom for egen rollebruk, kan gjøre at tilfældighetene får råde.

KBA har ansvaret for at *samspeillet* mellom brukerbehov, kompetanse og atferd hos barnehagepersonell, samt produksjonsrealiteter, blir best mulig i forhold til fastsatte mål og hovedoppgaver. Mangel på sammenheng mellom aktiviteter og tiltak ved KBA angår, mer eller mindre indirekte, foreldrenes vurdering ved å influere på barnehagetilbudet. Ut fra den teoretiske aktormodellen (jf. avsn.4.4) er KBAs interesse og engasjement i kvalitetsspørsmål viktig for barnehagens virksomhet, fordi innsats av denne typen må antas å ha betydning for type og grad av myndiggjøring og evaluering av barnehagetilbudet. Casestudien tyder på at aktiviteter ved KBA ikke er resultatet av en klar orientering mot brukersidens ønsker og behov, men at virksomheten heller kan sies å være preget av mangel på en klar strategi knyttet til krav om brukertilpasning. Resultatene tyder på at mål om brukertilpasset tjenestekvalitet enten ikke er tilstrekkelig klarlagt, eller at konkrete budskap om dette ikke fanges opp av barnehagene. Dersom det ikke finnes en felles forståelse av hva som inngår i budskap om brukertilpasning, og hva som kreves for å oppnå et ønsket resultat, vil neppe bruk av incentiver og andre virkemiddel systematisk sikre et godt brukertilpasset barnehagetilbud (avsn.3.5).

Barnehagene trenger handlefrihet og nødvendige ressurser til å utføre arbeid av ønsket kvalitet. Budskap om kvalitetskrav bør derfor være entydig og formidles på en slik måte at det blir oppfattet og godtatt i førstelinjen. KBA og barnehagene må være enige om budskapets krav og innhold, slik at brukertilpasset kvalitet ("true quality") blir vektlagt framfor internt definert kvalitet ("internal quality").²⁸³ En viktig oppgave for KBA må derfor være å angi retning og operative mål for arbeidet i førstelinjen og – ikke minst – følge opp resultatet, blant annet gjennom feedback både fra foreldre og barnehagepersonell.²⁸⁴ Dialogen om hvordan brukervennlige tilbud kan virkeliggjøres bør som før nevnt, omfatte alle nivåene. Perspektivet bør være *nedenfra-og-opp*, ikke *ovenfra-og-ned*. Forankring i styringsnivået og kontakt på tvers av nivåer kan skape bedre samsvar i holdninger og kulturer på de ulike nivåene.

²⁸³ Kordupleski m.fl. (1993)

²⁸⁴ Det kan stilles spørsmål ved om barnehageloven og rammeplanen for barnehagen gir et klart nok grunnlag for å utøve dette ansvaret på en tilfredsstillende måte på barnehagesektoren (jf. avsn.5.1.3/5.1.4).

Løse koplinger mellom vurderinger ved KBA, i barnehagen og blant foreldrene, signaliserer behovet for kommunikasjon og dialog som underbygger en felles forståelse av brukerinteressene. Signalet til KBA er å vurdere aktiviteter og tiltak ut fra et klart definert budskap om brukervennlige barnehagetilbud. Lasset bør trekkes i en retning som systematisk støtter brukerorientert virksomhet både ved KBA og i barnehagen. Budskapet bør avklare rollesituasjonen i barnehagen, samtidig som nødvendig handlingsrom og myndighet tillater løsninger *'her og nå'*, på brukerproblemer.²⁸⁵ Et klart budskap fra KBA kan både avklare rollesituasjonen i førstelinjen og legge til rette for et større handlingsrom som barnehagene kan bruke til å oppnå et bedre brukertilpasset tilbud. Myndiggjøring kan imidlertid virke belastende i visse tilfeller, for eksempel dersom brukerne har krav eller ønsker som ikke kan oppfylles. Da kan regelverk og retningslinjer være til hjelp. Signalet til KBA er dermed at relevant brukerkunnskap bør legges til grunn for myndiggjøringen.

Mens handlefrihet blir et spørsmål om formålsriktige former for myndiggjøring, bør KBAs evalueringer rettes mot barnehagepersonalets atferd overfor foreldre og barn – knyttet til positive og negative tilbakemeldinger. Aktuelle verktøy er intervjuer og samtaler som blant annet avklarer hvilke former for brukermedvirkning som er ønsket. Som før nevnt, viser casestudien at foreldre i liten grad ønsker medvirkning i faglige og økonomiske sider ved driften av barnehagen, sammenliknet med spørsmål som angår omsorg og trivsel for eget barn. KBA bør også sørge for at evalueringen omfatter medvirkning fra barnehagens personale, og for at resultatene skal gi grunnlag for kontinuerlig læring (jf. avsn.3.4.6).²⁸⁶

Konklusjonen ut fra casestudien er at kjernepunktet i et brukervennlig barnehagetilbud, ligger i kontakt og dialog på tvers av aktørnivåene. Virksomhetskulturen ved KBA og i barnehagene farges av forekomst eller mangel på slik kontakt og dialog (jf. avsn.3.3 og 3.4). Bruken av evalueringsresultater som bygger på tilbakemelding både fra foreldre og barnehagepersonale, er en viktig del av dette (jf. avsn.3.6). Det ligger flere signaler til KBA i casestudiens resultater. Klare budskap tar gjerne utgangspunkt i en filosofi – og utford-

²⁸⁵ Til forskjell fra strukturell fleksibilitet som for eksempel har med opplegg for deling av barnehageplasser å gjøre, er spontan fleksibilitet knyttet til handlingsfrihet og løsninger på "her-og-nå" problemer (Nylehn, 1997; Bjørngaard & Mordal, 1998).

²⁸⁶ (...) we should expect the pressures for better management of public services also to continue. (...) the demand for better management is not just a passing fad. It will go on and on (...) We have entered the world of continuous development and improvement – a bleak message for those who sometimes yearn, entirely understandably, for a let-up in the pressure, a moment of peace and quiet. (...) the successful organizations of the future are going to be those which invest heavily in the people in their organizations, at all levels, who will drive on this continuing change. (Butler, 1996, s.42).

ringene her kan være mange.²⁸⁷ Et av de viktigste signalene er likevel påpekingen av behovet for dialog mellom aktørnivåene. Hvis brukertilpasset tjenestekvalitet er et mål, trenger KBA innsikt i relevant brukerkunnskap, og kompetanse til å formidle denne til barnehagene på en formålstjenlig måte. En brukerorientert og utovervendt virksomhetskultur fremmes via brukerkunnskap og relevante incentiver overfor utførende personale. KBA må anvende relevant kunnskap og informasjon systematisk og strategisk for å sikre gode brukervennlige barnehage tilbud. Det krever vilje og evne til innovasjon både ved KBA og i barnehagene (jf. avsn.3.6) – ikke minst vilje og evne hos enkeltaktører på de to nivåene til å anvende egen rolle til å ”trekke lasset” i en brukervennlig retning. Spørsmålet er hvilke tiltak og virkemiddel – hvilke aktiviteter – KBA bør legge inn i sin virksomhet for å få fram tilbud som i praksis er tilpasset relevante brukerbehov. Hvis virksomheten må legge stor vekt på økonomiske innsparinger, er det viktig at dette ikke gjøres på en måte som ødelegger virkningen av brukervennlige tiltak og virkemiddel.²⁸⁸ Bildet fra de empiriske analysene kan tyde på at KBA har iverksatt tiltak og aktiviteter ut fra flere ”gode” mål, men uten å ha tilstrekkelig oversikt over hvordan de virker i praksis – for foreldre/barn. Eksempel på dette kan være brukerundersøkelser som ikke bidrar til bedre brukertilpasning fordi spørsmålene dreier seg om andre ting enn det foreldrene vektlegger. Et vesentlig signal er derfor at KBA nøye og systematisk bør vurdere aktiviteter i egen virksomhet i forhold til aktuelle målsettinger. Bedre brukertilpasning krever god kunnskap både om ”brukerbehandling” og ”brukervurderinger”.

²⁸⁷ Is quality management a fad that will soon pass in the service sector or the key to organizational effectiveness? (...) Our findings suggest that managers' acceptance of the quality management ideal should not be taken as given. (Redman m.fl., 1995, s.32)

²⁸⁸ Dette så man eksempel på i utviklingsprogrammet for barnehagesektoren. Deling av barnehageplasser kunne være økonomisk lønnsomt, men viste seg å skape uro og belastninger i mange barnehager. Det gikk ut over barnehagepersonalet og barna, og virket i sin tur også negativt på foreldrenes generelle tilfredshetsnivå (Bjørngaard & Mordal, 1998).

14 Aktørmodellens anvendbarhet

I dette kapitlet drøftes den teoretiske aktørmodellens anvendbarhet for case-studien og muligheten for å anvende modellen og funn fra foreliggende case-studie på andre tjenesteområder enn barnehagesektoren. Det innebærer å bevege seg tilbake til generelle perspektiver som er trukket opp i Del 1, samtidig som forankringen i resultater fra barnehagen som empirisk case, understrekes. I hvilken grad er den teoretiske aktørmodellen egnet som utgangspunkt for studier av brukertilpasset tjenestekvalitet mer generelt? Hva kan være generelle trekk ved enkeltaktørers handlemåte og atferd i forbindelse med opplegg, utførelse og bruk av tjenester? Aktørmodellen som anvendes i foreliggende studie er basert på en idealteoretisk modell som Hartline & Ferrell (1996) har som utgangspunkt for en studie fra privat tjenestesektor. Anvendelsen ift. casestudien fra barnehagesektoren kan derfor tyde på at modellen kan dekke opplegg for studier over flere nivåer innen ulike tjenesteområder.

Nedenfor kommer jeg først inn på spørsmål om anvendbarheten av modellen i casestudien og mulighetene den gir til å avdekke ”løse koplinger” (jf. avsn.4.6). Deretter tar jeg opp spørsmålet om modellens generelle verdi som utgangspunkt for tjenestestudier. Videre benyttes empiriske funn som utgangspunkt for en generell diskusjon, før jeg avslutningsvis drøfter dialogens betydning i forhold til modellen og oppsummerer.

14.1 Modellens anvendbarhet for casestudien

Den teoretiske aktørmodellen har vist seg å være et nyttig verktøy for analyseopplegget i casestudien. Den gir et interessant perspektiv på empiriske resultater fra casestudien (jf. kap.4), nettopp fordi den i utgangspunktet er idealtypisk. Den skisserer ”verden” slik den ideelt sett burde være.

Aktørmodellen angir at interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet hos den kommunale barnehageadministrasjonen (KBA), ideelt sett bør ha sammenheng med praktiseringen av myndiggjøring og evaluering av førstelinjen. De empiriske resultatene gir i liten grad støtte til en slik antakelse. Mangelen på sammenheng mellom aktiviteter og tiltak i den delen av styringsnivåets virksomhet som forbindes med brukertilpasset tjenestekvalitet, krever derfor en nærmere forklaring. Det samme gjelder mangelen på sammenheng mellom vurderinger foretatt av aktører på ulike nivåer i tjenesteorganisasjonen. Det teoretiske perspektivet (jf. avsn.2.4) bak studien er viktig i denne forbindelse.

Som beskrevet (kap.5) gir barnehageloven og rammeplanen for barnehager pålegg om en virksomhet som skal utvikles i nær forståelse og samarbeid med brukerne (i.e. barnas hjem). I den sammenheng kan KBA ha synspunkter på hva som kan bidra til brukertilpasset tjenestekvalitet – og ambisjoner og ønske om å oppnå dette. Statistisk kan man likevel få manglende sammenhenger, hvis man ved KBA vet lite om årsakssammenhengene og dessuten har liten innsikt i hva det er som reelt sett skaper brukertilfredshet. Slik kan styringen lett miste en klar retning. Tiltak som iverksettes kan ”bomme” på mål om brukertilpasset tjenestekvalitet. Det kan for eksempel skje hvis målene er svært generelle og lite konkrete, slik tilfellet er på barnehagesektoren. Konkretiseringen av mål er her i stor grad – og med hensikt – overlatt til den enkelte barnehage.²⁸⁹ Mangelen på felles kunnskap og oppfatninger, samt et manglende ”trykk” i retning av å oppnå økt brukertilfredshet, kan bidra til et lite systematisk arbeid for bedre brukertilpasningen. Noe av problemet kan skyldes ubalanse i spørsmål om handlefrihet og kvalitetsforståelse ved KBA og i barnehagene. Enkeltaktører på hvert nivå kan bruke egne roller aktivt eller passivt i forhold til rollesett de inngår i, og som kan være knyttet til ett eller flere aktørnivåer. Aktørenes rollebruk kan ha større eller mindre betydning for hvordan tjenester i siste omgang blir utført i førstelinjen.

Hartline & Ferrell (1996) har utformet modellen som svar på behovet for tjenesteforskning over tre nivåer, som i denne avhandlingen, og tar utgangspunkt i følgende to forhold:

- Styringsnivået kan påvirke tjenesteyternes utførelse av tjenester (responser) slik at tjenestekvaliteten øker;
- Tjenesteyternes utførelse av tjenester har stor innflytelse på brukernes oppfatning av tjenestekvaliteten.

²⁸⁹ Begrunnelsen for dette er uttalte mål om lokal tilpasning (jf. avsn.5.1.3)

Med et undersøkelsesopplegg som i hovedsak svarer til strukturen i denne modellen, er den rimelig godt egnet til studien fra barnehagesektoren. Resultater fra casestudien gir klar empirisk støtte til den siste av de to forannevnte konklusjonene. Vurderinger som barnehagestyrere av foretatt av forhold knyttet hhv. til barnehage og KBA, gir en viss støtte til den første konklusjonen. Hartline & Ferrell (1996) fastslår ut fra sine empiriske resultater, at brukernes vurdering av tjenestekvalitet er spesielt avhengig av tjenesteyternes dugelighet og jobbtilfredshet. Dugelige tjenesteytere er bedre problemløsere enn mindre dugelige og bidrar til bedre arbeidsresultater og økt tilfredshet hos brukerne. Resultatene fra casestudien motsier ikke dette. Både jobbtilfredshet og dugelighet hos barnehagepersonalet må antas å være vesentlige faktorer knyttet til brukernes subjektive vurdering av eget tilbud. Det interessante her er i hvilken grad styrernes vurdering av personalets dugelighet samsvarer med foreldrenes vurdering av eget barnehagetilbud. Resultatet tyder på dårlig samsvar, noe som angir betydningen av *hvem som vurderer hva* (jf. avsn.2.6), et vesentlig moment knyttet til muligheten for å oppnå brukertilpasset tjenestekvalitet. Det retter også oppmerksomheten mot en antatt mangel på kunnskap ved KBA og i barnehagene om hvordan tjenester best kan tilpasses relevante brukerbehov. Definisjoner på brukervurderinger som mål, er viktige i denne sammenhengen – ikke bare i teorien, men også ut fra holdninger og praktisk problemforståelse.

Når barnehagestyrernes vurdering av forhold knyttet til rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassning i barnehagen, samsvarer dårlig med foreldrenes vurdering, kan det som tidligere påpekt, skyldes mangel på åpen dialog med foreldrene om brukerrelevante spørsmål og problemer. Eventuelt kan det skyldes mangel på virkemiddel, evne og vilje til å ta utgangspunkt i brukernes premisser. Det er for øvrig en vesentlig side ved modellen at den avslører slike avvik mellom vurderinger foretatt på ulike aktørnivåer.

Resultatene etterlater liten tvil om at foreldrenes samlede vurdering av eget tilbud er knyttet til et bredt spekter av erfaring fra, og oppfatninger om, ulike forhold i barnehagen. Vurderingen er farget av opplevelser knyttet til kontakt og samhandling med barnehagepersonalet, og av oppfatninger om hvordan barna og de selv blir møtt og behandlet. Det samme gjelder styrernes oppfatning av kontakten og samhandlingen med KBA. Ellers er det klar innbyrdes sammenheng mellom styrernes vurdering av forhold knyttet til rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassning i barnehagen. Dette er i samsvar med den teoretiske aktørmodellen.

Aktørmodellen angir en sammenheng mellom KBAs interesse og engasjement i tjenestekvalitet på den ene siden og praktiseringen av myndiggjøring og eva-

luering av barnehagen på den andre siden. Når dette ikke støttes empirisk, kan det bety flere ting. Modellen kan angi gale sammenhenger, data kan være dårlig tilpasset modellen, eventuelt kan det skyldes mangler ved tjenestesystemet som påpekt ovenfor. Som informanter har daglige ledere ved KBA vurdert forhold og aktiviteter ved styringsnivået som antas å være relevante for spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet. Resultatene tyder imidlertid på at virksomheten ved KBA i liten grad er systematisk og strategisk rettet mot reell brukertilpasning. De avdekker i stedet et avvik mellom en ideell brukervennlig virksomhet ved KBA slik modellen angir, og en praksis som det er grunn til gjøre noe med hvis ønsket er en mer systematisk brukerorientert virksomhet i barnehagene.

Konklusjonen hos Hartline & Ferrell (1996) og øvrig faglitteratur, får imidlertid støtte fra casestudien i at brukernes vurdering av tjenesten angir et kvalitetsnivå. Foreldrenes svar på spørsmål om barnehagepersonalets arbeid og måte å opptre på, har klar sammenheng med deres tilfredshetsnivå.²⁹⁰ Men det tjenesteyterne i praksis formidler i samhandling og kontakt med brukerne, samsvarer derimot ikke med vurderinger av brukerrelevante trekk ved barnehagen som styrerne står for. Dette gjelder også relasjonen mellom KBA og barnehagene.

Med referanse til aktørmodellen kan dette tolkes som mangel på ”effektiv kunnskap” og dialog om relevante brukerinteresser mellom aktører og aktørnivåer. Et vesentlig funn i studien er forekomsten av såkalt *løs koplning* mellom aktørnivåene (jf. avsn.14.2). De statistiske resultatene kan imidlertid ikke avsløre om denne situasjonen skyldes mangel på mål, motstridende mål, ressurser, virkemiddel og/eller regelverk, eventuelt mangel på kunnskap. Det er likevel grunn til å understreke at holdninger og interesse for brukertilpasset tjenestekvalitet hos aktører ved KBA og i barnehagen, er viktig. Alt i alt har den teoretiske aktørmodellen vist seg som et nyttig verktøy i forsøk på å få oversikt over og forstå, hvor skoen trykker i utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet. Begrenset kommunikasjon og dialog om brukerrelaterte spørsmål, berører aktører på ulike nivåer i tjenestesystemet, med teoretiske, praktiske og politiske implikasjoner i flere retninger. Det er viktig at denne forståelsen omfatter spørsmål om hvilke data som er aktuelle å innhente i nye undersøkelser. I aktørmodellen ligger det implisitt at en åpen dialog mellom aktører og aktørnivåer om brukeraktuelle spørsmål, er en forutsetning for å nå fram til en felles forståelse av hvordan man *systematisk* kan arbeide for å skape brukervennlige tjenester.

²⁹⁰ Vi har blant annet vist at foreldrenes opplevelse av, og erfaringer med, barnehagepersonalets omsorg for eget barn, mulighetene for å påvirke eget barns situasjon, samt god kontakt og samarbeid med personalet, betyr svært mye for brukernes vurdering, målt som tilfredshet med eget tilbud (jf. kap.7).

14.2 Modellens evne til å avdekke ”løse koplinger”

Fenomenet ”løse koplinger” kommer empirisk til uttrykk mellom aktørnivåene i barnehagesektoren. Dette fenomenet er tolket som mangel på sammenheng der aktørmodellen ideelt sett angir en sammenheng (jf. avsn.4.5). Det kan ha med ulike spørsmål og temaer å gjøre. I casestudien er det knyttet til spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet og er i den sammenheng trolig ikke et særegent fenomen kun for barnehagesektoren. Det er grunn til å tro at slike løse koplinger i større eller mindre grad forekommer i ulike tjenestevirksomheter der et styringsnivå er overordnet en førstelinje (trygdekontor, barnehager, hjemmehjelp, hoteller, rengjøringsbyråer osv.). Modellen kan på den måten bidra til å påvise gap mellom idealer og realiteter. Det er pekt på strukturelle, økonomiske og kulturelle forhold som kan begrense muligheten til å utføre oppgaver og arbeid – på styringsnivå og i førstelinje – som svarer til et ideal for brukertilpassing. Løse koplinger kan forbindes med mangel på opplegg som sørger for at virksomheten lærer av egne feil i et systematisk arbeid for å utvikle brukertilpasset tjenestekvalitet.

Løskopling kan gi handlefrihet som setter innehavere av bestemte *rolletyper* i stand til *rolleutøvelse* basert på egendefinerte, personlige eller faglige, mål og behov – ut fra den maktposisjonen de har i bestemte rollesett (jf. avsn.2.4). Tråden kan følges ved å ta utgangspunkt i en undersøkelse om brukertilpasset tjenestekvalitet, der rapporter fra ledelsen i private tjenesteorganisasjoner var mer positive enn i tilsvarende rapporter fra offentlige organisasjoner (Redman m.fl., 1995). Her gis en forklaring til treghet og mangel på systematikk og strategi for aktiviteter og virksomhet i offentlige tjenestesystemer.²⁹¹ Resultatene fra foreliggende casestudie bidrar i tillegg til konturer av et bilde som trolig gjelder mer generelt. Massemediene har i sine situasjonsbeskrivelser, diskusjoner og anklager også rettet søkelyset mot dårlig brukertilpassing, ofte knyttet til offentlig tjenester. Selv om slike framstillinger ikke er basert på vitenskapelig empiri, kan det være tegn på at barnehagesektoren *ikke* er alene om å mangle en systematisk utvikling av felles forståelse av brukertilpassing hos aktører på ulike nivåer i tjenesteorganisasjonen. Andre tjenesteområder kan også tenkes å være basert på tiltak og virkemiddel som ikke inngår i noen

²⁹¹ Respondenter som svarte at de hadde gjennomført et kvalitetsopplegg, ble bedt om å angi en skåre for oppnådd suksess. Blant de offentlige var følgende kommentarer typiske: *Local government training programmes in quality management are very good. Unfortunately they have no intention of allowing the benefits gained by training to be followed through into implementation of good practice. (...) So far our quality management efforts have resulted in very few benefits to date and most of these are either superficial or deluded.* (Redman m.fl., 1995, s.26)

klar og systematisk strategi. Enkelte tiltak og virkemiddel kan rettes mot krav om økonomisk og effektiv drift og komme i strid med avgjørelser om hvilke kvalitetsaspekter ved en tjeneste som skal være gjenstand for forbedringer. Andre tiltak er rettet mot interne problemer og kan skyldes krav om bedring av arbeidsforhold og lønn, på ett eller flere tilbuds nivåer. Ytterligere tiltak kan være svar på krav om bedre brukertilpassing uten at de er tilstrekkelig samordnet med andre tiltak eller virkemiddel, slik resultatene fra casestudien kan gi inntrykk av.

Som substansielt fenomen er løse koplinger et viktig funn som tyder på manglende samsvar i vurderinger hos aktører i sentrale posisjoner, på ulike nivåer, om forhold av betydning for utførelsen av brukervennlige tjenester. Det er viktig å påpeke muligheten for å avsløre forekomst av løse koplinger i studier over flere nivåer. Selv om casestudien i utgangspunktet er eksplorerende, gir den et bidrag til forståelsen av hvorfor tjenesteytende virksomheter har problemer med systematisk brukertilpassing. Jeg tillater meg å anta at dette er generelle funn, ikke særegne for barnehagesektoren. De kan i ulik grad berøre både offentlige og private tjenestevirksomheter. Det er et empirisk spørsmål å finne nærmere ut i hvilken grad de gjelder generelt. Brukernes vurdering av en tjeneste har blant annet med generelle *service*aspekter å gjøre: det å bli møtt med respekt, vennlighet, interesse, forståelse, omtanke, lydhørhet osv. Resultater fra casestudien må sies å støtte betydningen av slike generelle *service*aspekter (jf. kap.7).

Resultater fra casestudien kan etter mitt skjønn også gi en generell antydning om at styringsnivå og førstelinje må ha innsikt i – og vise ansvar for – så vel generelle *service*aspekter som profesjonelle og faglige sider ved et tjenestetilbud. Tross målsettinger om brukerorientering og brukertilpassing kan tjenestevirksomheter med treghet og uvilje hindre utviklingen i brukertilpasset tjenestekvalitet. I seg selv er en løs kopling imidlertid verken ensidig negativ eller ensidig positiv med tanke på et brukereffektivt resultat. Men dersom en løs kopling skyldes mangel på interesse og kunnskap om reell brukertilpassing på styringsnivået, kan resultatet i praksis bli ganske tilfeldig ut fra hva tjenesteyterne kan eller vil yte. Generelt bunner problemet med løse koplinger gjerne i en mangel på direkte uttalte og konkrete mål om et angitt tema (jf. avsn.4.5/4.6). Offentlige og statlige dokumenter mangler ikke nødvendigvis et mål om bedre brukertilpasset tjenestekvalitet, men det er ofte svært generelt og lite konkret beskrevet, som på barnehagesektoren (jf. ev. avsn.3.5.2/5.1.3).

14.3 Modellens generelle verdi for tjenestestudier

Aktørmodellen er i utgangspunktet generelt utformet og basert på generelle betraktninger om aktørers atferd innen en tjenesteorganisasjon. Perspektivet er knyttet til aktører på ulike nivåer, til utførelsen av tjenester i førstelinjen, til brukernes vurdering av tjenestene, og til innsatsen på styringsnivået. Andre forhold spiller selvsagt også inn: Verken på styringsnivå eller i førstelinjen er enkeltaktører upåvirket av rammebetingelser, regelverk, tilgjengelige ressurser, strukturelle og kulturelle forhold tilknyttet tilrettelegging og utførelse av tjenester (jf. avsn.3.4/3.4.3, med fig.3-1 og avsn.3.6/3.6.1, med fig.3-2). I denne konteksten blir kunnskap, faglig kompetanse, personlige holdninger og synspunkter viktige faktorer bak handlemåter som en gitt kultur og et gitt rammeverk gir rom for.

Styringsnivåer på andre områder enn barnehagesektoren må også ta hensyn i arbeidet med å legge til rette tjenesteproduksjonen i førstelinjen. Tjenester tilpasset prioriterte brukere vil generelt kreve kunnskap om relevante brukerbehov og erfaringer fra møtestedet, i.e. førstelinjen. Krav om evne og vilje til en styrings- og ledelsespraksis som bidrar til tjenesteklima som både brukere og tjenesteytere er tjent med, er neppe heller særegne for barnehagesektoren. Strukturelle og prosessuelle trekk ved en tjenestevirksomhet må generelt antas å ha blant annet med spørsmål om innovasjonsevne og konkurranse å gjøre. Kulturelle trekk ved organisasjonen kan bety mye for innovasjonsviljen (jf. avsn.3.6) og tilgangen på feedback fra brukerne. Anvendelse av feedback fra brukerne antas generelt å være viktig for utviklingen av organisasjonskulturen og dialogen nivåene imellom.

Førstelinjens arbeidsresultater antas, som tidligere anført, å være influert av type tjenester som utføres, faktiske produksjonsforhold, fysisk utstyr, strukturelle, kulturelle og finansielle betingelser, påbud og regelverk fra sentral og lokal myndighet. Likevel er det slik at måten tjenester blir utført på er det, som sammen med tjenesteyternes væremåte, danner grunnlag for brukernes vurdering. Derfor betyr det mye hvordan styringsnivået i praksis styrer virksomheten, og hvordan førstelinjen innenfor gjeldende rammebetingelser og handlefrihet kan utføre sine oppgaver. Her ligger for øvrig muligheter for konflikt mellom brukervurderinger og andre overordnede mål som styringsnivået og førstelinjen må forholde seg til. Hvis brukertilpasset tjenestekvalitet er et uttalt mål, er utfordringen å finne løsninger som kan kombineres med andre mål for virksomheten. Da vil også brukerkunnskap, kultur, holdninger, dugelighet, virksomhetsorientering og omstillingsvilje bety mye for mulighetene til å oppnå et brukereffektivt resultat.

Casestudien tyder på at tjenesteutførelsen i førstelinjen preges av en ganske romslig handlefrihet (jf. avsn.3.4.5). Dette gjelder nok flere tjenesteområder enn barnehagesektoren og kanskje spesielt i det offentlige (for eksempel skolesektoren og helsesektoren). Barnehagesektoren er ikke alene om mulighetsrammer begrenset av strukturelle, finansielle og kulturelle forhold. Det berører generelt aktører både på styringsnivå og i førstelinje. Menneskene i et tjenestesystem antas å agere ut fra det som egne rolle- og maktposisjoner gir muligheter for – på bakgrunn av holdninger blant annet. Hvis aktørene ikke er brukerorienterte, hvis brukertilpasset tjenestekvalitet ikke er et klart definert mål, kan arbeidet knyttes nært til andre og mer uttalte mål, for eksempel arbeidsforhold, økonomi og budsjettammer. Typen og graden av dialog og kommunikasjon mellom aktører på ulike nivåer, kan dermed dreie seg om mye annet enn brukertilpasset tjenestekvalitet. Brukernes ønske om å påvirke tjenesteresultatet antas å ha generell relevans for ulike tjenesteområder, selv om både grad og type av påvirkning kan variere etter tjenestetype og tjenestens betydning for den enkelte (jf. avsn.3.2.4). Det samme gjelder muligheten for å påvirke deltjenester, og kontakten og samhandlingen med tjenesteyterne må antas å være generelt viktig. Uansett om trykket i retning av økt brukertilpasning er reelt eller ikke, er konklusjonen at aktørmodellen til Hartline & Ferrell (1996) er et generelt verktøy for flernivåstudier som kan egne seg for ulike tjenesteområder. Den gir muligheten til å reflektere over resultater av det som skjer i praksis – på styringsnivået og i førstelinjen – i tilknytning til brukerne, sammenliknet med en *ideell* virkelighet.

14.4 En generell diskusjon basert på empiriske funn

Aktørmodellen har initiert muligheten til å se caseresultatene i en mer generell sammenheng. I konfrontasjon med resultater fra casestudien har den teoretiske aktørmodellen avdekket problematiske sider ved tjenesteytende virksomhet. Dataene er i hovedsak basert på vurderinger foretatt av relevante informanter innenfor hvert aktørnivå. Modellen setter slik sett søkelyset på hvem som vurderer hva. Dette har med betraktninger om behovsdefinering å gjøre (jf. avsn.2.6). Ut fra *idealtypiske* sammenhenger angitt i modellen, avdekkes en mangel på omforente kvalitetsnormer knyttet til brukertilpasning. Det tyder på en virksomhetsorientering som ikke er tilstrekkelig brukerbevisst ut fra krav og mål om brukervennlighet. Kanskje skyldes det at tilbudssiden er mest opptatt av økonomiske krav og rammer, av administrative forhold, eventuelt av spesielle faglige kvalitetsnormer, mer enn brukertilpasning. Muligheten for å bruke bestemte virkemiddel, for eksempel kurs og etterutdanning, kan være sterkt begrenset, eventuelt rettet mot andre forhold enn brukertilpasning.

Mangel på kommunikasjon og dialog mellom partene vil uansett berøre slike vurderinger og bidra til mer eller mindre dårlig samsvar – eller gap – mellom det ulike aktører på ulike nivåer ser som relevante kvalitetsnormer.

Faglitteraturen gir interessante perspektiver, men ingen klare svar på hvilke former for styring og ledelse som fungerer godt i forhold til krav om brukertilpasset tjenestekvalitet. Utfordringene er store både teoretisk/empirisk og også (sosial)politisk på sentrale velferdsområder. Mye av den tidligere debatten på feltet har vært dominert av industriell virksomhet (Redman m.fl., 1995). Det abstrakte ved tjenester har gjort det vanskelig metodisk og begrepsmessig å overføre begreper om kvalitetsstyring og -ledelse, utviklet i industrisektoren, til tjenesteytende virksomheter. Den økende interessen for tjenestekvalitet, spesielt etter 1980, har bidratt til en egen faglitteratur, men den er først og fremst knyttet til privat tjenestesektor og forskning omkring markedsføring (Redman m.fl., 1995). Enkelte har også stilt spørsmål om det i det hele tatt er mulig med en reell kvalitetstilnærming i offentlig sektor, blant annet pga. restriksjoner og overstyrende nasjonalt diktat. Redman m.fl. påpeker problemer med kvalitetsstyring i offentlig sektor på følgende måte:

How in the world, I wondered, do we get bureaucrats to strive for 'continuous improvement'? They invented the 'status quo'! (Redman m.fl., 1995, s.23, fra Sensenbrenner, 1991)

Sitatet refererer til tregheten i offentlig forvaltning og tjenestevirksomhet. Undersøkelserresultater fra utviklingsprogrammet for barnehagesektoren viser for øvrig at det også skjer endringer til fordel for brukerne i offentlig sektor (Bjørngaard & Mordal, 1998). Det er ellers viktig at aktører både på styringsnivå og i førstelinjen kan bruke rolleressurser med positivt resultat for brukerne enten det skjer i offentlig eller privat regi. Uansett rammeverk er det mulig, innenfor visse grenser, å velge virkemiddel og iverksette tiltak ut fra egne initiativ. Spørsmålet er i hvilken grad aktørene vil, og makter, å trekke i samme retning – mot en bedre brukertilpassning – innenfor gitte ressurs- og kostnadsrammer. Nettopp innenfor et stramt ramme- og regelverk er det viktig systematisk å følge en strategi som gjør at oppgaver i førstelinjen blir utført som ønsket (Berry m.fl. 1990). Styringsnivået har ansvar for å få dette til, og det er vesentlig at brukertilpassning generelt legges inn som mål i virksomhetsstrategien. Et godt samspill mellom brukere, tjenesteytere og produksjon gjør det mulig å følge opp ønskemål om brukertilpassning – hvis de finnes.

Forholdet mellom kvalitet og yrkesmessig utførelse i tjenestesektorer er ifølge Redman m.fl. (1995) langt mer kompleks enn faglitteraturen hittil har antydnet. Offentlig sektor kan ha andre og ofte større problemer enn virksomheter i pri-

vat sektor, med å definere målgrupper for sine tjenester. Lokale prioriteringer kan også medføre store forskjeller. Mens privat sektor i hovedsak kan forholde seg til det ene begrepet *kunde*, må offentlig sektor forholde seg til ulike begreper – klient og undersått i tillegg til bruker (kunde) og borger (jf. avsn.2.8). I det offentlige er dessuten problemer med (motsetnings)forhold mellom profesjonelle strukturer i tjenesteorganisasjoner og byråkratiske prosesser, mer uttalt enn i privat sektor. Blant annet blir begrensede finansielle ressurser distribuert etter politisk vilje. Selv om innflytelsen fra pressgrupper kan være betydelig, blir den ikke på samme måte som i privat sektor, regulert i forhold til virksomheten. Dermed kan aktører i offentlig sektor gis større muligheter til å utnytte egen rolle og maktposisjon til å fremme eller trygge egne interesser (jf. avsn.2.4). Roller og posisjoner kan i større eller mindre grad utnyttes til å tilfredsstille personlige behov, faglige holdninger og synspunkter. Aspirasjoner spiller inn – på egne vegne, på vegne av kolleger og arbeidskollektivet man tilhører, på vegne av organisasjonen, og på vegne av egen profesjon. Mer eller mindre bevisste og ubevisste motiver bidrar til å avgjøre hvilke midler den enkelte aktør i praksis velger for å nå bestemte mål, eventuelt unngå ulemper av personlig, faglig, kollegial eller profesjonsmessig art. Dette er forhold som kan berøre brukere av offentlige tjenester spesielt, men kan også tenkes å forekomme i private tjenestevirksomheter.

Det kan være vanskelig å finne en god balanse mellom et brukertilpasset kvalitetsnivå og intern effektivitet knyttet til økonomiske krav (Anderson m.fl., 1997). Det reiser blant annet spørsmål om brukernes villighet og evne til å betale for en tjeneste. Hvis styringsnivået setter brukertilpasning i høysetet, må førstelinjen ikke bare få tilstrekkelig kunnskap om, men også ressurser til og ansvar for, både å utvise generell service og utføre tjenester ut fra fastlagte kvalitetskrav. Dette er spørsmål om å måle effektivitet – ikke bare ut fra økonomi, men også i form av brukerresultater. Når casestudien tyder på at virksomheten på styringsnivået er preget av mangel på sammenheng mellom aktiviteter og tiltak med relevans for spørsmål om brukertilpasning, gjelder dette neppe bare barnehagesektoren.

Ut fra et rolleteoretisk perspektiv – som en mulig forklaring – kan den enkelte aktørs posisjon i et rollesett, knyttes til muligheter for å bruke egen posisjon (rolletype, makt) til å prioritere og arbeide med bestemte aktiviteter. Disse aktivitetene behøver ikke nødvendigvis å inngå i et systematisk eller strategisk arbeid for å nå felles mål på eget nivå, eller gjennom en førstelinje. Dersom styringsnivået mangler en klar strategi for sin virksomhet, kan handlefriheten gi rom for forslag, iverksetting av tiltak og bruk av virkemiddel, styrt ut fra synspunkter og behov hos enkeltaktører. Her kommer *middel-mål* teori inn, kanskje på et mer begrenset plan, men farget av den maktposisjon den enkelte

aktør på styringsnivået har i sin rolle. Rollebruken kan derfor være preget av aktører som enkeltpersoner, mer enn som representanter for en tjenesteorganisasjon. Samtidig er det viktig at også strukturelle forhold og behov kan skape grunnlag for iverksetting av aktiviteter og tiltak som ikke nødvendigvis tjener en brukertilpasset utvikling, men som anses nødvendig, for eksempel av hensyn til administrasjon og økonomi.

Hvis virksomheten skal komme opp på et ”høyere” plan, der aktørenes aktivitet og atferd er sterkere knyttet til bestemte mål og ”fellesoppfatninger”, kreves en bevisst felles virksomhetsstrategi, basert på en organisasjonskultur som makter å styrke aktørenes opplevelse av tilhørighet. Lawler (1992) og Ahrne (1993) hevder for eksempel at organisasjoner som makter å styrke medlemmenes tilhørighet, blant annet ved å øke deres mestring av oppgavene, også drar store fordeler av deres vilje og motivasjon til å gå inn for oppgavene i tråd med organisasjonens ønsker. I motsatt fall kan roller og posisjoner utnyttes i forhold til aktørenes egne synspunkter, holdninger, behov og mål – i den utstrekning det er mulig innenfor gitte ressurs- og kontrollrammer.

I slike situasjoner kan ”løse koplinger” oppstå både i forhold til aktiviteter på eget nivå, og i forhold til styrings- og ledelsesansvar overfor en førstelinje. Tilsvarende synspunkter gjelder generelt for tjenesteytere i førstelinjen. Virksomhetsorientering og grad av handlefrihet i førstelinjen vil berøre brukerne. Empirien viser avvik mellom vurderinger foretatt hhv. i førstelinjen og av brukerne. I førstelinjen antas at vurderinger foretatt av daglige ledere, er basert på gjeldende rammeverk, men også på deres fagkunnskap, personlige meninger og holdninger. Hvor god kunnskap de har om brukernes ønsker og behov, og hvor nært de samarbeider med dem, vurderes ut fra eget ståsted. Det stemmer ikke nødvendigvis med brukernes oppfatninger. Dette antas å gjelde generelt. En forutsetning for samstemmighet er en dialog som kan frambringe felles oppfatninger. Et gap mellom vurderinger hos brukere og aktører i førstelinjen, antyder fravær av en åpen dialog om brukerinteresser.

Styringsnivåets utfordring er i utgangspunktet generelt: å avklare grunnlaget for førstelinjens arbeid, rolle og posisjon, i kontakt og samhandling med brukerne. Det er selvsagt viktig at dette skjer på en måte som både gjør tjenesteyterne i stand til, og villige til, å følge opp ønsker fra styringsnivået. Ut fra angitte teorier vil enkeltaktørers reaksjon på fordeler og konsekvenser innen tjenestesystemet være basert blant annet på personlig og faglig syn på hva som er viktig og mindre viktig – i et *middel-mål* perspektiv. Det er derfor mange muligheter for at det vil være, eller oppstå, forskjeller både i enkeltaktørers, grupper og nivåers syn på middel og mål. Det å forandre og forbedre noe, er ifølge Trout (1999) substansielt forskjellige ting. I samsvar med den

idealteoretiske aktørmodellen (avsn.4.4) og dens begrunnelse (jf. Hartline & Ferrel, 1996; Boshoff & Mels, 1995) fastslår Trout at en ledelse må vite hva den ønsker av sine ansatte. I dette ligger at tjenesteytere i førstelinjen får grunnleggende opplæring og hjelpemidler som gjør at de kan, og er motivert, for å utføre målrettede oppgaver.

Motivasjon er å bidra til at noen handler, gjør noe som er ønsket. Oppgavene må derfor spesifiseres på en slik måte at tjenesteyterne vet hvordan de skal handle og opptre – uten at styringsnivået er unødig kontrollerende.²⁹² Dette understreker betydningen av en avklart rollesituasjon – på barnehagesektoren som på andre sektorer. Grunnlaget for effektivt lederskap er i og for seg enkelt ifølge Trout (1999): å tenke igjennom hva som er organisasjonens oppgaver, definere og etablere dem, klart og synlig for alle ansatte. Når styringsnivået ikke formidler klare budskap som bidrag til en avklart rollesituasjon, åpnes muligheten for et utvidet handlingsrom i førstelinjen. Det kan utnyttes ”etter eget hode”, innenfor et gjeldende rammeverk for økonomisk og administrativ drift. Det sikrer neppe en systematisk gjennomført og brukertilpasset tjenestekvalitet fra førstelinjens side. Funn fra casestudien tyder – eksplorativt – på at styringsnivået generelt bør rette oppmerksomheten mot følgende forhold, hvis målet er å oppnå god brukertilpasset tjenestekvalitet:

- Skaffe seg innsikt i og interessere seg for førstehånds kunnskap om hva brukerne mener er viktige aspekter ved tjenestekvaliteten;
- Sørge for et godt samsvar mellom aktiviteter, tiltak og arbeid på eget virksomhetsnivå, med utgangspunkt i krav om brukerkvalitet og kvalitetsmålinger;
- Holde en åpen dialog med førstelinjenansatte og brukere for å få grunnlag til en felles forståelse på de ulike aktørnivåene av hva som er brukertilpasset tjenestekvalitet;
- Få bedre kunnskap om virksomhetskulturens betydning, og hva incentiver og kvalitetsmålinger betyr for viljen hos førstelinjeansatte til å oppnå god brukertilpassing;
- Gi god rollestøtte og opplæring til førstelinjens ansatte, dvs. å støtte opp om deres evne og vilje til å yte brukertilpasset tjenestekvalitet, blant annet

²⁹²Trout (1999, s. 158) gir uttrykk for dette på følgende vis: *Real motivation starts with the weapon of an idea, and then a challenge to the troops to bring it to life in sales, product development, engineering, whatever. Real motivation is about doing battle in the real world, not in the feel-good land of "peak performance"*. I forbindelse med spørsmål om kvalitetsutvikling i barnehagen peker Kildahl (1999) på betydningen av at man vet hva man vil og ønsker å oppnå: Da Alice i eventyrland traff en hvit kanin spurte den: *Hvor skal du? Jeg vet ikke, svarte Alice. Da er det det samme hvor du går, sa kaninen.*

gjennom medbestemmelse, veiledning, omtanke og faglig støtte, ikke minst til førstelinjen som fellesskap;

- Sørg for funksjonell samordning mellom myndiggjøring av førstelinjen og evaluering av de ansattes måte å utføre tjenester på overfor brukerne;
- Sørg for samsvar mellom ønsket tjenesteyting på den ene siden og holdninger og kultur som "avleires" og råder i førstelinjen på den andre siden;

Dette krever oppmerksomhet rundt spørsmål om ulike aktørers medvirkning og medbestemmelse, om bruk av incentiver, om "ledelsestrykk", og ikke minst: *kunnskap om brukerne*. Men brukerkunnskap er lite nyttig hvis tjenesteyterne ikke er tilstrekkelig motivert. Situasjonen er lite kontrollerbar i tilfeller der dette skjer pga. "løse koplinger" mellom nivåer. En godt brukertilpasset tjenestekvalitet krever imidlertid også rom for handlefrihet og beslutningsmyndighet i førstelinjen som antydnet i aktørmodellen. Generelt er utfordringen for styringsnivået å samordne "frislipp" med tiltak som gjør det mulig å holde "hånd i hanske" med kravene om brukertilpasning.

14.5 Aktørmodellen antyder dialogens betydning

En vesentlig side ved aktørmodellen er at den implisitt påpeker betydningen av dialog nivåene imellom. Dialogen med brukerne er lite nyttig hvis den ikke får fram kunnskap som kan brukes fornuftig av styringsnivået og i førstelinjen. Samhandlingen med brukerne kan anta ulike former, men dialogen bør sørge for å gi tilfredsstillende informasjon til styringsnivåets visjoner og arbeid med å utvikle brukertilpasset tjenestekvalitet (jf. avsn.2.6 og avsn.3.2). Evaluering av førstelinjen bør knyttes til en dialog med brukerne, for eksempel i tilknytning til registrering av skriftlige og muntlige tilbakemeldinger. Utfordringen ligger i å få fram gode indikatorer på brukertilpasset tjenestekvalitet. Referater fra samtaler med brukere kan være nyttig, og mer strukturerte former for intervju og spørreskjemaer kan gi gode kvalitetsindikatorer. De kan defineres på grunnlag av innhentet og bearbeidet informasjon både fra brukere og tjenesteytere i førstelinjen. Her er det aktuelt å vise til kravet om styringsnivåets interesse og engasjement i aktørmodellen (jf. avsn.4.4.3). God kommunikasjon og en åpen dialog gir grunnlag for å definere brukernes krav til tjenester og dermed finne fram til bedre indikatorer på kvalitetsaspekter, ikke minst et poeng ved utformingen av kvalitetserklæringer (jf. avsn.3.5.2) som også skal bidra til å regulere brukernes forventninger. Kunnskap om brukernes oppfatninger av fordeler og kostnader ved å bruke en tjeneste kan også være avgjørende, blant annet for arbeidet med å finne egnede former for

brukermedvirkning. Det er liten grunn til å bruke tid og penger på medvirkning som brukerne ikke ønsker (jf. avsn.2.6.4/3.2). Samarbeidet med brukerne kan imidlertid skape felles forståelse for hva brukertilpasningen innebærer, og hvilke former for brukermedvirkning og tilbakemeldinger tjenesteorganisasjonen bør invitere til. Dialogen med brukerne bør bidra til kompromisser og regulere forventninger om individuell uttelling.

Det kan ofte være viktig å finne balansen mellom individuelle brukerbehov, kollektive hensyn og samfunnsmessige krav (jf. avsn.5.4.2, tab.5-1). Brukere bør derfor trekkes med i diskusjoner om løsninger som kan ivareta både individuelle behov og hensyn knyttet til et større fellesskap. Eksempelvis kan det gi grunnlag for å begrense deling av plasser i barnehagen, fordi sammensetningen av plasstyper har betydning for barnas trivsel og personalets arbeidssituasjon (Bjørngaard & Mordal, 1998). Flere plasstyper i samme barnegruppe kan belaste personalet og skape uro og mistrivsel blant barna. Tilsvarende kan man tenke seg ulike løsninger for servering av mat på sykehus og i sykehjem som ivaretar både individuelle ønsker og kollektive behov for oversikt og struktur. Muligheten for gode løsninger i en gitt kontekst, må antas å ligge i dialog mellom brukere, førstelinje og styringsnivå (jf. avsn.2.6.4). I den sammenheng kan det være nyttig å stille spørsmål om hvorfor man sjelden greier å bedre kvaliteten gjennom iverksetting av kvalitetsforbedringer. Den viktigste forklaringen er kanskje at man ikke har lyktes i å identifisere reelle brukerbehov og finne *linken* mellom disse og interne prosesser (jf. avsn.12.2.1/12.2.3).²⁹³ Peters & Austin (1985) begrunner kravet om bruker- eller erfaringsbaserte kvalitetsmål, ved å peke på at mål på lønnsomhet, vekst, markedsandeler og lignende er indikatorer på gårsdagens innsats. Systematiske mål på brukernes vurderinger framholdes derimot som de beste indikatorene for framtidig arbeid med brukertilpasset tjenestekvalitet. Utforming av brukerrelaterte kvalitetsmål er en metodologisk utfordring som først og fremst er viktig i forhold til brukernes språk (Thomson, 1998) og oppfatninger, ikke til produktet i seg, eller i oppfatninger blant tilbydere eller tjenesteytere.

²⁹³ .. quality management must first be customer-directed. Only then do internal business processes become relevant, and only to the extent that they affect the business' ability to meet customer needs. (..) A common error is to obtain scaled responses on perceived quality, based on items which *management* thinks are important, rather than finding out directly – and in the customer's words – what the important customer needs are. This risks making changes based on extensive quantitative data about issues that are unimportant to the customer. (..) In many organizations there have been internal process measures for far longer than there have been true quality measures such as customer satisfaction. Companies with more of a production orientation tend to have many. (Kordupleski m.fl., 1993, s.84/85/90)

14.6 Konklusjon

Resultatene som er presentert i avhandlingen, viser at den idealteoretiske aktørmodellen er et nyttig verktøy for å framskaffe ny kunnskap om relasjonen mellom ulike nivåer i et tjenestesystem. Anvendelsen av modellen har bidratt til å få fram at styringsnivåets suksess består i å motivere førstelinjen, gi rollestøtte, definere roller og mål for arbeidet. Suksessen må måles i forhold til den tjenestekvaliteten man ønsker å oppnå. Styringsnivåets vurderinger og reaksjoner er uansett sentrale og viktige faktorer bak virksomheten i førstelinjen, slik modellen angir. Brukernes samlede tjenestevurdering er i modellen det sentrale målet på brukertilpasset tjenestekvalitet. Det har naturlig nok sammenheng med brukernes subjektive oppfatninger om deltjenester i totaltilbudet, kontakten og samhandlingen med personalet.

Førstelinjen er i modellen plassert på mellomnivå med relasjon både til styringsnivået og brukerne. Når vurderinger foretatt av førstelinjens informanter ikke har sammenheng med brukernes vurdering slik man ideelt sett kan vente, er dette tolket som tegn på en "løs kopling", en mangel på relevant kommunikasjon og dialog om brukerkunnskap, brukerorientering og brukertilpasning. For brukernes subjektive oppfatninger støtter opp om modellens angitte sammenheng med resultater fra førstelinjen. Forklaringen på dette må finnes i brukernes oppfatninger av samhandling og mottatt tjeneste, og ikke i vurderinger knyttet til brukertilpasning som er foretatt i førstelinjen. Casestudien viser at foreldre flest er rimelig fornøyde med sitt barnehagetilbud. Det som barnehagepersonalet formidler til foreldrene gjennom samhandling og kontakt, er ikke direkte utslag av en systematisk strategi og styring fra KBAs side, heller ikke styrenes vurdering av rollesituasjon mv. i barnehagen. Forklaringen må da ligge i at personalet i stor grad formidler sin kunnskap og atferd overfor brukerne ut fra vanlig folkeskikk og personlige egenskaper, på bakgrunn av det en felles kultur og et større eller mindre handlingsrom gir muligheten til. Tjenesteytneres atferd i samhandling med brukerne kan dermed være en følge av innsats, like vel som mangel på innsats, fra styringsnivåets side. Aktørmodellen antyder at resultatet blir mer eller mindre tilfeldig dersom styringsnivået ikke knytter sitt budskap til klare, bevisste mål, middel og retninger. Bruken av modellen har slik gitt studien en spesiell dimensjon. Den har bidratt til å få fram mangelen på samsvar i nivåenes vurderinger, noe som peker på behovet for å praktisere former for brukermedvirkning som gir reell kunnskap om brukernes behov og ønsker. Det gis et bilde av virksomheten som aktualiserer spørsmål om hvordan man arbeider i praksis for å bedre brukertilpasset tjenestekvalitet. Ifølge aktørmodellen virker styringsnivåets interesse og engasjement i tjenestekvalitet, myndiggjøring og evaluering av førstelinjens arbeid, indirekte på brukernes vurdering via rollesituasjon, jobb-

tilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen (i.e. tjenesteklima). Empirien avviser ikke nødvendigvis denne hypotesen, men en empirisk støtte forutsetter at forståelsen på de ulike nivåene samsvarer mer med en ideell virkelighet basert på hva brukertilpasset tjenestekvalitet faktisk innebærer.

Modellen har ut fra dette fungert rimelig bra med tanke på tolkninger av resultatene. Drøftinger knyttet til valg av teoretisk perspektiv, viser at hovedfunn kan forklares med utgangspunkt i aktørmodellen. Empirien dokumenterer behovet for en åpen dialog om brukertilpasset tjenestekvalitet nivåene imellom. Krav om brukertilpasning er en utfordring for styringsnivå og førstelinje, for deres profesjonelle kompetanse, omstillingsvilje og kreativitet. Spørsmålet om koplingen mellom ulike aktørnivåer er knyttet til bruken av modellen. Vesentlige funn har å gjøre med det som skjer på og mellom de ulike nivåene, med tanke på brukertilpasset tjenestekvalitet. Innsatsen på tilbudssiden kan omfatte en virksomhet som ut fra gitte rammebetingelser, regelverk, osv., gir rom for handlefrihet, men uten at aktørene er systematisk orientert mot brukersiden.

Løse koplinger bidrar til at evaluering og ”inspeksjon” av førstelinjen lett blir lite målrettet. Enkelte organisasjonsegenskaper illustrerer løse koplinger som ”frakoplingsprosesser”, nemlig tendenser til å øke betydningen av menneskelige relasjoner, oppmuntre til profesjonalitet, fastsette uklare mål, unngå avslørende data og integrasjon, neglisjere implementering av programmer, og verdsette evnen til å overse regler for å unngå konflikter. Sett i en slik sammenhengen gir løskopling tjenesteyterne muligheten til å utnytte handlefrihet også til beste for brukerne. Men det sikrer ikke et systematisk arbeid for å oppnå brukertilpasset tjenestekvalitet. Brukertilpasning kan best sikres ved bevisst læring om brukerbehov og brukerorientert atferd. Det bør være mulig med utgangspunkt i den teoretiske og ideelle aktørmodellen å rette utfordringen til styringsnivå og førstelinje om å nå fram til en slik omforent forståelse av brukertilpasset tjenestekvalitet som den implisitt gir uttrykk for. Utfordringen består ikke minst i å kommunisere og føre dialog, klargjøre hvordan tjenestekvaliteten kan sikres innenfor gitt rammeverk. Slik sett kan modellen med fordel kunne anvendes også på andre tjenestekområder enn barnehagesektoren.

15 Behovet for videre forskning

15.1 Innledning

Denne avhandlingen støtter oppfordringer i faglitteraturen om mer forskning over flere aktørnivåer, knyttet til brukertilpasset tjenestekvalitet. Slike studier kan være omfattende og vanskelige å gjennomføre både pga. kostnader og tidsbruk. Dette bør likevel ikke stenge for nye prosjekter. Krav om brukervennlige, mer brukerorienterte tjenestetilbud, ikke minst i offentlig sektor, retter søkelyset mot muligheten for å samordne tjenestevirksomhet mer systematisk, effektivt og konsekvent ut fra mål om brukertilpasset tjenestekvalitet.²⁹⁴

Dette er mål som kan komme i motstrid med mål knyttet for eksempel til økonomi, administrasjon og arbeidsforhold, samt individuelle, kollektive og samfunnsmessige interesser. Slike målkonflikter kan komplisere tiltak med sikte på god brukertilpasset tjenestekvalitet på ethvert tjenesteområde. I avhandlingen er det påpekt at aktører på ulike nivåer kan vektlegge ting forskjellig ut fra egne mål og ønsker, roller og posisjoner (jf. avsn.2.4). I praksis kan dette skape problemer for en ønsket utførelse av tjenester, dersom en tjenesteorganisasjon ser seg nødt til å begrense virksomheten ut fra økonomi, tilgjengelig kompetanse, mulige virkemiddel osv. Desto viktigere blir kunnskap om hvordan man, til tross for problemer, likevel kan utføre tjenester som dekker relevante brukerbehov. Det underbygger krav til videre forskning på feltet.

²⁹⁴ For example, to what extent are managers and professional staff resisting quality management? To what extent does the structure and culture of the organization affect the way in which quality management affect jobs? How and to what extent do organizations change the way they manage their staff, e.g. pay, appraisal, training, to take account of quality management? We suggest that the answers to questions such as these may help explain the apparent lack of effectiveness of quality management programmes that we found and hence be fruitful avenues for further research. (Redman m.fl., 1995, s.32)

Nedenfor tar jeg for meg behovet for videre forskning basert på funn i den foreliggende eksplorerende studien og anvendelsen av den idealteoretiske aktørmodellen mer generelt,²⁹⁵ knyttet til budskap om hovedoppgaver, til generelle tanker om brukertilpassning, og til bruken av kvalitetserklæringer. En sammenfatning avslutter kapitlet.

15.2 Videre forskning ut fra empiriske funn

Behovet for videre forskning på feltet rettes mot helhetlige opplegg over flere aktørnivåer. Brukerne er sentralt plassert i dette bildet, og det er viktig at opplegg og utvalgsdesign utformes på en tilfredsstillende måte ut fra problemstillingen. Foreliggende studie gir grunnlag for å peke på betydningen av å definere gode begreper og mål knyttet til hvert aktørnivå.²⁹⁶ Samtidig er valget av informanter fra styringsnivå og førstelinje av stor betydning. Et avgjørende trekk ved foreliggende casestudie er at vurderinger og svar er gitt av daglige ledere på disse to nivåene. Denne tilnærmingen har i samband med aktørmodellen, bidratt til konklusjonen om ”løse koplinger” mellom nivåene, en mangel på dialog om brukertilpasset tjenestekvalitet. De daglige lederne må anses som sentrale informanter. Ideelt sett bør de ha kunnskap om, og forståelse for, hva som er viktig og sentralt i arbeidet med å utvikle brukertilpasset tjenestekvalitet på sitt område. Forskning bør kunne gi nærmere svar på om, og i tilfelle hvorfor, situasjonen på et tjenesteområde er som antydnet i følgende konklusjoner fra foreliggende casestudie:

- Ut fra daglige ledes vurderinger synes styringsnivåets innsats, aktiviteter og tiltak knyttet til spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet, å være preget av mangel på sammenheng, systematikk og entydig strategi;
- Det er få og ikke entydige sammenhenger mellom vurderinger foretatt av daglige ledere på hhv. styringsnivå og i førstelinjen, av trekk ved de respektive nivåene knyttet til spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet;
- Det er ingen klar sammenheng mellom brukernes vurdering av eget tilbud og vurderinger foretatt hhv. på styringsnivå og i førstelinjen, av forhold knyttet til spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet;

²⁹⁵ Aktørmodellen er spesielt omtalt i kapitlene 4, 6 og 14.

²⁹⁶ Oppmerksomheten er rettet mot ”... *cognitive processes by which consumers' service concepts are formed and changed. So many marketers of services ought to benefit from taking a closer look at and better defining their encounters, to become more aware of their actual service concept*” (Mattson, 1992, s.29).

- Det er innbyrdes positiv samvariasjon mellom indikatorer på rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og tilpasning i førstelinjen, slik dette er vurdert av daglige ledere;
- Det er klar sammenheng mellom brukernes vurdering av eget tilbud og deres reaksjoner og oppfatninger om deltjenester, kontakt og samhandling med førstelinjen;
- Empirien antyder sammenheng mellom vurderinger foretatt av førstelinjens daglige ledere om styringsnivåets innsats og tiltak overfor egen barnehage og deres vurderinger av rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og tilpasning førstelinjen.

15.2.1 Mangel på systematikk og entydig strategi på styringsnivået

Casestudiens resultater tyder på manglende sammenheng, systematikk og entydig strategi i styringsnivåets virksomhet, basert på de daglige ledernes vurderinger av innsats, aktiviteter og tiltak knyttet til spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet. Her rettes oppmerksomheten derfor mot behovet for forskning knyttet til spørsmål om former for styring og ledelse, samt bruken av kvalitetskriterier forbundet med brukertilpasning. Hvilke tiltak og virkemiddel kan styringsnivået ta i bruk mer generelt for å oppnå ønsket brukertilpasset tjenestekvalitet på et tjenesteområde? Foreliggende studie viser behov for bedre mål på styringsnivåets innflytelse på rollesituasjon og tjenestutførelse i førstelinjen i barnehagesektoren. Dette behovet bør empirisk også kunne studeres på andre tjenesteområder. Brukerkunnskap er heller neppe et særegent behov for styringsnivået i barnehagesektoren, og det er vesentlig å peke på behovet for mer forskning om hvilke former for tilpasning som er relevante for brukernes behov innen ulike tjenesteområder. Mye tyder på at dette er viktig kunnskap for et styringsnivå som ønsker å bedre førstelinjens evne og vilje til å utføre brukervennlige tjenester. Ensidig tilpasning, for eksempel til et tilgjengelighetsbehov, kan gå ut over kvaliteten i konkret utførte tjenester.²⁹⁷

Den idealteoretiske aktørmodellen synes å ha generell aktualitet når den angir styringsnivåets interesse og engasjement i brukertilpasset tjenestekvalitet som sentralt utgangspunkt for en flernivåstudie i likhet med denne studien. Det er ønskelig å finne relevante mål knyttet til formidlingen av budskap fra styringsnivå til førstelinje og brukernivå. Det bør forskes mer på hvilken infor-

²⁹⁷ På barnehagesektoren har brukertilpasning definert som fleksibilitet i plassdeling, vist seg å gå ut over brukertilpasset tjenestekvalitet målt ved foreldretilfredshet med eget tilbud (Bjørngaard & Mordal, 1998)

masjon styringsnivået trenger om og fra førstelinjen, for å praktisere former for myndiggjøring av tjenesteyterne og evaluering av deres atferd overfor brukerne, som best bidrar til brukervennlige tjenester. En kvalitativ tilnærming kan bidra til å videreføre det arbeidet som er gjort, og avklare hvilke spørsmål som bør tas opp om styringsnivåets interesse/engasjement og praktisering av hhv. myndiggjøring og evaluering av førstelinjen. Formidling av budskap, relevant regulering av førstelinjens handlefrihet og kunnskapsoverføring via atferdsevaluering er, ut fra foreliggende studie, viktige stikkord. I et anvendt brukerperspektiv er det viktig å få avklart sentrale mål på styringsnivåets virksomhet som er forbundet med brukertilpassing.

Utviklingen av offentlige tjenestetilbud aktualiserer studier av hvordan aktører på styringsnivået vurderer og tenker, blant annet i forhold til rekruttering og belønningssystemer. Forventes stjerneprestasjoner av utøvere som blir tilbudt alt annet enn ”stjernebelønning”? Belønningssystemer antas å være spesielt sentrale elementer i tjenesteytingen (jf. pågående debatt blant annet om helse- og omsorgspersonell, lærere og førskolelærere). Dette krever kunnskap på styringsnivået om hvordan betaling for arbeid og andre former for belønning kan bidra til økt motivasjon for et ønsket resultat.

Forskning om tjenesteresultater og brukertilpasset tjenestekvalitet på den ene siden, og forhold knyttet til rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpassing i førstelinjen på den andre siden er fortsatt nødvendig. Ikke minst gjelder det evnen og viljen til innovasjon og omstilling både på styringsnivå og i førstelinjen for å framstille tjenester som – ut fra tilgjengelige ressurser og personell – er tilpasset brukersituasjoner. Dersom det stilles krav til innovasjonsevne og -vilje i førstelinjen, er ikke kravene mindre til styringsnivået (jf. avsn.3.6.1).

Framtidige løsninger på offentlige og private tjenestetilbud kan kreve økt evne og vilje til nytenkning også fra brukersiden. Her kan forskning bidra med kunnskap til styringsnivået i forkant av utviklingen. Mye skjer, blant annet innen teknologien, som åpner for nye løsninger. Hva kan brukerne læres opp til, hva kan de godta av løsninger som dekker brukerbehovet på nye måter?

15.2.2 Mangelen på samsvar i nivå-vurderinger

I casestudien er det få og ikke entydige sammenhenger mellom vurderinger foretatt av daglige ledere på hhv. styringsnivå og førstelinje. Det er heller ingen klar sammenheng mellom disse vurderingene og brukernes vurdering av eget tilbud. Det er klart behov for videre forskning om hva dette kan skyldes.

I avhandlingen er det pekt på løse koplinger, og at forklaringen på slike kan knyttes til mangel på dialog mellom nivåene, samt handlefrihet på styringsnivå og i førstelinje som muliggjør atferd og handlinger ut fra middel-mål betraktninger, maktposisjoner og behov knyttet til rollebruk i aktuelle rollesett. Det antyder viktige problemstillinger som ytterligere bør belyses i videre forskning.

Type kvalitetsindikatorer, operasjonaliseringen og bruken av dem, viser hvordan et tjenesteområde vektlegger brukerbehov og -resultater i kvalitetsmålinger. Strukturelle, tekniske og faglige sider ved tjenester kan være viktige for brukerne (for eksempel tidsfrister og tid på saksbehandling, antall voksne per barn i barnehage og skole, åpningstider, feilfritt ”papirarbeid” osv.). Slike mål er gjerne enkle å måle sammenliknet med mer diffuse og mer direkte brukerrelaterte mål. En god tilpasning mellom tjeneste og brukerbehov krever brukerbaserte mål som bygger på kunnskap om hva som er viktig for brukerne i dekningsområdet av deres behov.

Førstelinjen utfører tjenester som brukerne trenger og har dermed, sammen med brukerne, en sentral plass i tjenestesystemet. Det setter måling av brukertilpasset tjenestekvalitet i fokus. I tråd med aktørmodellen betyr tjenesteklima og tjenestekultur mye for effektueringen av brukerrettet kunnskap (jf. avsn.3.3 og 3.4) som ideelt sett bør gjennomsyre tjenesteorganisasjonen. God brukerkunnskap er én forutsetning. Evne og vilje til felles forståelse og samstemmig innsats på styringsnivå og i førstelinje, basert på brukerrettet kunnskap, er like viktig. I utviklingen av brukertilpasset tjenestekvalitet trengs derfor en løpende dialog med brukerne, samt evne og vilje til å korrigere sider ved tjenestetilbudet som ikke fungerer – eller som har liten betydning for aktuelle brukere.

Nye prosjekter bør ta opp spørsmål om grad av behovsdekning – både slik den blir vurdert av brukerne og av aktører på ulike nivåer i en tjenesteorganisasjon. Påvisning av ”gap” mellom vurderinger av behovsdekning foretatt på ulike aktørnivåer, kan gi et godt utgangspunkt for læring og kompromissløsninger (jf. avsn.2.4.4, 2.6 og 3.6). Registrering og analyse av tilbakemeldinger fra brukerne er et åpenbart startpunkt. Elementer i tjenestebehovet bør klargjøres bedre i nye forskningsopplegg, både slik det oppfattes av brukere og tjenesteytere og av dem som tilrettelegger virksomheten. Dette omfatter også generelle serviceaspekter og deres betydning for brukernes vurdering på ulike tjenesteområder. En kvalitativ tilnærming vil som utgangspunkt, kunne bidra til økt innsikt i hvilke serviceaspekter som generelt er avgjørende for brukernes vurdering av ulike typer tjenester.

15.2.3 Virksomheten i førstelinjen

En utfordring for forskningsfeltet er få fram et begrenset antall sentrale spørsmål, konsentrert om viktige aspekter ved tjenesteutførelse i førstelinjen og ved brukertilpasset tjenestekvalitet. Foreliggende studie kan danne utgangspunkt for ny forskning som gir ytterligere konkret kunnskap til utviklingen av intern kvalitetssikring i førstelinjen. Casestudien viser innbyrdes positiv samvariasjon mellom indikatorer på rollesituasjon, jobbtilfredshet, dugelighet og brukertilpasning i førstelinjen, vurdert av daglige ledere (barnehagestyrere). Den teoretiske aktørmodellen angir dette som sentrale forhold av betydning for tjenesteklimaet og for utførelsen av tjenester i førstelinjen. Det er nødvendig å studere nærmere hvilke indikatorer som best måler disse dimensjonene, blant annet med tanke på valg av informanter.

Er dette trekk eller egenskaper ved førstelinjen som kan måles mer objektivt enn i foreliggende studie? Som daglige ledere av førstelinjen må styrerne regnes som relevante og legitime informanter. Det er likevel viktig å undersøke nærmere hvilke spørsmål som gir pålitelige målinger hhv. av rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i førstelinjen. Singh (1998) peker på empiriske funn som støtter konvensjonell kunnskap og teori om at *rollestress* har negativ effekt, og at *jobbattributter* har positiv effekt på tjenesteytneres resultater. Effektene er i hovedsak lineære og uavhengige, begrenset til to trekk ved de ansattes opplevelse av arbeidet, nemlig *jobbtilfredshet* og *organisasjonstilhørighet* (også Lawler, 1992 og Ahrne, 1993). Ifølge Singh kan økt tilfredshet og opplevelse av tilhørighet (innenfor visse spillerom) oppnås ved:

- Å øke noe på nivået mht. rollestress;
- Å øke tilbudet på jobbattributter;
- Å gjøre begge deler;

Spillerommet er et sentralt nøkkelord, fordi spesielt høye og lave verdier bryter den lineære sammenhengen. *Rollekonflikt* er en kritisk faktor med gjennomgående negativ innflytelse. Konflikt er et element i grensesprengende roller, med føringer mot andre former for rollestress (rolleforvirring) og negative resultater (utilfredshet hos brukerne). I forlengelsen av casestudien er det behov for mer kunnskap om forhold knyttet til tjenesteklimaet i førstelinjen. I videre forskning bør man for det første kunne utvide perspektivet på hvilke indikatorer som best kan betegne rollesituasjon, dugelighet, jobbtilfredshet og brukertilpasning i en førstelinje. For det andre: I hvilken grad er disse dimensjonene også aktuelle på andre tjenesteområder enn barnehagesektoren? Rent konkret må slike indikatorer tilpasses tjenesteområde og aktuell kontekst.

Videre forskning bør bidra til å utvikle mål på forhold som er viktige for tjenesteklimaet, og som har å gjøre med aspekter ved selve tjenesteresultatet og relasjonen til brukerne.²⁹⁸

15.2.4 Brukernes vurdering av eget tilbud

Resultater fra casestudien tyder – ikke uventet – på at brukernes vurdering av eget tilbud har sterk sammenheng med subjektive opplevelser og erfaringer knyttet blant annet til generelle serviceaspekter (jf. avsn.2.2.4):

- Hvordan de blir mottatt og behandlet av tjenesteytere;
- I hvilken grad de vises respekt, omsorg og forståelse for brukerbehovet;

I denne forbindelse betyr det mye hvordan måloppnåelsen blir vurdert, og av hvem. Spør man om brukernes tilfredshet, rettes oppmerksomheten mot kvaliteter knyttet til spørsmål om brukertilpasning, slik funn fra casestudien viser. I likhet med spørsmål om atferdsintensjon (avsn.3.2.2) frambringer spørsmål om brukertilfredshet også krav til attributter som brukerne forbinder med tjenesten (Ostrom & Iacobucci, 1996). Casestudien tyder på at det både kan være særskilte forhold og mer generelle forhold som ligger bak brukernes samlede vurdering av eget tilbud. Framtidig forskning bør derfor bidra med ny kunnskap om hvilke sider ved tjenester som brukerne vektlegger mer og mindre (jf. avsn.2.4.2), og hvilke former for service og brukermedvirkning som betyr noe – generelt og konkret på ulike tjenesteområder (Kordupleski m.fl. 1993). Forskning kan avsløre hvilke attributter ved tjenesteyting som vektlegges av brukerne ut fra brukerbehov. I Casestudien er spørsmålet om brukertilfredshet fastslått å ha god validitet, men forbedring er selvsagt ikke utelukket. Spørsmål om atferdsintensjon (jf. avsn.3.2.2) kan blant annet trekkes inn i en kvalitativ tilnærming i forsøk på å få fram bedre mål på brukertilfredshet.

15.2.5 Styringsnivået og trekk ved førstelinjen

Empirien tyder på en sammenheng mellom styrernes oppfatninger om ulike sider ved styringsnivåets innsats overfor barnehagene, og deres vurdering av rollesituasjon, dugelighet, jobbtildfredshet og brukertilpasning i barnehagen.

²⁹⁸ Albrecht & Zemke (1985) peker på betydningen av å definere *klimakomponenter* i tilknytning til spørsmål om brukertilfredshet (Johnson, 1996). Operasjonaliseringen av aktuelle mål knytter Johnson til spørsmål stilt i håndboken *Performance Research Associates* (Inc. & Questar Data Systems, Inc., 1998). Betragtninger om tjenesteklima kan også knyttes til innslag av det Thomson (1999) betegner som 'Det', 'Du'- og 'Vi'-språk i (tjeneste)organisasjoner.

Det svarer til sammenhengen mellom brukernes totalvurdering av tjenesteresultatet og deres vurdering av andre forhold i barnehagen. Dette er funn som svarer til angitte sammenhenger i den idealteoretiske aktørmodellen og setter funnet av ”løse koplinger” i et spesielt perspektiv. Her ligger kimen til videre forskning som kan kaste ytterligere lys over spørsmål om nivårelasjoner og sammenhenger mellom oppfatninger og aktiviteter på de ulike nivåene. Det setter blant annet spørsmål om tjenesteorganisasjonens budskap i fokus.

15.3 Budskapet om hovedoppgaver

Resultatene fra casestudien tyder på at barnehagesektoren mangler et klart budskap om brukertilpasset tjenestekvalitet. Det gjelder neppe bare denne tjenestesektoren. Budskap om hovedoppgaver må være enkelt, entydig og forståelig for alle involverte hvis det skal få gjennomslag. Hvis bedre brukertilpasning er formålet med å samle inn kvalitetsmål, er det også viktig at informasjon om brukerne blir knyttet til sentrale virksomhetsprosesser i organisasjonen (Kordupleski m.fl., 1993). Dette blir underbygd av konklusjoner hos Moorman & Rust (1999), og det kaller på forskning knyttet både til det å definere budskap og formidle budskap i tjenestesystemet. En viktig del av styringsnivåets kompetanse bør derfor omfatte forståelse av, og kunnskap om, hvordan bruken av menneskelige ressurser i utførelsen av tjenester påvirker brukernes erfaringer – og dermed vurderingen av brukerrelaterte kvalitetsaspekter.²⁹⁹ Funn i casestudien tyder på at det ikke er nok å innhente kunnskap om brukerbehov bare fra førstelinjen. Det trengs også medvirkning og informasjon fra brukerne.

Det er ikke nødvendigvis komplisert å sørge for at tjenesteorganisasjonen er bruker- eller kundeorientert, at brukerne blir behandlet slik at de blir fornøyd og klager mindre. I all enkelhet bygger det mye på vanlig folkevett og folkeskikk, ikke minst knyttet til generelle serviceaspekter (Trout, 1999). Strategi, visjoner og formål er imidlertid avhengig av den enkle forutsetning at man vet hva man vil. Budskapet må være klart. Derfor er det viktig med forskning som kan gi kunnskap om hvorfor løse koplinger fortsetter å prege tjenesteorganisasjoner med en uttalt målsetting om ”brukerne i sentrum”. Virksom-

²⁹⁹ Benchmarking kan i denne sammenheng være en anvendelig forskningsmetode. Sammenlikninger mellom tjenesteorganisasjoner som har oppnådd gode og mindre gode resultater på nærmere angitte saksfelt kan gi fruktbar lærdom til videre tjenesteutvikling. En sammenlikning på barnehagesektoren viser for eksempel sterk variasjon i brukertilfredshet mellom ulike kommuner og viser liten sammenheng med kommunale tiltak og virkemiddel overfor barnehagene (Mordal, 2001).

heten i førstelinjen er ikke upåvirket av hva et styringsnivå foretar seg – eller ikke foretar seg. Tjenesteutførelsen er heller ikke upåvirket av brukernes atferd, og brukerne er ikke upåvirket av tjenesteklimaet i førstelinjen. Videre forskning bør i denne sammenheng derfor rettes inn mot:

- Styringsnivåets evne og vilje til å formulere og formidle budskap;
- Førstelinjens evne og vilje til å oppfatte og etterleve budskap;
- Brukernes reaksjoner på tjenestene de mottar.

15.4 Generelle tanker om brukertilpasning

Spørsmål om brukertilpasning er framtrедende i dagens tenkning om offentlige og private tjenester (Granheim & Hustad, 2000). St meld nr 40 (1998-99) påpeker for eksempel betydningen av å ha ”eierskap” til, og ansvar for å sikre, god brukertilpasset tjenestekvalitet. Ut fra funn i casestudien vil det blant annet bety følgende for videre forskning på tjenesteområder enkeltvis:

- Å framskaffer kunnskap om brukernes behov, undersøke kontakten mellom tjenesteområdets styringsnivå, førstelinje og brukere;
- Undersøke hvordan tjenesteområdet definerer organisasjonens hovedoppgaver;
- Undersøke i hvilken grad organisasjonens hovedoppgaver er oppfattet og forstått av aktører på de ulike nivåene;
- Undersøke i hvilken grad styringsnivået er i dialog med førstelinjen og brukerne om forhold ved tjenesteytingen som har betydning for utviklingen av god brukertilpasset tjenestekvalitet;
- Undersøke om styringsnivåets evaluering av virksomheten i førstelinjen foregår på en måte som bidrar til god brukertilpasning uten å stille tjenesteytere i gapestokken;
- Undersøke hvordan styringsnivået gir tilbakemelding til førstelinjen og brukerne om resultater av evalueringer;

Zeithaml m.fl. (1996) viser til behov for mer forskning rundt spørsmål som styringsnivåer generelt bør ha kunnskap om, både i private og offentlige tjenestevirksomheter:

1. Hva ligger bak brukerønsker om endring, om å skifte tjenesteyter, få andre deltjenester og lignende?
2. Hva ligger til grunn for brukernes betalings(u)vilje?³⁰⁰
3. Hva er grunnlaget for reaksjoner på tjenesteproblemer, som brukere retter mot sine omgivelser (for eksempel i form av ros eller klager til venner og kjente)?

Dette er forhold knyttet til styringsnivåets ansvar for å veilede og støtte førstelinjen, med sikte på god brukertilpasset tjenestekvalitet. I dette ligger stadig at videre forskning bør ta opp spørsmål om brukernes relasjoner til tjenestevirksomheten og hvilke reaksjoner på tjenesteproblemer som rettes innover i virksomheten.³⁰¹ Spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet har også å gjøre med et ”nok-nivå”, en såkalt toleransesone (jf. avsn.3.2.7 og avsn.5.4.3), fordi det har betydning for kostnader og kvalitetsnivå. Økt kunnskap om grensene for toleransesoner kan ha stor betydning for beslutninger om innsats og bruk av ressurser. Det er liten grunn til å utvikle kvalitetsaspekter som overgår relevante brukerbehov.³⁰² For noen tjenestetypene er service så viktig at den i seg selv øker brukernes betalingsvillighet. Generelle serviceaspekter er også svært interessante i tilknytning til spørsmål om tilbakemeldinger fra tjenestebrukere.

Bruk av positive og negative tilbakemeldinger er ofte en effektiv og rimelig investering. Det gir muligheten, ikke bare til å ordne opp med brukernes misnøye, men også til utvikling og sikring av brukertilpasset tjenestekvalitet. Generelt er det et klart behov for mer forskning omkring nytten av opplegg og bruk av tilbakemeldingssystemer og arbeid med kvalitetsutvikling, for eksempel i tilknytning til benchmarking (Tang & Zairi, 1998a, 1998b, 1998c; Statskonsult, 1999; Mordal, 2001). Spørsmål om standardisering av tjenester (Mordal & Stø, 2002) er ellers vesentlig i denne sammenhengen. Det samme gjelder spørsmål om atferdsintensjon som indikerer grad av brukertilpassing og brukerorientering i tilbudssystemet (Woodside m.fl., 1989; Zeithaml m.fl., 1996) – noe videre forskning også bør bidra med ny og bedre kunnskap om.

³⁰⁰ Slike grunner kan blant annet være knyttet til rammebetingelser for virksomheten, ressurser osv. som kan begrense mulighetene for brukertilpassing. Brukere kan også reagere på pris dersom tjenesten ”overgår” det de har behov for.

³⁰¹ Her kan det blant annet være snakk både om brukernes tilbakemeldinger til førstelinjen og den videre formidlingen av disse, samt ansattes problemer med å utføre tjenester som ønsket.

³⁰² Å fjerne slike barrierer kan selvsagt også bety at brukerne ”venner seg til” et unødig høyt kvalitetsnivå som det senere kan bli vanskelig å foreta begrensninger i uten å skape misnøye blant brukerne.

15.5 Kvalitetserklæringer

I avhandlingen har jeg berørt spørsmål om kvalitetserklæringer som en vesentlig komponent i tilknytning til utvikling av brukertilpasset tjenestekvalitet (jf. avsn.3.6.3). Utformingen og bruken av slike erklæringer bør følges opp i videre forskning på ulike tjenesteområder. Service- eller kvalitetserklæringer er nye verktøy i arbeidet med å utvikle bedre, mer brukervennlige tjenestetilbud, blant annet knyttet til spørsmål om standardisering av tjenester (Mordal & Stø, 2002). Erklæringene kan bidra både til å regulere brukernes forventninger til et nivå som er tilpasset det tjenesteorganisasjonen kan yte, og korrigere tjenesteyternes oppfatning av kvalitet. De er et klart framskritt i offentlig tjenestevirksomhet, fordi slike erklæringer skjerper oppmerksomheten om tjenesteleveransen. I seg selv gir de imidlertid ingen sikkerhet for at tjenestetilbudet blir godt tilpasset brukerbehovet. Det krever medvirkning både fra brukere og tjenesteytere.

Arbeidet med service- og kvalitetserklæringer bør derfor omfatte bruk av forskning om hvilke former for brukermedvirkning som sikrer god brukertilpasning på hvert enkelt tjenesteområde. Dette er sentrale utfordringer også for tjenesteforskningen, blant annet i sammenheng med registreringen av tilbakemeldinger. De signaliserer hva som fungerer bra og mindre bra og gir grunnlag for evaluering og kvalitetsutvikling og – ikke minst – grunnlag for utforming og revisjon av kvalitetserklæringer.

15.6 Sammenfatning

Denne studien peker på behovet for forskning om brukertilpasset tjenestekvalitet over flere aktørnivåer. Det stiller store krav til et relevant forskningsopplegg. Funn fra foreliggende casestudie viser at man i videre forskning bør legge vekt på kunnskap knyttet til virksomheten i førstelinjen, på møtestedet der tjenestene utføres og kvaliteten skapes. Virksomheten på møtestedet må sees i lys av førstelinjens relasjoner til hhv. styringsnivå og brukere, ikke minst til brukernes reaksjoner på mottatte tjenester. Framtidig tjenesteforskning bør ta nødvendig høyde for å framskaffe bedre kunnskap om utvikling og sikring av brukertilpasset tjenestekvalitet. Det stiller krav om evne og vilje til nytenkning og omstilling hos aktører på flere nivåer enn førstelinjen. Også tjenestebrukere bør etter hvert kunne innrette seg etter nye løsninger, og framtidig tjenesteforskning bør gi kunnskap om mulige løsninger. Forskningen kan bidra til å utvikle bedre mål på styringsnivåets innsats overfor førstelinjen. Det er likevel grunn til å påpeke at resultatene kan være reelle tegn på

en tjenestevirksomhet som ikke sterkt nok er knyttet til klare og entydig definerede oppgaver med sikte på brukertilpasset tjenestekvalitet. Mangel på ressurser og virkemiddel kan være begrensende faktorer som gjør det vanskelig å utnytte kunnskap og kompetanse hos sentrale aktører.

Målemetoder, tenkning og vurderinger på styringsnivå, formidling av budskap om hovedoppgaver, og bruk av kvalitetserklæringer, er viktige stikkord for framtidig tjenesteforskning. Blant annet er det viktig å få fram spørsmål og begreper tilknyttet relasjonene mellom de ulike aktørnivåene. Den idealteoretiske aktørmodellen som er brukt i casestudien er et nyttig utgangspunkt, fordi den gir et ideelt grunnlag å vurdere resultatene mot. Den kan raffineres med tanke på en realistisk tilpasning til spørsmål om løse koplinger. Forberedende, kvalitative, undersøkelser kan gi ytterligere innsikt i hva som er relevante begreper og mål som forskningen bør gripe fatt i.

Videre forskning på feltet bør gi ytterligere kunnskap om substansen i brukertilpasset tjenestekvalitet, og hvordan den generelt kan utvikles. Benchmarking er en aktuell tilnæringsmåte rettet mot oppnådde tjenesteresultater i praksis. Den kan tilpasses data både av kvalitativ og mer kvantitativ art for sammenlikning mellom førstelinjer eller hele tjenesteområder. Benchmarking forutsetter i prinsippet medvirkning fra aktører på alle nivåer, noe som også gir et godt utgangspunkt for læring og motivasjon gjennom resultatformidling.

Spørsmål om brukertilpasset tjenestekvalitet er mye knyttet til forhold innad i virksomheten. Et vesentlig spørsmål for forskningen er blant annet i hvilken grad mangel på brukertilpasset tjenestekvalitet skyldes et uegnet regelverk, økonomi, strukturelle forhold, eller mangel på bestemte ressurser. I hvilken grad skyldes det eventuelt manglende kunnskap, evne og vilje til innsats hos dem som har ansvar for tjenestekvaliteten? Dette er sentrale spørsmål som bør følges opp. Forskning basert på registrering og bruk av tilbakemeldinger fra brukerne, kan bidra til nødvendig korrigerende av praksis både i førstelinjen og på styringsnivå. Et godt tilbakemeldingssystem, basert på åpen dialog mellom nivåene, vil derfor være viktig for en godt fungerende førstelinje. Forskningen bør også befatte seg med spørsmål om hvorfor sannsynligheten for klager, misnøye eller tilfredshet blant brukerne er høy eller lav. Kan få klager skyldes barrierer i tilbakemeldingssystemet, eller skyldes mangelen på klager fornøyde brukere?

Utforming og bruk av kvalitets- og serviceerklæringer kan ha avgjørende betydning for arbeidet med å utvikle brukervennlige tjenester. Tjenesteforskningen bør derfor befatte seg med spørsmål om dette i sammenheng med tilbakemeldinger fra tjenestebrukere. Spørsmål om formidling og diffusjon av

budskapet om tjenesteorganisasjonens hovedoppgaver, har videre nær tilknytning til utforming og bruk av kvalitets- og serviceerklæringer. Enkle budskap kan øke mulighetene for myndiggjøring og handlefrihet i førstelinjen, med formål å finne raske, fornuftige løsninger på brukernes problemer *'her og nå'*. Det stilles store krav til innovasjonsevne og -vilje på ulike nivåer innen tjenesteorganisasjoner. Dersom målet er å sikre framtidige tjenestetilbud som er godt tilpasset relevante brukerbehov, er dette komponenter som er avgjørende for en brukervennlig virksomhet – og som bør dekket av framtidig tjenesteforskning.

Scott (1992) viser til faren ved å tillegge organisasjoner stor betydning *bare som kontekster* – som ordninger med innflytelse på individuelle aktørers aktiviteter. Det er viktig å være oppmerksom på at aktørene også opptrer egenhendig – som korporative ”personer” (Coleman, 1974). Atferd hos personer skaper normer og normer skaper atferd (jf. begrepet ”rolle som ressurs”, diskutert i avsn.2.4.5). Funn fra casestudien viser mangel på sammenheng mellom vurderinger foretatt på ulike aktørnivåer. Ønsker om å oppnå en gjennomgående god brukertilpasset tjenestekvalitet, øker behovet for forskning og kunnskap om betydningen av løse koblinger, og hvorfor de oppstår.

Litteratur

- Abbott, A., 1988: *The system of professions. An essay on the division of expert labour*. Chicago/London, The University of Chicago Press.
- 1997: On the Concept of Turning Point. I Brochmann, G., Engelstad, F., Kalleberg, R., Leira, A., Mjøset, L. (Eds): *Comparative Social Research. Methodological Issues in Comparative Social Science*. Vol. 16. Greenwich/London, Jai Press Inc.
- Abelson, R.F., 1976: Script Processing in Attitude Formation and Decision Making. I Carroll, J.S., Payne, J.S. (eds.): *Cognition and Social Behavior*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Administrasjonsdepartementet, 1994: Statlig Informasjonspolitik. Hovedprinsipper.*
- Agresti, A., 1996: *An Introduction to Categorical Data Analysis*. New York, John Wiley & Sons.
- Ahrne, G., 1993: Delvis människa, delvis organisation. *Sociologisk Forskning* nr. 1 (59:78).
- Ajzen, I., Fishbein, M., 1977: Attitude-Behavior Relations: A Theoretical Analysis and Review of Empirical Research. *Psychological Bulletin*, 84 (889:918).
- 1980: *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Albrecht, K., Zemke, R., 1985: *Service America: Doing business in the new economy*. Homewood, IL, Dow Jones-Irwin.
- Aldrich, J.H., Nelson, F.D., 1984: *Linear Probability, Logit, and Probit Models*. Beverly Hills, Sage Publications, Inc.
- Anderson, E.W., 1994: Cross-Category Variation in Customer Satisfaction and Retention. *Marketing Letters*, Vol. 5, No. 1 (19:30).
- Anderson, E.W., Fornell, C., 1994: A Customer Satisfaction Research Prospectus. I Oliver, R.L. (eds.): *Service Quality New Directions in Theory and Practice*. California, Sage Publications, Inc. (241:268).
- Anderson, E.W., Fornell, C., Rust, R.T., 1997: Customer Satisfaction, Productivity and Profitability: Differences Between Goods and Services. *Marketing Science*, Vol. 16, No. 2 (129:145).
- Anderson, E.W., Sullivan, M.W., 1990: *Customer Satisfaction and Retention Across Firms*. Presentation at the TIMS College of Marketing Special Interest Conference on Services Marketing, Nashville, TN, September.

- Andreassen, T.W., 1995: Small, High cost Countries Strategy for Attracting MNC's Global Investments. *The International Journal of Public Sector Management*, (sjekke nr., ev. år!!)
- 1998: Klagebehandling som gjør vondt verre. *Kampanje*, nr. 4.
 - 1998: Customer Loyalty and Complex Services. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 9, No. 1 (178:194).
 - 1995: *Serviceledelse. Prinsipper for effektiv markedsføring og ledelse av serviceforetak*. Oslo, Ad Notam Gyldendal, 2.utgave.
- Andreassen, T.W., Henriksen, J.T., 1998: *Brukertilpassing av offentlige tjenester; Tilfredshet og lojalitet i relasjoner ved barnehagedrift i fire kommuner*. NiM Rapport 34-98. Sandvika, Norsk Institutt for Markedsforskning.
- Athanassopoulos, A.D., 2000: Customer Satisfaction Cues to Support Market Segmentation and Explain Switching Behavior. *Journal of Business Research*, 47 (191:207)
- Austin, J.J., Garwood, B.A., 1977: *The relationship of the Hartman Value Profile (HVP), Rokeach Value Survey (RVS), Allport-Vernon-Linkzey Study of Values (AVL) and Kohlberg's Theory of Moral Development (KDM): a series of axiometric studies*. Paper presentert ved: The 1977 National Association of School Psychologists Convention, Cincinnati.
- Baldersheim, H., Øgård, M., 1997: Omstillingsledelse i kommunene – arena for den politiske fornuft. I Byrkjeflot, H. (red.): *Fra styring til ledelse*. Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget.
- Baker, W.E., Faulkner, R.R., 1991: Role as Resource in the Hollywood Film Industry. *American Journal of Sociology*, 97 (279-309)
- Barney, J., 1986: Organization Culture: Can It Be a Source of Sustained Competitive Advantage? *Academy of Management Review*, 11, July (656:665)
- Bateson, J.E.G., 1985: Perceived control and the service encounter. I Czepiel, J.A., Solomon, M.R., Surprenant, C.F. (Eds): *The service Encounter: Managing Employee/Customer Interaction in Service Businesses*. Lexington, MA, Lexington Books (67:82)
- Bateson, J.E.G., 1989: *Managing Services Marketing: Text and readings*. Chicago, Dryden Press.
- Bearden, W.O., Teel, J.E., 1983: Selected Determinants of Consumer Satisfaction and Complaint Reports. *Journal of Marketing Research*, 20, February (21:28).
- Beck-Jørgensen, B., 1994: *Når hver dag bliver hverdag*. København, Akademisk forlag.
- Beckman, S., 1988: Dagisrevolutionen, föräldrarna och den lokala offentligheten. I Degerman, M. (red.): *Föräldrarna och barnomsorgen. Visioner och verklighet*. Borås, Socialstyrelsen och Utbildningsförlaget.
- Bell, N.E., Staw, B.M., 1989: People as Sculptors versus Sculpture: The Role of Personality and Personal Control in Organization. I Arthur, M.B., Hall, D.T., Lawrence, B.S. (eds.): *The Handbook of Career Theory*. New York, Cambridge University Press.
- Belson, W.A., 1982: *The Design and Understanding of Survey Questions*. Cornwall, Robert Hartnoll Ltd, Bodmin.

- Bemowski, K., 1990: The human side of quality: closing the gap. *Quality Progress*, Vol. 23 No. 11, Nov. (17:20).
- Bennett, J.T., DiLorenzo, T.J., 1983: *Underground Government: The Off-Budget Public Sector*. Washington, D.C., Cato Institute.
- Berg, O., 1987: *Medisinens logikk*. Oslo, Universitetsforlaget
- Berry, L.L., 1980: Service Marketing is Different. *Business*, Vol. 30, No. 3, mai/juni (24:29).
- Berry, L.L., 1990: Big ideas in services marketing. *The Journal of Consumer Marketing*, Vol. 3 No. 2, (47:51).
- Berry, L.L., Zeithaml, V.A., Parasuraman, A., 1990: Five imperatives for improving service quality. *Sloan Management Review*, Vol. 31 No. 4, Summer (29:38).
- BFD, 1995: *Lov om barnehager*. Rundskriv Q-0902 B. Oslo, Barne- og familiedepartementet.
- 1996a: *Fra rammeplan til praksis*. Oslo, Pedagogisk forum. Oslo, Barne- og familiedepartementet.
 - 1996b: *Tiltak for barn og ungdom*. Vedlegg til St.prp.nr.1 for 1996-97. Q-0926. Oslo, Barne- og familiedepartementet.
 - 1996c: *Rammeplan for barnehagen*. Q-0903. Oslo, Barne- og familiedepartementet.
 - 1996d: *Ny barnehageplan som følge av Reform 97, strategi og prosess*. Nettverksrapport al 1996. Internettutgave. Oslo, Barne- og familiedepartementet.
 - 1997: *Rammeplan for barnehagen – en kortfattet presentasjon*. Lagt inn på Internett 11.11.1997 (http://odin.dep.no/bfd/norsk/familie_og_barnehager/barnehager/004005-990084/index). Oslo, Barne- og familiedepartementet.
 - 1998: *Resultater og erfaringer fra Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren 1995-97*. Sluttrapport, Q-0962. Oslo, Barne- og familiedepartementet.
- Birkeland, E.S., Dyrøy, H.B., Glendrange, S., Klungland, E., Rogstadkjærnet, M., Østreim, A., 1996: *Brukerundersøkelse blant barnehagebarn i Flekkefjord*. BFD – Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren 1995-97.
- Bitner, M.J., Hubbert, A.R., 1994: Encounter Satisfaction Versus Overall Satisfaction Versus Quality: The Customer's Voice. I Rust, R.T., Oliver, R.L. (eds.): *Service Quality New Directions in Theory and Practice*. California, Sage Publications, Inc.
- Bjørngaard, J.H., Mordal, T.L., 1998: *Økt brukertilpasning i barnehagen? Sluttrapport fra utviklingsprogrammet for barnehagesektoren*. SIFO-rapport nr. 2-1998. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Bjørnåvold, J., 1987: *Tjenesteyting: arbeide eller kommunikasjon?* Hovedfagsoppgave i samfunnsvitenskap. Tromsø, Universitetet (våren).
- Bolton, R.N., Drew, J.H., 1992: Mitigating the Effect of Service Encounters. *Marketing Letters* 3:1 (57:70). Kluwer Academic Publishers, Manufactured in the Netherlands.
- Borge, I.H., 1995: *Kvalitet i barnehage*. Rapport. Oslo, Statens Institutt for Folkehelse.

- Boshoff, Ch., Mels, G., 1995: A causal model to evaluate the relationships among supervision, role stress, organizational commitment and internal service quality. *European Journal of Marketing*. Vol. 29, No. 2 (23:42).
- Botschen, G., Thelen, E.M., Pieters, R., 1999: Using means-end structures for benefit segmentation. An application to services. *European Journal of Marketing*, Vol. 33, No. ½ (38:58)
- Bowen, D.E., Lawler III, E.E., 1992: The Empowerment of Service Workers: What, Why, How and When. *Sloan Management Review*, Vol. 33, Spring (31:39)
- Bowen, D.E., Schneider, B., 1988: Services Marketing and Management: Implications for Organizational Behavior. I Staw, B.M., Cummings, L.L. (Eds.): *Research in Organizational Behavior*. 10. Greenwich, CT: JAI Press.
- Bradshaw, J., 1972: The taxonomy of social need. *New Society*, Vol. 30, No.3.
- Brown, S.W., Swartz, T.A., 1989: A gap analysis of professional service quality. *Journal of Marketing*, Vol. 53, April (92:98).
- Brown, T.J., Churchill, G., A., Jr., Peter, J.P., 1993: Improving the Measurement of Service Quality. *Journal of Retailing*, No 69 (127:139).
- Burns, T., Stalker, G.M., 1961: *The Management of Innovation*. London, Tavistock Publishing.
- Butler, R., 1996: Management in government: the future. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.9, No. 1 (36:43).
- Byrkjeflot, H., 1997a: Fra styring til ledelse. I Byrkjeflot, H. (red.): *Fra styring til ledelse*. Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget.
- 1997b: Fra ledelse til management. I Byrkjeflot, H. (red.), 1997: *Fra styring til ledelse*. Bergen – Sandviken, Fagbokforlaget.
- Callero, P.L., 1994: From Role-Playing to Role-Using: Understanding Role as Resource. *Social Psychology Quarterly*, Vol. 57, No. 3 (228:243).
- Carlson, S., 1951: *Executive Behaviour: A Study of the Workload and Working Methods of Managing Directors*. Stockholm, Strömbergs.
- Carman, J.M., 1990: Consumer Perceptions of Service Quality: An Assessment of the SERVQUAL Dimensions. *Journal of Retailing*, 66, Spring (33:55).
- Caruana, A., Money, A.H., Berthon, P.R., 2000: Service quality and satisfaction – the moderating role of value. *European Journal of Marketing*, Vol. 34, No. 11/12 (1338:1352).
- Champoux, J.E., 1978: A Preliminary Examination of Some Complex Job Scope-Growth Need Strength Interactions. *Academy of Management Proceedings* (59:63).
- Chatman, J.A., Barsade, S.G., 1995: Personality, Organizational Culture and Cooperation: Evidence from a Business Simulation. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No. 3 (423:443).
- Chenet, P., Tynan, C., Money, A., 1999: Service Performance Gap: Re-evaluation and Redevelopment. *Journal of Business Research*, No. 46 (133:147).
- Christensen, T., Lægreid, P., 1997: Sentralforvaltningen og offentlig politikk. *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift*, 13, 3 (255:278).
- Christopher, M., Payne, A., Ballantyne, D., 1991: *Relationship Marketing: Bringing Quality, Customer Service, and Marketing Together*. London, Butterworth-Heinemann.

- Christoffersen, H., 1992: Borgeren og de offentlige serviceydelser. *AKF Nyt*, nr. 5. København, AKF Forlaget.
- Churchill, G.A., 1979: A paradigm for developing better measures of marketing constructs. *Journal of Marketing Research*, No. XVI, February (64:73).
- Churchill, G.A. Jr., Surprenant, C., 1982: An Investigation Into the Determinants of Customer Satisfaction. *Journal of Marketing Research*, No.XIX, November (491:504).
- Claeys, C., Swinnen, A., Van den Abeele, P., 1995: Consumers' means-end chain for 'think' and 'feel' products. *International Journal of Research in Marketing, Special Issue: Means-end Chains*. Jerry Olson, Guest Editor (s.193:208).
- Clarke, T., Pitelis, Ch. (eds.) 1995: *The Political Economy of Privatization*. Chippenham, Antony Rowe Ltd.
- Clow, K.E., Beisel, J.L., 1995: Managing Consumer Expectations of Low-Margin, High Volume Service. *Journal of Services Marketing*, Vol. 9, No. 1 (33-46)
- Cohen, W.M., Levinthal, D.A., 1990: Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35, March (128:152).
- Coleman, J.S., 1974: *Power and the Structure of Society*. New York, Norton & Co., Inc.
- 1988: Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94 (95:120).
- Congram, C.A., Friedman, M.L., (eds), 1991: The quality-leadership connection in service businesses. *The AMA Handbook of Marketing for the Services Industries*, Vol. 5.
- Cook, T.D., Campbell, D.T., 1979: *Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings*. Chicago, IL., Rand McNally College Publishing Company.
- Cooper, B.S., 1989: Bottom-up Authority in School Organization. Implications for the School Administrator. *Education and urban society*, Vol. 21, No. 4, August (380:392).
- Coyne, K.P., 1989: Beyond Service Fads: Meaningful Strategies for the Real World. *Sloan Management Review* (Summer) (69:76)
- Cronin, J.J. Jr., Taylor, S.A., 1992: Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension. *Journal of Marketing*, No 56 (July) (55:68)
- Cronin, J.J. Jr., Taylor, S.A., 1994: SERVPERF versus SERVQUAL: reconciling performance based and perception based – minus expectation – measurements of service quality. *Journal of Marketing*, No 58, January (125:131).
- Cronin, J.J., Brady, M.K., Hult, G.T.M., 2000: Assessing the effects of Quality, Value, and Customer Satisfaction on Consumer Behavioral Intentions in Service Environments. *Journal of Retailing*, Vol. 76, No 2, summer (193:218)
- Czepiel, J., Solomon, M., Surprenant, C., Gutman, E., 1986: Service encounters: An overview. I Czepiel, J., Solomon, M., Surprenants, C. (Eds.): *The service encounter. Managing Employee/Customer Interaction in Service Businesses*. Lexington, MA, Lexington Books (third printing).
- Czepiel, J.A., 1980: *Managing Customer Satisfaction in Consumer Service Businesses*. Cambridge, Mass.: Marketing Science Institute.

- Dabholkar, P.A., Shepherd, S.D., Thorpe, D.I., 2000: A comprehensive Framework for Service Quality: An Investigation of Critical Conceptual and Measurement Issues Through a Longitudinal Study. *Journal of Retailing*, Vol. 76, No 2, summer (193:218)
- Dalton, M., 1959: *Men Who Manage*. New York, John Wiley.
- Danaher, P.J., Mattsson, J., 1994a: Customer satisfaction in the service delivery process. *European Journal of Marketing*, Vol. 28, No 5 (5:19).
- 1994b: Cumulative encounter satisfaction in the hotel conference process. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 5, No 4 (72:84).
- 1998: A comparison of service delivery processes of different complexity. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 9 No 1 (48:63).
- Deshpandé, R., Webster, F.E.Jr., 1989: Organizational Culture and Marketing: Defining the Research Agenda. *Journal of Marketing*, 47, October (101:110).
- Dillman, D.A., 1978: *Mail and Telephone Surveys*. Washington, John Wiley & Sons, Inc.
- Dodds, W.B., Monroe, K.B., Grewal, D., 1991: Effects of Price, Brand, and Store Information on Buyers' Product Evaluations. *Journal of Marketing Research*, Vol 28, August (307:319).
- Donabedian, A., 1980: *The Definition of Quality and Approaches to its Assessment*. Ann Arbor, MI, Health Administration Press.
- Downs, A., 1967: *Inside Bureaucracy*. Boston, Little, Brown.
- Deruyter, K., Bloemer, J., Peeters, P., 1997: Merging service quality and service satisfaction: an empirical test of an integrative model. *Journal of Economic Psychology*, Vol. 18, No. 4 (387:406).
- Dræge, M.B., Ryssevik, J., 1994: *Å lytte til innbyggerne og brukerne – befolknings- og brukerundersøkelser i kommunesektoren*. Oslo, Norsk Gallup Institutt AS, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, Kommunenes Sentralforbund.
- Eikefjord, B., 1998: Hvordan skape vilje til utvikling? *Stat & Styling*, nr. 5 (23-26).
- Erichsen, V., 1996: Helsetjenesten og profesjonene. I Erichsen, V. (red.): *Profesjonsmakt. På sporet av en helsepolitisk tradisjon*. Oslo, Tano Aschehoug.
- Eriksen, E.O., 1997: Kommunikativ ledelse – institusjonsledelse i en demokratisk tidsalder. I Byrkjeflot, H. (red.), 1997: *Fra styring til ledelse*. Bergen – Sandviken, Fagbokforlaget.
- Feiring, M., 1992: *Kampen om kontroll. En studie av offentlig eldreomsorg i omstilling*. Magistergradsavhandling. Oslo, Universitetet, Institutt for Sosiologi.
- Fiol, C.M., Lyles, M.A., 1985: Organizational Learning. *Academy of Management Review*, 10, October (803:813).
- Fitzsimmons, J.A., Sullivan, R.S., 1982: *Service Operations Management*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Fondas, N., Stewart, R., 1994: Enactment in Managerial Jobs: A Role Analysis. *Journal of Management Studies*, 31, January (83:103)
- Formo-Berntsen, H., 1998: Kompetanse som kapital – øk avkastningen! *Stat og Styling*, nr. 5 (s.13-17).
- Fornell, C., 1992: A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience. *Journal of Marketing*, Vol. 56, January (6:21)

- Fornell, C., Wernerfelt, B., 1987: Defensive Marketing Strategy by Customer Complaint Management: A Theoretical Analysis. *Journal of Marketing Research*, No 24, Nov. (337:346)
- Fornell, C., Wernerfelt, B., 1988: A Model for Customer Complaint Management. *Marketing Science*, Vol. 7 No. 3 (287:298)
- Fornell, C., Johnson, M.D., Anderson, E.W., Cha, J., Bryant, B.E., 1996: The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings. *Journal of Marketing*, No. 60 (7:18).
- Gallagher, J., 1989: Rebuttal: Invalid Patient Surveys: Not a Bargain at Any Price. *Journal of Health Care Marketing*, 9, March (69:71).
- Garbarino, E., Johnson, M.S., 1999: The Different Roles of Satisfaction, Trust, and Commitment in Customer Relationships. *Journal of Marketing*, No. 63 (70:87).
- Garvin, D.A., 1988: *Managing Quality*. New York, The Free Press, NY.
- Gaster, L., 1995: *Quality in Public Services. Managers' Choices*. Buckingham - Philadelphia, Open University Press.
- Gaus, J.M., 1947: *Reflections on Public Administration*. Alabama, University of Alabama Press.
- 1950: Trends in the Theory of Public Administration. *Public Administration Review*, No. 10, Summer (161:168).
- Gaus, J.M., White, L., Dimock, M., 1936: *The Frontiers of Public Administration*. Chicago, University of Chicago Press.
- Gawthrop, L.C., 1998a: *Public Service and Democracy*. New York, Chatham House.
- Gawthrop, L.C., 1998b: The Human Side of Public Administration. *Political Science and Politics*, December, Vol. XXXI, No. 4 (763:769).
- Gjertsen, R.W., 1996: Hvor er vi på veg? I BFD: *Fra rammeplan til praksis*. Oslo, Pedagogisk forum.
- Glaeser, E., Shleifer, A., 1998: *Not-for-Profit Entrepreneurs*. Mimeo.
- Gleffjell, S., 1988: *Fornøyde eller misfornøyde forbrukere?* Rapport nr. 104. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Goffman, E., 1961: *Encounters: Two Studies in the Sociology of Interaction*. Indianapolis, The Bobbs-Merrill Company.
- Goldsworthy, D., 1993: Paper to Public Administration Committee of the Joint Universities Council Annual Conference, 7 September. York.
- Gouldner, A.W., 1960: The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement. *American Sociological Review*, 25 (161:178).
- Granheim, K., Hustad, W., 2000: *Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Greenacre, M.J., 1981: Practical Correspondence Analysis. I Barnett, I.V. (red.): *Interpreting Multivariate Data*. New York, John Wiley & Sons.
- 1984: *Theory and Applications of Correspondance Analysis*. London, Academic Press, Inc.
- Gronroos, Ch., 1982: A Service Quality Model and Its Marketing Implications. *European Journal of Marketing*, 18, 1 (36:44).

- Grønlie, T., 1988: Velferdskommunen i dette århundre. Kommunenes rolle som initiativtaker i sosiale reformspørsmål. I Aamodt, R. (red.): *Fra legmenn til profesjonelle kommuner*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Grønner, B., 1997: Ledelse og tjenesteyting: kunden i sentrum. I Byrkjeflot, H. (red.), 1997: *Fra styring til ledelse*. Bergen – Sandviken, Fagbokforlaget
- Gutman, J., 1982: A means-end model based on consumer categorization processes. *Journal of Marketing*, Vol. 46, No. 2 (60:72).
- Hagen, Ø., 1998: Serviceerklæringer i statsetatene: Klar tale innen 2001. *Inforum*, nr. 4.
- Hair, J.F. Jr., Anderson, R.E., Tatham, R.L., Black, W.C., 1992: *Multivariate Data Analysis. With Readings*. New York, Macmillian Publishing Company, Macmillian, Inc.
- Hales, C.P., 1986: What do managers do? A critical review of the evidence. *Journal of Management Studies*, 23, 1 (88-115).
- Hamilton, L.C., 1998: *Statistics with Stata (5)*. Pacific Grove, California, Brooks/Cole Publishing Company/Duxbury Press.
- Handel, W., 1979: Normative Expectations and the Emergence of Meaning as Solutions to Problems: Convergence of Structural and Interactionist Views. *American Journal of Sociology*, 84 (855:881)
- Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R.W., 1997: The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112-4 (1127:1161).
- Hartline, M.D., Ferrell, O.C., 1996: The Management of Customer-Contact Service Employees: An Empirical Investigation. *Journal of Marketing*, Vol. 60, October (52:70).
- Hartman, R.S. (1967): *The Structure of Value: Foundations of a Scientific Axiology*. Carbondal, IL, Southern Illinois Press.
- Hartman, R.S. (1973): *The Hartman Value Profile (HVP): Manual of Interpretation*. Muskegon, Research Concepts.
- Harwick, B.T., Russel, M., 1993: Quality Criteria for Public Service: A Working Model. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 4 No. 2 (29:40).
- Hayden, V., 1992: How Market-oriented is Your Service? *Journal of Management in Medicine*, Vol. 6, No. 1 (5:9).
- Hellevik, O., 1993: *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hewitt, J.P., 1991: *Self and Society*. Boston, Allyn and Bacon.
- Holberg, U.A., 1996: Hvordan integrere kvalitetsmålene? Replik til Tore Simonsen. *Stat & Styring*, nr. 5.
- Holbrook, M.B., Corfman, K.P., 1985: Quality and value in the consumption experience: Pheadrus rides again. I Jacoby, J., Olson, J. (eds.): *Perceived quality*. Lexington, MA: Lexington (31:57).
- Homans, G.C., 1959: *The Human Group*. New York, Harcourt.
- House, R.J., Mitchell, T.R., 1974: Path-Goal Theory of Leadership. *Journal of Contemporary Business*, 4, Autumn (81:97).

- House, R.J., Rizzo, J.R., 1972: Toward the Measurement of Organizational Practices: Scale Development and Validation. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 56, October (388:396).
- Howard, J.A., Sheth, J.N., 1969: *Theory of Buyer Behavior*. New York, Wiley.
- Hubbard, L.A., Ottoson, J.M., 1997: When a Bottom-Up Innovation Meets Itself as a Top-Down Policy. The AVID Untracking Program. *Science Communication*, Vol. 19, No. 1, September (41:55).
- Huber, G.P., 1991: Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures. *Organization Science*, 2, February (88:115).
- Hughes, E.C., 1984: *The sociological eye: selected papers; with a new introduction by David Riesman and Howard S. Becker*. I serie: Social science classics series. New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- Hunt, H.K., 1977: CS/D-Overview and Future Research Directions. I Hunt, K.H. (Ed.): *Conceptualization and Measurement of Consumer Satisfaction and Dissatisfaction*. Cambridge. Cambridge, Marketing Science Institute, MA, (455:459).
- Hurley, R.F., Hult, G.T.M., 1998: Innovation, Market Orientation, and Organizational Learning: An Integration and Empirical Examination. *Journal of Marketing*, Vol. 62, July (42:54).
- Indrebø Næs, T., 1995: *Kvalitet i barnehagen – Et barneperspektiv*. Rapport nr. 8. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Indrebø Næs, T., Mordal T.L., 1997: *Barns trivsel i barnehagen*. Rapport nr. 13. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- 1998: *Håndboka: Å undersøke barns trivsel i barnehagen*. Oslo/Lysaker, Pedagogisk Forum og Statens Institutt for Forbruksforskning.
- Ivancevich, J.M., Szilagyi, A.D. jr., Wallace M.J. jr., 1977: *Organizational Behavior and Performance*. Santa Monica, CA: Goodyear Publishing Company, Inc.
- Jacobsen, D.I., 1999: Kan vi stole på data fra spørreskjemaundersøkelser? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 4 (361-389).
- Jaworsky, B.J, Kohli, A., 1993: Market Orientation: Antecedents and Consequences. *Journal of Marketing*, Vol. 52, July (53:70).
- Jaworsky, B.J, Kohli, A., 1996: Market Orientation: Review, Refinement, and Roadmap. *Journal of Market Focused Management*, Vol. 1, No. 2 (119:135).
- Johansen, L.-H., Løyland, K., 2001: *Effektivitet i offentlig og privat virksomhet. Prinsipielle betraktninger og empiriske resultater*. Rapport nr. 185. Bø, Telemarksforskning-Bø.
- Johnson, J.W., 1996: Linking Employee Perceptions of Service Climate to Customer Satisfaction. *Personnel Psychology*, Vol. 49, No. 4 (831:851).
- Johnson, R.H., Ryan, A.M., Schmit M., 1994: Employee attitudes and branch performance at Ford Motor Credit. I Rotchford, N., (Chair): *Linking Employee Survey Data to Organizational Outcome Measures*. Nashville, The Ninth Annual Conference of the Society for Industrial and Organizational Psychology, Inc.
- Joyce, P., 1998: Management and innovation in the public services. *Strategic Change*, Vol. 7, No. 1 (19:30)

- Katz, D., Kahn, R.L., 1978: *The Socioal Psychology of Organizations*. New York, Wiley.
- Kelley, S.W., 1993: Discretion and the Service Employee. *Journal of Retailing*, Vol. 69, Spring (104:126).
- Khaneman, D., Knetsch, J.L., 1992: Valuing Public Goods: The Purchase of Moral Satisfaction. *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 22, January, (57:70)
- Karasek, R.A. Jr., 1979: Job Demands, Job Decision Latitude and Mental Strain: Implications for Job Redesign. *Administrative Science Quarterly*, 24, June (285:310).
- Kielland, E., 1986: Privatisering – troll med mange hoder. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Bd. 27 (195:216)
- Kielland, E., 1991: *Den offentlige sektor: effektivisering og privatisering*. Paper til den 16. nordiske sosiologikongress, Trondheim, 23.-25. august.
- Kildahl, K., 1999: Som Alice i eventyrland? *Barnehagefolk*, nr. 2.
- Kjellberg, F., 1991: Kommunalt selvstyre og nasjonal styring – mot nye roller for kommunene. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 1.
- Kjellberg, F., 1995: The Changing values of local government. *The Annals of the American Academy of Social Sciences*, No. 1.
- Koch, A., 1992: Spørg klienterne! *AKF Nyt*, nr. 2. København, AKF Forlaget.
- Kohli, A., Jaworsky, B.J., 1990: Market Orientation: The Construct, Research Propositions, and Managerial Implications. *Journal of Marketing*, Vol. 54, April (1:18).
- Kordupleski, r., Rust, R.T., Zahorik, A.J., 1993: Why Improving Quality Doesn't Improve Quality. *California Management Review*, Vol. 35, Spring (82:95).
- Kotler, P., 1982: *Marketing for nonprofit organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- 1988: *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control*, 6th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
 - 1991: *Marketing Management. Analysis, Planning, Implementation and Control*, 7th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Kramer, R., 1989: *Voluntary Organisations in The Welfare State on The Threshold of The '90s*. Paper. London, The London School of Economics.
- 1990: Nonprofit Social Services and The Welfare State: Some Research Considerations. I Anheier, H., Seibel W. (eds.): *The third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organisations*. New York, de Gruyter.
- Kaatee, P., 1997: *Ytelsesdeklarasjoner – Varefakta på offentlige tjenester*. Oslo, Statskonsult – Direktoratet for forvaltningsutvikling.
- Lancaster, K., 1971: *Consumer Demand: A New Approach*. New York, NY, Columbia University Press.
- Langli, B., 1999: Nå må fagmiljøene finne tonen. Klar tale til markedsførere og finansfolk. *Kampanje*, nr. 12.
- Laski, H., 1940: *The American Presidency*. New York, Harper and Brothers.
- LaTour, S.A., Peat, N.C., 1979: Conceptual and methodological issues in satisfaction research. I Wilkie, W.I. (ed.): *Advances in Consumer Research*, No. 6, Association for Consumer Research, Ann Arbor, MI.

- Lawler, E.J., 1992: Affective Attachments to Nested Groups: A Choice-Process Theory. *American Sociological Review*, Vol. 57, June (327:339).
- Lee, R. (with Miller, T.), 1990: Population Policy in Externalities to Childbearing. *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Vol. 510, July.
- Lewis, R.C., Booms, B.H., 1983: The marketing Aspects of Service Quality. I Berry, L., Shostack, G.L., Upah, G. (Eds.): *Emerging Perspectives on Services Marketing*. Chicago, American Marketing Association (99:107).
- Lewiz-Bech, M.S., 1980: *Applied Regression. An Introduction*. Beverly Hills, Sage Publications, Inc.
- Lie, S., 1999: Mer effektive kommuner – ny politikerrolle. *Aftenposten*, kronikk, onsdag 27. januar.
- Lindestad, B., Andreassen, T.W., 1998: Kundetilfredshet: Fornuft eller følelser? *Market Review* nr. 1.
- Lipsky, M., 1980: *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.
- Logan, Ch., 1990: *Private Prisons: Cons and Pros*. New York, Oxford University Press.
- Lohman, J.S., 1968: *The professor's influence on the student's capacity to value*. Upublisert PhD dissertation. Boston University, Department of Education.
- Lorentzen, H., 1987: Privatisering: Begrepets innhold og implikasjoner. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årg. 28 (259:280).
- Lovelock, Ch.H., Young, R.F., 1979: Look to Consumers to Increase Productivity. *Harvard Business Review*, May-June (168:178)
- Lovelock, Ch.H., 1984: *Services Marketing. Text, Cases Readings*. Prentice-Hall.
- Lunde, T.K., Mordal, T.L., Sverdrup, S., Tufte, P.A., Wærstad, K., 1997: *Evaluering av offentlige servicekontorer. Hovedrapport*. SIFO-rapport nr. 11. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Lusch, R.F., 1976: Sources of Power: Their Impact on Intrachannel Conflict. *Journal of Marketing Research*, Vol. 13, November (382:390).
- Luts, R.J., Kakkar, P., 1976: Situational Influence in Interpersonal Persuasion. I Anderson, B.B. (ed.): *Advances in Consumer Research*, Vol 3. Cincinnati, Association for Consumer Research.
- Malmo, R.B., 1959: Activation: A Neuropsychological Dimension. *Psychological Review*, 66, November (367:386).
- March, J.G., Olsen, J.P., 1976: *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Universitetsforlaget.
- Mattsson, J., 1992: A service quality model based on an ideal value standard. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 4 No. 3 (18:33).
- Mayer, J., Timms, N., 1970: *The Client Speaks*. London, Routledge & Kegan Paul.
- McCall, G.J., Simmons, J.L., 1978: *Identities and interaction*. New York, Free Press.
- McDermott, L.C., Emerson, M., 1991: Quality and service for internal customer. *Training and Development Journal*, Vol. 45 No. 1 (61:64).

- McKillip, J., 1984: Applying Attitude Theories to Return of Mailed Questionnaires. I Lochart, D.C. (ed.): *Making Effective Use of Mailed Questionnaires*. London, Jossey-Bass.
- 1987: *Need Analysis. Tools for the Human Services and Education*. London, Sage Publications.
- Menon, A., Varadarajan, P.R., 1992: A Model of Marketing Knowledge Use Within Firms. *Journal of Marketing*, Vol. 56, October (53:71).
- Merton, R.K., 1957: *Social Theory and Social Structure*. (Rev. ed.). New York, Free Press
- 1957a: The role Set. *British Journal of Sociology*, 8, 1 (106:120).
- 1957b: *On Theoretical Sociology*. New York, Free Press.
- Meyer, J.W., Scott, W.R. (red.) 1983: *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London, Sage publications Ltd.
- Meyer, J.W., Rowan, B., 1983a: Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I Meyer, J.W., Scott, W.R. (red.): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London, Sage publications Ltd.
- 1983b: The Structure of Educational Organizations. I Meyer, J.W., Scott, W.R. (red.): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London, Sage publications Ltd.
- Miller, J.A., 1977: Studying satisfaction, modifying models, eliciting expectations, posing problems, and making meaningful measurements. I Hunt, H.K. (ed.): *Conceptualization and measurement of consumer satisfaction and dissatisfaction* (72:91). Cambridge, MA: Marketing Science Institute.
- Minzberg, H., 1973: *The Nature of Managerial Work*. New York, Harper & Row.
- 1996: Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, May/June (75:?).
- Moen, I.Ø., Rooth, S., 1995: Helhetsmåling av resultatindikatorer. *Stat & Styring*, nr.5.
- Mohr-Jackson, I., 1993: Comparing Total Quality With Market Orientation: An In-Depth Interview Approach. I Varadarajan, R., Jaworski, B. (eds.): *AMA Winter Educators' Conference Proceedings*. Chicago, American Marketing Association (427:432).
- Moorman, Ch., Trust, R.T., 1999: The Role of Marketing. *Journal of Marketing*, Vol 63, Special Issue 1999 (180:197).
- Mordal, T.L., 1989a: *Som man spør får man svar. Arbeid med survey-opplegg*. Oslo, Tano
- 1989b: *Vi spør – hvor mange og hvem svarer? Opplagg og gjennomføring av postale undersøkelser*. Rapport nr. 105. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning
- 1989c: *Privatisering av velferdstjenester. Hva betyr det for forbrukerne? I SIFO 50 ÅR. Forbruksforskning i går – i dag og i morgen*. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Mordal, T.L., Sander, K. 1991: *Kommunenes barnehageadministrasjon*. Arbeidsrapport nr. 2-1991. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- 1992: *Offentlige og private barnehager i foreldreperspektiv*. Arbeidsrapport nr. 1-1992. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.

- Mordal, T.L., 1993: *Tema med variasjoner. Forbruksforskning om velferdstjenester i kommunene*. Rapport nr. 1-1993. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- 1995:a: *Nærhet og likhet i kommunal velferd. Folks erfaringer og meninger om kommunale velferdstilbud*. Rapport nr. 2-1995. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
 - 1995b: *Virksomhetsorientering og forbrukerforventninger på barnehagesektoren*. Arbeidsnotat nr. 2-1995. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Mordal, T.L., Bjørngaard, J.H., 1996: *Forbrukerperspektiv på utviklingen i barnehagesektoren*. Arbeidsrapport nr. 1-1996. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- 1997: *Trekk ved barnehagetilbud og foreldreerfaringer. Resultater fra tre undersøkelsesnivåer i BFDs utviklingsprogram på barnehagesektoren*. Arbeidsrapport nr. 1-1997. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Mordal, T.L., 1997a: *Barnehager – Tilbud og brukere*. Rapport nr. 1-1997. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- 1997b: *Behovet for og bruken av barnehageplasser. Tallstørrelser fra en landsdekkende undersøkelse*. Arbeidsrapport nr. 2-1997. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
 - 1997c: Parent-staff interaction in early years services: findings of a Norwegian survey. I Cohen, B., Hagen, U. (red.): *Children's Services: Shaping Up for the Millennium. Supporting children and Families in the UK and Scandinavia*. Edinburgh, The Stationery Office Ltd.
 - 1999: *Bruk av barnehage kombinert med kontantstøtte*. *Norsk Førskolelærerblad* nr. 3 (14:15).
 - 2001: *Benchmarking. Metode til forbedring av brukertilpasset tjenestekvalitet*. Prosjektnotat nr. 2 – 2001. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Mordal, T.L., Stø, E., 2002: *Standardisering av tjenester – Forbrukerproblemer og muligheter*. TemaNord 2002:529. København, Nordisk Ministerråd.
- Nagel, A.H. (red.), 1991: *Velferds kommunene. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen, Alma Mater Forlag AS.
- Nash, M., 1996: Consumers without teeth: can probation service "clients" have a say in the service they receive? *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9, No. 4.
- Nilssen, E.; 1989: *Noen perspektiver på tjenesteyting i offentlig og privat sektor*. Sefos rapport (B) nr. 16. Bergen, Universitetet.
- Nylehn, B., 1997: Noen paradokser i "fleksibilitet". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 13, 1 (3:22).
- Offerdal, A., Kjellberg, F., 1997: Lokalpolitikk og forvaltning. Sentrale utviklingslinjer i norsk kommunalforskning i etterkrigstiden. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 13, 3, (279:298).
- Oliver, R.L., 1981: Measurement and Evaluation of Satisfaction Process in Retail Settings. *Journal of Retailing*, No. 57, Fall, (25:48).
- 1993:A Conceptual Model of Service Quality and Service Satisfaction: Compatible Goals, Different Concepts. I Swartz, T.A., Bowen, D.E., Brown, S.W. (Eds):

- Advances in Services Marketing and Management: Research and Practice*. 2. utg. Greenwich, CT, JAI Press (65:85).
- 1996: *Satisfaction. A behavioral Perspective on The Consumer*. New York, The McGraw-Hill Companies, Inc.
 - Oliver, R.L., DeSarbo, W.S., 1988: Response determinants in satisfaction judgments. *Journal of Consumer Research*, Vol. 14, March (495:507).
 - Oliver, R.L., Swan, J.E., 1989a: Equity and disconfirmation perceptions as influences on merchant and product satisfaction. *Journal of Consumer Research*, Vol 16, December (372:383).
 - 1989b: Consumer perceptions of interpersonal equity and satisfaction in transactions: a field survey approach. *Journal of Marketing*, Vol. 53, April (21:35).
 - Olsen, J., 1998: Kvalitetskriterier for kommunernes service. *AKF Nyt*, nr. 4.
 - Olsen, J.P., 1978: Folkestyre, byråkrati og korporativisme. I Olsen J.P. (red.): *Politisk organisering*. Bergen, Universitetsforlaget.
 - Olson, J.C., Reynolds, T.J., 1983: Understanding consumers' cognitive structures: implications for advertising strategy. I Percy, L., Woodside, A. (Eds): *Advertising and Consumer Psychology*. Lexington, MA, Lexington Books
 - Osnes, H., 1997: *På sprang inn i framtiden*. Temahefte om endringsarbeid i barnehagen. Ref. nr. Q-0955, Barne- og familiedepartementet.
 - Ostrom, A., Iacobucci, D., 1995: Consumer trade-offs and the evaluation of service. *Journal of Marketing*, Vol. 59, January (17:28).
 - Ostrom, V., Ostrom, E., 1977: Public Goods and Public Choices. I Savas, E.D. (ed.): *Alternatives for Delivering Public Services*. Boulder, Colo., Westview (7:14).
 - Parasuraman, A., Zeithaml, V., Berry, L.L., 1985: A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, No. 49, (41:50).
 - Parasuraman, A., Zeithaml, V., Berry, L.L., 1988: SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, Vol. 64, No. 1 (12:40).
 - Parasuraman, A., Zeithaml V.A., Berry, L.L., 1994: Reassessment of Expectations as a Comparison Standard in Measuring Service Quality. *Journal of Marketing*, Vol. 58, January (111:124).
 - Patterson, P.G., Spreng, R.A., 1997: Modeling the Relationship Between Perceived Value, Satisfaction and Repurchase Intentions in a Business-to-Business, Services Context: An Empirical Examination. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 8, No.5 (415:432).
 - Parsons, T., 1951: *The Social System*. Glencoe, IL: Free Press.
 - Pearson, M., Monoky, J.F., 1976: The role of Conflict and Cooperation in Channel Performance. I Bernhardt, K.L., (ed.): *Marketing: 1776-1976 and Beyond*. Chicago, American Marketing Association (240:244)
 - Pedersen, M., 1997: *Kvalitet i et brukerperspektiv ved Hordaland fylkesmannsembete*. Hovedfagsoppgave. Bergen, Institutt for Administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB.
 - Pescosolido, B.A., 1992: Beyond Rational Choice: The Social Dynamics of How People Seek Help. *American Journal of Sociology*, Vol. 97, No.4 (1096:1138)

- Pestoff, V.A., 1991: *Co-Operatization of Social Services – An Alternative to Privatization?* Stockholm og Wien, Conference paper.
- 1992: Third Sector and Co-Operative Services – An Alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy*, No. 15 (21:45).
- Peter, P., Olson, J., 1987: *Consumer Behaviour. Marketing Strategy Perspectives*. Richard Irwin, Inc.
- Peters, T., Austin, N., 1985: *Passion for Excellence*. New York, Random House.
- Petersen, J.H., 1983: Markedsmekanisme og politisk styring – et bidrag til privatiseringsdebatten. I Andersen, B.R., (red.): *Offentlig sektor, privatisering og velferd*. København, AKF Forlaget.
- Pfeffer, J., Salancik, G.R., 1975: Determinants of Supervisory Behaviour: A Role Set analysis. *Human Relations*, 28, 2 (139:154).
- Pieters, R., (1993): A Control View on the Behavior of Consumers: Turning the Triangle. I Varn Raaij, W.F., Bamossy, G.J. (Eds): *European Advances in Consumer Research*, Vol. 1 (507:512).
- Pollitt, Ch., 1992: Innlegg om privatiseringsreformene i britisk helsevesen. Forum for helsetjenesteforskning, Bergen, 28. september. (Professor ved Brunel University, England).
- Pondy, L., 1967: Organizational Conflict: Concepts and Models. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, September (296:320).
- Poole, D., 1997: Achieving National Health Goals in Prevention with Community Organization: The "Bottom Up" Approach. *Journal of Community Practice*, Vol. 4, No. 2, (77:92).
- Presterud, A.M., 2001: *Praktisk kvalitetsarbeid*. Barnehagefolk, nr. 2.
- Qvortrup, J., 1994a: Childhood Matters: An Introduction. I Qvortrup, J., Bardy, M., Sgritta, G. Wintersberger, H. (red.): *Childhood Matters Social Theory, Practice and Policies*. Aldershot, Avebury Ashgate Publishing Ltd. – European Centre Vienna.
- 1994b: *Børn Halv pris: Nordisk barndom i samfundsperspektiv*. Esbjerg, Sydjysk Universitetsforlag.
- Redman, T., Mathews, B., Wilkinson, A., 1995: Quality management in services: is the public sector keeping pace? *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 8, No. 7 (21:34).
- Rees, S., 1991: The impact of consumer-based research and the importance of its dissemination for education and practice". *Issues in Social Work Education*, Vol. 12, No. 1 (69:83)
- Reichers, A.E., 1985: A review and re-conceptualization of organizational commitment. *Academy of Management Journal*, Vol. 10 No. 3 (465:476).
- Ringdal, K. & Mordal, T., 1997: *Variasjoner i behovet for barnehageplasser*. Rapport nr. 9. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Ringdal, K., 2001: *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Reppen, H.K., Rønning, E., 1999: *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 1999. Kommentert tabellrapport*. Rapporter nr. 27. Oslo, Statistisk sentralbyrå.

- Riiskjær, E., 2001: Kan brugerundersøgelser vise andet end generel høj tilfredshed? *AKF Nyt*, nr. 2, juni. København, AKF Forlaget.
- Roest, H., Pieters, R., 1997: The Nomological Net of Perceived Service Quality. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 8, No.4 (336:351)
- Rogers, E.M., 1983: *The Diffusion of Innovation*, 3d ed. New York, The Free Press.
- Rosenberg, L.J., Stern, L.W., 1970. Toward the Analysis of Conflict in Distribution Channels: A Descriptive Model. *Journal of Marketing*, Vol. 34, October (40:46).
- Rosenbloom, B., 1973: Conflict and Channel Efficiency: Some Conceptual Models for the Decision Maker. *Journal of Marketing*, Vol. 37, July (26:30).
- Rosenlund, L., 1992: *Korrespondanseanalyse. Metode for kvantitativ behandling av kvalitative data*. Arbeidspapirer, nr. 156. Stavanger, Høgskolesentret i Rogaland.
- 1995: Korrespondanseanalyse: Dataanalysens "magiske øye". *Sosiologisk tidskrift*, 3 (55:79).
 - 1998: Sosiale strukturer og deres metamorfoser. *Sosiologisk tidskrift*, 6 (45:74)
- Rossi, P.H., Wright, J.D., Anderson, A.B., 1983: *Handbook of Survey Research*. London, Academic Press, Inc. Ltd.
- Rust, R.T., Oliver, R.L., 1994: Service Quality: Insights and Managerial Implications From the Frontier. I Rust, R.T., Oliver, R.L. (eds.): *Service Quality New Directions in Theory and Practice* (1:19). Thousand Oaks, California, Sage Publications, Inc.
- Rust, R.T., Zahorik, A.J., Keiningham, T.L., 1994: *Return on Quality (ROQ): Making Service Quality Financially Accountable*. Marketing Science Institute.
- 1996: *Service Marketing*. New York, Harper Collins.
- Sanderson, I., 1996: Evaluation, learning and the effectiveness of public services. Towards a quality of public service model. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9, No. 5/6 (90:108).
- Sarbin, Th., Allen, V., 1968: Role Theory. I Lindzey, G., Aronson, E. (eds.): *The Handbook of Social Psychology*, 2nd, ed., Vol. 1. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company
- Sasser, W.E. Jr., Olsen, R.P., Wyckoff, d.D., 1978: *Management of Service Operations: Text, Cases and Readings*. Boston, Allyn and Bacon, Inc.
- Savas, E.C., 1987: *Privatization. The Key to Better Government*. Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc.
- Schank, R.C., 1980: Language and Memory. *Cognitive Science*, 4, 4 (243:284).
- Schein, E.H., 1985: *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Schmit, M.J., Allscheid, S.P., 1995: Employee Attitudes and Customer Satisfaction: Making Theoretical and Empirical Connections. *Personnel Psychology*, vol. 48 (521:536).
- Schneider, B., 1973: The Perception of Organization Climate: The Customer's View. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 57 (248:256).
- Schneider, B., 1990: The Climate for Service: An Application of the Climate Construct. I Schneider, B. (Ed.): *Organizational Climate and Culture*. San Francisco, Jossey Bass.

- Schneider, B., Bowen, D.E., 1985: Employee and Customer Perceptions of Service in Banks: *Replication and Extension*. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 70, (423:433).
- Schneider, B., Chung, B.G., 1994: Market-focused I/O: Conceptualizations for Service Industries. In Goodman, P.S. (Chair): *Building Bridges Between I/O Psychology and Customer Satisfaction Research*. Nashville, The Ninth Annual Conference of the Society for Industrial and Organizational Psychology, Inc.
- Schneider, B., Parkington, J.J., Buxton, V.M., 1980: Employee and customer perceptions of service in banks. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25 No. 2, (252:267).
- Schul, P.L., Pride, W.M., Little, T.L., 1983: The Impact of Channel Leadership Behavior on Intrachannel Conflict. *Journal of Marketing*, Vol. 47, Summer (21:34).
- Schuman, H., Presse, S., 1996: *Questions & Answers in Attitude Surveys*. Thousand Oaks, Sage Publications Inc.
- Schwalbe, M.L., 1987: Mead among the Cognitivists: Roles as Performance Imagery. *Journal for the theory of Social Behavior*, 17 (113:133).
- Scott, W.R., 1975: Organizational structure. *Annual Review of Sociology*, nr. 1 (1:20).
- 1992: *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey, Prentice-Hall.
- Seashore, S., Bowers, D., 1970: Durability of Organizational Change. *American Psychologist*, Vol. 25, March (227:233).
- Sehested, K., 1992: Kommuner i forandring. *AKF Nyt*, nr. 1. København, AKF Forlaget.
- Selye, H., 1956: *The Stress of Life*. New York, McGraw-Hill.
- Sewell, W.H., Jr., 1992: A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation. *American Journal of Sociology*, 98 (1:29)
- Shet, J.N., 1975: Buyer-Seller Interaction: A Conceptual Framework. I *Proceedings*, Sixth Annual Conference, Association for Consumer Research (382:386).
- Shleifer, A., 1998: State versus Private Ownership. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, Fall (133:150).
- Shostack, G.L., 1977: Braking Free From Product Marketing. *Journal of Marketing*, 41, No. 2 (73:80).
- Shostack, G.L., 1987: Service Positioning Through Structural Change. *Journal of Marketing*, 51, No. 1, January (34:43).
- SI, 1998: *Hva mener de om oss? Metoder og systemer for tilbakemelding fra brukerne*. Oslo, Statens informasjonstjeneste.
- Simonsen, T., 1996: Fra intern planlegging til eksterne løfter. Tid for kvalitetsmål og ytelsesgarantier i statsforvaltningen? *Stat & Styring*, nr. 4.
- Sirohi, N., McLaughlin, E.W., Wittink, D.R., 1998: A Model of Consumer Perceptions and Store Loyalty Intentions for a Supermarket Retailer. *Journal of Retailing*, 74, No. 2, (223:245).
- Slater, S., Narver, J.C., 1995: Market Orientation and the Learning Organization. *Journal of Marketing*, Vol. 59, July (63:74)

- Smith, E., 1984: *Rettsikkerhet ved offentlig tjenesteyting. Forvaltningslovens anvendelse ved fordeling av tjenester*. Oslo, Tanum-Norli.
- Smith, R.A., Houston, M.J., 1983: Script-Based Evaluation of Satisfaction With Services. I Berry L. m.fl. (eds.): *Emerging Perspectives on Services Marketing*. Chicago, American Marketing Association.
- Solomon, M.R., Surprenant, C., Czepiel, J.A., Gutman, E.G. (1985): A Role Theory Perspective on Dyadic Interactions: The Service Encounter. *Journal of Marketing*, Vol. 49, Winter (99:111).
- Spreng, R.A., Mackoy, R.D., 1996: An empirical examination of a model of perceived service quality and satisfaction. *Journal of Retailing*, vol.72, No. 2 (201:214).
- StataCorp, 2001: *Stata Statistical Software: Release 7.0* (Reference H-P). College Station, TX: Stata Corporation.
- Statskonsult, 1999: *Benchmarking som begrep og metode I offentlig sector*. Rapport nr. 5. Oslo, Statskonsult – Direktoratet for forvaltningsutvikling.
- Stone, G.P., 1977: Personal Acts. *Symbolic Interaction*, 1 (2:19)
- Strand, T., 1985: *Utkant og sentrum i det norske styringsverket*. Bergen, Universitetsforlaget.
- 1988: Bureaucrats or Contingent Actors? I Kooiman, J. Eliassen, K.A. (red.): *Managing Public Organizations*. Beverley Hills, California, Sage.
- Stromberg, H.A., 1991: *Client Satisfaction and Its Effect on Client Participation*. Ann Arbor, UMI Dissertation Services.
- Sudman, S., Bradburn, N.M., 1982: *Asking Questions. A Practical Guide to Questionnaire Design*. London, Jossey-Bass Ltd.
- Surprenant, C.F., Solomon, M.R., Gutman, E.G., 1983: *Service Encounters Are Human Interactions*. Paper presentert ved The American Psychological Association, Anaheim, California.
- Sverdrup, S., 1998: *Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren: Evaluering av kommunikajonsflyten mellom aktorene i tilbudskjeden*. Rapport nr. 5. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Sweeney, J.C., Soutar, G.N., Johnson L.W., 1999: The Role of Perceived Risk in the Quality-Value Relationship: A Study in a Retail Environment. *Journal of Retailing*, 75, No. 1 (77:105).
- Szulkin, R. 1989: *Privat eller offentlig? Organisationsstruktur och arbetsförhållanden under olika ägendeformer*. Stockholm, Almquist & Wiksell.
- 1999: Making People Work: Control and Incentives in Swedish Organizations. *Acta Sociologica*, Vol. 42 No. 2 1999.
- Tack, J., 1996: *From Problem to Analysis. The choice of an appropriate technique of multivariate analysis for a social-scientific research problem*. Bokmanus. Rotterdam, Erasmus University.
- Tang, K.H., Zairi, M., 1998a: Benchmarking quality implementation in a service context: A comparative analysis of financial services and institutions of higher education. Part I: Financial services sector. *Total Quality Management*, Vol. 9, No. 6 (407:420).

- 1998b: Benchmarking quality implementation in a service context: A comparative analysis of financial services and institutions of higher education. Part II: Financial services sector. *Total Quality Management*, Vol. 9, No. 7 (539-552).
- 1998c: Benchmarking quality implementation in a service context: A comparative analysis of financial services and institutions of higher education. Part II: Financial services sector. *Total Quality Management*, Vol. 9, No. 8 (669:679).
- Teas, R.K., 1993: Expectations, Performance Evaluation and Consumers Perceptions of Quality. *Journal of Marketing*, Vol. 57, October (18:34).
- Therborn, G., 1990: Ska sociologer förklara nogonting? Hus gör de då i så fall? *Sociologisk forskning*, nr. 3.
- Thompson, J.D., 1967: *Organizations in Action*. New York, McGraw-Hill.
- Thomson, K., 1998: *Emotional Capital, Capturing Hearts and minds to Create Lasting Business Success*. Capstone Publishing.
- Tjelflaat, U., 1998: Ambisjonene fra pionertiden er forlatt. *Norsk Førskolelærerblad*, nr. 7-1998, (12:14).
- Torgersen, U., 1994: *Profesjoner og Offentlig Sektor*. Oslo, Tano.
- 1998: *Vad innebär professionaliseringen i kommunal verksamhet och vilka effekter har den för beslutsfattandet?* Foredrag på konferanse om "Makten i framtidens kommuner", Uppsala universitet, 15.-16. januar.
- Tornow, W.W., Wiley, J.W., 1991: Service Quality and Management Practices: A Look at Employee Attitudes, Customer Satisfaction, and Bottom-line consequences. *Human Resource Planning*, No. 14, (105:115).
- Triandis, H.C., 1977: *Interpersonal Behavior*. Monterey, Calif., Brooks/Cole.
- 1980: Values, Attitudes, and Interpersonal Behavior. I Page, M.M. (ed.): *Nebraska Symposium on Motivation 1979*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Trout, J., with Rivkin, S., 1999: *The Power of Simplicity. A Management Guide to Cutting Through the Nonsense and Doing Things Right*. New York, McGraw-Hill.
- Troye, S.V., 1990: *Markedsføring: styring av kvalitet*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Tse, D.K., Wilton, P.C., 1988: Models of Consumer Satisfaction Formation: An Extension. *Journal of Marketing Research*, Vol. 25, May (204:212).
- Tufte, P.A., 2000: *En intuitiv innføring i logistisk regresjon*. Arbeidsrapport nr. 8. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Turner, R., 1962: Role-Taking: Process vs. Conformity. I Rose, A.M. (ed.): *Human Behavior and Social Processes*. Boston, Houghton Mifflin.
- 1985: Unanswered Questions in the Convergence between structuralist and Interactionist Role theories. I Helle H.J., Eisenstadt, S.N. (eds.) *Micro Sociological theory: Perspectives on Sociological Theory*, Vol. 2. London, Cambridge University Press.
- Uttley, M., Hooper, N., 1993: Corporate Culture, Public Bureaucracy and Competitive Tendering. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 6, No. 1 (40:47).
- Van de Ven, A.H., 1986: Central Problems in the Management of Innovation. *Management Science*, 32, May (570:607).

- Vickers J., Yarrow, G., 1988: *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Waite, L.J., Leibowitz, A., Witsberger, C., 1991: What Parents Pay For: Child Care Characteristics, Quality, and Costs. *Journal of Social Issues*, Vol. 47, No.2, 1991 (33:48).
- Walshak, H., 1991: An internal consensus can boost external success. *Marketing News*, Vik. 25, June (13).
- Webster, F.E., 1968: Interpersonal Communication and Selling Effectiveness. *Journal of Marketing*, Vol. 32, July (7:13).
- Weick, K.E., 1976: Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, No. 21, March (1:19)
- Weisbrod, B., 1988: *Non Profit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Weitz, B., 1981: Effectiveness in Sales Interactions: A Contingency Framework. *Journal of Marketing*, Vol. 45, Winter (85:103).
- White, J., Mazur, L., 1995: *Strategic Communications Management, Making Public Relations Work*. London, Addison-Wesley Pub.
- Wiley, J.W., 1991: Customer Satisfaction: A Supportive work Environment and Its Financial Cost. *Human Resource Planning*. No. 14, (117:127).
- Woodruff, R.B., Cadotte, E.R., Jenkins, R.I., 1983: Modelling consumer satisfaction processes using experience-based norms. *Journal of Marketing Research*, Vol. 20, August (296:304).
- Woodside, A., Frey, L., Daly, R., 1989: Linking Service Quality, Customer Satisfaction and Behavioral Intention. *Journal of Health Care Marketing*, No. 9 (December), (5:17).
- Xie, J.L., Johns, G., 1995: Job Scope and Stress: Can Job Scope Be Too High? *Academy of Management Journal*, 38, October (1288-1309).
- Yaeger, K.E., 1979: Cost, Convenience and Quality in Child Care Demand. *Children and Youth Services Review*, Vol. 1 (293:313).
- Yerkes, R.M., Dodson, J., 1908: The Relation of Strength of Stimulus to Rapidity of Habit Formation. *Journal of Comparative Neurology and Psychology*, Vol. 18, November (459:482).
- Young, M., 1991: Middle managers must be the drivers of service quality for internal customers. *Marketing News*, Vol. 25 No. 1, April (16).
- Zbaracki, M.J., 1998: The Rhetoric and Reality of Total Quality Management. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 43, No. 3 (602:636)
- Zaltman, G., Duncan, R., Holbek, J., 1973: *Innovations and Organizations*. New York, John Wiley & Sons.
- Zeithaml, V.A., 1981: How consumer evaluation processes differ between goods and services. I Donnelly, J.H., George, W.R. (Eds.): *Marketing of Services*. Chicago, IL., American Marketing Association (186:190)
- Zeithaml, V.A., 1988: Consumer Perceptions of Price, Quality, and Value: A Means-End Model and Synthesis of Evidence. *Journal of Marketing*, No. 52, July (2:22).
- Zeithaml, V.A., Parasuraman, A., Berry, L.L., 1990: *Delivering Quality Service Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York, The Free Press.

- Zeithaml, V.A., Berry, L.L., Parasuraman, A., 1996: The Behavioral Consequences of Service Quality. *Journal of Marketing*. Vol. 60, April (31:46).
- Øgaard, A., 1998: Fire nivåer av forbrukerbevissthet. *Etisk Forbruk*, Vol. 4, nr. 13 (5:6).
- Aanderaa, B., 1997: *Si at vi har hele dagen! En kartlegging av barnehageansattes endringskompetanse*. Ref. nr. Q-0954, Barne- og familiedepartementet/Høgskolen i Vestfold.
- Aanderaa, B., 1998: *Barnehager i endring*. Veiledningshefte. Ref. nr. Q-0954, Barne- og familiedepartementet/Høgskolen i Vestfold.

Vedlegg til avhandlingen

Variabler, tabeller, spørre- og registreringsskjemaer

7.1 Spørreskjema for programkommuner



Spørreskjema til programkommunene

Dette spørreskjemaet er sendt til alle programkommunene. Skjemaet har i hovedsak samme innhold som det som ble sendt ut ved oppstart av programmet. Det er imidlertid lagt til noen spørsmål om kommunens erfaringer med Utviklingsprogrammet.

Del 1- 5 i skjemaet er utarbeidet av Vista Utredning AS. Dersom du har spørsmål knyttet til disse delene kan du kontakte Finn Aslaksen på telefon 22 33 63 20 eller fax 22 33 63 99. Del 6 er utarbeidet av Staten: Institutt for Forbruksforskning (SIFO) og dersom du har spørsmål i forbindelse med disse kan du kontakte Sidsel Sverdrup på telefon 67 59 98 78.

Vennligst fyll ut spørreskjemaet og returner det til Vista Utredning AS, Universitetsgata 22-24, 0162 Oslo.

Frist: 15. oktober 1997

Vista Utredning AS
Universitetsgata 22-24
0162 Oslo
Tel: 22 33 63 20

SIFO
Postboks 173
1324 Lysaker
Tel: 67 59 96 00

1. Generelle opplysninger om kommunen

1.1 Kommunenaavn _____

1.2 Brutto driftsbudsjett for 1997 _____
Summen av utgifter på hovedkapiitlene 1.1 - 1.7

2. Opplysninger om ressursbruk i barnehagesektoren

2.1 Budsjetterte driftsutgifter for 1997 for kap. 1.270 - 1.278 _____

2.2 Budsjett for 1997 for kap. 1.279 _____
Ikke kommunale barnehager

2.3 Hvor stor er kommunens barnehageadministrasjon?
Angi stillingstype (barnehagekonsulent, barnehagesjef, kontorfullmektig osv.) og antall personer

Stilling	Utdanning	Antall personer	Årsverk
		Sum	

2.4 Har noen av de kommunale barnehagene i dag store og små barn i samme gruppe?
Barn over og under 3 år i samme gruppe

- 1 Ja
- 2 Nei

2.5 Arbeider kommunen for å øke eller redusere omfanget av aldersblandede barnegrupper?
Barn over og under 3 år i samme gruppe

- 1 Øke
- 2 Redusere
- 3 Vil opprettholde dagens situasjon

2.6 Beskriv gjeldende "personalnормer" (førskolelærere og assistenter) for ordinære kommunale barnehager?

Gjelder heldagsopphold, antall voksne pr. barn ved ulike alderstrinn

2.7 Er kommunene i gang med, eller planlegges det, tiltak for å endre bemanningsnormene?

- 1 Ja —————→ *Beskriv* _____
2 Ja, planlegger —————→ _____
3 Nei _____

2.8 Beskriv gjeldende "personalnормer" (førskolelærere og assistenter) for kommunale familiebarnehager?

Antall barn pr. voksen i grupper/hjem ved ulike alderstrinn

2.9 Beskriv vikarordningene for familiebarnehagene i kommunen:

2.10 Gjelder disse vikarordningene også for private familiebarnehager?

- 1 Ja
2 Nei

2.11 Føres det egne regnskaper for hver barnehage?

Enten i kommuneadministrasjonen eller i hver enkelt barnehage

- 1 Ja, i kommunen
2 Ja, i hver enkelt barnehage
3 Nei

2.12 Hvilke fullmakter har de enkelte kommunale barnehager når det gjelder:

Disponering av barnehagenes budsjett:

Kryss av ett alternativ

- 1 Alt disponeres av barnehageadministrasjonen i kommunen
- 2 Hoveddelen disponeres av barnehageadministrasjonen i kommunen
- 3 Hoveddelen disponeres i barnehagen i samråd med barnehageadministrasjonen i kommunen
- 4 Alt disponeres i barnehagen

Tilsetning i faste stillinger i barnehagen:

Kryss av ett alternativ

- 1 Barnehageadministrasjonen i kommunen bestemmer alene
- 2 Barnehageadministrasjonen i kommunen bestemmer etter råd fra barnehagen
- 3 Barnehagen bestemmer i samråd med barnehageadministrasjonen i kommunen
- 4 Barnehagen bestemmer alene

Tilsetning i vikariater i barnehagen:

Kryss av ett alternativ

- 1 Barnehageadministrasjonen i kommunen bestemmer alene
- 2 Barnehageadministrasjonen i kommunen bestemmer etter råd fra barnehagen
- 3 Barnehagen bestemmer i samråd med barnehageadministrasjonen i kommunen
- 4 Barnehagen bestemmer alene

Valg av kurs og annen etterutdanning for barnehagens personale:

Kryss av ett alternativ

- 1 Barnehageadministrasjonen i kommunen avgjør alene
- 2 Barnehageadministrasjonen i kommunen avgjør etter råd fra barnehagen
- 3 Barnehagen avgjør i samråd med barnehageadministrasjonen i kommunen
- 4 Barnehagen avgjør alene

Opptak av nye barn til barnehagen:

Kryss av ett alternativ

- 1 Barnehageadministrasjonen i kommunen bestemmer alene
- 2 Barnehageadministrasjonen i kommunen bestemmer etter råd fra barnehagen
- 3 Barnehagen bestemmer i samråd med barnehageadministrasjonen i kommunen
- 4 Barnehagen bestemmer alene

2.13 Hva slags skriftlig informasjon om barnehagetilbudet finnes til foreldre i kommunen?

Kryss av det som er relevant

- 1 Informasjon om hvilke tilbud som finnes i kommunen
- 2 Informasjon om private barnehager
- 3 Informasjon om hvordan man søker på barnehageplass
- 4 Informasjon om søknadsfrister
- 5 Informasjon om opptakskriterier og ventelisteordninger

2.13b Hvordan får foreldrene denne informasjonen?

- 1 Kommunen sender informasjon til alle småbarnsforeldre
- 2 Foreldrene må selv be om å få informasjon

2.14 Hvordan informerer kommunen foreldrene om private barnehager?

Gjelder barnehager hvor kommunen ikke står for opptaket

Kryss av det som er relevant

- 1 Informasjonsbrosjyrer (med navn og telefonnummer til barnehagene)
- 2 Orientering gjennom helsestasjonen
- 3 Ingen informasjon
- 4 Annen informasjon → Beskriv _____

2.15 Private barnehager.

Med private barnehager mener vi alle barnehager som hverken eies eller drives av kommunene. For å få en oversikt over hvor mange private barnehager det er i kommunen, hvordan de får støtte, og hvordan de eventuelt er integrert i det kommunale opptaket, ber vi om at tabellen nedenfor fylles ut:

Form for støtte til private barnehager	Antall barnehager:		Er de integrert i det kommunale opptaket?	
	Ordinær	Familie	Ja	Nei
Ingen støtte				
Dekning av underskudd etter regnskap				
Støtte etter søknad i hvert enkelt tilfelle				
Støtte etter normerte kostnader (f. eks. et fast beløp pr. plass)				
Annen støtte (beskriv nedenfor)				

Annen støtte _____

2.16 Hvor ofte gjennomføres opptak til barnehagene?

- 1 En gang pr. år
- 2 Rullerende opptak (*Dvs etter hvert som det blir ledige plasser*)
- 3 Hovedopptak en gang pr. år og rullerende opptak hvis det blir ledige plasser

2.17 Hvis man ser bort fra eventuelle helsemessige eller sosiale grunner for tildeling av barnehageplass, hvilke forhold er da utslagsgivende for om et barn blir tildelt barnehageplass?

- 1 Barnets alder
- 2 Stått lengst i kø
- 3 Andre søsken har allerede plass
- 4 Andre forhold

Eventuelt hvilke _____

2.18 Er barn som tildeles barnehageplass sikret plassen til skolestart?

- 1 Ja
- 2 Nei

2.19 Sendes det ut skriftlig avslag på tildeling av barnehageplass?

- 1 Ja, med begrunnelse
- 2 Ja, ingen begrunnelse
- 3 Nei

2.20 Oppdateres ventelisten årlig?

- 1 Ja
- 2 Nei

3. Behov for barnehageplasser

3.1 Har kommunen pr. i dag registrerte søknader (*ventelister*) til barnehagetilbudet?

- 1 Ja →
- 2 Nei

Antall i kø	
Under 3 år	Over 3 år

3.2 Hva er det antatte behovet for barnehageplasser i kommunen?

Ut fra din erfaring med barnehagesektoren i kommunen, kan du anslå hvor mange barnehageplasser det er behov for i kommunen. Anslå også hvilken andel barna med behov for barnehageplass utgjør i forhold til alle barna i de aktuelle aldersgruppene. (Disse beregningene er kun anslag og alle eksempler som blir referert til i undersøkelsen vil beskrives anonymt).

Barnets alder	0	1	2	3	4	5	Totalt
Barnehagebehovet i %							
Barnehagebehovet - antall barn							

3.3 Har kommunen gjennomført, eller har planer om å gjennomføre, behovsundersøkelser?

- 1 Ja, har gjennomført —————> Når _____
- 2 Ja, har planer om å gjennomføre —————> Når _____
- 3 Nei

3.4 Har kommunen utarbeidet, eller har planer om å utarbeide, en barnehageplan?

- 1 Ja, har utarbeidet —————> Når _____
- 2 Ja, har planer om å utarbeide —————> Når _____
- 3 Nei

3.5 Har kommunen gjennomført, eller har planer om å gjennomføre, brukerundersøkelser?

Med brukerundersøkelser mener vi kartlegging av brukernes ønsker, kundetilfredshet osv. blant de som allerede har barnehageplass.

- 1 Ja, har gjennomført —————> Når _____
- 2 Ja, har planer om å gjennomføre —————> Når _____
- 3 Nei

4. Kompetanse

4.1 Hvordan er førskolelærerdekningen i kommunen?

- 1 Svært tilfredsstillende
- 2 Tilfredsstillende
- 3 Lite tilfredsstillende

4.2 Har kommunen spesielle tiltak for å tiltrekke seg flere førskolelærere?

(lønn, barnehageplass, bolig osv.)

- 1 Ja
2 Nei

Beskriv: _____

4.3 Har kommunen gjennomført kompetansestyrkingstiltak overfor personalet i barnehagesektoren i løpet av programperioden?

(Flere svar kan krysses av)

Kommunale barnehager:

Ordinære barnehager:

- 1 Ja
2 Nei

- 1 Drift
2 Økonomi
3 Pedagogikk
4 Foreldresamarbeid
5 Personalsamarbeid
6 Brukertilpasning

Familiebarnehager:

- 1 Ja
2 Nei

- 1 Drift
2 Økonomi
3 Pedagogikk
4 Foreldresamarbeid
5 Personalsamarbeid
6 Brukertilpasning

Private barnehager:

Ordinære barnehager:

- 1 Ja
2 Nei

- 1 Drift
2 Økonomi
3 Pedagogikk
4 Foreldresamarbeid
5 Personalsamarbeid
6 Brukertilpasning

Familiebarnehager:

- 1 Ja
2 Nei

- 1 Drift
2 Økonomi
3 Pedagogikk
4 Foreldresamarbeid
5 Personalsamarbeid
6 Brukertilpasning

4.4 Vil kommunen gjennomføre kompetansestyrkingstiltak for personalet i barnehage-sektoren i de neste 2-3 årene?

(Flere svar kan krysses av)

Kommunale barnehager:

Ordinære barnehager:

- 1 Ja →
2 Nei
- 1 Drift
2 Økonomi
3 Pedagogikk
4 Foreldresamarbeid
5 Personalsamarbeid
6 Brukertilpasning

Familiebarnehager:

- 1 Ja →
2 Nei
- 1 Drift
2 Økonomi
3 Pedagogikk
4 Foreldresamarbeid
5 Personalsamarbeid
6 Brukertilpasning

Private barnehager:

Ordinære barnehager:

- 1 Ja →
2 Nei
- 1 Drift
2 Økonomi
3 Pedagogikk
4 Foreldresamarbeid
5 Personalsamarbeid
6 Brukertilpasning

Familiebarnehager:

- 1 Ja →
2 Nei
- 1 Drift
2 Økonomi
3 Pedagogikk
4 Foreldresamarbeid
5 Personalsamarbeid
6 Brukertilpasning

4.5 Hvilke utfordringer ser dere som spesielt viktige for de ansatte i barnehagene når det gjelder brukertilpassing?

Med brukertilpassing forstås vi fleksibilitet, service og oppmerksomhet i forhold til brukerbehov

Beskriv _____

4.6 Er disse utfordringene også erkjent i personalgruppene?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Delvis

→ Beskriv: _____

4.7 Har kommunen etterutdanningsavtaler med noen høyskole?

- 1 Ja
- 2 Nei

5. Om kommunens deltakelse i Utviklingsprogrammet

5.1 Beskriv hvilke positive og eventuelt negative endringer i kommunens barnehagetilbud som har funnet sted i løpet av programperioden

	Negativ endring		Ingen endring			Positiv endring	
	1	2	3	4	5	6	7
- antall plasser for barn under 3 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- antall plasser for barn over 3 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- brukertilpassing i forhold til barna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- brukertilpassing i forhold til foreldrene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- brukertilpassing i forhold til de ansatte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- kostnader i barnehagene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- kompetanse i barnehagene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hva har skjedd i løpet av den perioden kommunene har vært med i Utviklingsprogrammet?

Kryss av med utgangspunkt i egen vurdering/inntrykk

Politikere:

5.2 Hvordan har fokuseringen på barnehagespørsmål blant kommunens politikere utviklet seg i perioden

- 1 Større fokusering
- 2 Mindre fokusering
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

5.3 Hvordan har prioriteringen av ressurser til barnehagene utviklet seg i perioden

- 1 Høyere prioritering
- 2 Lavere prioritering
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

5.4 Hvordan har kunnskapsnivået om barnehagespørsmål blant kommunens politikere utviklet seg i perioden

- 1 Høyere kunnskapsnivå
- 2 Lavere kunnskapsnivå
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

Sentraladministrasjon:

5.5 Hvordan har fokuseringen på barnehagespørsmål i kommunens sentraladministrasjon utviklet seg i perioden

- 1 Større fokusering
- 2 Mindre fokusering
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

5.6 Hvordan har kunnskapsnivået om barnehagespørsmål i kommunens sentraladministrasjon utviklet seg i perioden

- 1 Høyere kunnskapsnivå
- 2 Lavere kunnskapsnivå
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

Barnehageadministrasjon:

5.7 Hvordan har kunnskapsnivået om de enkelte temaer i Utviklingsprogrammet utviklet seg?

5.7.a Brukertilpasning

- 1 Høyere kunnskapsnivå
- 2 Lavere kunnskapsnivå
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

5.7.b Drift/økonomi

- 1 Høyere kunnskapsnivå
- 2 Lavere kunnskapsnivå
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

5.7.c Kompetanseutvikling

- 1 Høyere kunnskapsnivå
- 2 Lavere kunnskapsnivå
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

Ansatte i barnehagene:

5.8 Hvordan har kunnskapsnivået om de enkelte temaer i Utviklingsprogrammet utviklet seg?

5.8.a Brukertilpasning

- 1 Høyere kunnskapsnivå
- 2 Lavere kunnskapsnivå
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

5.8.b Drift/økonomi

- 1 Høyere kunnskapsnivå
- 2 Lavere kunnskapsnivå
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

5.8.c Kompetanseutvikling

- 1 Høyere kunnskapsnivå
- 2 Lavere kunnskapsnivå
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

6 Spørsmål om organisering og informasjon i utviklingsprogrammet

- 6.1. Hvor **god** synes du informasjonen har vært fra (a) *Barne- og familiedepartementet* (BFD) og fra (b) *fylkesmannsembetet* i forbindelse med gjennomføringen av tiltak under utviklingsprogrammet for barnehagesektoren?

	Svært god info				Svært dårlig info		
	1	2	3	4	5	6	7
(a) -fra BFD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(b) -fra fylkesmannsembetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 6.2. Hvor **nyttig** synes du informasjonen har vært fra (a) *BFD* og fra (b) *fylkesmannsembetet* med hensyn til kommunens arbeid med å informere og veilede barnehagene i gjennomføring av tiltak under utviklingsprogrammet?

	Svært nyttig				Ikke nyttig		
	1	2	3	4	5	6	7
(a) -fra BFD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(b) -fra fylkesmannsembetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 6.3. Hvor **omfattende** eller **mangelfull** synes du BFDs og fylkesmannsembetets informasjon om utviklingsprogrammet har vært overfor barnehageadministrasjonen?

	Svært omfattende				Svært mangelfull		
	1	2	3	4	5	6	7
-Info fra BFD:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-Info fra fylkesmannsembetet:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 6.4. Har barnehageadministrasjonen selv forsøkt å skaffe mer informasjon om utviklingsprogrammet ...

	Ja	Nei
	1	2
-fra BFD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-fra fylkesmannsembetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.5. Hvor lett eller vanskelig har det vært å henvende seg for å få informasjon om utviklingsprogrammet fra....

	Svært lett					Svært vanskelig		Ikke aktuelt
	1	2	3	4	5	6	7	8
-BFD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-fylkesmannsembetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.6a. Hvis forsøkt å skaffe mer informasjon fra BFD (jf. spm 6.4):

Hva var viktigste grunnen til at barnehageadministrasjonen selv innhentet informasjon direkte fra BFD?

KODE FOR SIFO: _____

6.6b. Hvis forsøkt å skaffe mer informasjon fra fylkesmannsembetet (jf. spm 6.4):

Hva var viktigste grunnen til at barnehageadministrasjonen selv innhentet informasjon direkte fra fylkesmannsembetet?

KODE FOR SIFO: _____

6.7. Hvor viktig har den skriftlige og muntlige informasjonen fra (a) BFD og (b) fylkesmannsembetet vært for barnehageadministrasjonens arbeid med utviklingsprogrammet?

	Svært viktig						Ikke viktig
	1	2	3	4	5	6	7
-Skriftlig informasjon fra BFD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-Muntlig informasjon fra BFD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-Skriftlige informasjon fra fylkesmannsembetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-Muntlig informasjon fra fylkesmannsembetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.8. Hvor stor betydning vil du tillegge følgende informasjonskilder når det gjelder barnehageadministrasjonens rolle i gjennomføringen av tiltak under utviklingsprogrammet?

	Svært stor betydning							Svært liten betydning
	1	2	3	4	5	6	7	
- Brev og notater fra BFD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Avisen <i>Ta barn på alvor</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- BFDs nyhetsbrev om utviklingsprogrammet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- BFDs felleskonferanser om utviklingsprogrammet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Møter/konferanser v/ fylkesmannsembetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Nettverksmøter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Annen seminar- og møtevirksomhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Info fra resultat- og erfaringsinnhentingsmiljøene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Annet, spesifiser.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.9. I hvilken grad har barnehageadministrasjonen videreformidlet skriftlig og muntlig informasjon fra BFD og fylkesmannsembetet til tiltaksbarnehager og andre lokale barnehager i denne kommunen?

	I svært stor grad							I svært liten grad
	1	2	3	4	5	6	7	
- Skriftlig videreformidling til tiltaksbarnehagene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Muntlig videreformidling til tiltaksbarnehagene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Skriftlig videreformidling til øvrige barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Muntlig videreformidling til øvrige barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.10. Hvor godt synes du samarbeidet har vært mellom barnehageadministrasjonen og tiltaksbarnehagene i forbindelse med gjennomføringen av tiltak under utviklingsprogrammet?

Svært godt							Svært dårlig
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.11. Har følgende forhold skapt små eller store **problemer** med hensyn til gjennomføringen av tiltak under utviklingsprogrammet i denne kommunen?

	Ingen problemer 1	Små problemer 2	Store problemer 3	Vanskelig å si 4
- Samarbeidet med involverte barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Kontakten med fylkesmannsmbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Kontakten med BFDs programteam	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Kontakten med nettverksleder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Arbeidet med å motivere barnehagestyrene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Arbeidet med å motivere øvrig barnehagepersonale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Ansvarsfordelingen mellom BFD, fylkesmanns- embetet og kommunens barnehageadministrasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Oppfølgingen fra fylkesmannsmbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Informasjonsformidlingen fra fylkesmannsmbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Oppfølgingen fra BFDs programteam	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Informasjonsformidlingen fra BFDs programteam	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Forholdet til lokalpolitisk nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- BFDs måte å lede programmet på	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.12. Hvor **engasjert** vil du si at barnehageadministrasjonen har vært overfor barnehagene i denne kommunen når det gjelder.....

	Svært engasjert					Svært lite engasjert	
	1	2	3	4	5	6	7
- å invitere til å være med i tiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å holde barnehagene orientert om hva som skjer i andre kommuner under utviklingsprogrammet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å formidle erfaringer og resultater fra andre barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.13. I hvilken grad mener du barnehageadministrasjonen har overlatt til styrene å informere om utviklingsprogrammet til personalet i tiltaksbarnehager og i andre lokale barnehager?

	I svært stor grad					I svært liten grad		De har ikke fått info
	1	2	3	4	5	6	7	8
-til personalet i tiltaksbarnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-til personalet i andre lokale barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.14. I hvilken grad har barnehageadministrasjonen hjulpet tiltaksbarnehagene å formulere mål og gjennomføre tiltak?

	I svært stor grad			I svært liten grad			
	1	2	3	4	5	6	7
-hjelp til å formulere mål	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-hjelp til å gjennomføre tiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.15. Tre sentrale nivåer har spilt en viktig rolle i forbindelse med gjennomføringen av tiltak under utviklingsprogrammet: *Barne- og familiedepartementet (BFD), fylkesmannsembetene og programkommunene*. Hva vil du si har vært **de mest positive** og **de mest negative** sidene ved denne organiseringen?

Positive sider:

KODE FOR SIFO: _____

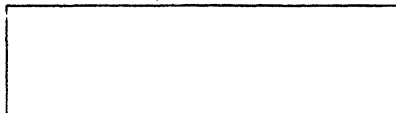
Negative sider:

KODE FOR SIFO: _____

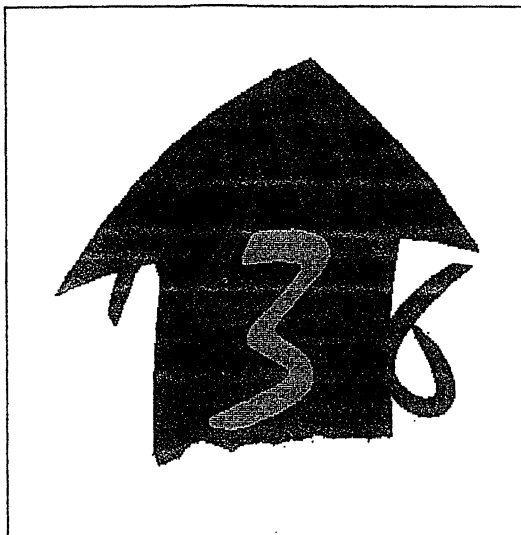
Utfylt av: Navn _____
Stilling _____
Telefon _____

PS Vi vil gjerne at den informasjon som sendes foreldre om opptak, opptakskriterier, priser osv blir vedlagt dette skjemaet når det sendes inn.

Hvis du eventuelt har andre opplysninger som ikke er kommet frem i spørreskjemaet, kan du legge ved et eget ark.



Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren



**SPØRRESKJEMA
FOR
STYRERE
I KOMMUNALE OG PRIVATE BARNEHAGER
Undersøkelse 1997**

Utarbeidet for
Barne- og familiedepartementet
av:

Vista Utredning AS
Universitetsgata 22-24
0162 Oslo
Tel: 22 33 63 20

SIFO
Postboks 173
1324 Lysaker
Tel: 67 59 96 00

Til barnehagestyrer:

Dette spørreskjemaet er sendt til alle kommunale og private barnehager i kommunene som deltar i BFDs *utviklingsprogram for barnehagesektoren*. Barnehagestyrere får dermed anledning til å få fram sitt syn på dagens virksomhet i barnehagen. Det vil også bli trukket ut 2 foreldre fra hver barnehage som mottar et spørreskjema med spørsmål om deres syn. Sammen med opplysningene vi får fra administrasjonen i programkommunene, vil dette gi et helhetlig bilde av barnehagetilbudet i disse kommunene.

Fagmiljøene som arbeider med innhenting av resultater og erfaringer fra Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren vil benytte undersøkelsen som en del av grunnlaget for de erfaringsrapporter som vil bli utarbeidet utover i 1998, når Utviklingsprogrammet er avsluttet. Den samlede erfaring fra arbeidet med dette programmet vil være et sentralt grunnlag for den videre utforming av barnehagesektoren.

For at undersøkelsen skal bli så nøyaktig som mulig er det viktig at vi mottar svar fra flest mulig barnehager/styrere. Vi ber deg derfor om å fylle ut spørreskjemaet og returnere det til Vista Utredning AS i den vedlagte svarkonvolutt **innen 15. Oktober**. Selv om ikke alle spørsmålene passer helt, ber vi om at du besvarer dem så godt du kan. Det gjelder også hvis du er styrer i en familiebarnehage.

Skjemaet dekker flere sentrale områder i forbindelse med den enkelte barnehages virksomhet. Første del av skjemaet kartlegger tilbudet i barnehagen (A). Deretter stiller vi noen spørsmål om tildelingen av plasser (B). Videre stiller vi spørsmål om virksomheten i barnehagen (C), barnehagens personale (D), barnehagen som arbeidssted, som pedagogisk tilbud og tilsynsordning (E), og forholdet til barnehagens foreldre (F).

I den siste delen av spørreskjemaet stilles noen spørsmål om barnehagens bygninger og uteområder (H-I), og hvor godt du synes de tilfredsstiller barnehagens behov (J-K). Til slutt stiller vi også noen spørsmål om organisering og informasjon om BFDs *utviklingsprogram for barnehagesektoren*. Del G er tatt ut av skjemaet i forhold til før-undersøkelsen. Det samme gjelder enkelte spørsmål i de andre delene. Av praktiske årsaker har vi imidlertid beholdt nummereringen.

Delene A og H-K er utarbeidet av Vista Utredning AS, og hvis du har noen spørsmål i forbindelse med disse delene av spørreskjemaet, kan du kontakte Finn Aslaksen (tel. 22 33 63 20). Delene B-F og del L er utarbeidet av Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) og hvis du har noen spørsmål i forbindelse med denne delen av spørreskjemaet kan du kontakte Johan Håkon Bjørngaard (tel. 67 59 98 27) eller Tove L. Mordal (tel. 67 59 98 66).

Takk for hjelpen!

Vista Utredning AS og SIFO

A. Spørsmål knyttet til drift av barnehagen:

A 1. Barnehagens driftsform:

- 1 Ordinær barnehage
- 2 Familebarnehage
- 3 Åpen barnehage
- 4 Annen driftsform

Beskriv _____

A 2.a Hvordan vil du karakterisere barnehagens organisering?

- 1 Drift med inndeling i avdelinger (gå til spørsmål A 2.b og A2.c)
- 2 Avdelingsløs (gå til spørsmål A2.d)
- 3 Annet (gå til spørsmål A 2.d)

A 2.b Aldersblanding over og under 3 år

Antall barn under 3 år i aldersblandete avdelinger _____ barn
Antall barn under 3 år i aldersdelte avdelinger _____ barn
Antall barn over 3 år i aldersblandete avdelinger _____ barn
Antall barn over 3 år i aldersdelte avdelinger _____ barn
Sum barn i barnehagen _____ barn

A 2.c Oppgi antall barn over og under 3 år på hver avdeling.

Avdeling	Antall barn under 3 år	Antall barn 3 - 5 år
Avd. 1		
Avd. 2		
Avd. 3		
Avd. 4		
Avd. 5		
Avd. 6		
Avd. 7		

A.2.d Hvilke faste plasstypetilbud har barnehagen for barn 0-2 år?
 Oppgi antall barn for hver plasstype.

Antall barn 0-2 år med ulike timetilbud pr. dag:	Antall barn 0-2 år med ulike dagtilbud pr. uke:					
	1 dag	2	2,5	3	4	5
Under 4 timer						
4-5 timer						
6-7 timer						
8 timer og over						

A 2.e Har barnehagen fleksible tilbud av den typen som tillater foreldrene selv å velge dager og antall timer pr. dag som barn 0 - 2 år kan være i barnehagen?

1 Ja → Antall 0-2 åringer som er omfattet av denne type fleksible ordninger: _____
 2 Nei

A 2.f Hvilke faste plasstypetilbud har barnehagen for barn 3-5 år?
 Oppgi antall barn for hver av plasstypene.

Antall barn 3-5 år med ulike timetilbud pr. dag:	Antall barn 3-5 år med ulike dagtilbud pr. uke:					
	1 dag	2	2,5	3	4	5
Under 4 timer						
4-5 timer						
6-7 timer						
8 timer og over						

A 2.g Har barnehagen fleksible tilbud av den typen som tillater foreldrene selv å velge dager og antall timer pr. dag som barn 3-5 år kan være i barnehagen?

1 Ja → Antall 3-5 åringer som er omfattet av denne type fleksible ordninger: _____
 2 Nei

A 3. Beregning av ressursbehov

Små barn krever mer ressurser enn store barn. Vanligvis regnes små barn som dobbel belastning når de er under tre år. I dette spørsmålet vil vi vite hvor gamle barna må være for at de skal regnes som "store", og hvordan belastningen med små barn beregnes i denne barnehagen. Teller ett lite barn som to store eller benytter man en annen faktor?

- a. Hva er "aldersgrensen" for små barn? _____
- b. Hvor stor belastning utgjør et lite barn i forhold til et stort?
(angi en faktor - f. eks. 2 dersom små barn teller dobbelt)

Beskriv _____

A 4. Hvor mange av barna i barnehagen har særlige behov? _____

A 5. Hvor stor er den evt. økningen i personalet som følge av opptak av barn med særlige behov?
(antall årsverk)

A 6. Når åpner barnehagen om morgenen? _____

A 7. Når stenger barnehagen om ettermiddagen? _____

A 8. Tilbud om ulike oppholdstider

Oppgi den avtalte oppholdstid i timer pr. uke for tilbud i de ulike oppholdstidskategorier og antall barn som benytter de ulike tilbud:

Timer per dag	Antall dager per uke	Tilbud i timer per uke	Antall små barn	Antall store barn

Eksempel:

(I denne barnehagen er åpningstiden 9 timer per dag, og det tilbys bare hele dager. det tilbys 2 dager, 2,5 dager (halv plass), 3 dager, 4 dager og 5 dager.)

Timer per dag	Antall dager per uke	Tilbud i timer per uke	Antall små barn	Antall store barn
9	2	18	3	5
9	2,5	22,5	4	6
9	3	27	2	4
9	4	36	6	3
9	5	45	8	16

A 9. Er det mulig å dele heltidsplasser i barnehagen?

- 1 Ja
2 Nei

**A 10. Hvor mange av barna:
(circa-tall)**

- 1 Bor sammen med to voksne _____
2 Bor sammen med én voksen _____
3 Andre boformer _____

B. Tildeling av plasser i denne barnehagen:

B 1. I hvilken grad har kommunens barnehageadministrasjon innvirkning på tildeling av plasser i denne barnehagen?

I svært stor grad								I svært liten grad		Ikke aktuelt
1	2	3	4	5	6	7	8			
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>

B 2. I hvilken grad har du som styrer, innvirkning på tildeling av plasser i denne barnehagen?

I svært stor grad								I svært liten grad		Ikke aktuelt
1	2	3	4	5	6	7	8			
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>

B 3. I hvilken grad har det øvrige personalet innvirkning på tildeling av plasser i denne barnehagen?

I svært stor grad								I svært liten grad		Ikke aktuelt
1	2	3	4	5	6	7	8			
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>

B 4. I hvilken grad har evt. privat eier innvirkning på tildeling av plasser i denne barnehagen?

I svært stor grad								I svært liten grad		Ikke aktuelt
1	2	3	4	5	6	7	8			
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>

B 5. Er det etter ditt syn en fordel eller en ulempe for barnehagen å kombinere hele og delte plasser i samme barnehage?

- 1 Store fordeler
- 2 Visse fordeler
- 3 Både- og
- 4 Visse ulemper
- 5 Store ulemper

Eventuelle kommentarer:

B6. Er det etter ditt syn en fordel eller en ulempe for barnehagen å kombinere hele og delte plasser i samme avdeling?

- 1 Store fordeler
- 2 Visse fordeler
- 3 Både- og
- 4 Visse ulemper
- 5 Store ulemper

Eventuelle kommentarer:

C. Virksomheten i denne barnehagen:

C 1. Hvor lenge har denne barnehagen vært i virksomhet i sin nåværende form?

Antall år: _____

C 2. Hvor mange av personalet har begynt etter 1. januar 1997? _____ personer

C 3. Hvor mange av personalet har sluttet etter 1. januar 1997? _____ personer

	Ja	Nei
	1	2
C 4 a. Er foreldrebetalingen regulert etter foreldrenes inntekt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C 4 b. Gis det søskenmoderasjon?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
----------------------------------	--------------------------	--------------------------

C 4 c. Hvis dette er en privat barnehage: Hvem bestemmer hva foreldrene skal betale?

- 1 Kommunen bestemmer
- 2 Eier/styre bestemmer
- 3 Kommunen og eier samarbeider
- 4 Annet, spesifiser: _____

C 10. Hvis du svarte ja i spm. C9: I hvilken grad vil du si at foreldrene i denne barnehagen fraviker regelen om «kjernetid»?

I svært stor grad							I svært liten grad
	1	2	3	4	5	6	7
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C 11. Har det i løpet av 1997, skjedd noen form for endringer i barnehagens faste rutiner, som følge av...

	Ja	Nei
	1	2
- forslag fra deg som styrer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- forslag fra pedagogiske ledere (avdelingsledere)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- forslag fra andre i personalet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- forslag fra foreldre?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- forslag fra barna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- forslag fra samarbeidsutvalg/styre?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- forslag fra eier?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- forslag fra kommunens barnehageadministrasjon?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- forslag fra politikere?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Andre, spesifiser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C 12. Hvor ofte har kommunens barnehageadministrasjon arrangert møter i 1997 der...

	Aldri	Ca. 1 gang	1-3 ganger	4-6 ganger	Oftere enn 6 ganger
	1	2	3	4	5
- styrer deltar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- pedagogiske ledere (avdelingsledere) deltar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- støttepedagoger/ekstrahjelpere til funksjonshemmede deltar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- annet personale deltar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C 13. Har kommunens barnehageadministrasjon gjennomført kursvirksomhet, etterutdanning i 1997, som personalet i denne barnehagen har deltatt i? Hvem har i tilfelle deltatt innenfor følgende temaer?

Flere alternativer kan avmerkes

	Styrer	Avdelings-/ pedagogiske ledere	Assistenten og andre	Hele personal- gruppen	Ingen
	1	1	1	1	1
- Omsorgsaktiviteter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Pedagogisk innhold/opplegg?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Barnehagens økonomiske virksomhet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Foreldresamarbeid/brukertilpasning?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Annet, spesifiser:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C 14. Har noen av personalet deltatt i kurs/etterutdanning e.l. i 1997, gjennomført av andre enn kommunens barnehageadministrasjon? Hvem har i tilfelle deltatt?

Flere alternativer kan avmerkes

	Styrer	Avdelings-/ pedagogiske ledere	Assistenten og andre	Hele personal- gruppen	Ingen
	1	1	1	1	1
- Omsorgsaktiviteter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Pedagogisk innhold/opplegg?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Barnehagens økonomiske virksomhet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Foreldresamarbeid/brukertilpasning?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Annet, spesifiser:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C 15. I hvilken grad synes du barnehagen, i perioden 1995 - 1997, er blitt bedre brukertilpasset...

- for foreldrene?

I svært stor grad I svært liten grad

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

- for barna?

I svært stor grad I svært liten grad

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

D. Barnehagens personale:

- D 1. Hva vil du si karakteriserer dagens personale i denne barnehagen, er de samlet sett **initiativrike** eller mer **passive** i sitt daglige arbeid?

Svært initiativrike Svært passive

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

- D 2. Omsorgsyrker kan være krevende på en slik måte at enkelte yrkesutøvere blir «utbrent». I hvilken grad vil du si at dette gjelder dagens personale i barnehagen?

I svært stor grad I svært liten grad

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

- D 3. I hvilken grad vil du si at personalet i dagens situasjon greier å gi barn i barnehagen nok **individuell omsorg**?

- de yngste barna (inntil 3 år):

I svært stor grad I svært liten grad

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

- de eldste barna (3 - 6 år):

I svært stor grad I svært liten grad

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

D 4. Hvordan vil du samlet sett karakterisere kompetansen til dagens personale når det gjelder...

	Meget høy kompetanse				Svært liten kompetanse		
	1	2	3	4	5	6	7
Generelt:							
- økonomistyring?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- praktiske ferdigheter i forhold til vedlikehold osv...?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- forståelse av barn med ulik kulturell bakgrunn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- behandling av barn med funksjonshemming?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- takling av barn med sosiale atferdsvansker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- samarbeidsproblemer blant personalet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- foreldresamarbeid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
For barn inntil 3 år:							
- pedagogikk?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- psykologi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- praktiske arbeidsmåter knyttet til denne aldersgruppa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
For barn 3 - 6 år:							
- pedagogikk?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- psykologi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- praktiske arbeidsmåter knyttet til denne aldersgruppa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D 5. Hvor god kunnskap vil du si at dagens personale har om sikkerhet, knyttet til...

	Svært stor kunnskap				Svært liten kunnskap		
	1	2	3	4	5	6	7
- brannvern?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- førstehjelp?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- astma/allergi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- lekeapparater?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- leker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eventuelle kommentarer:							

D 6. I hvilken grad vil du si at dagens personale gir råd og veiledning til foreldrene i spørsmål...

	I svært stor grad			I svært liten grad			
	1	2	3	4	5	6	7
- om oppdragelse?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- om barn som har atferdsvansker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- knyttet til familieproblemer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- om problemer knyttet til søskenrelasjoner?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- om barnas omsorgsbehov?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- om hvordan barn utvikler seg på ulike alderstrinn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- om samarbeid med andre instanser (barnevern, PPT, skole o.l.)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuelle kommentarer:

D 7. I hvilken grad vil du si at dagens personale...

	I svært stor grad			I svært liten grad			
	1	2	3	4	5	6	7
- har problemer med å møte foreldrenes ønsker om fleksible tidsordninger innen fastsatt åpningstid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- er opptatt av hva foreldrene mener om det som foregår i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- arbeider ut fra en felles ideologi om hvordan barnehagen bør fungere?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- viser interesse og vilje til å gå nye veier i utformingen av barnehagens innhold?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- er preget av hensynet til hva andre ansatte mener om måten de arbeider på?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- blir belønnet for god innsats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E. Barnehagen som arbeidssted og tilsynsordning:

E 1. Hvordan vil du beskrive barnehagens sosiale arbeidsmiljø for tiden?

Svært godt arbeidsmiljø						Svært dårlig arbeidsmiljø
1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E 2. Ut fra en nøktern vurdering: I hvilken grad mener du arbeidet i denne barnehagen i dag blir bestemt i forhold til hva som ...

	I svært stor grad					I svært liten grad	
	1	2	3	4	5	6	7
- tjener kommunens barnehagepolitikk?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- tjener barnehagens daglige drift?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- antas å være tjenlig for foreldrene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- antas å være tjenlig for barna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- antas å være tjenlig for personalet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E 3. Har barnehagen i dag etter din mening klare eller uklare mål når det gjelder...

	Svært klare mål				Svært uklare mål		
	1	2	3	4	5	6	7
- å effektivisere driften av barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å etterkomme ønsker fra foreldrene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- følge barnas individuelle utvikling?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- hvordan personalet bør samarbeide med foreldre om virksomheten i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- hvordan personalet skal skaffe seg kunnskap om foreldrenes syn på forholdene i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- formidlingen av kristne verdier?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- hva barnehagen bør gjøre for å øke trivselen blant barna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E 4. Synes du denne barnehagen slik den er nå, er lite eller mye preget av barn ...


	Svært lite preget				Svært mye preget		
	1	2	3	4	5	6	7
- med atferdsvansker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- med funksjonshemming?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- med ulik kulturell bakgrunn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E 5. Synes du barn med særlige behov utgjør en belastning i forhold til den daglige driften?

Svært stor belastning

1 2 3 4 5 6 7

Svært liten belastning



E 6. Har barnehagen i dagens situasjon tilstrekkelige ressurser til å møte oppgavene som er knyttet til barn med særlige behov?

- 1 Ja, stort sett
- 2 Nei, mangler en del på det
- 3 Nei, det mangler mye på det
- 4 Nei, situasjonen er helt håpløs

Eventuelle kommentarer:

E 7. Ut fra ditt ståsted, hvor godt vil du si at følgende utsagn passer i forhold til denne barnehagen i dag?

	Passer svært godt					Passer svært dårlig	
	1	2	3	4	5	6	7
- Virksomheten er i hovedsak basert på faglige/pedagogiske vurderinger.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Foreldrene deltar lite i utformingen av barnehagens pedagogiske opplegg.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Fordelingen mellom planlagt aktivitet og frilek blir avgjort ut fra hva barna er opptatt med til enhver tid.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Den daglige virksomheten er lagt godt til rette for personalet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Personalet opplever ofte at enkelte foreldre henter etter stengetid.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Barnehagen har god kunnskap om foreldrenes behov/ønsker i forhold til barna.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Det er vanskelig å vise den smidighet og fleksibilitet som foreldre kan ønske seg mht. den daglige virksomheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Det er et nært samarbeid mellom foreldre og personale i denne barnehagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Barnehagen legger stor vekt på muntlig kontakt med foreldrene i hente- og bringesituasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Foreldrene tar seg ofte tid til en prat og en kopp kaffe med personalet utenom hente- og bringesituasjonen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Foredrerepresentanter deltar alltid på barnehagens planleggingsdager/-møter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- De fleste foreldre uttrykker tilfredshet med barnehagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Virksomheten er klart basert på kristne grunnverdier.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Barna kan slippe samlingsstunden hvis de ønsker det.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Barnehagen har systematiske samtaler med barna for å høre deres syn.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Denne barnehagen har lange tradisjoner for hvordan den bør drives.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E 8. Alt i alt, hvor fornøyd er du nå for tiden, som styrer med forholdene i denne barnehagen?

Svært fornøyd	1	2	3	4	5	6	7	Svært misfornøyd
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

F. Forholdet til barnehagens foreldre:

F 1. I hvilken grad vil du som styrer si at foreldrene i dag...

	I svært stor grad							I svært liten grad						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
- engasjerer seg i barnehagens virksomhet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- viser forståelse for personalets måte å arbeide på?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- viser respekt for personalets krav og ønsker i forhold til oppholdstid, påkledning osv...?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F 2. Har denne barnehagen pr i dag noen form for erklæring eller kontrakt om gjensidige forpliktelser mellom barnehagen og foreldrene?

- 1 Ja
2 Nei, men vi har planer om det
3 Nei

F 3. Har denne barnehagen for tiden noen faste prosedyrer eller rutiner for behandling av klager fra foreldre?

- 1 Ja
2 Nei, men vi har planer om å utarbeide dette
3 Nei

F 4. Føres det for tiden noen form for oversikt over foreldreklager/-misnøye?

- 1 Ja det blir ført oversikt
2 Nei, men vi har planer om det
3 Nei, vi har foreløpig ingen planer om å føre slike oversikter

F 5. Sett fra barnehagens side, hvor viktig mener du følgende informasjonskanaler er i dagens situasjon, for barnehagens arbeid med å informere foreldrene?

	Svært viktig							Ikke viktig						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
- Uformell samtale i hente-/bringesituasjonen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Skriftlige brev/lapper sendt med barna hjem?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Foreldresamtaler?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Foreldremøter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Infotavle med skriftlige beskjeder?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Dagsreferater tilgjengelig for foreldrene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

G. Barnehagens omgivelser

Utgår i forhold til førundersøkelsens skjema

H. Barnehagens bygninger

H 1 - H 14 utgår.

H 15 Har det i perioden 1995-97 vært gjennomført ombygginger/tiltak knyttet til

	Nei	Ja	Ja
	1	Mindre tiltak 2	Omfattende tiltak 3
- etablering av stellerom for små barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- etablering av soverom for små barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalrom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- kontor for styrer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- møterom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- fellesrom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- rominndeling/avdelinger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- annen ombygging/utvidelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- ventilasjon/inneklima	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- utearealer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- sikkerheten innendørs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- sikkerheten ute	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- lagringsplass for vogner osv..	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- tilgjengelighet for bevegelseshemmede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

I. Sykdom og helse - utvikling 1995 - 1997

I 1 - I 3 utgår.

I 4. Hvordan har sykefraværet blant personalet etter din vurdering utviklet seg i løpet av programperioden?

- 1 Mer sykefravær
- 2 Mindre sykefravær
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

I 5. Hvordan har sykefraværet blant barna etter din vurdering utviklet seg i løpet av programperioden?

- 1 Mer sykefravær
- 2 Mindre sykefravær
- 3 Uendret
- 4 Vet ikke

I 6. Hvordan er sykefraværet for tiden blant personalet?

Svært lavt Svært høyt

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

I 7. Er sykefravær blant personalet en belastning i forhold til

- arbeidssituasjonen for det øvrige personalet?

Svært liten belastning Svært stor belastning

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

- barna?

Svært liten belastning Svært stor belastning

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

I 8. Er sykefraværet for tiden høyt eller lavt blant barna?

Svært lavt Svært høyt

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

J. Vurdering av lokalene ut fra dagens situasjon

J 1. Hvordan vurderer du størrelsen på lokalene totalt sett?

Svært tilfredsstillende Lite tilfredsstillende

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

J 2. Er lokalene utformet på en tilfredsstillende måte?

Svært tilfredsstillende Lite tilfredsstillende

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

J 3. Hvordan dekker utformingen av lokalene behovene til små barn (inntil 3 år)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 4. Hvordan dekker utformingen av lokalene behovene til store barn (3-6 år)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 5. Hvor godt er rominndelingen og utformingen av lokalene egnet til aldersblandet virksomhet (f. eks. søskengrupper)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 6. Hvordan fungerer barnehagens fellesrom som samlingssted for hele barnehagen?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 7. Hvordan er personalrom(mene)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 8. Hvordan er støyforholdene (innendørs) i barnehagen?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 9. Hvordan er luftkvaliteten (*innendørs*) i barnehagen?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 10. Hvordan er sikkerheten (*innendørs*) for små barn (*inntil 3 år*)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 11. Hvordan er sikkerheten (*innendørs*) for store barn (*3-6 år*)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 12. Hvordan er renholdet i barnehagen?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 13. Hvordan er vedlikeholdet av barnehagen?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 14. Hvor godt er bygningen tilpasset allergikere (*materialer som ikke irriterer, gulv som ikke samler støv osv.*)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

J 15. Hvordan er tilgjengeligheten for bevegelseshemmede (f. eks. rullestolbrukere)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K. Vurdering av barnehagens uteområde(r):

K 1. Hvordan er plassforholdene i barnehagens uteområde?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K 2. Hvordan egner vegetasjonen og utstyret i barnehagens uteområde seg for å gi grunnlag for allsidig lek og utfoldelse?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K 3. Hvor godt er uteområdet tilpasset behovene til små barn (inntil 3 år)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K 4. Hvor godt er uteområdet tilpasset behovene til store barn (3-6 år)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K 5. Hvordan er tilgangen til friarealer/tuområder som egner seg til lek og utfoldelse?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

K 6. Hvordan er sikkerheten i uteområdet for små barn (inntil 3 år)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

K 7. Hvordan er sikkerheten i uteområdet for store barn (3-6 år)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

K 8. Hvordan er barnehagen plassert i forhold til sjenerende trafikkstøy?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

K 9. Hvordan er forholdene i barnehagen når det gjelder luftforurensning (lukt, bileksos, industriutslipp osv)?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

K 10. Alt i alt hvor fornøyd er du med lokalene og uteområdene i barnehagen?

Svært tilfredsstillende							Lite tilfredsstillende
1	2	3	4	5	6	7	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

L. Organisering og informasjon knyttet til BFDs utviklingsprogram:

L 1. Din kommune har deltatt i Barne- og Familedpartementets (BFDs) *Utviklingsprogram for barnehagesektoren*.

Har denne barnehagen vært med på tiltak som ledd i utviklingsprogrammet?

- 1 **Ja** Hvis Ja, fortsett med spm. L 2 - L 13
2 **Nei** Hvis Nei, gå til spm. L 14

L 2. Hvilke av følgende målsetninger for utviklingsprogrammet har dette arbeidet vært knyttet til?
Kryss av for aktuelle tiltak

- | | Ja | Nei |
|--|--------------------------|--------------------------|
| | 1 | 2 |
| - Øking av antall barn under 3 år i barnehagen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Bedring av brukertilpasningen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Demping av kostnadsveksten | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

L 3. I hvilken grad synes du kommunens barnehageadministrasjon har gitt barnehagen tilfredsstillende informasjon når det gjelder

- | | I svært stor grad | | | I svært liten grad | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| - invitasjon til å være med i tiltak? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - å holde barnehagen orientert om hva som skjer i utviklingsprogrammet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - erfaringer og resultater fra andre barnehager? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

L4. Har du som barnehagestyrer mottatt mest skriftlig eller mest muntlig informasjon om utviklingsprogrammet fra kommunens barnehageadministrasjon?

- 1 Mest skriftlig informasjon
2 Mest muntlig informasjon
3 Like mye skriftlig som muntlig
4 Har ikke fått info

L5. Hvor omfattende eller mangelfull synes du barnehageadministrasjonens informasjon om utviklingsprogrammet har vært overfor deg som styrer i barnehagen?

Svært omfattende Svært mangelfull

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

L6a. Har du selv forsøkt å skaffe mer informasjon om utviklingsprogrammet

	Ja	Nei
	1	2
-fra Barne- og familiedepartementet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-fra fylkesmannsembetet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-fra kommunens barnehageadministrasjon?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
-fra andre barnehager?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

L6b. Hvor lett eller vanskelig synes du det har vært å henvende seg for å få informasjon om utviklingsprogrammet fra...

- Barne- og familiedepartementet?

Svært lett	1	2	3	4	5	6	7	Svært vanskelig	Ikke aktuelt
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		8 <input type="checkbox"/>

- fylkesmannsembetet?

Svært lett	1	2	3	4	5	6	7	Svært vanskelig	Ikke aktuelt
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		8 <input type="checkbox"/>

- kommunens barnehageadministrasjon?

Svært lett	1	2	3	4	5	6	7	Svært vanskelig	Ikke aktuelt
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		8 <input type="checkbox"/>

- andre barnehager?

Svært lett	1	2	3	4	5	6	7	Svært vanskelig	Ikke aktuelt
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		8 <input type="checkbox"/>

L7. Når det gjelder informasjonen du har mottatt om utviklingsprogrammet; hvor stor nytte har du hatt av...

	Svært stor nytte					Svært liten nytte	
	1	2	3	4	5	6	7
- seminarer/møter arrangert av barnehageadministrasjonen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- seminarer/møter arrangert av fylkesmannssembetet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- seminarer/møter arrangert av Barne- og familiedepartementet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- kontakt med andre styrere?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- info fra <i>Ta barn på alvor</i> ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- info fra resultat- og erfaringsinnhentingsmiljøene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

L8. I hvilken grad har personalgruppa i barnehagen mottatt informasjonen om utviklingsprogrammet fra....

	I svært stor grad			I svært liten grad			
	1	2	3	4	5	6	7
- deg som styrer i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- kommunens barnehageadministrasjon?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- ansatte i andre barnehager?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

L9. I hvilken grad vil du si at følgende personalgrupper i denne barnehagen har deltatt på kurs/samlinger i regi av utviklingsprogrammet?

	I svært stor grad			I svært liten grad			
	1	2	3	4	5	6	7
- Pedagogiske ledere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Assistenter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Annet personale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

L10. I hvilken grad vil du si at kommunens barnehageadministrasjon har hjulpet barnehagen med å formulere mål og gjennomføre tiltak?

	I svært stor grad			I svært liten grad			
	1	2	3	4	5	6	7
- Hjelp til å formulere mål	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Hjelp til å gjennomføre tiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

L11. I hvilken grad vil du si at kommunens barnehageadministrasjon har vist interesse for gjennomføringen av tiltak i denne barnehagen?

I svært stor grad I svært liten grad

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

L12. I hvilken grad synes du målsettingene for gjennomførte tiltak er oppnådd i denne barnehagen?

I svært stor grad I svært liten grad

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

L13. I hvilken grad vil du si at kommunens barnehageadministrasjon har bidratt til de resultatene som denne barnehagen har oppnådd som følge av gjennomførte tiltak?

I svært stor grad I svært liten grad

1 2 3 4 5 6 7

— — — — — —

GÅ VIDERE TIL SPM. L18.

SPM. L14 - L17 BESVARES KUN AV DE SOM SVARTE NEI PÅ SPM. L1.

L14. I hvilken grad har du som barnehagestyrer fått skriftlig og muntlig informasjon om utviklingsprogrammet for barnehagesektoren fra kommunens barnehageadministrasjon?

	I svært stor grad	1	2	3	4	5	6	7	I svært liten grad
- Skriftlig informasjon?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Muntlig informasjon?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

L15. I hvilken grad synes du kommunens barnehageadministrasjon har gitt denne barnehagen tilfredsstillende informasjon når det gjelder

	I svært stor grad	1	2	3	4	5	6	7	I svært liten grad
- invitasjon til å være med i utviklingsprogrammet?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- holde barnehagen orientert om hva som skjer i utviklingsprogrammet?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- erfaringer og resultater fra andre barnehager som har deltatt i utviklingsprogrammet?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

L16. Hvor omfattende eller mangelfull synes du barnehageadministrasjonens informasjon om utviklingsprogrammet har vært overfor deg som styrer i barnehagen?

Svært omfattende	1	2	3	4	5	6	7	Svært mangelfull
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

L17. I hvilken grad har du hatt nytte av informasjon du har mottatt om utviklingsprogrammet når det gjelder arbeidet i denne barnehagen ?

I svært stor grad	1	2	3	4	5	6	7	I svært liten grad
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

SPM L18 - L20 BESVARES AV ALLE

L18. I hvilken grad vil du si at denne barnehagen har oppnådd forbedringer på følgende områder i perioden 1995-1997:

	I svært stor grad	1	2	3	4	5	6	7	I svært liten grad
- Øking av antall barn under 3 år i barnehagen?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Bedring av brukertilpasningen?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Demping av kostnadsveksten?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

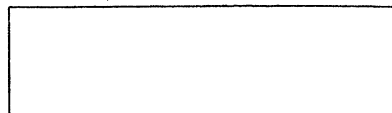
L19. Vi ønsker å kople dette skjemaet til data fra årsmeldingsskjemaene til barnehagene, ved hjelp av foretaksnummer. Dette vil gi verdifull informasjon om barnehagens struktur, dvs. om antall barn, antall ansatte, eierform osv. Denne koplingen vil skje maskinelt. Hvis du som styrer av barnehagen ikke vil gi samtykke til dette, ber vi deg vennligst begrunne det nærmere.

1 Ja det er i orden

2 Nei, ikke i orden fordi: _____

L20. Dato for utfylling av spørreskjema: den ____ / ____ - 1997

Takk for at du brukte tid til å svare på spørsmålene våre. Hvis du har kommentarer til undersøkelsen eller til enkelte spørsmål, er vi takknemlige om du skriver dem ned her:



Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren



**SPØRRESKJEMA
FOR
FORELDRE TIL BARN
I KOMMUNALE OG PRIVATE BARNEHAGER**

Undersøkelse 1997

Utarbeidet for
Barne- og familiedepartementet
av:

SIFO
Postboks 173
1324 Lysaker
Tel: 67 59 96 00

Til de foreldrene som deltar i undersøkelsen:

Denne undersøkelsen er ledd i Barne- og familiedepartementets *utviklingsprogram for barnehagesektoren*. Formålet er å undersøke foreldrenes syn på innholdet og kvaliteten i barnehagetilbudet i forhold til småbarnsfamilienes tilsynsbehov. Spørreskjemaet inneholder en rekke spørsmål om det å ha barn i barnehage. Undersøkelsen skal gi kunnskap med tanke på en bedre tilpasning mellom lokale barnehagetilbud og småbarnsfamilienes behov og ønsker.

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) gjennomfører undersøkelsen blant et utvalg foreldre med barn i barnehage. Fra hver av barnehagene i de kommunene som er med i utviklingsprogrammet, er det trukket ut to barn etter tilfeldig oppgitte fødselsdatoer. Foreldrene til de uttrukne barna inngår i utvalget.

Trekkingen av utvalg og utlevering av skjema til foreldrene, foregår på en måte som sikrer foreldrene anonymitet. Utfylte spørreskjema skal sendes i den ferdig frankerte svarkonvolutt, direkte til **Vista Utredning AS**, som skal registrere svarkodene. Verken barnehagens styrer, andre i barnehagen, Vista Utredning eller SIFO får vite hva du svarer på de enkelte spørsmålene. Det skal **ikke** oppgis navn på spørreskjemaet. Av statistiske hensyn er skjemaet imidlertid påført foretaksnummer for barnehagen og foreldrenummer som er hhv. 1 og 2 i hver barnehage, slik at opplysninger fra foreldrene kan ses i lys av opplysninger om barnehagen.

Det er svært viktig at alle uttrukne foreldre sender tilbake skjemaet i utfylt stand. Det er frivillig å delta i undersøkelsen, men skal resultatene bli pålitelige, er det viktig at alle er med. Du/dere representerer foreldre i samme situasjon, og vi ber vennligst om å få svarskjemaet tilbake innen **15. oktober 1997**.

Dersom det er noe du ønsker å spørre om, kan du kontakte Johan Håkon Bjørngaard (tlf.: 67 59 98 27) eller Tove L. Mordal (tlf.: 67 59 98 68).

Vi takker deg på forhånd for hjelpen!

Vennlig hilsen

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING

Eivind Stø
Kst. Direktør

Tove L. Mordal
Forsker/prosjektleder

Vi begynner med spørsmål som gir en oversikt over forhold knyttet til din bruk av denne barnehagen (A). Deretter stiller vi spørsmål som gjelder følgende temaområder:

- B - Betalingsvilkår
- C - Ditt syn på barnehager generelt
- D - Erfaringer knyttet til denne barnehagen
- E - Bakgrunnsopplysninger

A. Situasjonsoversikt:

A1. Hvor mange måneder har du i alt hatt barn i denne barnehagen de siste fem årene?

- 1 Mindre enn 6 mndr.
- 2 6 - 12 mndr.
- 3 13 - 18 mndr.
- 4 19 - 24 mndr.
- 5 Mer enn 24 mndr.

A2. Hvor mange barn har du for tiden i denne barnehagen?

Gutt(er): _____ Jente(r): _____

A3. Er denne barnehagen en familiebarnehage?

- 1 Ja
- 2 Nei

A4. Har du en fast eller varierende avtale for hvilke tider du kan bruke barnhagen?

- 1 Faste avtalte tidspunkter for bruk av barnhagen
- 2 Fleksibelt tilbud

A5. Hva er alderen på ditt yngste og ev. eldste barn i denne barnehagen?

Yngste barn
i denne barnehagen: _____ år

Eldste barn
i denne barnehagen: _____ år

A6. Når bringes og hentes barna vanligvis til og fra barnehagen?

Kommer til barnehagen ca. kl.: _____ Hentes ca kl.: _____

A7. Hvor tidlig kan du bringe, og hvor sent kan du hente hvis det skulle være nødvendig?

Kan levere i barnehagen kl.: _____ Kan hente kl.: _____

A14a. Hvis du tenker på situasjonen slik den er nå for tiden, hvilken oppholdstid i barnehagen passer best for ditt/dine barn?

- 1 Jeg er fornøyd slik det er nå
2 Jeg ønsker endring

A14b. HVIS ØNSKER OM ENDRING I SPM. A14a: Ønsker du endring i form av ...

- antall dager pr. uke? 1 Ja _____ dager pr. uke.;
2 Nei
- fast oppmøtetid? 1 Ja _____ Kl.:
2 Nei
- fast hentetid? 1 Ja _____ Kl.:
2 Nei
- varierende oppmøtetid? 1 Ja
2 Nei
- varierende hentetid? 1 Ja
2 Nei

A15. Ønsker du å endre på andre ting for å få til en bedre tilsynsordning?

Kryss ev. av for flere svar.

1

- Nei, ønsker ingen endringer
- Ønsker større smidighet/fleksibilitet mht. bringing/henting
- Ønsker tilbud på kvelden _____ ca. _____ kvelder i måneden
- Ønsker tilbud om natten _____ ca. _____ ganger pr. måned
- Ønsker barnehagetilbud i helger _____ ca. _____ helger pr. måned
- Ønsker å bytte pga. barnehagens geografiske beliggenhet
- Ønsker å bytte pga. forurensing/støy i barnehagens nærmiljø
- Ønsker å bytte pga. trafikkbelastning i barnehagens nærmiljø
- Ønsker å bytte fordi barnehagens bygninger ikke holder mål
- Ønsker å bytte til annen barnehage pga. det sosiale miljøet
- Ønsker å bytte til annen barnehage for å få lavere utgifter
- Ønsker å bytte pga. det pedagogiske opplegget
- Annet, spesifiser: _____

A16a. Har ditt/dine barn for tiden noen problemer med å tilpasse seg og finne seg til rette i barnehagen?

- 1 Ja, i stor grad
2 Ja, i en viss grad
3 Ja, men i liten grad
4 Nei, ingen problemer
5 Vet ikke

A16b. Har ditt/dine barn tidligere hatt noen problemer med å tilpasse seg og finne seg til rette i barnehagen?

- 1 Ja, i stor grad
- 2 Ja, i en viss grad
- 3 Ja, men i liten grad
- 4 Ja, men bare i starten
- 5 Nei, ingen problemer
- 6 Vet ikke

A17. Synes du ditt/dine barn får være nok ute i friluft i barnehagen?

- 1 Ja, barna får være tilstrekkelig ute i friluft.
- 2 Ja, men de er for mye ute.
- 3 Nei, barna er for mye inne.
- 4 Vet ikke

A18. Ligger barnehagen slik til at det er praktisk eller upraktisk for den eller dem som vanligvis bringer og henter?

Svært praktisk										Svært upraktisk
	1	2	3	4	5	6	7			
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			

A19. Hvis man kunne velge fritt, hva mener du er ideell oppholdstid i barnehagen for...

- barn under 3 år? Antall timer om dagen: _____ timer
- barn 3-5 år? Antall timer om dagen: _____ timer

A20. Har du tidligere vært med på foreldreundersøkelser gjennomført av barnehagen eller kommunen?

- 1 Ja
- 2 Nei

B. Betalingsvilkår:

B1a. Hvor mye betaler du i måneden i alt for barnehageplass(er) i denne barnehagen (faste matpenger, «turpenger» o.l. medregnes)?

Pr. måned i alt: _____ kroner

B1b. HVIS DU HAR FLERE BARN I BARNEHAGEN: Hva betaler du for det første barnet?

Pr. måned for første barn: _____ kroner

C. Synet på barnehager generelt:

C1. I hvilken grad mener du foreldre bør kunne stille krav til en barnehage om å kunne påvirke...

	I svært stor grad							I svært liten grad
	1	2	3	4	5	6	7	
- eget/egne barns situasjon i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- barnehagens daglige virksomhet/rutiner?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- det faglige innholdet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- barnehagens økonomi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C2. Nøkternt vurdert, hvilke forventninger synes du som småbarnsforeldre at man bør kunne stille til en barnehage...

	Svært store forventninger							Svært små forventninger
	1	2	3	4	5	6	7	
a) når det gjelder:								
- Sikkerheten i barnehagens uteområde?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Leker og utstyr som er spennende og utfordrende for barna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Garderober og oppholdsrom for barna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Inneklimaet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Luftforurensning og støy på uteområdet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) og når det gjelder:								
- Barnehagens faglige (pedagogiske) innhold?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Omsorgen for det enkelte barn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Å behandle barna likt (på like vilkår)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Formidling av moralske verdier?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Og hvilke forventninger synes du man bør kunne stille...

	1	2	3	4	5	6	7
c) når det gjelder:							
- Å gi foreldre hjelp til å løse problemer med egne barn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å behandle barna individuelt mht. grensesetting?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å la barna utfolde seg ut fra egne behov?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) og når det gjelder:							
- personalets evne til å skape trivsel blant barna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalets evne til å ta seg av barna enkeltvis?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalets evne til å skape tillit hos foreldrene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) og når det gjelder:							
- personalets vilje til fleksibilitet mht. oppholdstider?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalets evne til lydhørhet overfor foreldrene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalets evne til å informere om det som skjer i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Erfaringer knyttet til denne barnehagen:

D1. Deltar du /dere på de foreldre-/temamøtene som arrangeres i denne barnehagen?

- 1 Ja, jeg/vi deltar på alle, så sant det er mulig
- 2 Ja, deltar på de fleste
- 3 Nei, er ny, har ikke vært noen møter ennå
- 4 Nei, deltar sjelden på slike møter
- 5 Annet, spesifiser: _____

D2a. Har du deltatt i foreldresamtaler i denne barnehagen i 1997?

- 1 Ja
- 2 Nei, ikke deltatt

D3. Synes du følgende omtale av dagens personale passer godt eller dårlig ut fra den erfaringen du har?

	Passer svært godt						Passer ikke
	1	2	3	4	5	6	7
- De ønsker oss alltid velkommen om morgenen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- De informerer alltid når vi henter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- De liker at vi tar oss tid til en prat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- De liker at foreldre deltar i barnehagens aktiviteter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- De ber oss si fra om ting vi ikke liker.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D4. Synes du det i dagens situasjon er lett eller vanskelig ...

	Svært lett			Svært vanskelig			
	1	2	3	4	5	6	7
- å si fra til personalet om ting du ikke er helt fornøyd med?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å stille spørsmål på foreldremøter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å be om foreldresamtale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å kontakte styreeren om ting du mener bør rettes på?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å få diskutert åpent med personalet på tomannshånd?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D5. Hvilke erfaringer har du med denne barnehagen:

	Svært god erfaring							Svært dårlig erfaring
	1	2	3	4	5	6	7	
a) når det gjelder:								
- sikkerheten i barnehagens uteområde?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- leker og utstyr?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- garderobes og oppholdsrom?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- innklimaet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- luftforurensning og støy på uteområdet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) og når det gjelder:								
- barnehagens faglige (pedagogiske) opplegg?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- den personlige omsorgen for ditt/dine barn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- likebehandling av barna i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- formidlingen av moralske verdier?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Og hvilke erfaringer har du ...

	1	2	3	4	5	6	7
c) når det gjelder:							
- å få hjelp til å løse problem med egne barn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalets grensesetting av ditt/dine barn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- barnas muligheter til å utfolde seg ut fra egne behov?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- din trygghet for barnet/barna i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) og når det gjelder:							
- ditt/dine barns trivsel i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalets evne til å ta spesielle hensyn til ditt/dine barn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalets evne til å skape tillit hos foreldrene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) og når det gjelder:							
- personalets smidighet mht. barnas oppholdstid i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalets evne til lydhørhet overfor dine synspunkter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- personalets evne til å informere deg om det som skjer i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D6. Synes du personalet i denne barnehagen stiller rimelige krav til deg som foreldre når det gjelder...

	Svært rimelige krav			Svært urimelige krav			
	1	2	3	4	5	6	7
- hvilke klær ungene bør ha?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- tidspunkt for bringing/henting?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- å ta hensyn til de ansattes arbeidssituasjon?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D7. Alt i alt, i hvilken grad kan du som foreldre påvirke...

	I svært stor grad			I svært liten grad			
	1	2	3	4	5	6	7
- eget/egne barns situasjon i barnehagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- barnehagens daglige virksomhet/rutiner?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- det faglige innholdet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- barnehagens økonomi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D8. Alt i alt, hvor fornøyd er du med dagens forhold i denne barnehagen?

Svært fornøyd						Svært misfornøyd
1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D9. Alt i alt, hvor fornøyd er du med eierne/ledelsen av denne barnehagen?

Svært fornøyd						Svært misfornøyd
1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D10. Går ditt/dine barn i gruppe/avdeling hvor alderssammensetningen er ...

- barn 1 - 5 år?	1 <input type="checkbox"/> Ja →	Hvordan fungerer dette?																							
	2 <input type="checkbox"/> Nei																								
	3 <input type="checkbox"/> Vet ikke																								
		<table border="0"> <thead> <tr> <th colspan="3">Fungerer svært bra</th> <th colspan="4"></th> <th colspan="2">Fungerer svært dårlig</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> <th>7</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table>	Fungerer svært bra							Fungerer svært dårlig		1	2	3	4	5	6	7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fungerer svært bra							Fungerer svært dårlig																		
1	2	3	4	5	6	7																			
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																			

- barn 3 - 5 år?	1 <input type="checkbox"/> Ja →	Hvordan fungerer dette?																							
	2 <input type="checkbox"/> Nei																								
	3 <input type="checkbox"/> Vet ikke																								
		<table border="0"> <thead> <tr> <th colspan="3">Fungerer svært bra</th> <th colspan="4"></th> <th colspan="2">Fungerer svært dårlig</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> <th>7</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table>	Fungerer svært bra							Fungerer svært dårlig		1	2	3	4	5	6	7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fungerer svært bra							Fungerer svært dårlig																		
1	2	3	4	5	6	7																			
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																			

- barn under 3 år?	1 <input type="checkbox"/> Ja →	Hvordan fungerer dette?																							
	2 <input type="checkbox"/> Nei																								
	3 <input type="checkbox"/> Vet ikke																								
		<table border="0"> <thead> <tr> <th colspan="3">Fungerer svært bra</th> <th colspan="4"></th> <th colspan="2">Fungerer svært dårlig</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> <th>7</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table>	Fungerer svært bra							Fungerer svært dårlig		1	2	3	4	5	6	7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fungerer svært bra							Fungerer svært dårlig																		
1	2	3	4	5	6	7																			
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																			

D11. Hvilke av følgende endringer mener du har funnet sted i barnehagen i perioden 1995 - 1997?

Flere svar kan krysses av

1

- Antallet barn under 3 år har økt
- Barnehagen har fått lengre åpningstid
- Barnehagen har fått kortere åpningstid
- Personalet tar mer hensyn til foreldrenes meninger
- Det har blitt lettere å oppnå kontakt med personalet
- Det har blitt vanskeligere å oppnå kontakt med personalet
- Personalet klager mer over at de har det travelt
- Barnehagen har vært nødt til å spare penger
- Økonomiske innstramminger har gått ut over tilbudet til barna
- Vi kan bruke barnehagen mer fleksibelt
- Nei det har ikke skjedd endringer innen disse områdene
- Vet ikke

Hvis du ikke vet om endringer som vist til i spm D11, hopp over spm. D12 og D13. Fortsett med spm. D14.

D12. I hvilken grad er dette endringer som har ...

- berørt deg/dere som foreldre?

I svært stor grad

1 2 3 4 5 6 7

I svært liten grad

- berørt ditt/dine barn?

I svært stor grad

1 2 3 4 5 6 7

I svært liten grad

D13. Har dette vært positive eller negative endringer for ...

- deg/dere som foreldre?

Svært positive endringer

1 2 3 4 5 6 7

Svært negative endringer

- ditt/dine barn?

Svært positive endringer

1 2 3 4 5 6 7

Svært negative endringer

D14. Har du kjennskap til Barne- og familiedepartementets (BFDs) utviklingsprogram for barnehagesektoren?

- 1 Ja
- 2 Nei

D15 Hvis du svarte ja i spm. D14: Hvor har du fått informasjon fra om utviklingsprogrammet?

- 1 Fra barnehagen
- 2 Fra kommunen
- 3 Fra andre foreldre
- 4 Fra mediene
- 5 Fra andre kilder

E. Bakgrunnsopplysninger:

E1. Hvem har fylt ut spørreskjemaet?

- 1 Far/mannlig foresatt
- 2 Mor/kvinnelig foresatt
- 3 Begge har samarbeidet om utfyllinga

E2. Hva er alderen til...

- far/mannlig foresatt? _____ år

- far/kvinnelig foresatt? _____ år

E3. Hva er din/deres sivilstand i dette husholdet?

- 1 Aleneforsørger
- 2 Gift par
- 3 Samboende par

E4. Hva er husholdets samlede brutto årsinntekt (lønnsinntekt, leieinntekt, trygder, stønader osv.. inkludert):

- 1 Under 100 000 kroner i året
- 2 101 - 200 000 kroner i året
- 3 201 - 300 000 kroner i året
- 4 301 - 400 000 kroner i året
- 5 401 - 500 000 kroner i året
- 6 501 - 600 000 kroner i året
- 7 Over 600 000 kroner i året

E5. Er noen av barnets (barnas) foreldre/foresatte for tiden:

	Mor/kvinnelig foresatt	Far/mannlig foresatt
	Ja	Ja
	1	1
- I lønnet arbeid på heltid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- I lønnet arbeid på deltid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- I svangerskapspermisjon/foreldrepermisjon?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Utvidet permisjon (utover svangerskapspermisjon)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Permisjon, ikke svangerskapspermisjon?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Arbeidsledig/arbeidssøkende?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Student/skoleelev?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Heltids hjemmearbeidende?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- På arbeidsmarkedstiltak?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Annet, spesifiser:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E6. HVIS DU/DERE FOR TIDEN ARBEIDER, HAR PERMISJON FRA ARBEID ELLER DELTAR I ARBEIDSMARKEDSTILTAK:

Er dette arbeid...

	Mor/kvinnelig foresatt		Far/mannlig foresatt	
	Ja	Nei	Ja	Nei
	1	2	1	2
- med fleksitid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- med mulighet til å ta fri på kort varsel?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- med mye overtid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- av en slik art at det skaper store problemer å være hjemme med syke barn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E7. Arbeider du/dere for tiden i, eller har permisjon fra, offentlig eller privat sektor?

Mor/kvinnelig foresatt

1 Offentlig sektor

2 Privat sektor

Far/mannlig foresatt

1 Offentlig sektor

2 Privat sektor

E8. Hva er høyest fullførte utdanning?

Mor/kvinnelig foresatt

1 Grunnskole

2 Videregående

3 Universitet/høyskole

4 Annet, spesifiser:

Far/mannlig foresatt

1 Grunnskole

2 Videregående

3 Universitet/høyskole

4 Annet, spesifiser:

E9. Hvor mange i husholdet er...

- under 1 år?	_____	Antall
- 1 - 2 år?	_____	Antall
- 3 - 5 år?	_____	Antall
- 6 - 9 år?	_____	Antall
- 10 - 17 år?	_____	Antall
- 18 - 24 år?	_____	Antall
- 24 år eller eldre?	_____	Antall

E10. Dato for utfylling av spørreskjema: _____ / _____ - 1997

Takk for at du brukte tid til å svare på spørsmålene våre. Hvis du har kommentarer til undersøkelsen eller til enkelte spørsmål, er vi takknemlige om du skriver dem ned her:

VENNLIGST RETURNER SVARSKJEMAET INNEN 15. OKTOBER.

Veiledning for utfylling av årsmelding for barnehager

Årsmeldingen fylles ut (helst med maskin) av barnehagens styrer eller eier. Eierens/ansvarlig representant for barnehagens eier skal med sin underskrift bekrefte at opplysningene som gis er i overensstemmelse med de faktiske forhold.

Blanketten som består av 4 ark i ett sett, er selvkopierende. Det er viktig at blanketten fylles ut nøyaktig, da blanketten danner grunnlag for beregning av statstilskudd til drift av barnehager og statistikk for barnehagesektoren. Barnehagen beholder ett eksemplar (det underste i settet), og sender de øvrige samlet til kommunens barnehageadministrasjon.

1. Opplysninger om barnehagen

Her skrives opplysninger om barnehagens navn, adresse og telefon hvis dette ikke er fylt ut av Statistisk sentralbyrå på forhånd. Dersom de ferdigutfylte opplysningene er ukorrekte, må rettelser foretas.

2. Eierens navn

3. Kommunens navn

4. Fylke

5. Administrativ enhet i kommunen

Vi ønsker her svar på hvilken enhet i kommunen som har ansvaret for barnehagevirksomheten i kommunen.

6 a. Barnehagens eier

Kryss kun i en rute. Dersom barnehagen eies av private personer/organisasjoner o.l., skal også punktene 6 b og 6 c fylles ut.

6 b. Nærmere opplysninger om private organisasjoner o.l.

Her gis det nærmere opplysninger av private eiere. Kryss kun i en rute. Dersom man krysser av i feltet «annet», er det viktig at det oppgis hva «annet» innebærer.

6 c. Barnehagens eierform

Kryss kun i en rute. Eierform fremgår av barnehagens vedtekter, jf. barnehagelovens forskrifter § 13 nr. 2 a.

7 a - 7 c. Barnehagens godkjenning m.v.

For barnehager som er godkjent etter 01.01.1990, skal leke- og oppholdsareal og norm for arealutnyting fremgå av godkjenningsvedtaket (blankett Q-0218 for vanlige barnehager og blankett Q-0233 for familiebarnehager). For familiebarnehager skal hjemmenes egne barn under skolepliktig alder medregnes i det samlede antall barn.

For barnehager som er godkjent tidligere, bør leke- og oppholdsareal måles opp. Norm for arealutnyting skal fremgå av barnehagens vedtekter, jf. barnehagelovens forskrifter § 13 nr. 2 h.

8. Barnehagens åpningstid

Her føres barnehagens daglige åpningstid, antall dager i uken og antall måneder i året. I kombinerte barnehager, f.eks. en ordinær barnehage som har knyttet til seg en familiebarnehage, skal der føres opp den åpningstiden som representerer yttergrensen. Dersom barnehagen har åpnet i f.eks. 2x3 timer pr. dag, dvs. at den har 2 grupper barn som hver er tilstede 3 timer daglig, summeres totalt antall timer barnehagen er åpen.

9. Opplysninger om barnehagetype

Kommunal barnehage er eid og drevet av kommunen.

Privat barnehage hvor kommunen gir tilskudd med vilkår, omfatter de private barnehagene hvor kommunen gir tilskudd mot f.eks. å godkjenne barnehagens budsjett, står for opptaket i barnehagen, eller har stilt andre vilkår for tilskuddet.

Privat barnehage hvor kommunen gir tilskudd uten vilkår, omfatter de private barnehagene hvor kommunen gir tilskudd uten at den stiller noen vilkår for tilskuddet.

Privat eller offentlig barnehage uten kommunalt tilskudd omfatter de private barnehagene som ikke mottar tilskudd fra kommunen ut over statstilskuddet som overføres via kommunen. Offentlige barnehager kan her være fylkeskommunale eller statlige.

10 a. Antall barn etter alder og oppholdstid

Tabellen fylles ut ved å angi hvor mange barn i hvert årskull som har en oppholdstid på henholdsvis 6-15 timer, 16-20 timer pr. uke osv. Barnas oppholdstid er den tiden barnet er tildelt ved opptak og som foreldreavgiften er beregnet etter. Kolonnen 6 år er for barn som går i barnehagen p.g.a. utsatt skolestart.

Tallene i tabell 10 a danner grunnlaget for beregning av statstilskuddet til barnehagedriften og må fylles ut nøyaktig.

10 b. Antall barn i familiebarnehage

For familiebarnehagene er fremgangsmåten helt identisk som den ovenfor. Hjemmenes egne barn skal her medregnes innenfor rammen av godkjenningen.

OBS! Barn i familiebarnehager skal altså føres opp både under pkt. 10 a) og 10 b).

10 c. Antall barn i åpen barnehage

Barn i åpne barnehager skal føres opp både under pkt. 10 a) og

10 d. Antall hjem i familiebarnehage

Hvis det er knyttet en eller flere familiebarnehager til barnehagen, skal man føre opp hvor mange hjem dette omfatter.

11. Opplysninger om foreldrebetalingen

Kryss av for om barnehagen har foreldrebetaling som fastsettes etter foreldrenes inntekt (inntektsgradert) eller om alle betaler den samme satsen for samme oppholdstid for første barn i barnehagen uavhengig av husholdningens inntekt. Dersom det blir gitt friplasser eller tilsvarende til spesielle grunner, krysses det likevel av for *Ikke inntektsgradert* dersom dette er hovedregelen. Sett bare ett kryss.

Dersom det svares ja på *Søskenmoderasjon*, oppgis den prosent-satsen som gis i reduksjon for de familier som har to barn i barnehagen.

I feltet *Ulike betalingssetninger etter alder* krysses det av for om barnehagen tar ulike foreldrebetaling avhengig av barnas alder (f.eks. forhøvede satser for små barn) eller ikke.

12. Opplysninger om stillinger og personale

Målet med dette punktet er å få en fullstendig oversikt over *alle* ansatte i barnehagen. Med et *årsverk* menes den tid en fulltidsansatt i en heldagsbarnehage arbeider, dvs. 37 1/2 timer pr. uke i 12 måneder. For personer som arbeider deltid eller en mindre del av året, skal man regne om arbeidstiden til årsverk. En person som f.eks. arbeider 75 prosent av full stilling registreres med 0,75 årsverk. En som arbeider full uke 8 måneder i året registreres med

$$\frac{8 \text{ årsverk}}{12} = 0,7 \text{ årsverk}$$

Merk for øvrig at det skal føres opp *totaltall* for hver stillingskategor. Det vil f.eks. si at 3 assistenter som hver arbeider 1 årsverk, registreres med 3 årsverk (1 årsverk x 3).

Merk også at det er *avtalt* arbeidstid som skal registreres. Det vil f.eks. si at for en person som har hatt midlertidig fravær på grunn av sykdom e.l., så skal man oppgi vedkommendes avtalte arbeidstid. Vikarer ansatt på grunn av sykdomsfravær tas ikke med.

Med *antall* personer menes det faktiske antall personer som var ansatt i barnehagen pr. 15. desember 1997, både heltids- og deltidansatte.

I kolonnen for *antall personer med førskolelærutdanning* skal man føre opp antall personer i hver stillingskategori som har førskolelærutdanning.

I kolonnen *med dispensasjon* føres de styrere og pedagogiske ledere som er ansatt med dispensasjon fra utdanningskravet.

Med annet *pedagogisk personale* menes bl.a. førskolelærere, spesialpedagoger, ev. barnevernspedagoger med arbeid knyttet til barn som krever ekstra ressursinnsats.

Det er lagt opp til at det er gruppene tospråklige assistenter, annet pedagogisk personale og eventuelt gruppen andre personalressurser, som i hovedsak står for særskilte tiltak for barna i pkt. 12 som har behov for ekstra ressurser. Med andre personalressurser menes f.eks. sivilarbeidere, personer på arbeidsmarkedstillak, lærlinger osv. Barne- og ungdomsarbeidere med annen type fagutdanning skal føres opp som assistenter.

Vaktmester, rengjøring m.v. omfatter også kjøkkenpersonale og andre som har med drift av barnehagelokalene.

13 a og b. Antall barn fra språklige og kulturelle minoriteter

Vi er her ute etter å få fram det totale antall barn fra språklige og kulturelle minoriteter i barnehagen. Oppgi også antall barn som får tospråklig assistanse i barnehagen, og hvordan de fordeler seg på gruppene 6-25 timer eller 26 timer eller mer pr. uke. Dette danner grunnlaget for beregning av tilskudd til tospråklig assistanse, og må være korrekt utfyllt. Barn som får/vil få tilskudd beregnet etter det spesielle flyktningebarnehagetilskuddet føres i første kolonne (antall barn), men ikke i de to kolonnene 6-25 t/uke og over 26 t/uke. Disse får støtte til tospråklig assistanse ifm. egen søknad om tilskudd til flyktningebarnehager, og ikke etter denne årsmeldingsblanketten.

OBS!

Antall tospråklige assistenter skal også føres opp under pkt. 12.

14 a – 14 c. Antall barn i barnehage med særlige behov

Her føres totalt antall funksjonshemmede barn i barnehagen som er tatt opp etter barnehagelovens § 9. Dette gjelder alle typer funksjonshemming.

Av dette føres hvor mange av de funksjonshemmede barna som får tildelt ekstra ressurser. Disse ressursene gis f.eks. i form av særskilt ansatte, fysioterapi, spesialpedagogisk hjelp, tekniske hjelpemidler e.l.

Videre spørres det etter antall barn som har særlige behov (ekskl. § 9) og hvor mange av de som får tildelt ekstra ressurser.

Økning i personalet som følge av opptak av barn med særlige behov (pkt. a og b) oppgis i årsverk under pkt. c.