

Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt

Difi rapport 2014:1
ISSN 1890-6583

Føreord

Difi har kartlagt og vurdert erfaringar med utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessar i offentleg sektor, med særleg vekt på medverknad frå brukarar og tilsette. Prosjektet har gjeve grunnlag for korleis slike prosessar kan gjennomførast på ein betre måte.

Vi takkar alle som har stilt opp i intervju med kunnskapen og røynslene sine. Takk til seminardeltakarane Tone Alm Andreassen (Høgskolen i Oslo og Akershus), Signy Irene Vabo (Høgskolen i Oslo og Akershus), Sissel C. Trygstad (Fafo), Robert Salomon (Arbeidsforskningsinstituttet), Gry Fossum (Arbeids- og velferdsdirektoratet), Ingar Heum (Arbeids- og velferdsdirektoratet), Hilde Wærness Jensen (Statens pensjonskasse), Martha Østbye (Helse Sør-Øst RHF), Carlo Thomsen (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet), Bertil Tiusanen (Difi).

Difi står ansvarleg for innhaldet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Nebben har vore prosjektansvarleg. Prosjektet er utført av Anette Kristiansen, Inger Johanne Sundby, Aud-Sølvi Botn, Harald Nybøen og Anne Kristine Hanevold (prosjektleiar). Annemor Kalleberg har vore med som intern kvalitetssikrar.

Rapporten kan lastes ned fra Difis hjemmeside, difi.no/publikasjoner.

Oslo 31. mars 2014



Ingelin Killengreen
Direktør

Fortel meg – og eg gløymer
Lær meg – og eg hugsar
Involverer meg – og eg lærer
Benjamin Franklin

Innhald

Samandrag	3
1 Bakgrunn, føremål og tilnærming	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Mål for prosjektet	5
1.3 Avgrensing	5
1.4 Tilnærming	5
1.4.1 Fire utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessar	6
1.5 Metode og datagrunnlag	7
1.5.1 Dokumentgjennomgang	7
1.5.2 Intervju og seminar	7
2 Medverknad og deltaking – omgrep og grunngevingar	9
2.1 Fornyings- og effektiviseringsprosessar	9
2.1.1 Fasar i fornyingsprosessar	9
2.2 Brukarmedverknad og tilsetteinvolvering	13
2.2.1 Kvifor brukarmedverknad og tilsetteinvolvering?	13
2.2.2 Brukarmedverknad	15
2.2.3 Tilsetteinvolvering	16
3 Skildring av utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessar	20
3.1 NAV-reformen	20
3.2 Barnevernreformen	22
3.3 Perform-prosjektet i Statens pensjonskasse	24
3.4 MATS-prosjektet i Mattilsynet	24
4 Presentasjon av funn	26
4.1 Ålmenne erfaringar med fornyings- og effektiviseringsprosessar	26
4.1.1 Analyse og strategisk arbeid	26
4.1.2 Openheit og kommunikasjon om mål og prosess	29
4.1.3 Leiing og styring, roller og ansvarsdeling	30
4.1.4 Vurdering av kompetanse- og ressursbehov	32
4.1.5 IKT som verktøy for fornying	33
4.2 Brukarmedverknad	35
4.2.1 Brukarane har vore med sidan byrjinga i NAV-reformen	35
4.2.2 Frå lite til stadig auka brukarmedverknad i barnevernet	37
4.2.3 Konsultasjon og aktivt samarbeid i SPK	38
4.2.4 Aktivt samarbeid med somme brukarar i Mattilsynet	39
4.3 Tilsetteinvolvering	39
4.3.1 Medbestemming – rolla til dei tillitsvalde	39
4.3.2 Korleis har tilsette vore med i prosessane utover partssamarbeidet? ..	41
5 Vurderingar og tilrådingar	45
5.1 Nokre overordna vurderingar	45
5.2 Korleis sikre god gjennomføring av fornyingsprosessar?	46

5.2.1	Grundige analysar i forkant.....	46
5.2.2	Involvere brukarar og tilsette tidleg i prosessen.....	49
5.2.3	Openheit og kommunikasjon om mål og prosess.....	50
5.2.4	Tydeleg rolle- og ansvarsdeling for gjennomføring.....	51
5.2.5	Fornyingsprosessar krev god leiing og styring	52
5.2.6	Fleksibilitet for å korrigere undervegs på grunnlag av læring	54
5.2.7	IKT som verktøy for fornying	55
5.3	Korleis kan brukarane medverke i prosessane?	58
5.3.1	Betre kopling mellom brukarmedverknad på individ- og systemnivå	58
5.3.2	Føresetnad for reell brukarmedverknad	59
5.4	Korleis kan tilsette medverke i prosessane?.....	62
5.4.1	Medverknad og medbestemming - to sider av same sak.....	62
5.4.2	Korleis sikre best involvering av dei tilsette?	63
5.5	Oppsummering	64

Vedlegg 1: Litteraturliste

Vedlegg 2: Intervjuguide

Samandrag

Mange verksemdar møter store utfordringar når fornyings- og effektiviseringsprosessar skal gjennomførast. Dersom ein skal nå regjeringa sine ambisjonar om utvikling av offentleg sektor, er det nødvendig å auke kunnskapsgrunnlaget om korleis slike prosesser kan gjennomførast på ein betre måte. På oppdrag frå Fornyings- administrasjon og kyrkjedepartementet (FAD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) kartlagt røynsler med utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessar i offentleg sektor, og spesielt vurdert korleis medverknad frå brukarane og tilsette kan bidra i slike prosessar.

I rapporten presenterer vi fire fornyings- og effektiviseringsprosessar: NAV-reforma, Barnevernreforma, MATS og Perform. Dei to siste omfattar høvesvis tilsynssystemet i Mattilsynet og det nye saksbehandlingssystemet for Statens Pensjonskasse. I valet av prosessar har vi lagt vekt på at dei skal vere ulike, ha eit visst omfang, involvere tilsette og brukarar og ha overføringsverdi og læringspunkt til liknande prosesser.

Innhentinga av empiri har i hovudsak skjedd ved dokumentgjennomgang, blant anna eksterne evalueringar av reformene, og intervju med relevante informantar. Mange studiar inkludert den store komparative studien til OECD¹, konkluderer med at det er nokre sentrale faktorar som har mykje å seie for god gjennomføring av fornyingsprosessar i offentleg sektor. Desse faktorane er lagde til grunn for vurderingane av dei røynslene vi har kartlagt i dei konkrete casa, og tilrådingane våre. Vi har også sett på tidlegare arbeid gjort i Difi og Statskonsult og annan relevant erfarings- og forskingsbasert kunnskap. Kartlegginga dannar grunnlaget for råda under:

Grundige analysar i framkant

Rapporten viser at viktige hindringar for god gjennomføring av reformer er manglande analysar av konsekvensar, undervurdering av kompleksiteten i reforma og at ein set av for lite tid og ressursar til gjennomføring.

Det er heilt avgjerande for å lukkast med omstillingar at det er høg kvalitet på konsekvensanalysar og analysar av føresetnader og risiko for sjølve gjennomføringsprosessen. Røynsler viser at omstillingar ofte er underfinansierte, blant anna ved at det ikkje blir sett av nok midlar til nødvendige IKT-investeringar. Særleg økonomiske konsekvensar må kartleggjast betre for å sikre ei god gjennomføring.

Klare mål og tydelege avklarte roller mellom politisk og administrativt nivå

Utfordringa i gjennomføringa av politisk viktige reformer ligg i å få ei god arbeidsdeling mellom operativ leiing og politisk leiing. Det er behov for tydelege avklarte roller mellom politisk og administrativt nivå. Samstundes må det leggjast til rette for god dialog mellom nivåa i forvaltninga, der ein avklarar forventningar og krav innanfor dei gjevne rammene og følgjer opp resultat. Ei tett politisk oppfølging kan slå over i uheldig detaljstyring av dei som har ansvar for iverksetjing. Dette kan i sin tur føre til uklære oppfatningar og uvisse om ansvarsdelinga, og dermed svekkje gjennomføringsevna på operativt nivå.

¹ OECD (2010) *Making reform Happen. Lessons from OECD countries*, OECD publishing

God leiing er viktig for å lukkast med fornyingsprosessane

Å leie store endringsprosessar stiller store krav til leiarar på alle nivå, og toppleiinga spesielt. At heile leiarapparatet står fram som einskapleg med ein felles budskap, er avgjerande for å lukkast. Ein viktig del av leiarrolla er å vere pådrivar og motivator. Leiing handlar ikkje om å tvinge gjennom framlegga, men meir om å skape mening slik at medarbeidarar oppfattar, forstår og aksepterer avgjerda på tvers av organisasjonen.

God informasjon og openheit om prosessen frå fyrste dag vil kunne redusere uvisse, skape forståing og oppslutning om måla. Det er behov for ei grundig planlegging av informasjonsprosessene og at denne blir integrert i gjennomføringsplanen.

IKT som verktøy for fornying

Toppleiarar i offentleg sektor må ta eit større ansvar for å sjå samanhengen mellom verksemdsutvikling og IKT. Digitaliseringsprosjekt må planleggjast som organisasjonsutviklingsprosess, ikkje reine IT-prosjekt. I oppstarten av IKT-prosjekt (og andre prosjekt) bør det etablerast konkrete planar, strategiar og verktøy for vinstrealisering.

Involvere brukarar og tilsette tidleg i prosessen

Brukarar og tilsette har verdifull kompetanse og røynsle som er nyttige i alle fasar av ein prosess. Vår vurdering er at det gjev meirverdi å trekkje brukarar og tilsette inn på eit så tidleg stadium som mogleg for å utvikle kvalitativt gode og treffsikre tenester.

Teori og praktisk røynsle viser at det er nokre viktige føresetnader som må vere til stades for å få til ein reell medverknadsprosess for brukarar:

- Brukarmedverknad blir kopla til dei ordinære avgjerdsprosessane og forankra på leiarnivå
- Verksemdene har god forståing for kva som er føremålet med å involvere brukarane, og korleis dialogen med dei kan gje nyttige innspel
- Verksemdene har eit medvite forhold til kva slags brukarmedverknadsmetodar dei bruker
- Informasjon og kommunikasjon må tilpassast og gjerast forståeleg for brukarane

I kunnskapsorganisasjonar vil tilsette sitje med ein unik erfaringsbasert kompetanse om korleis verksemda fungerer, kva som er utfordringar og ha god informasjon om brukarane og forventningane deira. Denne kompetansen vil ofte vere meir spesialisert og djuptgåande enn det meir heilskaplege perspektivet leiinga har. Tilsette bør involverast tidlegare enn dei ofte blir gjort i endringsprosessar. Dei bør inviterast til dialog om grunnlag og mål for ei omstilling når leiinga har formulert dei fyrste tankane om behovet for fornying. Tidleg involvering gjev prosessar auka legitimitet og sterkare oppslutning om mål og visjonar. Avklaring av korleis medråderett og medverknad skal gjennomførast, bør nedfellast i eigne omstillingsavtalar. For utdjupeing av vurderingar og tilrådingar viser vi til kapittel 5.

1 Bakgrunn, føremål og tilnærming

1.1 Bakgrunn

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fekk i oppdrag frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet (FAD) å gjere ein gjennomgang av erfaringar med utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessar i offentleg sektor, og særleg vurdere korleis medverknad frå brukarane og deltaking frå tilsette kan vere med i slike prosessar. Dei utvalde prosessane er alle starta opp etter år 2000 og er prosessar som er godt dokumentert).

1.2 Mål for prosjektet

Målet med prosjektet har vore å kartleggje og drøfte erfaringar med fornyings- og effektiviseringsprosessar i offentleg sektor. Vi har lagt særleg vekt på å få fram metodar for og erfaringar med medverknad frå brukarar og tilsette i prosessane.

Det er lagt til grunn at prosjektet skal munne ut i tilrådingar om korleis fornyings- og effektiviseringsprosessar bør gjennomførast særleg med tanke på korleis brukarar og tilsette bør bli involvert og medverke i arbeidet.

1.3 Avgrensing

Prosjektet er svært omfattande. Det skal ha med ålmenne erfaringar med gjennomføring av fornyings- og effektiviseringsprosessar og erfaringar med brukarmedverknad og deltaking frå tilsette. I tillegg reflekterer rapporten rundt korleis slike prosessar kan gjerast betre i framtida. Sjølv om rapporten ikkje kan gje eit uttømmende svar på desse spørsmåla, så viser den til fleire sentrale føresetnader for å lukkast med fornyings- og effektiviseringsprosessar, og særleg med tanke på korleis brukarar og tilsette kan medverke.

Rapporten gjev eit bidrag i kompetanse- og erfaringsdelinga i offentleg sektor, og kan også danne utgangspunkt for seminar, utdjupande rapporter eller verktøy på området.

1.4 Tilnærming

For å kunne seie noko om erfaringar med fornyings- og effektiviseringsprosessar har vi lagt til grunn ei brei tilnærming. Vi har bygd på tidlegare erfaringar og prosjekt som Difi og Statskonsult har gjort, samt relevant erfarings- og forskingsbasert kunnskap. Mellom anna har vi teke utgangspunkt i OECD-rapporten «Making reform Happen. Lessons from OECD countries»² frå 2010. Rapporten inneheld ei ålmen, sektorovergripande oppsummering av viktige faktorar for å lukkast med omstillingar og reformar i forvaltninga. Dei ålmenne erfaringane er drøfta og vurderte opp mot dei spesifikke erfaringane som vi har funne i fire konkrete fornyings- og effektiviseringsprosessar.

² OECD (2010) *Making reform Happen. Lessons from OECD countries*, OECD publishing.

1.4.1 Fire utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessar

I mandatet står det at prosjektet skal sjå på utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessar. I vurderinga av prosessar har vi lagt vekt på at prosessane skal vere ulike, ha eit visst omfang, involvere eksterne brukarar og tilsette og ha overføringsverdi og læringspunkt til liknande prosessar. Valet fall difor på fire fornyingsprosessar med til dels store ulikskapar. Dette har vore eit medvite val for å kunne hauste av eit breidt erfaringsgrunnlag for vurderingane og konklusjonane våre. Det var også eit poeng at prosessane til dels var godt dokumenterte og analyserte av andre utgreiingsmiljø.

To store organisatoriske reformar

Vi har valt ut fire prosessar. To av desse er to store organisatoriske reformar med breie samfunsmessige og faglege mål, nemleg *NAV-reformen* og *barnevernreformen*. Det er reformprosessar som har vore gjenstand for stor politisk merksame og tett politisk oppfølging. Reformane tilseier organisatoriske endringar i store og viktige delar av offentleg sektor, og vedkjem store grupper brukarar av offentleg teneste og tilsette i sektoren. Erfaringane frå reformprosessane er viktige og har stor overføringsverdi for arbeidet med fornying og effektivisering også på andre område i offentleg sektor.

Verksemdsbaserte endringsprosessar der IKT spelar ei viktig rolle

Dei to andre prosessane er verksemdsbaserte endringsprosessar der IKT spelar ein viktig rolle som verktøy for endring, og der endringane har tydelege konsekvensar for tilsette og brukarar. Desse er «*Perform-prosjektet*» i Statens pensjonskasse og «*MATS-prosjektet*» i Mattilsynet.

IKT vil ofte vere både eit middel og ein føresetnad for å nå måla for fornyingsprosessar. Regjeringa Stoltenberg II la fram stortingsmeldinga om digital agenda for Noreg 22. mars 2013.³ Digitaliseringa av forvaltninga er ei viktig politisk reform, og ein drivar for fornying og modernisering av forvaltninga. Mange offentlege verksemdar, både i staten og kommunen, er no i gang med å utvikle fleire digitale tenester og nye system for å effektivisere interne prosessar. Ofte er dette store endringsprosjekt eller program som omfattar mange system, har høge kostnader og involverer mange menneske.

Kva skil dei to typane fornyingsprosessar?

NAV-reformen og barnevernreformen har store organisatoriske og samfunnmessige implikasjonar, medan Perform og MATS ikkje i same grad har organisatoriske konsekvensar utover eiga verksemd. Konsekvensar for brukarar og tilsette viser ein monaleg variasjon, likeeins korleis brukarar og tilsette har vore involvert i prosessane. Gjeve mandatet til prosjektet, har det vore viktig å sjå på ulike måtar å sikre brukar- og tilsettemedverknad på og vurdere effektane av desse ulike framgangsmåtane.

NAV-reformen og barnevernreformen har begge brei politisk fastankring. Stortinget har vedteke mål for og innhald i reformane gjennom lov- og løyvingvedtak, i tillegg til handsaming av meldingar som har gjeve rammene

³ St.meld.23 (2012-2013): *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*

for reformane. Det er gjennom vedtaka lagt til dels detaljerte føringar på gjennomføringa av reformane som ansvarleg statsråd har plikt til å følgje opp. Dette ansvaret overfor Stortinget i tillegg til at reformen er politisk viktig, er grunnlaget for at statsråden(ane) har ønskt å ha ei tett oppfølging av gjennomføringa og sikre seg at gjennomføringa går som planlagt.

Dei digitale endringsprosessane er sjeldan fastankra gjennom lovvedtak, men vil vere omtalte i budsjettproposisjonen til departementet om det er naudsynt å setje av ressursar til gjennomføringa av prosjektet og departementet meiner at det høveleg at Stortinget er orientert om prosjektet. Normalt vil departementet og etaten ha stor handlefridom til å vedta korleis tiltaket skal gjennomførast. Sidan Stortinget ikkje har fatta eksplisitte vedtak om gjennomføring av endringar, vil statsråden ha eit meir avgrensa ansvar overfor Stortinget samanlikna med oppfølging av dei store politiske fastankra reformane.

Saman med dei breie nasjonale og internasjonale erfaringane gjev dei funna vi har frå våre utvalde prosessar eit viktig supplement og i nokon grad meir konkrete og avgrensa erfaringar som har vore nyttige for kva prosjektet tilrår. Det er likevel viktig å understreke at det ikkje er gjort noko fullstendig evaluering av gjennomføringa av reformane og endringsprosessane, og på ingen måte ei vurdering av måloppnåing. Meininga har først og fremst vore å få fram relevante erfaringar om kva som har fungert bra og mindre bra ved gjennomføringa av endrings- og reformprosessane. Særleg har vi etterspurd dei gode døma med overføringsverdi, «beste praksis», kva vi kan lære av desse og om dei kan brukast på andre typar prosessar.

1.5 Metode og datagrunnlag

Innhentinga av empiri om dei fire prosessane har skjedd i hovudsak på to måtar: dokumentgjennomgang og intervju med relevante informantar.

1.5.1 Dokumentgjennomgang

Dokumentgjennomgangen har omfatta ulike offentlege dokument, under dette meldingar og proposisjonar og aktuelle forskingsrapportar. For dei store reformprosessane er det gjort ei rekkje eksterne evalueringar som vi har gått gjennom. Dei meir digitalt drivne prosessane er ikkje like grundig evaluerte, sjølv om det finnast nokre eigne gjennomgangar, som vi har brukt, frå desse verksemdene.

1.5.2 Intervju og seminar

I tillegg til dokumentgjennomgangen har vi gjort kvalitative intervju. Informantane har vore leiarar som har eller har hatt ei sentral rolle i ulike fasar av prosessane, tillitsvalde og i nokon grad andre tilsette, og sist, men ikkje minst, brukarar og representantar for brukarane. Utover dette har vi snakka med somme av evaluatørane av reformane.

Intervjua har vart i halvannan time, og vart gjennomførte i perioden august til desember 2012. Til intervjua utvikla vi ein intervjuguide med tema og spørsmål som vart sendt til informantane på førehand. Sjå vedlegg 2. Til saman er det gjennomført 29 intervju, dei fleste av desse i perioden august til november

2012. Talet på informantar er 35 fordi det i somme tilfelle var fleire personar med i same intervju.

I tillegg har vi brukt datamaterialet frå intervju i Statens pensjonskasse samla inn i samband med Difi-rapport 2013:5 *Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?*, der det vart gjennomført 12 intervju med leiarar og medarbeidarar om Perform-prosjektet.

For å utvide tilfanget av relevant informasjon ytterlegare har vi gjennomført to seminar med ulike deltakarar med tyngd og kompetanse på feltet. Vi har også sett på og intervjuet nokre relevante aktørar frå andre miljø som er gode på metodar for brukar- og tilsettemedverknad og for gjennomføring ålment.

Vi har understreka overfor informantane at intervjudata ikkje vil bli referert på ein måte som kan sporast tilbake til kvar einskild. Det er difor heller ikkje gjeve opp noko namneliste over informantane i rapporten.

2 Medverknad og deltaking – omgrep og grunngjevingar

I dette kapitlet drøftar og definerer vi forståinga vår av omgrepa fornyings- og effektiviseringsprosessar, brukarmedverknad og tilsetteinvolvering. Dette er komplekse omgrep som ein kan leggje ulikt innhald i.

2.1 Fornyings- og effektiviseringsprosessar

Omgrepet fornyings- og effektiviseringsprosessar slik det er definert i denne rapporten vil i hovudsak tilsvare andre hyppig brukte omgrep som omstillings-, moderniserings- og endringsprosessar. Alle desse omgrepa er brukte i rapporten. Omgrepa blir til vanleg brukte om eit breidt spekter av fornyingsprosessar i offentleg sektor med omsyn til omfang, organisering og innretting. Organisatoriske endringar vil som oftast vere det sentrale elementet i prosessane. Dei organisatoriske endringane kan omhandle ein eller fleire etatar, ein sektor eller på tvers av sektorar, ulike forvaltingsnivå innan statleg sektor og ansvars- og arbeidsdelinga mellom stat og kommune/fylkeskommune.

Store organisatoriske endringar vil ofte innebere endringar i styringssystem eller praktisering av slike system.

I tillegg vil endringane ha konsekvensar på ulike måtar for tilsette og brukarar. Effektane av fornyingsprosessar vil også variere i omfang. Nokre prosessar vil ha noko å seie for ei einskild verksemd og dei tilsette i denne, medan andre vil ha noko å seie for store folke- og tilsettegrupper.

Fornyings- og effektiviseringsprosessar vil kunne ha overordna samfunnsmessige mål eller meir avgrensa verksemds- og effektiviseringsmål. For å få realisert måla har det difor mykje å seie korleis prosessane er lagt opp og organisert. IKT vil ofte spele ei viktig rolle både som middel og føresetnad for å nå måla for fornyingsprosessar. Utvikling og innføring av nye IKT-system vil ha konsekvensar for organisering og arbeidsformer. Dei tilsette og brukarane vil bli sterkt påverka.

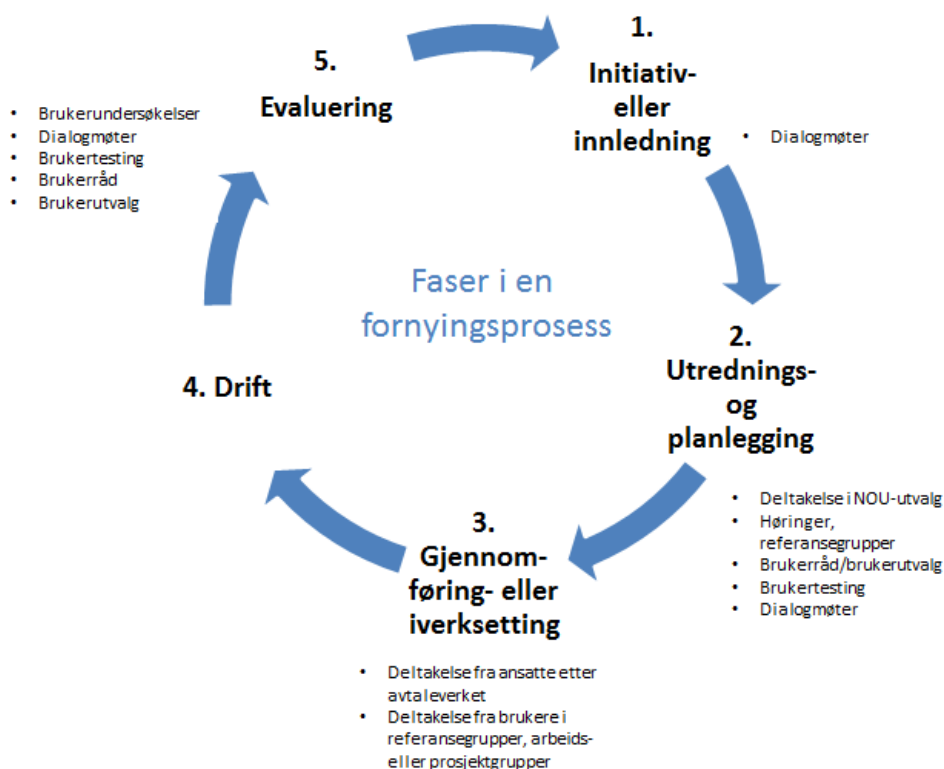
2.1.1 Fasar i fornyingsprosessar

Omstillings- og fornyingsprosessar i staten vil omfatte mange ulike typar prosessar både med omsyn til omfang, samfunnsmessig føremål, kostnader og tidslinje. Dei konkrete prosessane som er skildra og analyserte i denne rapporten viser nettopp ein slik variasjon. Eit fellestrekk ved prosessane er at vi kan dele dei inn i og vurdere dei på bakgrunn av ulike fasar som prosessen går gjennom, frå start til slutt. Ei slik dekomponering av prosessen i fasar kan vere nyttig for føremålet vårt fordi brukarar og tilsette vil kunne ha ulike posisjonar, roller og interesser avhengig av kor prosessen står. Ei utdjuping av dei ulike fasane er interessant fordi brukarar og tilsette gjerne har ulike høve til medverknad i ulike fasar av ein prosess.

Ein omstillings- eller fornyingsprosess vil vi grovt sett kunne dele inn i to hovudfasar: Ein planleggingsfase fram til vedtak om mål og verkemiddel for

omstillinga, og ein gjennomføringsfase der planlagde og vedtekne tiltak blir sett inn for å nå måla i samsvar med tidsplanen. For føremålet vårt vil ei slik inndeling bli for grovmaske til å fange opp heile breidda av former for tilsette- og brukarinvolvering. I det følgjande skildrar vi korleis prosessen kan delast opp i meir avgrensa og spesifikke fasar og korleis tilsette og brukarar kan medverke gjeve dei ulike fasane, som vist i figuren under.

Figur 1 Fasar i fornyingsprosessar



Initiativ- eller innleiingsfasen

Ei omstilling eller fornying som inneber ei større omlegging vil gjerne ha ein start som blir kjenneteikna ved diskusjon om framlegg og idear til ein meir effektiv måte å organisere delar av offentleg forvaltning og tenesteyting på. Denne fasen kan vi kalle initiativ- eller innleiingsfasen og skjer gjerne før konkret planlegging og utgreiing. Store offentlege reformar vil ofte ha ei lang initiativfase, gjerne med deltaking frå mange ulike aktørar, før det blir sett i gang med konkret arbeid for å greie ut alternative løysingar. Fasen har gjerne måldiskusjonar, det vil seie at nye mål erstattar tidlegare mål, basert på politiske eller erfaringsbaserte oppsummeringar om kva som fungerer eller ikkje. Utgreiingar kan vere eit verkemiddel i denne fasen, t.d. NOU.

Eit anna viktig element i denne fasen vil vere å skape motivasjon for endring gjennom å formulere ein «visjon». Dette vil vere typisk for organisatoriske endringsprosessar innan ei verksemd eller ved fusjonering av verksemder. Eit anna uttrykk kan vere å sikre fastankring, og målgruppa for dette vil primært vere tilsette i verksemder som blir råka. Ei felles forståing av behov og meining

for alle som blir omfatta er viktig for å sikre gode endringsprosessar. I initiativ- og innleiingsfasen bør ein sikre at ein får ankra fast ein felles visjon.

Utgreiings- og planleggingsfasen

Ein naturleg slutt på initiativfasen vil vere eit vedtak om vidare utgreiing av alle relevante konsekvensar av framlegg til ei endring eller omstilling. Vedtak om utgreiing vil kunne skje på regjerings- eller verksemdsnivå, i nokre tilfelle også i Stortinget ved vedtak der regjeringa blir bede om å utgreie bestemte reformar av organisatorisk eller legal karakter. Vedtak om å utgreie større endringar vil alltid vere politiske vedtak. Denne fasen kan vi kalle utgreiings- og planleggingsfasen, og har som mål å lage ei kartlegging og analyse av moglege konsekvensar av omstillinga i samsvar med krava i utgreiingsinstruksen og vurdering av verkemiddel for å nå målet.

Det vil i denne fasen ofte vere viktig å få fram brukarinteressene, og desse kan stettast på mange måtar. For det første kan brukarane vere med i offentlege utgreiingsutval (NOU-utval), og/eller i referansegrupper eller «brukarpanel» knytt til den offentlege utgreiinga. Ein kan også trekkje inn brukarane i verksemdsbaserte utgreiingar gjennom tilsvarende deltaking. For det andre kan ein trekkje inn brukarane i denne fasen i «brukartesting», det vil seie å be brukarane om deira syn på konkrete framlegg om innhald og organisering av tenester. For det tredje kan brukarane og deira organisasjonar bli inviterte inn som høyringsinstansar til utgreiingsframlegg.

Tilsette vil normalt ikkje vere med i offentlege utgreiingsutval, men arbeidstakarorganisasjonar vil ofte vere representerte i utval som har noko å seie for arbeids- og næringsliv i kraft av å representere viktige samfunnsinteresser. Derimot vil dei tilsette vere med og for så vidt ha rett til deltaking gjennom avtaleverket når det gjeld utgreiing og planlegging av verksemdsbaserte prosessar.

Utgreiings- og planleggingsfasen blir gjerne avslutta med eit vedtak, politisk eller administrativt, om å gjennomføre organisatoriske endringar og justere og tilpasse verkemiddelbruken til nye mål. Det blir fatta viktige strategiske vedtak i både initiativfasen og planleggingsfasen. Vi kan difor definere fasane som strategiske fasar, i motsetnad til gjennomføring som ber preg av operativ verksemd og leiing.

Gjennomførings- eller iverksetjingsfasen

På grunnlag av vedtak om endring i organisasjon og verkemiddelbruk blir det sett i verk ein prosess for å gjennomføre endringane. Denne fasen kan vi definere som gjennomførings- eller iverksetjingsfasen.

Ved større organisatoriske endringar, under dette samanslåing av verksemdar og andre einingar, vil den første delen av gjennomføringa ofte innebere at ein treng å etablere ein interimorganisasjon. Interimorganisasjonen vil kunne ha leiarar frå tidlegare einingar, eventuelt også leiar for den nye organisasjonen. Om det er snakk om organisatoriske endringar av underliggjande forvaltingsorgan eller andre statlege selskap eller føretak vil eigardepartementet(a) trenge tett oppfølging av interimorganisasjonen.

Fasen blir kjenneteikna ved operativ leiing, etablering av prosjekt og program med tilhøyrande prosjektleiing og tidsplanar etter behov, utvikling av informasjons- og kommunikasjonskanalar til heile organisasjonen og deltaking frå tilsette og tilsettere representantar.

Rettane dei tilsette har etter avtaleverket vil slå tydeleg inn i denne fasen og det er vanleg at det blir gjort eigne omstillingsavtalar som sikrar dei tilsette deltaking i prosessen og andre rettar, under dette rett til stilling etter etablering av ny organisasjon.

Brukarane vil i liten grad bli direkte involvert i dei gjennomføringsaktivitetane som handlar om organisatoriske grep. I den grad aktivitetane har direkte konsekvens for innhald og tilgjenge for tenestene bør ein trekkje brukarane inn. Dette kan skje ved deltaking i referansegrupper eller ved deltaking i arbeids- eller prosjektgrupper som ser på tenestetilbodet og framtidig kontakt mellom etat og brukar.

Det er vanskeleg, særleg i større endringsprosessar som inkluderer endringar i både organisering, verkemiddel og tenestetilbod, å slå fast eksakt når gjennomføringsfasen er over og verksemda går over til normal drift. Om rammene for fornyinga har vore eit klart definert prosjekt eller program med eit sett av aktivitetar/delprosjekt vil det vere naturleg å definere slutten når endringsprosjektet er gjennomført. Ein annan indikator for avsluttinga er når verksemda går frå prosjekt- og programstyring til normal mål- og resultatstyring. Driftsfasen må sikre at endringar blir institusjonaliserte og breidt ankra fast i organisasjonen.

Driftsfasen

Når ein har gjennomført reformar eller utviklingsprosjekt, startar arbeidet med å oppnå målsettingane og realisere vinstane. Ein må likevel starte planlegginga om korleis ein skal realisere vinstane tidlegare. Det er avgjerande for dei resultata ein oppår korleis ein arbeider vidare i driftsfasen. Det er no ein skal hauste resultata frå ein godt gjennomført endringsprosess med dei tilsette. Nokre vinstar kan ein ta ut relativt raskt, andre effektar blir realiserte i åra som kjem. Ein må sjølvstøtt sikre interessane til brukarar og tilsette også i driftsfasen.

Evaluering

Ein skal evaluere alle større endringar i statleg sektor. Evalueringa vil danne grunnlag for betringar og korrigeringar, eller føre til nye omfattande endringsprosessar. I evalueringsfasen vil både brukarar og tilsette vere med. Brukarundersøkingar er eit mykje brukt verkemiddel for å synleggjere brukarsynspunkt i evalueringar.

2.2 Brukarmedverknad og tilsetteinvolvering

2.2.1 Kvifor brukarmedverknad og tilsetteinvolvering?

Før vi definerer kva vi legg i brukarmedverknad (kap. 2.2.2) og tilsetteinvolvering (kap. 2.2.3) diskuterer vi kvifor det er viktig med involvering. I tillegg skildrar vi ulike former og gradar for involvering framstilt gjennom involveringstrappa.

Når vi snakkar om brukarmedverknad på systemnivå, kan vi seie at det finnast to ulike måtar å grunngje medverknad på.⁴ Som vi viser under vil liknande grunngjevingar også gjelde for tilsetteinvolvering.

For det første kan medverknad seie å gje brukarar og tilsette rett til å vere med å bestemme og ha noko å seie i avgjerdsprosessar. Brukarmedverknad er ikkje utelukkande eit instrument, men også ein viktig del av det demokratiske systemet vårt. At tilsette tek del i styringa av eigen arbeidssituasjon og eigen arbeidsplass er eit ledd i demokratisering av det norske samfunnet og byggjer på rettferds- og likskapsnormer⁵. For dei tilsette handlar det om å få høve til reell medverknad på korleis arbeidsplassen deira skal organiserast og korleis arbeidsmetodane blir utvikla. Deltaking frå tilsette vil seie at dei både er med og bestemmer gjennom tillitsvaldapparatet og har medverknad, jamfør kapittel 2.2.2.

For det andre kan ein grunngje medverknad ut frå eit nytteperspektiv. Medverknad vil seie å gje offentlege tenester høve til å dra nytte av dei kunnskapane om behov og løysingar som brukarane har. Medverknad er ein reidskap for å utvikle kvaliteten på tenesteytinga. Tanken er at offentlege tenester treng tilbakemeldingar for å vite om tenestene treff kva brukarane ønskjer og treng. I tillegg sitt dei tilsette på unik erfaringsbasert kompetanse. Arbeidstakarane har ofte god kunnskap om korleis verksemda fungerer og kor utfordringane ligg. Mange har også førstehandskunnskap om brukarane og deira forventingar.

For det tredje er involvering og eigarskap viktigom ein skal få til endring. Det er dei tilsette som skal gjennomføre endringa i praksis. Det handlar om å få alle om bord. Dei som ikkje er direkte involverte i ein tidleg fase, må likevel få ei forståing for at dei vil kome til å bli påverka på eit seinare tidspunkt.

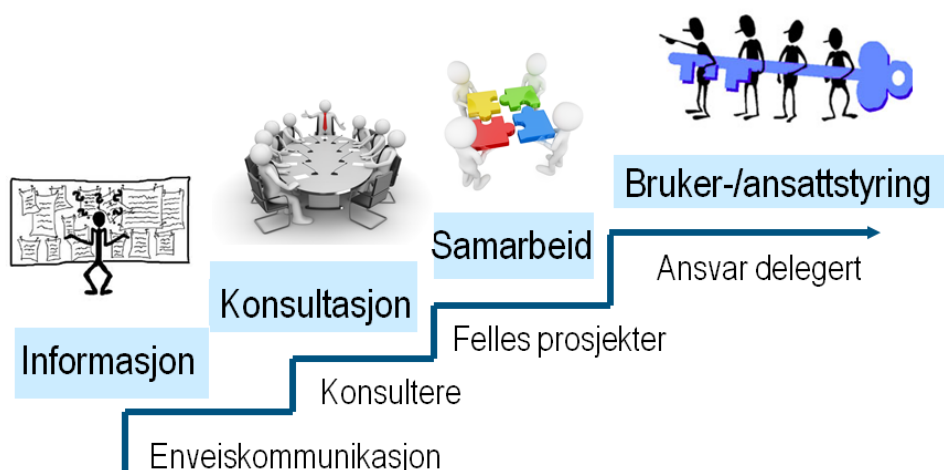
⁴ Dei to grunngjevingane og forståingane av brukarmedverknad har ulike politiske røter. Den eine forståinga kan vi knyte til etterkrigstidas måte å trekkje ulike samfunnsgrupper inn i utforminga av politikken. Den andre kan vi knyte til dei siste tiåras forsøk på å modernisere offentlege tenester, målretta, effektivisere og kvalitetsforbetre og gjere tenestene meir lyttande overfor kva brukarane treng (Andreassen Alm, Tone (2009) *Brukermedvirkning i NAV – Når velferdsstaten og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Gyldendal Norsk forlag, Oslo.)

⁵ NOU (2010: 1) *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*.

Involveringstrappa

Som framstilt i figuren under kan brukarar og tilsette bli involverte på ulike måtar og nivå. ⁶

Figur 2 Involveringstrappa



Informasjon

Bruk av informasjon i seg sjølv inneber lita eller inga involvering, det er i hovudsak einvegskommunikasjon. På den andre sida vil god informasjon vere ein føresetnad for å kunne ta aktivt del i omstillingsprosessar. Informasjon kan også bety informasjonsinnhenting. Brukarar/tilsette fortel om sine erfaringar og synspunkt utan at dei treng å få vite noko om korleis synspunkta deira blir tekne i mot og arbeid vidare med. Brukarundersøkingar og «gamanundersøkingar» er døme på metodar som kan gje nyttig kunnskap om behov og høve til fornying.

Konsultasjon

Det er først på nivå to - konsultasjon – at ein kan snakke om medverknad frå brukarar eller tilsette. Her blir tilsette og brukarar konsulterte eller spurde til råds. Det er tovegskommunikasjon og medverknaden er ei form for samhandling eller dialog der ein drøftar erfaringar, legg fram spørsmål og utvekslar meiningar. Samhandlinga er kjerna i tilsette- og brukarmedverknad. Brukarar eller tilsette er med og utvekslar synspunkt. Krava til å lytte og oppfatte kva brukarar og tilsette seier stig, og det blir skapt visse forventingar om oppfølging. Høyringar, rådgjevande organ, panel, brukarutval⁷ og dialogkonferansar⁸ er døme på dette.

⁶ Arnstein, Sherry R.(1969): *A ladder of citizen participation*.

⁷ Brukarutval er rådgjevande organ som har til føremål å få fram synspunkt og erfaringar til brukarane. Brukarutval er gjerne eit permanent organ, og medlemene representerer gjerne eit spekter av ulike organisasjonar, brukargrupper eller brukarsituasjonar. Oppnemninga blir til vanleg gjort av den etaten eller tenesten som brukarutvalet er knytt til (Andreassen Alm, Tone (2009), s. 114 *Brukermedvirkning i NAV – Når velferdsstaten og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Gyldendal Norsk forlag, Oslo.)

Samarbeid

På nivå 3 – samarbeid – brukar vi tilsette og brukarar sine innspel og synspunkt gjennom meiningsutveksling og deltaking for å kome vidare i arbeidet. Samarbeidet kan vere tufta på lov- og avtaleverk, og skje gjennom formelle organ. Men samarbeidet kan også skje på grunnlag av sak, oppgåve og kompetanse. Det vil seie at tilsette og også brukarar blir trekte inn i prosjekt- og arbeidsgrupper for å sikre naudsynt kompetanse i arbeidet.

Døme på dette er felles prosjekt, arbeidsgrupper og utgreiingar. Tilsetteinvolvering gjennom felles vedtaksapparat vil også vere eit uttrykk for samarbeid på dette nivået.

Brukar-/tilsettestyring

Dette er det høgste nivået for involvering av brukarar og tilsette. Her trekk partane vekslar på kvarandre for å skape noko nytt. Heile eller delar av ansvaret er delegert til dei tilsette eller til brukarane. Dette er høgt medverknadsnivå og fordrar mot og tryggleik hjå begge partane.

Når det gjeld brukarmedverknad er det eit stort potensiale for å utvikle metodikken. Brukarmedverknad i Noreg er som oftast å forstå som konsultasjon.⁹ Tilsette blir i dei fleste tilfella involverte på eit høgare nivå – ofte i form av samarbeid.

2.2.2 Brukarmedverknad

Det har heilt sidan 70-talet vore ein diskusjon om brukarane si rolle i offentleg forvaltning og om kva konsekvensar auka brukarmedverknad har for demokratiet. Kjerna i diskusjonen gjeld påverknaden som enkeltpersonar og grupper har som borgarar gjennom val og deltaking i politiske prosessar versus som brukarar av offentlege tenester. Forvaltninga skal vere politisk styrt og lojal overfor statsråden, regjeringa og vedtak i Stortinget. Men forvaltninga skal også motta og ta omsyn til innspel frå brukarane og gje brukarane høve til påverknad på utforminga og innhaldet av tenestene.

Ein kan bruke omgrepet brukarmedverknad vidt og dekkje mange måtar som offentleg forvaltning kan hente inn erfaringar og synspunkt frå brukarane. I Fornyings- og administrasjonsdepartementet si forvaltningsmelding frå 2009¹⁰ blir brukarmedverknad definert som at *«brukarane skal vere med på utforminga av tenestene, anten enkeltvis eller ved at brukargruppene er representerte i fora som har påverknad på korleis tenestene skal bli utforma og prioriterte»*.

Andreassen (2009) definerer brukarmedverknad som *«mange ulike metoder og organisasjonsformer som skal bidra til at offentlig forvaltning lytter til*

⁸ Ein dialogkonferanse har gjerne eit bestemt tema som deltakarane blir inviterte til å diskutere. I ein dialogkonferanse vil det gjerne veksle mellom diskusjonar i grupper og presentasjonar i plenum.

⁹ Andreassen Alm, Tone (2009), s. 114 *Brukermedvirkning i NAV – Når velferdsstaten og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Gyldendal Norsk forlag, Oslo.

¹⁰ St.meld.nr.19 (2008-2009), s. 36 *Ei forvaltning for demokrat og fellesskap*.

*brukernes erfaringer og lar brukernes perspektiver prege utformingen av tjenestene».*¹¹

Omgrepet blir brukt om kvar ein skild sine rettar og høve til å påverke eigen situasjon, og blir då kalla brukarmedverknad på individnivå. Omgrepet blir også brukt når brukarar av offentlege tenester blir involverte i diskusjonar om korleis verksemd, ordningar og organisering av tenestene bør formast slik at dei møter behova til brukarane. Det er brukarmedverknad på systemnivå.

2.2.3 Tilsetteinvolvering

Påverknad etter avtaleverket

Involvering, deltaking eller medverknad frå tilsette kan skje på to hovudmåtar. For det første kan tilsette ved sine tillitsvalde ha påverknad på grunnlag av avtaleverket mellom partane. For det andre kan tilsette og tilsettegrupper vere med på ulike måtar direkte i omstillings- og fornyingsprosessar. NOU (2010:1)¹² viser til at deltaking frå tilsette og tillitsvalde har gjeve viktige tilskot til omstillingar og effektivisering i norske verksemdar.

Hovudavtalen for arbeidstakarar i staten regulerer medverknadsordninga i statlege verksemdar. Avtalen skal gje arbeidstakarane ein reell påverknad på korleis arbeidsplassen deira skal organiserast og korleis arbeidsmetodane skal utviklast. Rettane må praktiserast slik at forvaltinga gjennomfører vedtak frå dei politiske styresmaktene, samstundes som arbeidstakarane får reell styringsrett på tilhøve som har med arbeidssituasjonen å gjere.

Hovudavtalen for arbeidstakarar i staten legg opp til at medstyringsretten blir praktisert gjennom dei tillitsvalde i organisasjonane, og at den nyttast på ein slik måte at arbeidstakarane blir trekte inn i utgreiings- og vedtaksprosessen så tidleg som mogleg.¹³

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan, i samråd med hovudsamskipnadene, gje nærare retningslinjer for korleis medstyringsretten skal praktiserast ved omstillingar i staten. Tillitsvalde skal likevel ikkje vere med i politiske vedtak, avgjerder knytta til politiske prioriteringar, avgjerder som blir fatta på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelege resolusjonar, samt vedtak om spørsmål som i hovudsak gjeld den samfunnsmessige rolla til verksemda. Spørsmål om korleis ein skal gjennomføre eit vedtak, skal vere relevant i høve til medstyring i høve til tilpassingsavtalen, med mindre ein også må sjå på gjennomføringsmåten som politisk, eller der han påverkar eller har noko å seie for den politiske delen av vedtaket.¹⁴

I hovudavtalen blir det understreka at omstillingsarbeidet krev leiarar og tillitsvalde som har god felles strategisk kunnskap, og som kan formidle

¹¹ Andreassen Alm, Tone (2009), s. 26 *Brukermedvirkning i NAV – Når velferdsstaten og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Gyldendal Norsk forlag, Oslo.

¹² NOU (2010: 1) *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*.

¹³ Hovudavtalen i staten 2013.

¹⁴ Hovudavtalen i staten 2013, s.15.

endringsbehov og endringsmåtar slik at det blir forstått og akseptert av dei tilsette. Dette er viktig for å skape den tryggleiken og aksepten for omstillingane som må liggje i botn.

I tillegg til rettar som følgjer av hovudavtalen inneheld arbeidsmiljølova¹⁵ vilkår om rett til medverknad for tilsette. I § 4-2 står det at «Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø».

Samla sett gjev lov- og avtaleverket norske arbeidstakarar omfattande rettar til medverknad og deltaking i fornyingsprosessar, og det er eit leiaransvar å sikre at desse rettane blir følgd opp.

Andre former for medverknad og deltaking

Røynsler viser at eit godt fungerande apparat for deltaking er ein viktig føresetnad for å sikre brei involvering og deltaking frå dei tilsette i omstillingsprosessar.

I Medarbeidarundersøkinga i staten 2013¹⁶ kjem det fram at mange, i alt 79 prosent, av dei tilsette i statleg sektor har opplevd ein endringsprosess i løpet av dei siste 3 åra. Den same undersøkinga viser at 36 prosent ikkje meiner at dei har fått høve til å medverke i endringsprosessen.

Gjennom ulike former for medverknad får dei tilsette spele inn sin faglege kompetanse i fornyings- og effektiviseringsprosessar. Ei viktig grunngeving for tilsetteinvolvering er at medarbeidarane sitt på ein unik erfaringsbasert kompetanse om korleis verksemda fungerer, kva som er utfordringane og om brukarane sine krav og forventingar. Denne kompetansen vil vere avgjerande for å finne fram til dei beste løysingane og å ta i bruk dei rette verkemidla for å nå dit. Gjennom til dømes prosjekt og arbeidsgrupper deltek dei tilsette i kraft av kompetansen sin og erfaringar dei har. Andre former for medverknad som dialogkonferansar og allmøte, gjev brei involvering i organisasjonen.

Rollene til dei tilsette og motstand i endringsprosessar

Større endringar krev ofte endringar i arbeidskulturen, og i større reformar blir ofte organisasjonar med ulike kulturar slegne saman. Organisasjonskulturen er djupt fastankra, og han styrar åtferd. Å få til kulturendring i organisasjonar er difor ofte svært tidkrevjande. Dei tilsette kan spele ein nøkkelrolle i å endre kulturar og skape gode kulturar for utvikling og innovasjon.

Motstand mot endringar er ein viktig del av sjølve endringsprosessen, og korleis ein møter og brukar endringsmotstand i endringsprosessen vil vere med å skape dei gode resultatata eller hindre at ein oppnår maks potensiale. Studie av temaet viser at endringsmotstand frå medarbeidarane kan kome av at sjølve prosessen

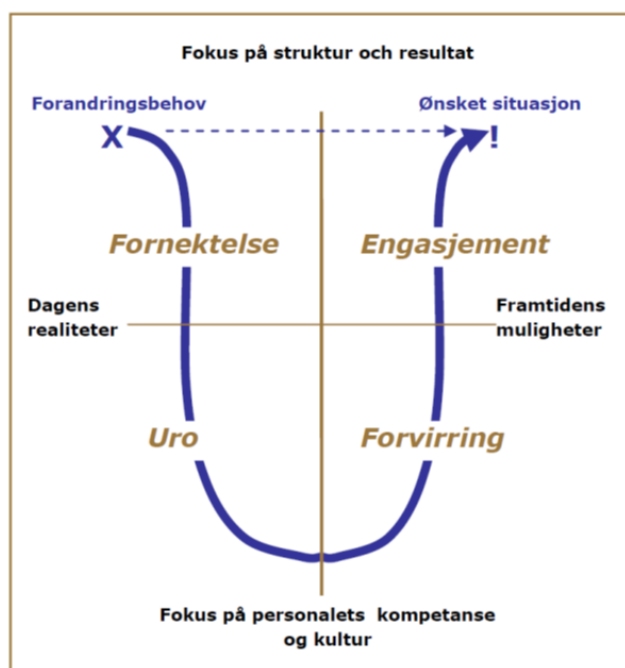
¹⁵ LOV 2005-06-17 nr 62: *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven)

¹⁶ Difi-rapport 2013:8: *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2013.*

blir dårleg gjennomført (Spector 2012)¹⁷.

Vi kan skildre ein endringsprosess som ei *endringskurve* som er sett saman av ulike fasar som viser den emosjonelle og kognitive prosessen som vi menneske går gjennom når vi må ta inn over oss ei endring.¹⁸ Det er viktig at det er teke høgde for at ein tek vare på reaksjonane og at ein står opp om lærings- og modningsprosessen. Det er altså ikkje berre målet og løysinga, men vegen fram dit som påverkar resultatet. Dei ulike fasane i endringskurva er framstilte i figuren under.

Figur 3 Endringskurva



Ein innleiar prosessen med å finne ut av at ein treng forandring, som sett fokus på ein ønska situasjon som krev endringar i organisasjonen og hjå kvar medarbeidar. Den første reaksjonen er ofte å nekte for at ein treng endring. Medarbeidarane treng å forstå kvifor, kva ein skal oppnå og kva konsekvensar dette vil få for framtida. I denne fasen vil medarbeidarane ha eit stort behov for informasjon. Når og korleis kvar einskild medarbeidar er mottakeleg vil variere, og det er viktig å informere i mange ulike kanalar og ved fleire høve.

Etter kvart som medarbeidarane får ei sams forståing av kor ein skal (og kvifor) med endringa, går dei over til ein fase som blir prega av uro og motstand. Medarbeidarane prøvar å skjønne korleis dette vil påverke eigen arbeidskvardag, og kva nye krav om endringar dette representerer. No kjem motstand og motargument inn i biletet. Urolege medarbeidarar treng dialog med den nærmaste leiaren for å få klare svar om kva dei står overfor. Og den nærmaste leiaren vil kjenne eit trykk både med krav frå toppen og frå medarbeidarane

¹⁷ Spector, Bert (2012) *Implementating Organizational Change*. Pearson Education.

¹⁸ Kübler-Ross, E. (1969) *On Death and Dying*, Routledge, ISBN 0-415-04015-9, Scire, P. (2007). "Applying Grief Stages to Organizational Change.

som ønskjer støtte og informasjon.

Etter kvart som motstanden og uroa blir mindre vil medarbeidarane ta endringa til seg, og motstanden går over til ei søkande forvirring. Medarbeidaren ser nærare på oppsida som endringa vil føre til, og er open for å søkje nye løysingar. Medarbeidaren har fått sjanse til å mognast i prosessen, og vil no vere open for å bli involvert i framtidas løysing. Storgruppebasert utviklingsamarbeid er eit døme på metodikk som kan nå breidt ut til alle medarbeidarane samstundes.

I den siste fasen av endringskurva har medarbeidarar gjennom prosessen som oftast blitt engasjert i den nye løysinga. Endringa er fastankra hjå medarbeidaren, og dei er klare til å implementere løysinga. Den einskilde har blitt i stand til å omsetje ny løysing til handling. I denne fasen vil systematisk oppfølging sikre at struktur, roller, policy og bonussystem blir justert for å stø opp under den nye strategien.

I ein endringsprosess vil dei tilsette gå gjennom alle fasane i endringskurva i løpet av endringsprosessen. Toppleiarane, mellomleiarane og ulike grupper av tilsette vil vere på ulike stadar i endringskurva til eikvar tid. Leiarane har ofte tidlegare og meir informasjon enn dei tilsette, og vil ha kome lengre i den mentale endringsprosessen. Det same gjeld for tilsette som er involverte i prosessen tidleg gjennom prosjekt eller på andre måtar. Endringsarbeidet må ta høgde for at organisasjonen er på ulikt modningsnivå. Prosessen med å kome gjennom ulike stadium i endringskurva kan gå raskt, eller ta fleire år¹⁹.

¹⁹ Bilete og skildring er teke frå dokumentasjon frå programmet «Aksjonslæringsprogrammet for erfarne ledere», v/Anders Risling: licensed psychologist, ph dr på Anders Risling AB, Founding Partner på Framship AB and Anders Risling AB.

3 Skildring av utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessar

I dette kapitlet vil vi kort skildre dei fire utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessane vi har kartlagt.

3.1 NAV-reformen

NAV-reformen er den mest omfattande forvaltingsreformen på lang tid. NAV-reformen omfattar samanslåing av to store statlege etatar, Aetat og Trygdeetaten, og eit formalisert samarbeid med den kommunale sosialtenesta i form av ei felles førstelinje.

Initiativet til reformen vart teke gjennom eit ønskje frå Stortinget til regjeringa hausten 2001 om å utgreie høvet for ein sams etat for sosialtenesta, Aetat og trygdeetaten. Bakgrunnen for initiativet var primært å hindre at brukarar vart «kasteballar» mellom etatane.

Regjeringa Bondevik II svarte på ønsket frå Stortinget ved å leggje fram ei stortingsmelding²⁰. Meldinga presenterte tre hovudmål for ei ny organisering:

- Fleire i arbeid og aktivitet – færre på stønad og sosialhjelp
- Ei brukarretta velferdsforvaltning
- Ei effektiv velferdsforvaltning

Regjeringa gjorde i meldinga framlegg om å opprette to statlege etatar. Den eine skulle ha ansvaret for tenester og ytingar til personar i arbeidsfør alder som trong hjelp til inntektssikring. Den andre etaten skulle ha ansvar for pensjonar. Dessutan vart det lagt til grunn at stat og kommune skulle samarbeide om ei sams førstelinjeteneste for brukarane.

Framlegget frå regjeringa vart våren 2003 avvist av fleirtalet på Stortinget som meinte at kasteballproblematikken ikkje ville bli løyst fordi det i realiteten var ei vidareføring av gjeldande modell. Fleirtalet bad difor regjeringa på nytt å utgreie modellar for ein sams velferdsetat.

Regjeringa oppnemde i august 2003 eit offentleg utval som hadde som mandat å utgreie ulike organisasjonsmodellar²¹. Rattsøtvalet, som var eit ekspertutval, la fram innstillinga si i juni 2004. Utvalet utgreidde fleire modellar, men tilrådde ein modell med to statlege etatar; ein for arbeid og inntekt, og ein for pensjonar. I tillegg gjorde utvalet framlegg om at ein i hovudsak skulle vidareføre arbeidsdelinga mellom stat og kommune.

Regjeringa slutta seg ikkje til den tilrådde modellen frå utvalet. I mars 2005 la Bondevik 2-regjeringa fram proposisjonen²² der dei føreslo å etablere ein felles

²⁰ St.meld. nr. 14 (2002-2003), «Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten», SATS

²¹ NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning, Rattsø-utvalget.*

²² St.prop.nr 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*

statleg velferdsetat gjennom samanslåing av Aetat og trygdeetaten. Regjeringa føreslo også at det skulle bli etablert felles statlege og kommunale NAV-kontor i kvar kommune. Stortinget slutta seg til framlegget i mai 2005.

NAV-kontoret skulle gje brukarane éi inngangsdør til alle tenester frå etaten, og var basert på ein avtale mellom kommunen og staten. Avtalen omfatta kva tenester det einskilde kontoret skulle ivareta, loven definerte eit minimum av kommunale tenester som kontoret skulle tilby.

Måla for den nye etaten slik dei vart formulerte i proposisjonen var stort sett dei same som vart lagt fram i meldinga frå 2003:

- Få fleire i arbeid og færre på stønad
- Forenkla for brukarane og tilpasse til behova til brukarane
- Få ei heilskapleg og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Gjennom vedtak i Stortinget i 2005 om opprettinga av den nye etaten blir det vi kan definere som initiativfasen, planleggings- og utgreiingsfasen og avgjerdsfasen i NAV-reformen avslutta.

Etter og på grunnlag av Stortingsvedtaket starta arbeidet med å gjennomføre reformen; iverksettings- og gjennomføringsfasen. NAV-interim vart etablert alt i august 2005 med mandat til «å planleggje og forbetre gjennomføringa av statlege oppgåver innanfor ei ny arbeids- og velferdsforvaltning». NAV interim fekk styring som direktorat og kunne utøve styresmakt overfor Aetat og trygdeetaten i spørsmål som var viktige for den framtidige arbeids- og velferdsforvaltninga. Leiar av NAV interim var også tilsett som leiar av den nye etaten. NAV interim la fram framlegg om framtidig organisering av den nye statlege etaten.

Arbeids- og velferdsetaten vart formelt etablert i juli 2006 etter at Stortinget hadde vedteke lov om arbeids- og velferdsforvaltninga i juni same år. Det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet tok over ansvaret for planlegginga og gjennomføringa av reformen. NAV interim, Aetat og trygdeetaten vart avvikla.

Det første lokale NAV-kontoret vart opna i Trøgstad i Østfold, og ytterlegare 25 pilotkontor vart opna i oktober 2006. Resten av kontora vart opna puljevis og etableringa vart i hovudsak avslutta i løpet av 2009. Etableringa av NAV-kontora vart koordinert gjennom Etableringsprogrammet.

Etableringsprogrammet var drivar av prosessen, koordinerte statlege aktivitetar, styrte den statlege delen av NAV-etableringa og koordinerte med Kommunenes sentralforbund og Sosial- og helsedirektoratet på eit overordna nivå.

I tillegg til direktoratet og førstelinja hadde etaten einingar på fylkesnivå, dels som fylkeskontor i ordinær linje som også hadde ansvaret for oppfølging og etablering av lokalkontor, og dels som spesial- eller forvaltningseiningar som vart lagt i eiga styringslinje frå direktoratet. I tillegg til det igjen vart det etablert ein ny og felles drifts- og utviklingsorganisasjon, NAV drift og utvikling (NDU).

I løpet av gjennomføringsperioden er etaten gjeve ansvar for å forvalte nye og viktige tiltak og rettar for brukarane. Nye tiltak og nytt regelverk som er introdusert omfattar mellom anna arbeidsavklaringspengar, oppfølging av sjukmelde og ny pensjonsordning.

Sjølv om NAV-reformen isolert sett var ein omfattande organisatorisk reform, har det sidan NAV vart etablert også skjedd viktige endringar i oppgåvene og virkemidla til etaten. Samla sett har det difor vore gjennomført både ei forvaltingsreform og monalege innhaldsreformar.

3.2 Barnevernreformen

Med barnevernreformen meiner vi overføringa av fylkeskommunale oppgåver i barnevernet til staten frå 2004, og ulike tiltak for å styrkje tilbodet til utsette barn og unge.

I 2012 mottok om lag 53000 barn tiltak frå barnevernet. Av desse fekk om lag 44000 barn hjelpetiltak og om lag 9000 barn fekk omsorgstiltak. Omsorgstiltak omfattar både bruk av institusjon og fosterheim.²³

Forvaltingsreformen i barnevernet var resultatet av ein prosess som starta i 1999, då regjeringa «Bondevik I» utpeikte eit offentleg utval med mandat å kartleggje sentrale område i barnevernet, og å utvikle tiltak som kunne vere med å styrke tenestene som blir gjeve. Utvalet, som vart leia av Edvard Befring, la i mai 2000 fram innstillinga si.²⁴ Utgreiinga inneheldt ikkje konkrete framlegg til endring i struktur eller ansvarsfordeling, men danna grunnlaget for Barne- og familiedepartementet (BFD) sine handlingar i åra fram mot reformen.

I 2002 sendte BFD ut eit høyringsnotat til nærare 500 høyringsinstansar, der dei presenterte fire alternative modellar til framtidig organisering av oppgåvene til fylkeskommunen på barnevernområdet. I stortingsmeldinga²⁵ la departementet fram ei samla vurdering av barnevernstenestene i Noreg, og presenterte syna frå høyringsinstansane på dei fire modellane. Her kjem det fram at fleirtalet av høyringsinstansane var positive til ei statleg overtaking av dei fylkeskommunale oppgåvene.

Hausten 2002 la Regjeringa fram ein proposisjon²⁶, med framlegg om statleg overtaking av dei fylkeskommunale oppgåvene innanfor barnevernet, med unntak for barnevernstenesta i Oslo. I proposisjonen vart det gjort greie for utfordringar og svake sider ved det fylkeskommunale barnevernet som grunngeving for statleg overtaking. Dei viktigaste forholda var varierende kvalitet på tenestene mellom fylka, mangelfull kontroll av tilboda, kraftig utgiftsauke over tid og at etableringa av helseføretaka skapte

²³ Bufdir/SSB-Kostra

²⁴ NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge – tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*.

²⁵ St.meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet*.

²⁶ Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.*

samarbeidsproblem mellom barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet i fylka. Regjeringa la til grunn at ein best kunne løyse utfordringane ved å etablere ein sentral statleg instans som hadde eit overordna ansvar for å samordne og styrke tilboda.

Måla for reformen slik dei kjem fram i proposisjonen var:

- Sikre ei betre fagleg og økonomisk styring av barnevernet
- Sikre likeverdige tilbod i heile landet til barn og unge som treng barneverntenester
- Utvikle eit betre samarbeid og betre tenester til kommunane
- Sikre god kvalitet i alle ledda innan barnevernet
- Bidra aktivt til at det skjer ei fagleg vidareutvikling av tenestetilbodet i barnevernet
- Bidra til betre samarbeid med tilgrensa tenester

Stortinget vedtok framlegget til ny organisering våren 2003.

Statens barnevern og familievern (SBF) vart vedteke oppretta frå 1.1.2004. Leiar for denne verksemda kom på plass i desember 2003. Parallelt med SBF eksisterte framleis Barne- ungdoms- og familieforvaltinga (BUFA) som vart oppretta i juni 2002. Begge desse verksemdene vart lagt under same leing. Meininga var at desse to verksemdene skulle eksistere parallelt 1 år og så bli slegne saman. Men BFD og leiar av verksemdene såg at ein trong å slå dei saman raskare. Dermed vart SBF og BUFA slegne saman til eit nytt direktorat 1.7.2004. Direktoratet vart heitande Barne- ungdom- og familiedirektoratet (Bufdir).

I tillegg til Bufdir vart det etablert 5 regionar (regionale barnevernsstyresmakter) med ansvar mellom anna for å utvikle og drifte tilboda. Bufdir og regionane utgjer til saman Bufetat.

Det vart oppretta 26 fagteam underlagt dei 5 regionane. Fagteama skulle arbeide nær kommunane og vere dei kommunale kontaktane til det statlege barnevernet. Fagteama skulle vere tverrfagleg samansette med barnevernfagleg, psykologisk og pedagogisk kompetanse. Fagteama skulle arbeide med inntak til statlege barnevernstiltak, kjøp av plassar frå private aktørar og finne lokale løysingar i samarbeid med kommunane. Dei skulle også hjelpe kommunane i plasseringssaker utanfor heimen, fagleg hjelp i vanskelege barnevernssaker samt hjelpe små kommunar med å gjere avgrensa utgreiingsoppgåver i kompliserte saker. Det vart også innført ei ny godkjenningsforskrift for private barnevernsinstitusjonar. Alt dette hadde som føremål å sikre eit likeverdig og kvalitativt godt barneverntilbod uavhengig av geografisk plassering.

Staten sitt ansvar for barnevernet er i dag delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Bufetat og Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Nemndene gjer vedtak om omsorgsovertakingar. Statens helsetilsyn har det overordna ansvaret for tilsynet med verksemda i barnevernet som fylkesmennene fører med kommunane og barnevernsinstitusjonane.

3.3 Perform-prosjektet i Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse (SPK) er den største leverandøren av offentlig tenestepensjon i Noreg. I tillegg tilbyr SPK bustadlån og forsikringsordningar. På vegne av staten forvaltar SPK pensjonsrettar på 384 milliardar kroner for 1600 verksemder og 990 000 tidlegare og noverande tilsette i stat, skole, forskning, apotek og organisasjonar. SPK har om lag 400 tilsette.

I januar 2011 vart pensjonsreformen endeleg vedteke, sjølv om førebuingane hadde vore godt i gang lenge. Reformen fekk store konsekvensar for Statens pensjonskasse. Det var naudsynt med ny infrastruktur på IT-sida. I 2008 etablerte SPK prosjektorganisasjonen Perform, med om lag 75 av sine eigne medarbeidarar og 100 eksterne konsulentar. Prosjektet har arbeidd med å byggje nye samhandlingsløysingar mot NAV og eit heilt nytt sakshandsamarsystem som kunne handtere det nye regelverket. Prosjektet har også arbeidd med nytt saksflytsystem og nye arbeidsprosessar som gjer SPK til ein endå betre og meir effektiv leverandør.

Prosjektet er eit av dei største IT- og omstillingsprosjekta i offentlig sektor med ein prislapp på ein milliard kroner. Bakgrunnen er endringar i både folketrygda og den offentlege tenestepensjonen – og samhandlinga mellom desse.

Då Perform vart etablert i 2008, sto det framleis igjen mange politiske avklaringar. Mykje av arbeidet med å byggje ny sakshandsamarløysing måtte skje før reglane som løysinga skulle byggjast for, var vedteke.

I oktober 2010 leverte Perform-prosjektet nytt sakshandsamingssystem på ny teknisk plattform over til linja. Då pensjonsreformen tok til å gjelde frå 1.1.2011 var SPK klar til å rekne ut og betale ut etter nytt regelverk på dei områda som var avklarte. Perform-prosjektet vart avslutta 1.3.2012. SPK valde å definere 2012 som eit konsolideringsår for å styrke, finjustere, vidareutvikle og absorbere alle endringane (SPK-årsmeldinga 2012).²⁷

3.4 MATS-prosjektet i Mattilsynet

Mattilsynet vart oppretta i 2004 og var ei samanslåing av Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn samt Fiskeridirektoratets sjømatkontroll og 89 kommunale næringsmiddeltilsyn. Mattilsynet har hovudkontor i Oslo, samt 8 regionkontor og 54 distriktskontor. Mattilsynet har om lag 1 300 tilsette.

Mattilsynet sitt tilsynssystem (MATS) er det interne systemet til Mattilsynet for heile tilsynsprosessen på alle fagområda deira (dyr, plantar, fisk, næringsmiddel, vatn) og ei sjølvhjelpingsløysing for eksterne aktørar når det gjeld søknader, rapportering, melding om hendingar etc. MATS gjev stønad til gjennomføring av tilsynsprosessen gjennom arbeidsstøtte til planlegging, gjennomføring av tilsynet, registrering av resultat, utarbeiding av tilsynsrapport og oppfølging av eventuelle vedtak. Det blir automatisk skriva ut ein

²⁷ Statens pensjonskasse (2012): *Årsberetning 2012*.

tilsynsrapport basert på den informasjonen som sakshandsamar har registrert gjennom arbeidsprosessen. All informasjon om regelverk og tidlegare resultat skal ein få direkte tilgang til gjennom løysinga.

Utviklingsarbeidet med oppretting av MATS-prosjektet, vart starta i januar 2006. MATS-prosjektet var sett saman av fagpersonar frå alle fusjonspartane i Mattilsynet og eksterne konsulentar.

Utviklinga av MATS har vore eit endringsprogram for utvikling av tilsyn i Mattilsynet til ein heilskapleg arbeidsprosess med størst mogleg grad av automatisering.

Det vart alt i tilbudsførespurnaden frå Mattilsynet sett opp fleire effektmål for MATS som har vore ei leiesnor gjennom heile prosjektperioden:

- Einskapleg og heilskapleg tilsyn på tvers av fagområde
- Betra styring og oppfølging
- Effektivisering av tilsynsverksemda
- Effektivisering av samhandlinga med eksterne aktørar
- Effektivisering av forvaltning og drift av fagsystem

MATS-prosjektet vart avslutta i juni 2010.²⁸

²⁸ Kjelde: Mattilsynet

4 Presentasjon av funn

I dette kapitlet gjev vi ein kort oversikt over relevante funn og erfaringar frå dei fire utvalde fornyingsprosessane.

4.1 Ålmenne erfaringar med fornyings- og effektiviseringsprosessar

4.1.1 Analyse og strategisk arbeid

Det blir understreka frå dei som har stått i denne typen prosessar at ein treng gode og grundige analysar i forkant av ein reform eller endringsprosess. Analysane kan omfatte økonomiske og organisatoriske konsekvensar, kompetanse- og personellbehov m.m. Analysane bør også innehalde grundige risikovurderingar, det vil seie kva som kan gå gale og korleis ein kan minimalisere risikoen for at det går gale.

Det ligg ei særskild utfordring i å få fram ei realistisk kostnadsvurdering og å rekne ut moglege vinstar av omstilling.

Røynsler frå NAV-reformen og Barnevernreformen

Som vi har nemnt i kapittel 3.1, vart det i forkant av vedtaket om NAV-reformen gjennomført analysar og utgreiingar som konkluderte med å tilrå ein organisasjonsmodell som hadde to statlege etatar. Regjeringa gjekk inn for ein ny felles statleg etat for arbeid og velferd, altså ein annan modell enn Rattsø-utvalet²⁹ gjekk inn for. I realiteten argumenterte Regjeringa for ein modell som ikkje var tungt fastankra i analysane til utvalet. Somme informantar reiser spørsmål ved om dette var med på å svekkje analysegrunnlaget for framlegget til regjeringa og at framlegget såleis ikkje vart tilstrekkeleg utgreidd, mellom anna som følge av tidspress.

Fleire informantar meinte at det ikkje var sett av nok middel til gjennomføringa av NAV-reformen, og at det var urealistiske forventingar frå direktorat, departement og politisk leiing om kor raskt ein kunne hente ut vinstar i form av meir effektiv drift og betre tenester.

Det vart også i samband med barnevernreformen etterlyst ein betre konsekvensanalyse av økonomiske og administrative konsekvensar. Evalueringar³⁰ viser at reformen var underfinansiert dei første åra, og peikar på både manglande omstillingsmiddel og alt for knappe rammer til drift og utvikling. Moglege effektar av omstillingar av tiltaksapparatet viste seg å vere

²⁹ NOU 2004:13 «En ny arbeids- og velferdsforvaltning», «Rattsø-utvalet»

³⁰ Deloitte (2011): Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet, NOVA og Fafo (2011): Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet (NOVA-rapport nr 21/11), NIBR og Telemarksforskning (2011): Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (NIBR-rapport 2011:25), PwC (2011): Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern, Rambøll (2012): Forvaltningsreformen.

for optimistiske. Det at reformen var underfinansiert frå starten, var med på at det tok lang tid før etaten kunne prioritere dei faglege utviklingsbehova som var ei sentral grunngeving for reformen.

Tid til planlegging og gjennomføring

I følge informantar vart det både i NAV-reformen og i barnevernet sett av for lita tid frå vedtak vart fatta til den nye organisasjonen skulle vere oppe å gå.

I samband med NAV-reformen opplevde mange spenning mellom ønsket frå politisk leiing om rask iverksetjing og resultat, og administrativ evne og høve til å gjennomføre store endringar på så kort tid.

NAV-reformen var eigentleg fleire reformar på meir eller mindre same tid. Dels var det etableringa av NAV-interim og seinare samanslåing av to tidlegare store statlege etatar, Aetat og trygdeetaten, til ein sams arbeids- og velferdsetat. Dels var det etablering av NAV-kontor i alle kommunane i landet med samlokalisering av den statlege etaten og kommunale tenester i form av ei sams førstelinje. I tillegg vart NAV gjeve ansvar for forvaltning av nye viktige reformar og regelendringar. Det var mellom anna kvalifiseringsprogrammet, arbeidsavklaringspengar, IA-avtalen og ny pensjonsordning. I samband med iverksetting og gjennomføring av reformen er det frå fleire hald gjeve uttrykk for at leiinga på både departements- og direktoratsnivå undervurderte omfanget og kompleksiteten.

Barnevernreforma vart gjennomført svært raskt. Stortinget vedtok endringane i februar 2003, og reformen tok til å gjelde frå 2004. I etterkant seier fleire kjelder at prosessen gjekk for fort. Sjølv om han vart formelt korrekt gjennomført, var det for lita tid til involvering og fastankring. Regionane visste mellom anna ikkje nok om kva oppgåvene var ved opprettinga. Tilhøvet mellom direktoratet sentralt og regionane var ikkje avklart. Prosessane burde vore betre fastankra for at resultatane skulle vore betre frå byrjinga av, vart det sagt. I staden for måtte ein gjere mykje av dette arbeidet etter at reformen var ein realitet.

Barnevernreforma var også ei reform som omfatta både organisatoriske og faglege endringar. Med utgangspunkt i Befring-utvalet og seinare St.meld. nr. 40³¹ var det lagt til rette for vesentlege endringar i metodikk og prioriteringar.³² Det var ei stor utfordring å gjere nye metodar kjent for praksisfeltet samstundes som det pågjekk ein diskusjon om framtidig organisering.

Informantar opplevde at det ikkje vart skilt tydeleg nok på kva som var forvaltingsreforma og kva som var den faglege reforma. Ein konsekvens av dette var auka spenning mellom første- og andrelinjetenesta, altså mellom kommunane og det statlege barnevernet. Mellom anna vart vridinga av tiltak av mange kommunar tolka som like mykje eit kostnadssparande tiltak som eit fagleg godt grunngeve tiltak.

³¹ St.melding nr 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet*.

³² Det vart lagt opp til større bruk av såkalla evidensbaserte metodar, dvs at tiltaka til barnevernet i større grad skulle vere baserte på forskning og empirisk kunnskap.

Røynslar frå MATS og Perform

Då Mattilsynet vart oppretta var det, som vist i kapittel 3, eit mål for verksemda at organisasjonen skulle arbeide einskapleg og heilskapleg. Behovet for eit felles fagsystem vart utgreidd og det vart vedteke at det var behov for eit heilt nytt fagsystem. MATS vart ein vesentleg brikke for å kunne gjere visjonen om eit einskapleg og heilskapleg tilsyn mogleg. Analysane i forkant viste at det ikkje var mogleg å lage eit fagsystem utan ei sams forståing av kva arbeidsprosessar og –metodikk som skulle liggje til grunn. Dermed vart grunnlaget for eit einskapleg og heilskapleg tilsyn lagt gjennom ei kopling mellom mål, arbeidsmetodar og IKT.

I SPK måtte dei utvikle Perform for å kunne møte pliktene som følgje av pensjonsreforma. Behova og kva ein ville oppnå var klart definert.

Leiinga både i Mattilsynet og i SPK pressa på for at ein skulle bruke KS2³³ for å få fram sikre kostnadsestimat. KS-prosessane la grunnlaget for ei kostnadsramme som var korrekt og mogleg å handsame. Prosjekta fekk nok pengar, samstundes som dei fekk eit ekstern kvalitetsstempel. Dette gav igjen tryggleik og legitimitet i dei overordna departementa. I SPK vart det også trekt fram at det var strategisk viktig å setje av nok middel i ein «risikopott». Ein slik pott gjorde det mogleg å handtere større feil og manglar undervegs, utan at det gjekk utover heilskapen i leveransen. Potten sikra også middel til naudsynt opplæring i bruk av dei nye systema.

Vinstrealiseringsplanar har ikkje hatt ei sentral rolle i starten av prosessane i SPK og Mattilsynet. Prosjekta har likevel, ifølgje verksemdene, gjeve vinstar. I Mattilsynet er kvaliteten på sakshandsaminga blitt monaleg betre. I SPK har dei klart å levere etter eit nytt og langt meir komplisert regelverk til rett tid, samstundes som dei implementerte eit nytt sakshandsamarsystem. Målet til Perform var primært å skulle levere rett pensjon og premie til rett tid både under og i etterkant av prosjektet.

Informantar i SPK fortalde at dei tok viktige grep i 2009 når det gjaldt utarbeiding av strategiske dokument. Parallelt med Perform, byrja dei å arbeide med det langsiktige strategiske biletet. Kor skal SPK vere etter Perform, og kva og kva for effektar skal Perform gje? SPK hadde i samband med strategiarbeidet ein totalgjennomgang med ekstern konsulent. I etterkant har SPK laga eit målbilete for 2015. Målbilete 2015 var viktig for å løfte blikket og for å seie noko om korleis ein skal bruke Perform framover.

Tid til planlegging og gjennomføring

I forkant av prosjekta Perform og MATS vart det vurdert nøye kor tidleg det var mogleg å kome i hamn med leveransane. Begge prosjekta varte i drygt fire år.

Fire år blir av mange opplevd som lang tid å vere i ein omstillingsprosess, der store delar av dei tilsette i verksemda arbeider i prosjekt. Både SPK og Mattilsynet brukte smidig utviklingsmetode. Dette vil seie ei dreining vekk frå

³³ Kvalitetssikring av kostnadsoverslag og underlag for styring av prosjektet i gjennomføringsfasen.

predefinerte, uttømande kravlister som er utforma alt før prosjektet startar opp. I staden for definerer prosjektet berre dei ytre rammene på førehand. Dette fordi ein ventar at dei krava som blir utdjupa undervegs i prosjektet, i større grad greier å ta opp i seg dei eigentlege behova. Smidig prosjektmetodikk er ein modulbasert metodikk der ein delar opp alle leveransane i små, klart avgrensa arbeidsoppgåver som ein kan gjere ferdige uavhengig av kvarandre. Daglege møte, kontinuerleg evaluering og hyppig testing gjer denne modulbaserte arbeidsmetoden smidig. Enkelt sagt handlar det om å løyse éi stor oppgåve ved å dele henne opp i mange små – altså byggeklossmetode (Næss og Frøyland i Flak 2012, Statens pensjonskasse, sluttrapport)³⁴.

MATS vart levert og teke i bruk gjennom fire delleveransar (om lag ein leveranse i året). Dette gav verdifull erfaring til det vidare utviklingsarbeidet og det førte til mogning i organisasjonen. I SPK vart det også sagt at fordelane med å bruke tid på ein prosess er at endringar gjerne blir betre fastankra i heile organisasjonen. Smidig-metodikken og prosjekt over fire år gav både Mattilsynet og SPK høve til å lære undervegs og å justere kursen.

Over tid vil verksemder også kunne lære av tidlegare feil og manglar. OECD er opptekne av at det ofte er lettare å lukkast med endringsarbeid når verksemder kan byggje på tidlegare erfaringar. SPK stadfestar dette. Verksemda hadde teke lærdom av eit tidlegare IT-prosjekt, mellom anna at det mangla reell leiarfastankring på alle nivå, og endra innrettinga på arbeidet med Perform i tråd med dette. I Perform-prosjektet leia direktøren sjølv styringsgruppa for å unngå nettopp dette.

4.1.2 Openheit og kommunikasjon om mål og prosess

Alle endringsprosessar skaper ein viss grad av utryggleik mellom brukarar og tilsette. OECD trekk fram kor viktig god og relevant informasjon er for å lukkast med reformar og endringar. God informasjon og openheit om prosessen frå første dag vil kunne redusere utryggleik, skape forståing og oppslutning om måla.

Røynsler frå NAV-reformen og barnevernreformen

Informantar frå NAV seier at informasjonen i startfasen, mellom anna i NAV-interim, var utilstrekkeleg. Fleire opplevde prosessen som ganske lukka. Ein av grunnane til dette kan vere manglande avklaring om viktige spørsmål som gjorde informasjonen vanskeleg. Desse spørsmåla omfatta mellom anna framtidig organisering av den statlege etaten, og oppgåvene til førstelinja og spesialeininga.

I forkant av barnevernreformen reiste tilsette frå departementet rundt til fylkeskommunane og informerte om reformen. Desse og representantar for det som skulle bli Bufdir, kommuniserte primært med leiarane for dei fylkeskommunale einingane, samt tillitsvalde på forbundsnivå. Det vart laga ein

³⁴ Flak, Leif Skiftenes (2012): *Gevinstrealisering og offentlige IKT-investeringer*. Universitetsforlaget, Statens pensjonskasse, Sluttrapport Investeringsprogrammet Perform 2008-2012. Et IT- og endringsprosjekt knyttet til pensjonsreformen.

kommunikasjonsplan med tydelege krav til kva leiarane i fylkeskommunane skulle informere sine tilsette om.

Det vart opna for å gje innspel til dei som arbeidde med etableringa av det nye statlege barnevernet. Mellom anna vart det etablert nettverk, i hovudsak sett saman av leiarar, for å få innspel på organisering, leiingsstruktur og prioritering i ein ny organisasjon.

Røynsler frå MATS og Perform

I Mattilsynet vart det lagt stor vekt på å nå ut til alle i verksemda gjennom heile prosjektperioden. For å nå ut med naudsynt informasjon var mellom anna dei lokale MATS-ekspertane og superbrukarane på alle kontora brukt aktivt. Dei demonstrerte løysingar og snakka varmt om vinstane. Det vart også gjeve løpande informasjon frå prosjektet på intranettet og prosjektleiar rapporterte kvar månad til administrerande direktør.

Samstundes seier informantar med ansvar for prosjektet at dei burde brukt endå meir tid på informasjon, mellom anna for å møte skepsisen til og motstanden mot prosjektet. Ei nøkkelgruppe for å skape auka oppslutning var mellomleiarane og denne gruppa kunne vere prioritert høgare og brukt meir målretta i informasjonsarbeidet.

Openheit og tydeleg tale var høgt prioritert også i Perform-prosjektet. Det var informasjon på intranettet og store «boards» over heile bygget som fortalde kva Perform var. Leiinga var oppteke av at også dei som ikkje var direkte involverte i prosjektet skulle kjenne til og ha eigarskap til Perform. Det vart skipa mange informasjonsmøte, mykje informasjon vart lagt ut på intranettet og det var også opne demonstrasjonar av nye løysingar som alle tilsette kunne oppsøkje.

Toppleiaren var tydeleg på prioriteringane. I SPK vart det heilt frå starten av sagt at kritisk drift skulle gå framføre prosjektet. Det vart laga ei prioriteringsliste som sto fast under heile perioden. Samstundes var det ingen tvil om at prosjektet var viktig, og somme oppgåver måtte leggjast på vent. Det vart teke tydelege grep for å kople linja og prosjektorganisasjonen. Til dømes var IT-direktøren i lokala til prosjektorganisasjonen to gongar i veka for å leggje til rette for god dialog mellom linje og prosjekt.

4.1.3 Leiing og styring, roller og ansvarsdeling

OECD har i rapporten sin understreka det viktige med god leiing for gjennomføringa av fornyings- og effektiviseringsprosessar. OECD hevdar at leiing er kritisk. Leiing handlar ikkje om å tvingje gjennom forslaga. Leiing handlar meir om å vinne samtykke og oppslutning.

Røynsle frå NAV-reformen og barnevernreformen

NAV og Barnevernreformen er store samfunnsmessige reformar, der leiingsutfordringane framstår som noko ulike frå dei verksemdsinterne prosessane i Mattilsynet og SPK.

I dei store reformane er leiaransvaret for gjennomføring delt mellom departementa og verksemdene. Nokre informantar peikte på at ei sterk politisk merksemd til tider førte til detaljstyring frå departementet. Det skapte i nokon grad til usikker og uklar rolle- og ansvarsdeling mellom departement og verksemdene, eller sagt på ein annan måte; mellom den strategiske og operative leiinga. Nokre informantar etterlyste at leiarane i etatane stod tydelegare fram, særleg i den første fasen. I det offentlege rommet framstår statsrådene i stor grad som både formelt og praktisk ansvarlege.

I den første fasen av begge reformane var leiinga i departementa og i etaten primært opptekne av styring og kontroll. Oppdraget var å få orden på økonomien og levere i høve til forventingar. Seinare i gjennomføringsfasen observerte informantane ei endring. Både NAV og Bufetat kom over i ei meir normal driftsfase, og toppleiarane trødde tydelegare fram. Det vart meir plass til utvikling av organisasjonen gjennom strategiarbeid, auka vekt på fagleg kompetanse, brukarmedverknad med meir. Det verka som om leiinga fekk ein tydelegare rolle.

Røynsler frå MATS og Perform

Det er direktørane som har ansvaret for gjennomføringsprosessen i dei verksemdsinterne prosessane, og spørsmålet om ansvarsdeling mellom politisk leiing og iverksetjande organisasjon er ikkje like framskote.

Den typen digitale endringsprosessar vi har sett på, har fleire kjenneteikn som stillar aukte krav til leiarane si evne og vilje til å leie og drive endringane.

For det første er det store og komplekse endringsprosjekt som skjer samstundes med at ein held oppe vanleg drift og tenesteleveransar. Prosjekta vart i begge verksemdene frå starten av definerte som verksemdsutviklingsprosjekt. Sjølv om prosjekta hadde som mål å innføre nye IKT-system, såg leiinga raskt at endringane greip inn i heile verksemda. Både MATS og Perform vart organisert utanfor IT-avdelinga, og toppleiarane leia styringsgruppa.

Det er viktig at toppleiarane, og særleg øvste leiar, veit om symbolrolla si i endringane. Det ser ut til at toppleiarane (her forstått som direktørar og leiarar av område/avdelingar) både i Mattilsynet og i SPK veit om si strategiske rolle og ansvaret sitt. Informantar i Mattilsynet seier at leiingsfastankringa var god. Leiinga var heilt tydelege på at verksemda skulle bli einskapleg og heilskapleg. Ein skulle gjere tilsyn på same måte i heile verksemda til Mattilsynet. I følgje informantar i SPK var leiarane opptekne av å lytte til signal i organisasjonen og finne tiltak for å løyse eventuelle problem som måtte oppstå. Til dømes vart det gjennomført ei arbeidsmiljøundersøking som viste misnøye mellom linje og prosjekt. Signala vart tekne alvorleg, og kursen vart endra. Eit resultat av denne prosessen var at det vart oppretta implementeringsteam for å sikre god dialog mellom linje og prosjekt.

I begge verksemdene ser vi at toppleiarane tek den operative rolla når det er naudsynt. Det var særleg bruk for operativ leiing når det vart uro internt. I SPK gjaldt dette til dømes i tilfelle der det vart store restansar, og der fleire fortel at leiarane gjekk inn og hjalp til med å avklare prioriteringar og

oppgåvefordelingar. Eit av dei strategiske virkemidla som vart brukt i SPK var forventningsstyring. Dette var viktig for leiarar på alle nivå. Det vart kommunisert realistiske forventingar til medarbeidarane, som til dømes at Perform kom til å bli krevjande og at ikkje alt kom til å bli perfekt frå starten. Ein bodskap frå leiinga var at *«dette kjem ikkje til å vere himmelriket med ein gong. Ein må rekne med at det oppstår utfordringar i periodar, og at produksjonen vil gå ned»*.

Mellomleiarar i SPK fortalde også korleis dei brukte suksesshistorier internt for å skape ei meir positiv haldning til løysingane mellom medarbeidarane, og for å synleggjere at utviklinga gjekk i rett retning.

Trass i at endringsprosessane kravde mykje av både leiarar og medarbeidarar, var det lite fokus på kva så store endringar krev av leiing og oppfølging av medarbeidarar. Ei kjelde i SPK sa at dei hadde nokre leiarsamlingar om endringsleiing, og at dette var nyttig sidan leiarane då fekk nokre grunnsteinar å bygge på. Fleire leiarar har innsett at dei burde ha hatt meir leiarstøtte, og i forkant visst meir om kva denne typen endringar krev.

4.1.4 Vurdering av kompetanse- og ressursbehov

Fornyng vil ofte føre med seg både nye arbeidsformer og nye oppgåver. Dette gjer at ein treng ny og oppdatert kompetanse og opplæring. I denne samanhengen snakkar vi om kompetanse både til å gjennomføre endringsprosessar og opplæring som ein del av prosessen for å møte framtidige kompetansekrav.

Røynsler frå NAV-reformen og barnevernreformen

Informantane innanfor barnevern og NAV seier at ein var klar over at reformane ville gje kompetanseutfordringar, men at tidspresset gjorde at ein ikkje fekk laga gode nok planar for å handtere dette.

Innanfor barnevernet er fagteama ein viktig del av den nye organisasjonen og er det viktigaste verktøyet det statlege barnevernet har for samarbeid med kommunane. Disse vart kraftig styrka med personale samanlikna med liknande einingar i fylkeskommunane. Teama fekk mykje skolering og var mellom anna den gruppa som fekk leiaropplæring først. Disse teama har likevel også fått merke den faglege usemja som til tider kjem fram i krysspresset mellom statleg og kommunalt barnevern.

Innanfor barnevernet har det ikkje berre vore ein diskusjon rundt kva ein skal gje opplæring i, men også kva som er den rette faglege tilnærminga.

Røynsler frå MATS og Perform

I dei digitale endringsprosessane har ein vore veldig medvitne på behovet for opplæring i dei nye digitale verktøya.

Røynsler frå Perform viser mellom anna at tilpassa og tilrettelagt opplæring til kvar enkelt seksjon har vore eit suksesskriterium. Opplæringa er utarbeidd i

samspel mellom prosjektet og linja. Det var opplæring i forkant av leveransar, under leveransar og noko i etterkant.

Dei opplæringsansvarlege frå prosjektet var i avdelingane frå ei til fire veker for å gje opplæring avhengig av behovet etter leveransane. I forkant hadde det vore gjennomført implementeringsmøte der prosjekt og mellomleiarar vart samde om korleis ein skulle gjere opplæringa. Fysisk tilstadevere gjorde at feil og misforståingar vart oppdaga og gjort noko med med ein gong.

I Mattilsynet vart det oppretta eit innføringsprosjekt og leigd inn eksterne konsulentar som pedagogiske partnarar. Desse skulle avdekkje dei pedagogiske behova som prosjektet førte med seg. Innføringsprosjektet laga eit e-læringsprogram og eit opplegg med «train the trainers». To personar frå kvar region (MATS-ekspertane) fekk spesialopplæring og ansvaret for opplæringa i sin region.

4.1.5 IKT som verktøy for fornying

I dette prosjektet har vi vore opptekne av å kartleggje i kva grad IKT har vore eit sentralt verktøy i fornyingsprosessane.

Røynsler frå NAV-reformen og barnevernreformen

I barnevernet og NAV handla det i dei første åra om å få dei nye organisasjonane på plass. Nye og felles IKT-system var ei stor utfordring og ein viktig føresetnad for å lukkast med omstillingane. Mangel på nye og felles IKT-system i ein tidleg fase av reformen har vore eit hinder for god samhandling mellom regionar og delar av dei tidlegare verksemdene.

I samband med opprettinga av NAV var det både utilstrekkelege, inadekvate og inkompatible IKT-system. Det var føresett i framlegget frå regjeringa om oppretting av den nye etaten, at det på sikt måtte gjerast monalege endringar i IKT-systema frå dei opphavlege etatane.³⁵ Det vart lagt opp til at endringane skulle skje i to fasar. Først i fase to skulle det blir utvikla ei meir fullverdig og integrert IKT-løysing i form av felles sakshandsamingssystem for heile eller store delar av etaten.

I NAV har fråværet av gode IKT-system vore med på at måla for reformen ikkje er nådd til ønskt tid. At ein ikkje har hatt IKT-systema på plass, har seinka gjennomføringa av reformen.

I barnevernreformen kan det sjå ut som ein ikkje har hatt eit godt nok strategisk blick på IKT. Det har vore mykje merksemd på at dei gamle skulle fungere, og mindre fokus på utvikling av nye system. Det vart ikkje utgreidd kor vidt dei gamle fagsystema kunne møte behova på IKT-sida til den nye verksemda. Det vart valt ei ordning der dei gamle systema skulle forbeistrast.

Røynsler frå MATS og Perform

Perform og MATS skil seg frå dei politiske reformane på den måten at dette er verksemdsinterne endringsprosessar der IKT spelar ei monaleg rolle.

³⁵ St.prp. 46, 2004-2005 *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

Hovudpoenget er nettopp å innføre nye IKT-løysingar som skulle løyse politiske reformar, det vil seie nytt pensjonssystem og stø opp under etableringa av Mattilsynet.

Ein såg tidleg både i Mattilsynet og i SPK at det ikkje var mogleg å byggje på dei gamle systema, og at ein måtte utvikle heilt nye felles fagsystem.

Sidan fusjonen i 2004 har Mattilsynet arbeidd målretta med å utvikle ei sams IKT-løysing på tvers av dei mange fagområda og den geografiske spreinga av tilsynet. Med innføringa av MATS har Mattilsynet automatisert manuelle arbeidsprosessar og etablert ei sams tilnærming for utføring av tilsyn. Ein føresetnad for at MATS skulle bli brukt rett, var at alle var samde om kriteria for kva eit godt tilsyn er. Ei sams forståing av kva tilsynet og tilsynsfunksjonen skal vere, var grunnleggjande for at systemet skulle fungere. Dei som arbeidde i prosjektet såg tidleg at innføringa av MATS ville endre måten Mattilsynet arbeidde på. Dette var ikkje like tydeleg for resten av organisasjonen frå starten av.

Innføringa av MATS vart såleis ein drivar for å skape einskapleg og heilskapleg tilsyn i Mattilsynet. Ein brukar IKT for å etablere nye sams rutiner, noko som kan forsterke effektane av ei omstilling. Dette vart også stadfesta då Mattilsynet i 2013 vart tildelt «Betre stat-prisen» for tiltak som fører til meir effektiv ressursbruk i staten. I grunngevinga frå juryen står det: *«Verksemda framstår som eit godt døme på korleis digitale verktøy gjev enklare arbeidsrutiner og auka kvalitet. Det er også viktig at arbeidet har vore med i utviklinga av ein organisasjonskultur i Mattilsynet. For juryen er det eit sentralt poeng at arbeidet samstundes har gjeve leiinga eit breiare og kvalitativt betre styringsgrunnlag».*

I SPK vart det lagt ned mykje arbeid med vinstrealisering i samband med Perform-prosjektet. Dei lærte at det er viktig å etablere ein samarbeidsmodell mellom prosjekt og linje så tidleg som mogleg i vinstrealiseringsprosessen. Etableringa av implementeringsteam gav ein bindelekk mellom prosjekt og linjeorganisasjon, der ressursar frå begge partane var representerte. Ved at det er linjeorganisasjonen som styrar arbeidet i teama, og at prosjektet stillar med egne representantar, blir det teke vare på ein tett og aktiv dialog mellom prosjekt og linje. Implementeringsteamet har i arbeidssamlingar konkret, saman med utvalde prosjekt og linjedeltakarar, gjennomgått korleis leveransen ville slå inn på dei ulike delane av pensjoneringsprosessen. Desse arbeidssamlingane vart gjennomførte i god tid før leveransane, slik at det var mogleg å førebu og gjennomføre eventuelle tiltak i forkant. Sjølv innføringa av vinstrealiseringsprosessen, samt på kva måte han skulle innførast og følgjast opp, vart vedteke av toppleiinga³⁶.

Difi har tidlegare vist at vellukka digitale prosjekt blir ein drivar for vidare utviklingsarbeid i verksemdene (Difi rapport 2013:5)³⁷. Dette såg vi også i SPK og Mattilsynet. Ein har løfta fram klart språk, og ytterlegare arbeidd med

³⁶ Flak, Leif Skiftenes (2012): *Gevinstrealisering og offentlige IKT-investeringer*. Universitetsforlaget.

³⁷ Difi-rapport 2013:5: *Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?*

vinst- og effektiviseringsarbeidet. Brukarmedverknad har fått auka fokus. Tilsette er aktive medarbeidarar i endringsprosessar.

4.2 Brukarmedverknad

I det følgjande skal vi sjå nærare på korleis brukarane har blitt involverte i dei fire fornyings- og effektiviseringsprosessane. Som vist i kapittel 1 har vi valt ut svært ulike typar prosessar, med svært ulike brukarar. Det er også stor variasjon i kva konsekvensar endringsprosessane har hatt for brukarane. Fornyings- og effektiviseringsprosessane i SPK og Mattilsynet handlar om utviklinga av eit internt sakshandsamarverktøy som ikkje i like stor grad har direkte konsekvensar for eksterne brukarar. Det er verksemdsinterne prosessar som stillar andre krav til medverknad og involvering av brukarane enn i dei samfunnsmessige reformane.

4.2.1 Brukarane har vore med sidan byrjinga i NAV-reformen

Før arbeidet med NAV-reformen vart sett i gang var det ein langvarig diskusjon om den dåverande arbeidsdelinga mellom statlege og kommunale tenester fanga opp dei klientane som hadde samansette behov, dei såkalla «kasteballane». Brukarane og organisasjonane deira var aktive i denne fasen for å definere og setje på dagsorden svake sider ved tenesteytinga og å formulere mål for ein framtidig modell. Det politiske initiativet vart lang på veg utløyst av påverknaden frå brukarorganisasjonane.

Det var også fleire brukarorganisasjonar som var involverte i og som påverka den politiske prosessen fram til vedtaket i Stortinget om å opprette NAV. I gjennomføringsfasen ser vi at brukarmedverknad skjer i andre former og på grunnlag av meir formelle strukturar. Brukarane har spela ei viktig rolle i NAV-reformen heile vegen. Stortinget vedtok i samband med opprettinga av NAV at brukarmedverknad skulle vere eit viktig verktøy og ein viktig arbeidsmetode. Brukarmedverknad vart lovfesta både på system- og individnivå, noko som brukarorganisasjonane var godt nøgde med.

For NAV sentralt er det etablert eit system for brukarmedverknad som inneheld to hovudgrep: brukarutval og brukarundersøkingar. Det blir regelmessig gjennomført brukarundersøkingar retta mot både individbrukarar og arbeidsgjevarar, både på nasjonalt og på lokalt nivå. Brukarundersøkingane gjev mykje empiri for etaten, og resultatane blir drøfta i brukarutvala. Ved å gjenta undersøkingane er det mogleg å sjå utviklinga i tenestetilbodet over tid og rette merksemd mot område som viser fallande tendens. Brukarundersøkingane har vore viktige for å måle framskritt, særleg på utvikling av førstelinjetenester.

Vilje til brukarmedverknad, men manglande kompetanse?

Brukarorganisasjonane³⁸ i NAV opplyser at dei ålment sett er nøgde med det formelle rammeverket for brukarmedverknad. Det har sakte blitt betre og betre. Fleire meinte likevel at det vart brukt for lite ressursar på brukarmedverknad,

³⁸ I dette prosjektet har vi blant anna snakka med Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjonar (SAFO), Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO).

særleg på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Kommunane er ikkje plikta til å ha brukarutval, og fleirtalet av kommunane har heller ikkje utval eller noko anna form for brukarmedverknad. Vi ser også tilsvarande tendens i barnevernet.

Fleire brukarorganisasjonar meiner at det er ei stor utfordring i at kunnskapen om brukarmedverknad både i NAV og mellom brukarrepresentantane sjølve er for liten. Til dømes opplever fleire at den ålmenne kompetansen om og haldningar til brukarmedverknad, både i førstelinja og på leiarnivå er for dårleg. Ein informant fortalde det slik: *«Vi opplever at NAV er oppteke av brukarmedverknadsperspektivet fordi det er lovfesta, ikkje fordi dei brukar det aktivt inn i styringa av etaten».*

Samstundes er brukarorganisasjonane opptekne av at brukarrepresentantane også må ha naudsynt kunnskap om korleis forvaltninga er organisert og fungerer, og at denne ikkje alltid er god nok når brukarane representerer ein interesseorganisasjon. Brukarmedverknad krev meir enn kompetanse på individnivå basert på eiga erfaring. *«Ingen kan snakke imot erfaringsbasert kunnskap, men ofte kan ein kome til kort om ein ikkje i tillegg kjenner til sektoren og systemet»*, var det ein som sa. Mange brukarorganisasjonar krev og tilbyd skoloring av brukarrepresentantane som skal vere med i ulike fora. Nokre organisasjonar har laga eigne opplæringsprogram der brukarrepresentantane lærer om systemet, gruppedynamikk og utvekslar erfaringar. Det blir øva på å tale i forsamlingar og ein ser til at brukaren er kjent med synspunkta til organisasjonen. I tillegg blir det gjort heilt klart at dette ikkje er terapeutiske arenaer. Organisasjonane er opptekne av at medlemen og brukaren kjenner seg trygg i den rolla dei har i ulike typar brukarutval og brukarpanel.

Brukarmedverknad på individnivå

Brukarmedverknad er som vi har nemnt lovfesta både på system- og individnivå i NAV. I lov om NAV heiter det at *«han som har behov for langvarige og koordinerte tenester, har rett til å få utarbeidd ein individuell plan. Planen skal lagast i samarbeid med brukaren»*. Dei aktuelle brukarane som treng ein individuell plan vil ofte vere dei mest «krevjande» brukarane, og dei vil også ofte trenge hjelp og tenester frå andre etatar, typisk helsetenesta.

Den grunnleggjande ideen er at desse brukarane skal få ein kontaktperson i NAV som skal leggje til rette for at brukaren får eit godt tilbod. Kontaktpersonen vil også vere han som formidlar brukaren sine eigne ønskje om tiltak. Dei fleste stør ideen om «ei dør og ein person», men brukarane og dei tilsette opplever at det både er vanskeleg å finne nok tid til å følgje opp den einskilde, og at førstelinja ikkje har fullmakter til å fatte vedtak om alle dei naudsynte tiltaka.

Fleire seier at ein effektiv brukarmedverknad på individnivå krev at førstelinja får auka fagleg kompetanse, ansvar og styresmakt til å treffe naudsynte tiltak. Eller som ein informant blant dei tilsette sa: *«Vi må ha tilgang til dei relevante verkemidla for å gje god hjelp til brukarane»*. Erfaringar viser også at flest brukarar er nøgde med NAV-kontor som har den breiaste oppgåveportefølgja. Brukarar som treng hjelp frå fleire etatar er ei utfordring fordi NAV-kontoret då må samarbeide med andre lokale tenester.

Fleire av kjeldene våre sa at det ligg mykje informasjon på individnivå som er nyttig å ta med seg i endringsprosessane på systemnivå, men at det ikkje finst gode nok system for å fange opp denne kunnskapen.

4.2.2 Frå lite til stadig auka brukarmedverknad i barnevernet

Brukarane var i liten grad organiserte og fekk heller ikkje mykje merksemd i etableringsfasen av barnevernreformen. I løpet av åra som har gått etter omorganiseringa av barnevernet, har brukarane blitt betre organiserte og brukarorganisasjonane sterkare. Dette har saman med ei vidareutvikling av kompetansen til Bufetat på området ført til auka brukarmedverknad.

Bufdir har til dømes utvikla system for involvering av brukargrupper, og brukarane er blitt meir og meir involverte i vidareutviklinga av etaten; både på individnivå og på systemnivå. Direktoratet gjer systematiske brukarundersøkingar og samarbeider med brukarorganisasjonar og andre om metodebruk og kvalitetsutvikling, og gjer systematiske brukarundersøkingar.³⁹

Samstundes har det skjedd ei utvikling i retning av å trekkje brukarorganisasjonane meir direkte inn i utviklinga av tenestetilbodet. Eit døme er at brukarorganisasjonane no er med i utarbeidinga av kommunikasjonsstrategien for heile barnevernet. Dette har i følge informantar ført til meir openheit om verksemda i barnevernet.

Brukarane er også involverte i arbeidet med ny brukarstrategi. Organisasjonane «Vaksne for barn» og «Landsforeninga for barnevernsbarn» har fått ansvaret for å leie utforminga av brukarstrategien. Tilsette frå Bufdir er med i prosjektet, men brukarorganisasjonane er i førarsetet. Andre brukarorganisasjonar er også trekte inn i arbeidet, mellom anna i utviklinga av metodar for å involvere barn. Mange barnevernsbarn manglar eit språk for det dei har vore ein del av, men dei har likevel viktige innspel. Då kan bruk av bilete, enkle grafikkspel og andre metodar vere verdifulle. Landsforeninga for barnevernsbarn meiner at om ein legg til rette og er kreativ, er det mogleg å hente inn erfaringar frå yngre barn.⁴⁰

Bufdir har også etablert eit «årshjul» for involvering av dei ulike samarbeidspartnarane. Medietrening for tilsette, informasjonskampanjar og skolebesøk som skal «opne» barnevernet er andre døme på tiltak som har gjeve positive verknader, mellom anna i å rekruttere fosterforeldre.

Det vart sagt at auka involvering av brukarane og utvida definisjon av kunnskapsbasert barnevern har hatt mykje å seie for utviklinga i barnevernet. Kunnskapen byggjer både på forskning og erfaringar frå tilsette og brukarar. Dette har gjeve auka tryggleik i organisasjonen.

³⁹ Første brukarundersøking, som omfatta barn i statlege og private barneverntiltak vart gjennomført i 2010. Kjelde Bufdir.

⁴⁰ Dei viser til eit døme med utviklinga av Bjølsenparken, der barnehagebarn var med å utvikle parken med budsjett, vurderingar osv. Dei brukte metoden PLA (participatory learning by action) som vart utvikla for land der innbyggjarane i stor grad manglar skriftspråk.

4.2.3 Konsultasjon og aktivt samarbeid i SPK

I SPK var det ingen eksterne brukarar som var direkte inne i Perform-prosjektet, nettopp fordi det var eit internt sakshandsamarverktøy som vart utvikla. Likevel har brukarane (her omtalt som kundar) vore inne i parallelle prosessar i SPK som er nært knytte til Perform-prosjektet. Informantar fortalde at dei arbeider saman med brukarane og kartlegg mellom anna: Brukar vi ressursane rett? Gjer vi det vi likar, eller gjer vi det som brukarane er opptekne av? Brukarsynspunkt blir brukte i vidareutviklinga av tenestene til SPK. Ein informant sa det slik: *«Ei erfaring vi gjorde oss, er at vi må teste heile verdikjeda – at vi må teste tenestene med kundane. Det er lett å tenkje at ein tek vare på brukarperspektivet internt, men då er det lett å gløyme kundane».*

For å utvikle tenestene sine tek dei også med nokre utvalde brukarar inn i eit laboratorium for testing. Dei filmar åtferda til brukarane for å fange opp erfaringar og for å utvikle tenestene. Det dei har funne ved hjelp av desse metodane koplpar dei opp mot tilbakemeldingar frå kundesenteret. Fleire produkt er utvikla som eit resultat av dette arbeidet.

For å gjere SPK meir kundeorientert og for å nå målbilete 2015 vart det i 2011 gjennomført eit prosjekt kalla «Prosjekt kundefokus»⁴¹. Prosjektet skal sikre ei heilskapleg tilnærming til bruk på kryss av organisasjonen og sjå til at alle tilsette i SPK skal kjenne rolla si i høve til kundar og medlemmer. Forståing av kundereise (det å gå i skoa til kunden) har vore den berande idéen for prosjektet. For å utvikle innsikt om kundereisen vart det brukt fire ulike teknikkar:

- Analyse av kunde- og medlemsundersøkingar (blir gjort årleg)
- Videointervju av kundar og medlemmer
- Work shop med medarbeidarar for å skildre prosessen ein ser for seg utanfrå og inn
- Visualisering av kundereisene og korleis sentrale steg i denne skulle kunne opplevast

Prosjektet utvikla i samarbeid med leiinga i SPK ein guide som samtlege medarbeidarar har fått utdelt. Meininga med denne er å sikre effektiv og målretta tening i heile SPK og skape ei sams forståing for kven kundane til SPK er, korleis dei best kan tene dei og korleis alle i SPK kan vere med på å skape dei beste kundeopplevingane.

I SPK har ein også arbeidd målretta med ein «multikanalstrategi» og kommunikasjonsstrategi. Multikanalstrategien er den første i Noreg. Målet for strategien er «Nøgd med første kontakt». Dei har teke med brukarar inn i

⁴¹ SPK (2011): *Sluttrapport og anbefaling veien vidare for prosjekt kundefokus i Statens pensjonskasse 2011.*

interne arbeidsgrupper for å utvikle strategien og trekt ut kunnskap frå kunde- og marknadsundersøkingar for å utvikle tenestene. Internettsida er til dømes lagt om for å svare på spørsmål frå kundane som eit resultat av dette arbeidet.

4.2.4 Aktivt samarbeid med somme brukarar i Mattilsynet

MATS er internt sakshandsamarsystem, men det er også eksterne aktørar som er brukarar av systemet.

Mattilsynet samarbeidde aktivt med somme brukarar alt frå byrjinga av for å utvikle systemet. Tilsynset har mange og svært ulike typar brukargrupper. Det var difor krevjande å skaffe seg oversikt over kven desse eksterne brukarane var og kven ein skulle involvere. Det var med andre ord ingen strukturert prosess for brukarmedverknad eller for å velje ut brukarane som var med. Informantar i Mattilsynet var tydelege på at medverknad frå dei eksterne brukarane likevel har vore nyttige og viktige for sluttresultatet.

Fiskeeksportnæringa var den brukargruppa som var mest aktivt inne i prosessen, og i periodar hadde dei ein representant i prosjektgruppa. I tillegg vart fleire involverte ved testing av systemet.

I tillegg har Mattilsynet vore opptekne av å informere dei eksterne brukarane undervegs og gje opplæring i løysingane. Til dømes vart heimesidene gjort om og innretta slik at dei skulle gje best mogleg informasjon. MATS-prosjektet utvikla også e-læringsprogram og enkle rettleiarar for alle fagområda.

4.3 Tilsetteinvolvering

I dette kapitlet vil vi sjå nærare på korleis tilsette har vore involverte i dei fire fornyings- og effektiviseringsprosessane.

4.3.1 Medbestemming – rolla til dei tillitsvalde

Som vi har skrive i kapittel 2 kan dei tilsette bli involverte i fornyings- og effektiviseringsprosessar på to hovudmatar: Dels på grunnlag av lov- og avtaleverk som mellom anna regulerer rettane arbeidstakarane har til medbestemming, og dels på grunnlag av direkte involvering av tilsette i prosessar, til dømes gjennom deltaking i og/eller leiing av arbeids- og prosjektgrupper. Dei to måtane kan vi grovt sett definere som medbestemming og medverknad.

Det er ei ålmenn erfaring, som langt på veg blir stadfesta av prosjektet vårt, at ein sentral føresetnad for ei brei involvering av tilsette er eit godt og konstruktivt samarbeid mellom arbeidsgjevar og tillitsvalde. Hovudavtalen med tilhøyrande tilpassingsavtalar og særavtalar, t.d. omstillingsavtalar, gjev arbeidstakarane i staten omfattande rettar gjennom organisasjonane sine i samband med omstillings- og endringsprosessar. Sjølv om politiske vedtak ikkje er gjenstand for medbestemming, vil likevel drøftings- og informasjonsplikten slå inn. Sjølv gjennomføringa av eit politisk vedtak vil som regel elles vere gjenstand for medbestemming.

Tilsette kan bli råka av omstillingsprosessar på mange ulike måtar. Dei kan bli direkte råka ved at dei blir «til overs», dei kan få endra oppgåver og roller, dei kan bli overførte til heilt nye einingar, under dette at arbeidsplassen blir flytta geografisk, og dei kan oppleve at tidlegare kompetanse ikkje lengre er adekvat i ein ny organisasjon. Slike konsekvensar skal bli fanga opp av medbestemmingsavtalen, og partane vil forhandle eller drøfte for å finne løysingar som tek vare på interessene til kvar einskild tilsett.

Vi har erfart at medbestemminga har vore teke vare på på ein god måte i alle dei prosessane vi har studert. I dei store reformane er det inngått avtalar som regulerer medbestemminga og andre avtalar om løns- og arbeidsvilkår som følgje av omorganiseringar. Både leiinga og tillitsvalde seier seg nøgde med samarbeidet. Det er ålment grunn til å tru at dei tillitsvalde har spela ei viktig rolle i gjennomføringa av dei organisatoriske reformane, og at framlegga deira har vorte tekne alvorlege og at medbestemminga har vore reell.

I samband med NAV-reformen vart det til dømes lagt opp til at representantar frå arbeidstakarorganisasjonane skulle vere med på brei basis og aktivt i planlegginga og gjennomføringa. Det vart lagt stor vekt på openheit, kommunikasjon og sams kunnskapsbygging⁴². Det vart gjort ein omstillingsavtale i 2005 mellom FAD og hovudsamanslutningane som regulerte partstilhøva og etablerte eit samarbeidsorgan i NAV-interimperioden. Dette samarbeidsorganet hadde møte kvar veke, og gjekk gjennom alle plan- og styringsdokumenta som var viktige for etablering av drift av den nye etaten. Informantar frå arbeidstakarsida seier at samarbeidsorganet handsama svært omfattande saker og at det til tider var krevjande å få tid nok til å setje seg inn i sakene og halde oversikten over alle sakene som var i prosess. Det var usemjer, men ein greidde å samle seg om alle viktige tema og konklusjonar. Denne semja hadde mykje å seie for den vidare framdrifta av etableringa i etaten.

Det vart også inngått ein omstillingsavtale i samband med barnevernreformen. På same måte som i NAV seier informantar at det var eit ryddig og avklart samarbeid mellom arbeidsgjevar og tillitsvalde, men igjen blir det meldt om mange saker og knappe tidsfristar. Dei vesentlege spørsmåla knytte til organiseringa av den statlege barnevernstenesta var vedteke på politisk nivå slik at samarbeidet i monaleg grad handla om konsekvensar for tilsette av flyttinga av oppgåver og arbeidsplass frå fylkeskommune til staten.

Det blir også rapportert om eit godt fungerande medbestemmingsapparat for endringsprosessane i Mattilsynet og SPK.

Godt fungerande medbestemmingsapparat er eit viktig grunnlag for tilsetteinvolvering

Informantar både frå arbeidstakarsida og leiinga i alle prosessane vi har kartlagt, peikar på det viktige i å ha godt fungerande medbestemming som grunnlag for tilsetteinvolvering og -medverknad. Eit godt samarbeid er med på å gjere det lettare for tillitsvalde å stø opp om tilsette si deltaking i

⁴² St. prop. nr. 46, (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*

utviklingsprosjekt. Grunnen til det, er mellom anna at alle vesentlege framlegg som er viktige for strategiar og vegval blir handsama i samarbeidsorganet.

Det er fleire døme på at tillitsvalde er trekte med i prosjekt og arbeidsgrupper, dels i rolla som tillitsvalde, dels som fagpersonar. Denne deltakinga kan nokre gongar utfordre rollene som tillitsvald og som fagperson. Det blir sagt at det etter kvart er blitt større aksept for at ein som deltakar i prosjekt kan ha eit større fagleg spelarom enn det som er tilfelle for rolla som tillitsvald i drøftingar og forhandlingar.

Tidspresset i denne typen prosessar gjorde at somme meinte det tidvis vart for avgrensa kva dei tillitsvalde vart involverte i. For mykje blir kalla politiske avvegingar og dimed unnateke forhandlingar. Då går ein glipp av verdifull kompetanse og innspel, blir det hevda.

4.3.2 Korleis har tilsette vore med i prosessane utover partssamarbeidet?

I denne delen av kapittelet ser vi på korleis tilsette har vore involverte i stort, dvs. involvering som kjem i tillegg til partssamarbeidet i dei fire prosessane vi har kartlagt.

Nokre av informantane våre frå tillitsvaldsida meinte at det å involvere berre tillitsvalde gav ein avgrensa meirverdi. Alle eller breiare grupper av tilsette må med for å vere med i organisasjonsutvikling og for å sikre at kompetansen til dei tilsette blir trekt inn i utviklinga av verksemda. Det er ein føresetnad med nok tid for at dette kan gjerast på ein god måte.

Røynsler frå NAV-reformen

Informantar seier at informasjonen om reformen i starten var mangelfull. Tilsette fann ikkje informasjonen dei trong. Utover den formelle informasjonen måtte dei sjølve finne fram dokument og setje seg inn i saka. Dei tilsette vart «litt fråkopla» og det var «ein del støy og indre splid».

Etter kvart såg ein at det var naudsynt å informere og kommunisere ut mot større grupper av tilsette. Mellom anna vart det gjennomført eit «erfaringsforum», der tilsette vart inviterte til å stille spørsmål og få svar frå leiinga. Medarbeidarundersøkingar og undersøkingar om kor nøgd tilsette var vart brukte for å få tilbakemeldingar om kva som rørte seg i organisasjonen og «korleis ting utviklar seg».

NAV er no ifølgje dei sjølve meir aktive når det gjeld involvering av tilsette. Ei rekkje prosessar med brei involvering er gjennomført eller er på trappene. Til dømes deltek tilsette i brukarstrategiarbeidet og i utviklinga av nye IKT-system. I tillegg har ein hatt høg grad av involvering i den nye verksemdsstrategien for NAV for perioden 2013-2020. Denne strategien har dei tilsette i stor grad sjølv utvikla, mellom anna gjennom bruk av dialogkonferansar. NAV har brukt denne metoden for å involvere dei tilsette breidt i strategiplanlegginga, og dei

har hatt over 50 samlingar. Dei erfarte at det låg mykje god strategisk kompetanse lokalt som det var nyttig å ta i bruk.

Dialogkonferansane har vore ein god måte å få fram idear og forslag fordi ingen vedtak var gjort, og det var eit reellt behov for innspel. Leiarane plikta seg til arbeidsforma, og det vart sett av nok tid til å gjennomføre heile prosessen. Vi vart fortald at denne prosessen gav eit løft til heile organisasjonen. Dei tilsette vart meir stolte og opplevde at dei vart lytta til. Brei involvering er særleg krevjande i ei så stor verksemd som NAV. Like fullt er dei klare på at dette svarar seg når dei tilsette blir tekne på alvor og det blir sett av nok tid.

Røynsler frå barnevernreformen

I oppstarten av barnevernreformen var det ingen klar strategi for å involvere tilsette i arbeidet. Informasjonen som dei tilsette trong var ikkje lett tilgjengeleg. Fråveret av involvering og gode prosessar gjorde at tilsette vart usikre, og det oppsto spekulasjonar og teoriar om den komande endringa. Ein informant sa det slik: *«Dei tilsette har og hadde høg kompetanse, men då endringane skjedde over hovudet på dei fekk dei kjensla av at dei ikkje gjorde eit godt nok arbeid. Dei kjende seg mistrudd. Dette var ein faktor som førte til dårleg kommunikasjon og mistillit i det vidare endringsarbeidet».*

Kulturen i endringsprosessar i barnevernet har utvikla seg over tid. Det har i dei seinare åra blitt meir fokus på kunnskapsbasert utvikling som inkluderer både forskning og empiri frå tilsette og opplevingar frå brukarane. Dette har gjeve gode resultat: *«Når dei tilsette ser at kunnskapen deira blir teke vare på i utviklingsarbeidet, har det gjeve dei ein tryggleik på å vise fram kva dei gjer, og miljøa er blitt mindre lukka og samarbeider betre»*, vart det sagt.

Frå og med 2008 har Bufetat arbeidd med eit breidt spekter av metodar for involvering og kommunikasjon, mellom anna har dei arbeidd med å nå dei som ikkje har dagleg tilgang til PC. Gruppeintervju og hospitering ute i institusjonane er døme på nokre metodar som er tekne i bruk.

I 2010 og 2011 gjennomførte Bufdir to utviklingsorienterte program med det for auget å nå kostnads- og kvalitetsmål for reformen; Program 2010 og Kvalitetsprogrammet 2011. I desse arbeida brukte dei fagkompetansen som tilsette sat på for å sjå korleis ein kunne nå måla for reformen. Evalueringane av barnevernet peikar på desse arbeida som vellukka.

Bufetat har også gått gjennom over 20 dialogkonferansar. Meininga har vore å få fram ulike synspunkt og utvikle verksemda fagleg. Konferansane har teke opp tema som rolla til fagteama, driftskostnader og opphaldstid på institusjon. Dei har gått breidt ut i invitasjon av deltakarar. Dialogkonferansane har gjeve konkrete resultat ifølgje informantar, sjølv om oppfølginga tidvis har vore krevjande.

Røynsler frå Statens pensjonskasse

For SPK var det heilt sentralt at fagkompetansen i avdelingane måtte vere med for å utvikle dei nye fagsystema. Om lag ein fjerdedel av arbeidsstokken i SPK arbeidde i prosjektet. I tillegg var langt fleire inne i testing, opplæring og

vidareutvikling. Det vart etter kvart utvikla eit system og apparat for samarbeid mellom prosjekt og linje. Dette sikra også god overlevering frå prosjekt til linje.

SPK nytta «smidig metodikk». Smidig metodikk er basert på brukarhistorier. Brukarhistoriene kjem frå dei tilsette i verksemda. Dei tilsette vart såleis kopla på heilt frå starten av gjennom brukarhistoriene. Delleveransane og den sterke involveringa av tilsette undervegs, gjorde at alle og særskild leiarane måtte forhalde seg til prosjektet kontinuerleg.

Eksterne konsulentar på IT og eigne fagtilsette vart sett saman i små team som arbeidde tett med bitane i det nye store fagsystemet. Prosjektmedarbeidarane frå verksemdene sjølv og konsulentane satt på same kontor. I SPK fekk vi vite at ein til tider «gløynte» kven som var frå SPK og kven som var eksterne konsulentar.

Leinga styrte og motiverte, men det vart gjeve stort handlingsrom til dei tilsette. Leiarane sa at dei måtte stole på dei tilsette og fagkompetansen deira. Det var dei tilsette som utvikla systemet. Tilsette frå linja var med i prosjektet med testing av systemet for å vurdere kvaliteten. Denne dynamikken som SPK etter kvart fekk på plass mellom prosjekt og linje var avgjerande for resultatet og kor treffande det nye systemet var.

Perform-prosjektet vart heile vegen sett på som eit IT- og OU-prosjekt for SPK. Prosjektet har ført til ei rekkje andre utbetningsarbeid, mellom anna klarspråk, ny internettløysing og brevprosjekt. Ulike grupper av tilsette har vore aktive deltakarar i alle desse prosessane. Brukarar har også vore inne i somme av prosessane der desse er direkte råka.

Røynsler frå Mattilsynet

På same måten som i Perform var det ein stor del av medarbeidarane i MATS-prosjektet som var tilsette i Mattilsynet. I tillegg var mange involverte gjennom testing og ved konkrete leveransar og tingingar.

MATS-prosjektet arbeidde til liks med Perform etter smidig-metodikk. Mattilsynet starta med fossefallmetodikk, men endra fordi ein såg at det var naudsynt med delleveransar undervegs. Fagfolk i Mattilsynet vart kopla tettare på og var med på å utvikle systemet i tett dialog med dei eksterne konsulentane. Her vart det også arbeidd med brukarhistorier. Desse vart brukte i behovsfasen til å utvikle/skildre arbeidsprosessen.

I Mattilsynet vart det sagt at prosjektet hadde ein kunnskapskultur som var viktig for å få eit godt resultat. Dei tilsette i prosjektet fekk lov til å utfalde seg romsleg og utan mykje hierarki. Dei hadde stor fridom, dei kunne spørje kven dei ville i organisasjonen når dei trong det, og dei arbeidde på tvers og informerte kvarandre. Det vart lagt vekt på at diskusjonen var med på å få fram informasjon og gjere løysinga betre.

Ein av suksessfaktorane har vore at medarbeidarane som arbeidde i prosjektet også skulle bruke systemet, og at dei var med frå første dag. Rett kompetanse var avgjerande. Det vart lagt vekt på å få inn medarbeidarar som hadde solid

praksis og fagkunnskap, og i tillegg hadde eit godt nettverk i organisasjonen som dei kunne bruke for å hente ut naudsynt kunnskap til prosjektet. Prosjektdeltakarane vart henta breidt frå heile verksemda og dei var 100 prosent dedikerte til prosjektarbeidet. Dei som kom frå andre stader i landet var i Oslo i prosjektlokala 3 dagar kvar veke i heile prosjektperioden. Dei andre 2 dagane i veka hadde dei kontorplassar og arbeidde frå den staden dei hadde sitt faste arbeid. Det var tilsett vikar i stillinga deira.

Til liks med andre liknande prosjekt opplevde dette prosjektet motstand. Når ein etter kvart oppdaga kor omfattande motstanden var, gjennomførte prosjektet erfaringssamlingar der dei var opne for alle typar tilbakemeldingar, og kunne kjenne stemninga på pulsen. Å ha stor takhøgde, der alle blir høyrd og sett, har vore viktig for å møte og forstå motstanden mellom dei tilsette. Prosjektet erfarte at når dei tilsette fekk «tømt seg», førte dette i tillegg til at folk fortare vart konstruktive og raskt kom opp med relevante tilbakemeldingar.

Etableringa av MATS-ekspertar i regionane har spela ei viktig rolle i implementeringa av systemet. MATS-ekspertane fekk også tilbakemeldingar frå dei tilsette, som vart teke vidare som innspel til vidareutvikling av system og prosessar. Denne måten å arbeide på har fått mykje å seie for korleis Mattilsynet arbeider, og er med på å utvikle ein sams kultur og gode løysingar. Sjølv arbeidsprosessen har vorte ein drivar i den vidare utviklinga av organisasjonen, også utover arbeidet med MATS.

5 Vurderingar og tilrådingar

I det følgjande gjer vi nokre vurderingar og tilrådingar om gjennomføring av fornyings- og effektiviseringsprosessar, særleg retta inn mot korleis ein kan involvere og få medverknad frå brukarar og tilsette. Framlegga vil ikkje vere relevante for alle typar omstillingsprosessar, men ein må vurdere dei selektivt opp mot måla for og organisering av den einskilde prosessen.

5.1 Nokre overordna vurderingar

Før vi drøftar røynsler og moglege tilrådingar hovudsakleg basert på dei fire fornyingsprosessane, vil vi peike på nokre overordna spørsmål og problemstillingar som kan ha relevans for arbeidet med fornying og effektivisering i staten. Dette er spørsmål som det er vanskeleg å svare eintydig på ut frå det empiriske grunnlaget vi har og som i mindre grad blir reflektert i tilrådingane våre. Spørsmåla kan dreie seg om korleis staten best mogleg kan tilpasse seg endringar i omgjevnadene og rammevilkåra, best mogleg utnytting av teknologi og balansen mellom reformar «ovanfrå» og kontinuerleg forbetring «nedanfrå».

Sidan 80-talet har det vore stadige endringar for å fornye og effektivisere offentleg sektor. Dette er dokumentert i Forvaltningsdatabasen, studiar og forskning⁴³. Ein kan likevel stille spørsmål om endringane kjem til rett tid og rettar seg mot dei største og viktigaste utfordringane.

Det er delvis slik at ytre faktorar/omgjevnader og rammevilkår som kan påverke verksemdene er i stadig endring, sterkare på nokre sektorområde enn andre. Typiske ytre faktorar er demografiske endringar som kan påverke brukarsamansetjinga eller økonomiske tilbakeslag som kan påverke heile inntektsgrunnlaget til staten. Og dels kan det vere slik at rammevilkåra for verksemdene blir endra, til dømes ved reduksjon i økonomiske rammer, nytt lovgrunnlag som gjev nye rettar til brukarar og nye oppgåver for verksemdene, og i nokre tilfelle auka konkurranse med private tenesteytarar. Andre faktorar er utviklinga av teknologien som både gjev nye høve for endringar i oppgåveløysinga og skaper nye forventingar og krav frå brukarar og innbyggjarar. Endringar i omgjevnader eller rammevilkår kan skje raskt og i stort omfang, men det normale er at dette skjer over tid. Verksemdar som har evne til å tilpasse seg omgjevnadenes skiftande behov, vil bidra til å redusere behovet for meir gjennomtrengande reformer. Slike verksemdar vil også vere betre rusta når større reformer først skal gjennomførast.

For å få til eit kontinuerleg og dynamisk fornyingsarbeid ser det ut som om nokre føresetnader må vere til stades. Ein føresetnad kan vere at det blir sett i gang breie og felles fornyingsprogram/moderniseringsprogram i staten med

⁴³ Rapport 1998:18 *Fakta, former og fristilling*, Rapport 2006:10 *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra 1990*, Rapport 2008:3 *Organisasjonsendringer i staten 1992-2007*, Tom Christensen, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, m.fl., (2010): «*Forvaltning og politikk*», Gro Sandkjær Hanssen, Marit Kristine Helgesen, Signy Irene Vabo (2011): «*Politikk og demokrati: en innføring i stats- og kommunalkunnskap*».

kjelde i mål og strategiar som er fastankra i regjeringa. Det har vore fleire slike program i løpet av dei siste 20 åra med varierende breidde og ambisjonar. Felles for programma har vore at alle verksemder er føresett å delta på større eller mindre delar av programmet og på den måten har det gjeve impulsar til verksemdsbasert utviklingsarbeid. Ein føresetnad for at denne type program skal gje naudsynt effekt er at tiltaka blir oppfatta å tek tak reelle problem. Det må ikkje vere ei samling med tiltak som mange statlege verksemder er i gang med, som dei meiner dei har kontroll med eller som dei meiner ikkje vedgår dei.

Ein annan føresetnad ser ut til å vere at dei sentrale leiarane i departement og underliggjande verksemder har ein tydeleg fornyingsagenda, og ikkje minst at det i styringsdialogen mellom departement og etat blir stilt krav om utvikling og fornying av alle delar av verksemda til etaten.

Ein tredje føresetnad kan vere at verksemdene har gode «lyttepostar» mot brukarane, brukarorganisasjonar og/eller enkeltbrukarar, og mot tilsette, særleg i dei store tenesteytande verksemdene. Nokre reformar har utspring i krav frå brukarar og deira interesseorganisasjonar, som NAV-reformen. Andre reformar er tydeleg politikarinitierte eller initiert av administrativ leiing. Fornyingsarbeid i verksemder med store brukargrupper og tenesteyting gjennom førstelinje vil stå seg på å nyttiggjere seg brukarerfaringar på ein systematisk måte. Utfordringa er som alltid å finne den gode balansen mellom sterk styring for gjennomføring av reformar og å lytte til og bruke brukarerfaringar i å setje mål og finne gode verkemiddel for reformar⁴⁴.

5.2 Korleis sikre god gjennomføring av fornyingsprosessar?

Mange studiar inkludert den store komparative studien til OECD⁴⁵, konkluderer med at det er nokre sentrale faktorar som har stor tyding for god gjennomføring av fornyingsprosessar i offentleg sektor. Desse faktorane er lagt til grunn for vurderingane nedanfor av de erfaringane vi har kartlagt i dette prosjektet og som det er gjort rede for i kapitel 4.

5.2.1 Grundige analysar i forkant

For å lukkast med omstillingar er det er heilt avgjerande at det er høg kvalitet på konsekvensanalysar og analysar av føresetnader og risiko for sjølve gjennomføringsprosessen.

Erfaringar viser at omstillingar ofte er underfinansierte, mellom anna ved at det ikkje blir sett av nok midlar til naudsynte IKT-investeringar. Middel til både drift og investeringar i samband med reformar og endringsprosessar må konkurrere med andre gode føremål i budsjettprosessen. Manglande middel treng ikkje å vere eit uttrykk for dårleg behovsanalysar, men kan også vere eit uttrykk for prioriteringar. Det er også ei ålmenn erfaring at det kan vere

⁴⁴ OECD (2010) *Making reform Happen. Lessons from OECD countries*, OECD publishing.

⁴⁵ OECD (2010) *Making reform Happen. Lessons from OECD countries*, OECD publishing.

krevjande å vinne fram med framlegg om aukte ressursar til administrative føremål i budsjettprosessen, særleg gjeld dette investeringar med moglege vinstar langt fram i tid.

Erfaringane viser at det kan vere fleire manglar ved analysane som kan påverke gjennomføringa. Vi går nærare inn på desse under her.

Kartleggje økonomiske konsekvensar

For det første er det avgjerande at dei økonomiske konsekvensane er kartlagde og gjort greie for, under dette kostnader knytte til gjennomføringa av prosessen. Reformar kostar. Kostnadene kan framstå som omstillingskostnader (eingongskostnader), varige driftsutgifter og investeringskostnader. Erfaringane peikar i retning av at kostnadene jamt over blir høgare enn kva som er planlagt. Det vil eksistere nokre særigne omstillingskostnader som det kan vere vanskeleg å definere eksakt på førehand, men som det er viktig å ta høgde for. Dette kan dreie seg om dobbeltkøyring av system i ein periode, innleige av personell, ekstra husleige, kostnader i samband med nedskjæringar av personell etc.

Ofte er det eit press i retning av å realisere vinstane så tidleg som mogleg, og kanskje tidlegare enn det som er faktisk mogleg. Vinstar er ofte kopla til innføring av nye IKT-baserte system, i tillegg til at IKT utgjer ein monaleg del av kostnadene ved omstillinga. Gode analysar og vinstrealiseringsplanar legg eit godt grunnlag til å oppnå ønskte resultat av endringsarbeidet. Ein viktig del av dei økonomiske analysane handlar om å definere vinstar av omstillinga. Det vil vere mange usikre faktorar knytt til desse analysane, det er difor viktig med eit grundig arbeid i forkant for å vere konkret på moglege vinstar og ein realistisk framdriftsplan. For meir om vinstrealisering i IKT-prosjekt viser vi til kapittel 5.2.7.

Kompleksiteten i omstillinga er ofte undervurdert

For det andre kan kompleksiteten i omstillinga bli undervurdert i planfasen og føre til tilbakeslag i gjennomføringa ved at utføresette problem kjem opp. Eller kompleksiteten kan auke ved at det blir introdusert nye tiltak parallelt med gjennomføringa av prosessen. Det vil vere ein risiko for at anten reformprosessen og/eller løpande verksemd blir skadelidande. Det er også grunn til å tru at det kan oppstå eit prioriterings- og budskapsproblem: Kva er dei viktigaste oppgåvene verksemda skal gjere no?

Store reformprosessar, slik vi har sett i NAV-reformen og barnevernreformen, omfattar ofte både organisatoriske endringar og endringar i faglege mål og verkemiddel. Dette inkluderer ofte større endringar i kultur, kompetanse og åtferd, og er med på å gjere reformen meir kompleks.

Det er to hovudproblem med å handsame fleire delreformar eller delprosjekt samstundes innanfor ein fornyings- eller omstillingsprosess. Det eine er at det vil krevje monaleg kapasitet og ressursar å styre og gjennomføre prosessen. Dette skal ein gjerne gjere samstundes som verksemda skal gjere «vanlege» oppgåver. Det er svært sannsynleg at anten reformprosessen og/eller løpande

oppgåver blir skadelidande og kanskje meir sannsynleg enn om det vart lagt opp til ei etappevis gjennomføring.

Det andre hovudproblemet er at det kan vere krevjande å gjennomføre prosessar som både omfattar implementering av nye faglege tiltak og strategiar, og organisatoriske endringar. Ved sidan av kapasitetsproblema er det krevjande å kommunisere og fastankre to parallelle budskap som ikkje treng å hengje saman. Røynslene peikar på at det er vanskeleg for tilsette å gripe kva som er viktig og kva forventingar og krav som eigentleg blir stilt når budskapen blir brei og parolane mange. Samstundes ser vi at det i somme tilfelle er naudsynt at det blir gjort organisatoriske endringar for å få til ei god implementering av faglege tiltak og strategiar. Då er det viktig at forventingar og krav til tilsette blir kommunisert tydeleg.

Nok tid til planlegging og gjennomføring

For det tredje er det behov for å setje av nok tid til gjennomføring av prosessar. Det vil ofte vere eit press for å få raske resultat og vinstar av reformar og omstillingar. Dette kan påverke tidsplanane for gjennomføringa på ein uheldig måte. For å få fram ein realistisk tidsplan kan det vere høveleg å bryte ned prosessen i delfasar og milepælar knytte til delfasane for å identifisere og synleggjere alle faktorar som kan påverke gjennomføringa. Gode analysar i forkant og framlegg til godt drivne prosessar kan leggje grunnlag for kor mykje tid som skal setjast av i dei ulike fasane av endringsprosessane. I alle prosessar vil det vere behov for nok tid til å greie ut, planleggje, fastankre, involvere og gjennomføre.

Grundige vurderingar av kompetanse- og ressursbehov

For det fjerde er det viktig at det er gjort grundige vurderingar av kompetanse- og ressursbehova ein treng for å trekkje inn ny ekstern kompetanse anten ved bruk av konsulentar eller ved nyttilsetjingar. Det er ikkje fornuftig å tilsetje spesialistar som berre skal ha ein tidsavgrensa oppgåve eller ha kunnskap som verksemda sjeldan vil ha nytte av. Slike kompetansebehov bør ein løyse ved bruk av eksterne konsulentar, men det er viktig at konsulentane arbeider tett med tilsette og arbeider inn kompetansedeling og kunnskapsoverføring.

Samstundes er det grunn til å åtvare mot overdriven bruk av eksterne konsulentar. Det er viktig at verksemda legg planar for kva intern kompetanse ein vil ha på sikt og korleis dette kan føre til at verksemda blir meir robust og mindre sårbar.

Fornyng vil ofte seie både nye arbeidsformer og nye oppgåver. Det fører til behov for ny og oppdatert kompetanse og behov for opplæring. I denne samanhengen snakkar vi om kompetanse både til å gjennomføre endringsprosessar og opplæring som ein del av prosessen for å møte framtidige kompetansekrav. I verksemdar der ein må vere operative frå dag ein er det viktig med ein god opplæringsplan slik at drifta går sin gang parallelt med at dei tilsette får opplæring. Ein opplæringsplan kan også vere ein viktig del av fastankringa og hjelpe til å skape engasjement for endringa.

Frå tidlegare prosjekt Difi har gjennomførtveit vi at ein del kompetanse kan bli overflødig som følgje av endringsprosessar. Kompetanseplanen må vere tydeleg på korleis verksemda vil utvikle og sjå til at medarbeidarane får tilført ny kompetanse.

Det er viktig at planlegginga tek høgde for og vurderer det konkrete behovet for kapasitet til å gjennomføre reformen eller omstillinga. Særleg vil større reformar kunne utfordre tilgjengelege ressursar og kompetanse både i departementet, direktoratet og i ytre etat.

Difi rår til at:

- krava til konsekvensutgreiingar blir følgd nøye i planlegginga av omstillingar, og at dei faktorane som er lista opp over får særskild merksemd. Erfaringane viser også at bruk av kvalitetssikringssystem er naudsynt og gjev sikrere overslag på kostnader. For større reformar og omstillingar er det viktig at det blir gjennomført risiko- og sårbaranalysar, ROS, og at desse blir integrerte i den ordinære planprosessen. Det kan vere behov for å presisere i utgreiingsinstruksen at plikta til å utgreie administrative konsekvensar omfattar korleis det kan sikrast nok iverksetjingskapasitet (Difi-rapport 2013:11)⁴⁶
- ansvarlege i eikvar større omstilling tenkjer nøye gjennom kor lang tid ulike fasar vil ta. For å få fram ein realistisk tidsplan kan det vere høveleg å bryte ned prosessen i delfasar og milepælar knytt til kvar fase.
- ved svært kompliserte reformar med fagleg og organisatorisk endring parallelt, må tidsplanane vere fleksible nok til å fange opp uføresette problem og til å gje tid til naudsynte fastankringar av mål og strategiar hjå tilsette og brukarar.
- før ein startar prosessane må det gjerast ein analyse av kompetansebehov og lagast ein kompetanseplan.

5.2.2 Involvere brukarar og tilsette tidleg i prosessen

Brukarar og tilsette har verdifull kompetanse og erfaring som er nyttig i alle fasar av ein prosess. Endringar er krevjande og skal ofte gjennomførast på kort tid. Då kan det vere vanskeleg å setje av nok tid og ressursar til involvering av tilsette og brukarar.

Vanlegvis vil plan- og utgreiingsfasen vere den mest lukka delen av prosessen. Røynslene frå dei store reformane, særleg NAV, peikar på at brukarane har vore lite direkte involverte i denne fasen. Til gjengjeld har brukarorganisasjonane

⁴⁶ Difi-rapport 2013:11 *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*

trykt på overfor politiske styresmakter som ein del av interessearbeidet sitt. I iverksetjingsfasen har brukarane gradvis blitt sterkare involverte og det er etablert ein gjennomgåande struktur for medverknad og involvering. Det er likevel ingenting som tilseier at brukarane ikkje kan koplast på i ein tidleg fase av prosessen utan at dette fører til monalege forseinkingar. Det er grunn til å vurdere større openheit og involvering i plan- og utgreiingsfasen. Dei store reformane vil gjerne byggje på politiske vedtak før dei blir gjennomførte. Det er lang tradisjon i Noreg for at ein trekkjer relevante aktørar inn i utgreiingar om nye reformar, t.d. gjennom deltaking i offentlege utgreiingsutval. Erfaringane viser at rettane etter avtaleverket blir tekne vare på ein god måte ved t.d. ved organisatoriske endringar som vil seie samanslåing eller flytting av verksemdar.

Vurderinga vår er at det gjev meirverdi å trekkje brukarar og tilsette inn på eit tidleg stadium, særleg for å utvikle kvalitativt gode og treffsikre tenester. Erfaring viser at dess tidlegare dei råka brukarane og tilsette blir trekte inn i arbeidet med større reformar eller andre omstillingsprosessar, dess større er høva for å få til både ein god prosess og gode resultat. Ikkje minst er det viktig å kommunisere tydeleg kva som er måla for prosessen og kva det betyr av endringar for kvar einskild.

Difi rår til at:

- det blir gjort konkrete vurderingar av interessentar i planfasen av fornyingsprosessar, dvs. å kartleggje brukarar, tilsette og andre aktørar som kan bli råka av reformar og endringar. Brukarar og tilsette bør ålment bli trekt inn så tidleg som mogleg i prosessen.
- det blir sett av nok tid til involvering av tilsette og brukarar og til å utvikle gode arbeidsprosessar og løysingar som eit ledd i endringsprosessen.

5.2.3 Openheit og kommunikasjon om mål og prosess

God kommunikasjon og informasjon er etter vårt syn vesentleg for å skape forståing, fastankring, møte motreaksjonar og for å dra i same retning. Det er alltid ei utfordring å nå alle, særleg i ei stor og geografisk spreidd verksemd. Røynslene viser at tillitsvalde kan vere svært gode informasjonsbærarar for å nå ut til alle i store organisasjonar. Likeeins vil det vere viktig å mobilisere heile leiarapparatet – ikkje berre toppleiinga – som informasjonsagentar.

Informasjon og kommunikasjon er heilt sentrale verkemiddel for å lukkast med endringsprosessar. Einkvar endringsprosess skaper utryggleik mellom tilsette og i nokon grad hjå brukarane. Å fjerne utryggleik eller i alle fall redusere han, er svært viktig. Ofte viser det seg at mykje av utryggleiken kjem av mangelfull informasjon. Som vi har vist i kapittel 2 kan endringsprosessar setjast opp som ei endringskurve med ulike fasar. Første fasen sett fokus på ein ønska situasjon som krev endringar i organisasjonen og hjå den einskilde medarbeidar. Den første reaksjonen er å nekte for at ein treng endring. Medarbeidarar får eit behov for å forstå kva konsekvensar dette vil få for framtida, og vil i denne fasen ha eit stort behov for informasjon.

Røynslene viser at ein treng grundig planlegging av informasjonsprosessen og at denne blir integrert i gjennomføringsplanen. Ein må tenkje nøye gjennom kva føremålet med kommunikasjonen skal vere, og kva kanalar ein brukar. Der ein bed om innspel, må ein også vere raskt ute med tilbakemeldingar.

Kommunikasjonen må vere tilpassa dei ulike fasane i prosessen, noko som også trengs for at tilsette og brukarar skal ha høve til å kome med innspel der det er ønskjeleg. Målgruppearanalysar (kva grupper treng kva informasjon) og mål-middelanalysar (kva slags kanalar og metodar skal ein bruke for å nå dei aktuelle målgruppene) er nyttige verktøy i denne samanhengen. Eit anna spørsmål som er viktig er korleis ein skal få til ein god kommunikasjon med aktuelle grupper som sikrar tilbakemeldingar og eventuelt korrigeringar.

For store organisatoriske endringar som mellom anna fører med seg samanslåing av etatar, oppstår eit særskild problem: møte mellom ulike verksemdskulturar. Kulturforskjellar kan vere ein potensiell fare for at prosessar kan spore av. Erfaringar viser at tilsette og deira organisasjonar kan spele ei avgjerande rolle i å redusere og handtere kulturforskjellar fordi kulturnormene er internaliserte mellom tilsette. Verkemiddel som er brukt er fellessamlingar og andre arenaer for dialog og samarbeid.

Difi rår til at:

- det blir utarbeidd ein samla informasjons- og kommunikasjonsstrategi for fornyingsprosessen og at denne ligg føre så tidleg som moglet i prosessen. Om det er aktuelt å fusjonere verksemder, rår Difi til at det som ein del av gjennomføringa og gjennom brei involvering av tilsette blir utvikla normer for felles verksemdskultur.

5.2.4 Tydeleg rolle- og ansvarsdeling for gjennomføring

For dei store reformane vil det vere eit delt ansvar for gjennomføring; politisk leiing, departement og iverksetjande organisasjon. Sidan vedtak om gjennomføring av reformen som oftast er gjort i Stortinget, har statsråden eit klart definert ansvar for gjennomføring, under dette å sjå til at Stortinget får naudsynt informasjon om framdrift av prosjektet. Gjennomføringa av reformane vil difor vere tydeleg politisk fastankra. Ei tydeleg politisk fastankring vil bety at hovudansvaret for gjennomføring er plassert og at ein må vente ei tett oppfølging frå politisk leiing når det gjeld gjennomføringa.

Utfordringa i gjennomføringa av politisk viktige reformar ligg i å få ei god arbeidsdeling mellom dei som har den operative leiinga av prosessen og politisk leiing. Erfaringar viser at ei tett politisk oppfølging kan slå over i uheldig detaljstyring av dei som har ansvaret for iverksetjing. Dette kan i sin tur føre til uklår og usikker ansvarsdeling, og såleis svekkje gjennomføringsevna på operativt nivå. Det er difor viktig at rollene og ansvaret for politisk leiing, administrativ leiing i departementet og verksemds-/gjennomføringsleiinga i blir avklart så tydeleg som mogleg. Ei slik presisering av roller og ansvar bør ein ta inn i gjennomføringsplanen. Etatsleiarane som har ansvaret for den operative delen av prosessen må få rom og høve til å fylle rolla si fullt ut. Politisk leiing

har ofte forventingar om raskare resultat av omstillingar enn kva som er realistisk.

Reformar som fører med seg ei ny arbeids- og ansvarsdeling mellom stat og kommune/fylkeskommune representerer ei særskild utfordring. Endringar i organisering og verkemiddelbruk vil ofte ha ulike konsekvensar for forvaltingsnivåa. I statleg sektor ser vi ei utvikling i retning av å tydeleggjere rolla til direktorata som iverksetjande organ og fagorgan, i tillegg til at det er etablert mange statlege organ som er fagleg uavhengige frå departementa og politisk leiing. Større offentlege reformar vil nesten alltid ha konsekvensar for kommunar og fylkeskommunar i form av nye oppgåver og/eller endringar i tenestetilbodet. Det er ålment viktig at det blir gjort grundige analysar av framtidig rolle- og ansvarsdeling mellom stat og kommune som følgje av reformar og at partane som er involverte blir trekte inn i analysearbeidet. Aktuelle problemstillingar som ein bør utgreie kan vere konsekvensar for tilsette, kompetansebehov, styring og styresmaktutøving, behov for nye regionale einingar, organisering av klagehandsaming og tvisteløysingsmekanismar, og evt. overføring av middel mellom nivåa og storleiken på økonomisk kompensasjon.

Difi rår til at:

- det blir gjort tydelege skilje mellom operativt og strategisk ansvar og leiing ved gjennomføring av større politisk fastankra reformar, og at rollene og ansvarsdelinga blir avklart så tidleg som mogleg. Ein må tilpasse styringa og rapporteringskrava til dei strategiske behova som overordna styresmakt har. Samstundes må det leggjast til rette for god dialog mellom nivåa i forvaltninga der forventningar og krav innanfor dei gitte rammene blir avklart, og resultatata blir følgt opp.

5.2.5 Fornyingsprosessar krev god leiing og styring

God leiing er viktig for å lukkast med fornyings- og effektiviseringsprosessar.

Røynslene frå våre utvalde prosessar viser kor viktig det er med fastankring av prosessane i toppleiinga. Å leie store fornyingsprosessar stiller store krav til toppleiinga. Toppleiinga har eit overordna og strategisk ansvar, og må synleggjere retninga og måla for endringane for verksemda.

Leiarar på andre nivå har også viktige roller å ta vare på. Det er avgjerande for å lukkast at heile leiarapparatet framstår som einskaplege med ein felles budskap. Samstundes er det viktig å erkjenne at rollene er ulike og at det er klokt å definere tydeleg ansvarsdeling i starten av prosessen, jf. kapittel 5.2.4.

Ein viktig del av leiarrollener å vere pådrivar og motivator. Der ein har lukkast med omstillinga har dei hatt fokus på prosess og involvering av tilsette og brukarar, dei har peikt ut retning og mål og prioritert. Det å skape mening, inspirasjon og tryggleik er ei vesentleg oppgåve for leiinga.

Leiarar kan ha ulike roller i ein endringsprosess. Ei god endringsleiing skaper meining, «omsett» intensjonar, mål og krav, startar, motiverer og skaper inspirasjon, involvering og skaper eigarskap. Leiarar som skal leie store endringsprosessar bør ha røynsle frå slike prosessar. Toppleiinga har eit særleg ansvar både for gjennomføring og for å skape oppslutning om endringane.

Det at ein treng kunnskap om leiing av endringsprosessar bør ein vurdere å leggje til rette for tidleg i ein endringsprosess. Dette har vist seg å vere eit behov som ein lett undervurderer. Ingen av verksemdene vi har sett på har i tilstrekkeleg grad sørga for påfyll til leiarar for at desse kunne møte utfordringane betre. Dei har i lita grad sjølv delteke på kurs eller kjøpt hjelp som kunne styrke evna til å formidle og utøve leiing i gjennomføringsfasen.

Ein kan ikkje lausrive endringsprosessar frå den ordinære styringa og styringsdialogen, sjølv om reformar eller omstillingar er definerte som egne prosjekt med egne mål og dedikerte ressursar. Departementa må bruke dei høva som ligg i mål- og resultatstyringa til å stille krav om at verksemdene arbeider for å bli føremåls- og kostnadseffektive. I økonomiregelverket som definerer rammene for og innhaldet i etatsstyringa ligg det krav om at det blir gjennomført evalueringar av heile eller delar av ansvarsområde og aktivitetar til departementet. Kor ofte ein skal gjere slike evalueringar kjem an på eigenarten, risiko og kor vesentleg verksemda er. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) rår til at ein utnyttar potensialet i evaluering og evalueringsverktøy⁴⁷ betre og at det kan bli meir nyttig for verksemdene og deira styring ved å fastankre og integrere evalueringa i styringa av verksemda.⁴⁸

I en OECD-rapport⁴⁹ blir det teke til orde for å innføre systematiske områdegjennomgangar av politikkområde med jamne mellomrom. Slike gjennomgangar og evalueringar vil kunne gje verdifull informasjon om endringsbehov.

Det er gode erfaringar med gjennomføring av områdegjennomganger⁵⁰ i Norge⁵¹. Ordninga medførte kritiske analysar av til dels store politikkområder og problemstillingar der gjennomføringsansvaret var delt mellom fleire departement og verksemdar. Dei avdekkar derfor konkrete behov for betre samordning og effektiviseringstiltak. Organiseringa og styringa av gjennomgangane sika forankring i Finansdepartementet, det dåverande Forbruker- og administrasjonsdepartementet og øvrige departement med ansvarsområder som blei analysert. Dette bidrog også til at ansvaret for oppfølgingajinga og dei påfølgjande endringsprosessane var klart og gav kraft til endringsprosessane.

⁴⁷ Med evaluering meiner vi «En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes (ex ante), underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post). Evalueringen kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer.» (Finansdepartementet (2005): *Veileder til gjennomføring av evalueringer*)

⁴⁸ DFØ 10/2011 *Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen*.

⁴⁹ OECD (2012): *Value for money*

⁵⁰ Vedtatt av daværende regjeringen 18.oktober 1982

⁵¹ Statskonsult rapport nr. 1/88: *Områdegjennomganger som effektiviseringsstrategi. Evaluering av en prøveordning*.

Difi vil i annan samanheng gje innspell til korleis ein på hensiktsmessig måte bør forhalde seg til tilrådingane i den omtalte OECD-rapporten.

Difi rår til at:

- fornyings- og effektiviseringsprosessar må ha ei tydeleg fastankring i toppleiinga og det må vere klart definerte roller for alle leiarar. Toppleiinga har eit overordna og strategisk ansvar, og må synleggjere retninga og måla for endringane for verksemda. Korleis leiinga definerer desse rollene vil avhenge av omfanget og måla for endringane, men dette må kommuniserast ut i verksemda slik at alle er kjente med ansvar og vedtaksprosessar.
- leiarar på alle nivå, og i særleg grad toppleiarar, er synlege og tilgjengelege, mellom anna ved å invitere tilsette til felles møteplassar for formidling av informasjon og utveksling av synspunkt.
- ein må vurdere behovet for leiaropplæring i endringsleiinga og leiarstøtte undervegs tidleg i endringsprosessen.
- at det på sentralt og lokalt nivå blir lagt til rette for erfaringsutveksling mellom leiarar om gjennomføring og organisering av fornyingsprosessar. Leiarar med brei erfaring frå fornyingsprosessar bør trekkjast aktivt inn som ressurspersonar for leiarar som får ansvar for slike prosessar.
- å ta i bruk evalueringar og/eller større gjennomgangar av politikkområder meir aktivt, som et verktøy for å identifisere fornyingsbehov og gjennomføre formålstenlege prosessar.

5.2.6 Fleksibilitet for å korrigere undervegs på grunnlag av læring

Ein vil støyte på uføresette problem i alle prosessar, som vil utfordre planen for gjennomføring. Dette kan vere nye oppgåver som verksemda skal løyse, jf. NAV, samstundes som organisasjonsprosessen går for fullt. Ei anna utfordring er å ha fleksibilitet til å korrigere undervegs på grunnlag av læring.

Fornyings- og effektiviseringsprosessar er ofte reformar eller omstillingar som er definerte og organiserte som prosjekt med ein start og ein slutt. I realiteten er likevel arbeidet med fornying og effektivisering ein prosess som held fram i lang tid etter at prosjektet formelt er avslutta.

Det er viktig å ta inn over seg at sjølv om prosjektet formelt er avslutta, vil det vere behov for eit langsiktig arbeid for å sikre at ein når måla for omstillinga og at ein faktisk integrerer endringar i verksemda.

I gjennomføringa av fornyings- og effektiviseringsprosessen må ein ta høgde for at det kan vere behov for justeringar og korrigeringar av planar og at leiinga og deltakarane er opne for dette. Det kan også innebere at ein må endre på tidsplanen.

Det finnst ulike teknikkar for å fange opp endringsbehov undervegs i ein prosess. Difi har erfart at «smidig prosjektmetodikk» har fungert bra i digitale endringsprosessar, jf. Difi-rapport 2013:5.⁵² Denne metoden gjev god fleksibilitet og handlingsrom for endringar og justeringar. Det er litt meir usikkert kor godt eigna metoden er for større reformar.

Gjennom fornyingsprosessar vil det normalt skje ei læring som tilseier justering av tiltak og planar. Det er difor viktig at det er innarbeidd stopp-punkt undervegs for oppsummering av status og læringspunkt. Dette må ein kunne kombinere med ein god og detaljert plan for gjennomføring. Om læringspunkt skal kunne kome opp må ein også ha ope og tilgjengeleg kanalar for informasjon, formidling og tilbakemelding.

Difi rår til at:

- planar for gjennomføring må vere fleksible nok til å handsame uføresette problem og at det blir lagt inn læringsløyper undervegs for å fange opp ny kunnskap.

5.2.7 IKT som verktøy for fornying

Stortingsmeldinga «Digital agenda for Norge»⁵³ understrekar kva IKT har å seie for å betre kontakten med brukarane, styrking av brukarrettinga og effektivisering av ressursbruken. Digitale tenester er no eit eiga mål. Brukarane skal kunne gjere offentlege tenester digitalt. IKT vil no framover vere ein integrert del av korleis ein tilbyr tenestene til innbyggjarane. Der det er mogleg skal digitale løysingar vere førstevalet. Dette vil seie at verksemdene må erkjenne at IKT «er» løysinga og ikkje berre eit middel. Dette krev ei heilt ny tenking for verksemdene.

IKT er eit sentralt verkemiddel i organisasjonsutvikling, prosessforbetring og utvikling av tenester som potensielt er svært lønsame for samfunnet. Dette potensialet blir likevel ikkje alltid realisert. Det er særleg krevjande med finansiering og vinstrealisering av prosjekt på tvers av sektorar og verksemdsgrensar, fordi kostnadene kan oppstå ein stad medan vinstane ofte blir realiserte mange stader, eller kjem til ulik tid i dei ulike sektorane⁵⁴.

Røynsler frå nokre av dei prosessane vi har studert viser at det er krevjande å gjennomføre store reformar fagleg sett, men også fordi IKT-løysingane må moderniserast samstundes. Eit døme på dette er utviklinga av nye fag- og administrative system som ein del av omstillinga. Ofte har det teke tid å utvikle

⁵² Difi-rapport 2013:5 *Å lede digitale endringsprosjekter- hva er suksesskriteriene?*

⁵³ St.meld 23 (2012-2013) *Digital Agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*

⁵⁴ St.meld 23 (2012-2013) *Digital Agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*

dei nye fagsystema og manglande system som stør opp under endringane har forseinka og redusert effekten av omstillingane.

Offentlege verksemder står overfor mange utfordringar for å nå måla sine og forbetre gjennomføringsevna. Mange har erfart at organisatoriske endringar ikkje har gjeve vinstar i form av auka effektivitet og produktivitet som ein hadde venta seg. Ei av dei viktigaste utfordringane er å ta i bruk IKT som eit strategisk verkemiddel for fornying og effektivisering. Det er tydeleg kor viktig det er med god leiing og styring av IKT-prosjekt. Det er avgjerande, og eit (topp)leiaransvar å gje iKT ei strategisk fastankring, og sjå IKT og verksemdsutvikling i samanheng. Å byggje strategisk IKT-kompetanse hjå leiarar i offentleg sektor er difor svært viktig. Mangel på teknologiforståing kan avgrense evna til å opptre som kompetent tingar av IKT fordi ein ikkje evnar å sjå for seg korleis teknologi kan vere med å utvikle organisasjonen. IT praksis 2013 viser at utfordringa med manglande teknologikompetanse i avgjerdsprosessar blir opplevd som ein av dei største barrierane i arbeidet med å digitalisere offentlege tenester (Rambøll 2013).⁵⁵ Erfaringane frå Mattilsynet og SPK, jf. kapittel 4.1.5 er døme på innføringa av IKT-system kan bli ein drivar for å skape felles kultur og vere med på at organisasjonen går i same retning.

Vinstrealisering

For å kunne nå målet med IKT-investeringar i offentleg sektor og ta ut vinstane i etterkant, er det viktig å planleggje innføringa av nye IKT-system som eit organisasjonsutviklingsprosjekt, og ikkje som eit IKT-prosjekt.

IT i praksis 2013 viser at offentlege verksemder har kome kort når det gjeld vinstrealisering. Berre 5 prosent av offentlege verksemder har etablert eit heilskapleg rammeverk for vinstrealisering. For å unngå at vinstrealisering berre blir nok eit sett med dokument som blir lagt i skuffa etter at dei er laga, må vinstrealisering og vinstfokuset bli ein del av verksemdskulturen og etterspørjast av overordna styresmakt. IT i praksis dokumenterer ein tydeleg samanheng mellom dei verksemdene som arbeider mest systematisk med vinstrealisering og dei som oppnår dei beste resultatata.⁵⁶

Difi rår til at:

- behovet for nye fagsystem blir kartlagt og implementert så tidleg som mogleg.
- toppleiarar i offentleg sektor tek eit større ansvar for å sjå samanhengen mellom verksemdsutvikling og IKT. Ein må planleggje digitaliseringsprosessar som utviklingsprosjekt, ikkje IKT-prosjekt.
- det blir utvikla kompetanseutviklingstiltak for å auke den strategiske IKT-kompetansen til leiarane i offentleg sektor.
- det i oppstarten av IKT-prosjekt blir etablert konkrete planar,

⁵⁵ Rambøll Management Consulting (2013) *IT i praksis 2013* Digitalisering i offentleg sektor.

⁵⁶ Rambøll Management Consulting (2013) *IT i praksis 2013* Digitalisering i offentleg sektor.

strategiar og verktøy for korleis ein skal realisere vinstane, korleis overlevering frå prosjekt til linje skal skje og kor ein skal plassere ansvaret. Sjølv innføringa av vinstrealiseringsprosessen, korleis han skal innførast og følgjast opp, er det toppleiinga som må vedta. Prosjektvegvisaren som Difi har utvikla, vil vere ei god støtte for verksemdene i planlegging og gjennomføring av IKT-prosjekt.

- det blir planlagt korleis ein skal tilby tenestene til verksemda til innbyggjarane digitalt før ein sett i gang ei omstilling.
- politisk og administrativ leiing har forståing for at ein ikkje kan realisere vinstane ved innføring av IKT-system med ein gong. Ein må setje av tid, finansiering og ressursar til at organisasjonen kan vidareføre vinstrealiseringsarbeidet etter at IKT-prosjekta er avslutta.

5.3 Korleis kan brukarane medverke i prosessane?

Ålmenne erfaringar og erfaringar frå prosjektet vårt, viser eit stort mangfald av brukarmedverknad og –involveringsmetodar. Graden og typen involvering vil naturleg variere i høve til eigenarten til verksemda og kva fasar prosessen er inne i. Vi ser også at vektlegginga av brukarperspektivet vil kunne variere mellom offentlege verksemder og at vektlegginga av brukarmedverknad må spegle dette. I dette kapittelet er vi opptekne av korleis brukarane kan bli involverte i fornyings- og effektiviseringsprosessar for å bidra til auka gjennomføringskraft og betre resultat.

5.3.1 Betre kopling mellom brukarmedverknad på individ- og systemnivå

Som vi har vist i kapittel 2 skil vi mellom brukarmedverknad på systemnivå og individnivå.⁵⁷ Brukarmedverknad kan, slik vi ser det, vere med på å utvikle innretting og kvalitet på tenester på begge nivåa.

Korleis bruke erfaringar på individnivå til å betre tenestene?

Dei verksemdene som har mykje brukarmedverknad og –involvering på individnivå, bør nøye vurdere korleis informasjon frå einskildbrukaren kan brukast til å gje betre løysingar på systemnivå. Korleis utvikle ein tilbakemeldingskultur?

Den mest vanlege metoden er å samle inn individuelle erfaringar gjennom brukarundersøkingar. Erfaringar frå prosjektet vårt viser også at det i noko grad er utvikla system for å handtere og systematisere tilbakemeldingane frå einskildbrukarane. Likevel ser dette ut til å vere eit område der ein ikkje har kome langt nok, og der det framleis er mykje å hente på systematisering og bruk av informasjonen.

Som følgje av arbeidet med å utarbeide individuelle planar har til dømes NAV mykje erfaring og empiri. Vi reiser spørsmål om det i NAV og andre delar av offentlig sektor er gode nok rutinar og metodar for å fange opp og systematisere desse erfaringane.

Når det gjeld tilbakemeldingar som blir gjeve i fortrulege samtalar, er det av omsyn til personvern vanskelegare, men det er mogleg. Barneombodet og Landsforeningen for barnevernsbarn inviterer til dømes brukarane til møte der dei får uttale seg om ulike tilhøve. Innspela blir systematiserte og brukte som læringspunkt. Barneombodet har utvikla ein eigen metodikk som dei brukar i møta med barna. Barneombodet er heilt tydeleg på at dei har fått viktige og nyttige innspel til korleis ulike prosessar og tenester kan bli betre. Andre

⁵⁷ Vi skildra brukarretting på individnivå i kapittel 2 som korleis det offentlege tilbodet blir tilpassa til den einskilde sin situasjon og behov for hjelp, medan brukarmedverknad på systemnivå handlar om hjelpeapparatet som system – ordningar og organisering.

verksemdar i offentleg sektor bør også skaffe seg denne typen førstehandskunnskap.

Vi ser også at det er eit behov for å trekkje brukarar tettare inn i utviklinga av tenestetilbodet. Delvis kan dette skje ved at verksemda gjer ei selektiv vurdering av kva brukarar dei bør trekkje inn i utviklinga av eit tilbod eller ei teneste, dels ved at det blir utvikla effektive metodar for brukarkontakt eller at det blir sett saman små men relevante brukargrupper for å utvikle tenester saman med fagpersonar i verksemda.

Ein bør nøye vurdere samansetjinga av brukarrepresentantar i brukarutvala slik at brukarane representerer mangfaldet av interesser og behov som er relevante for målsetjingane til verksemda. Kanskje finnast det plass til enkeltbrukarane også-, ikkje nødvendigvis som faste representantar, men som deltakarar etter behov. For å forstå behov og perspektiv frå brukarane, er det viktig at verksemdene ikkje berre held seg til brukarane teoretisk, men møter dem andlet til andlet. Dette gjev ei djupare forståing som er eit nyttig bidrag når ein skal vidareutvikle organisasjonen og tenestene. Ei god utnytjing av enkeltbrukaranes føreset likevel kompetanse og rolleforståing både hjå brukarar og styresmakter, jf. kapittel 5.3.2.

For å få betre tak på dei individuelle erfaringane kan eit alternativ eller supplement til breie brukarutval vere meir avgrensa og spesialiserte «brukargrupper» eller «brukarpanel». Med brukargruppe forståar vi ei tidsavgrensa og fagleg konsentrert gruppe med fagfolk og brukarar som skal analysere nærare ei einskild teneste og korleis denne kan gjerast betre og meir tilgjengeleg.

Vi viser til at SPK har gode erfaringar med å utvikle tenestene sine i tettare samarbeid med brukarane enn dei gjorde tidlegare. Dette har vore med på å få på plass eit sterkare medvit om kor viktig kvalitet og at tenestene er relevante er for brukarane.

5.3.2 Føresetnad for reell brukarmedverknad

Vi ser at brukarane kan hjelpe til å styrke gjennomføringa av prosessar, gjeve at dei får høve til reell medverknad. Teori og praktisk erfaring viser at det er nokre viktige føresetnader som må vere til stades for å få til ein reell medverknadsprosess. Vi vil sjå nærare på dette no.

Brukarmedverknad må koplant til dei ordinære avgjerdsprosessane og ankrast fast på leiarnivå

Brukarmedverknad er ikkje noko som berre skjer av seg sjølv fordi nokon har vedteke at det skal skje. Brukarmedverknad er som ei kva som helst anna slags oppgåve, han må organiserast, det er ein prosess som må ha eit føremål, han må leiast og han må gjerast. Verksemdene må bestemme seg for kva dei vil med innspela frå brukarane. Dei må vere tydelege på kva brukarane faktisk kan ha påverknad på og kva diskusjonar ein inviterer dei inn på. For at brukarmedverknaden skal bli fruktbar bør han bli kopla til dei ordinære planleggings- og avgjerdsprosessane og ankrast fast i leiinga på alle nivå.

Leiingsfastankring er viktig for å signalisere at ein meiner alvor med å invitere til brukarmedverknad, og at synspunkta og erfaringane til brukarane skal fram⁵⁸.

Nok kompetanse og rolleforståing hjå styresmakter og brukarar

Ein kan gjennomføre brukarmedverknaden på mange ulike måtar etter behov. For at brukarmedverknaden skal vere reell må verksemdene ha god forståing for kva som er meininga med å involvere brukarane, og korleis dialogen med dei kan gje nyttige innspel. Verksemdene må vise at dei faktisk ønskjer å lytte til synspunkta til brukarane. Dette vil mellom anna seie at det blir gjeve tydelege tilbakemeldingar om korleis innspel blir teke vidare, og at brukarane får gode vilkår for å medverke. Det siste kan handle om å leggje til rette for møtestader og at kommunikasjonen skjer gjennom eit tydeleg og forståeleg språk.

Samstundes er det heilt vesentleg at brukarane får informasjon om meining, rammer og eiga rolle for å vere med i prosessane på best mogleg måte. Brukarorganisasjonane sjølv er opptekne av at brukarmedverknad krev meir enn kompetanse på individnivå basert på eiga erfaring. Difor sender ikkje brukarorganisasjonane ut representantar for å delta i ulike fora utan at dei er skolerte først.

Medvite tilhøve til brukarmedverknadsmetodar

Om ein ønskjer å få til reell medverknad, må ein også ha eit medvite tilhøve til kva metodar ein brukar for å få det til. Mange verksemdar har teke i bruk verkemiddel for auka brukarinvolvering som brukarundersøkingar, brukarutval og høyringar. Dette er godt kjente metodar som gjev verksemdene nyttig informasjon om brukarpreferansar, og som framleis bør takast i bruk. Samstundes ser vi utfordringar knytte til nokre av desse. Til dømes kan svært ulike brukarar gjere det krevjande å få brukarutval og brukarpanel til å fungere etter korleis dei var meint, og at dei ikkje berre blir ein arena for formidling av informasjon.

Difi meiner at veletablerte metodar for brukarmedverknad framleis bør takast i bruk, men at desse kan gjerast meir målretta. Brukarutvala kan til dømes bli brukt meir på fagleg tema som er relevante for brukarane og brukarundersøkingar kan bli meir avgrensa og spissa med omsyn til spørsmål og problemstillingar. Vi ser også at systema for brukarmedverknad treng vedlikehald og utvikling for å ikkje forvitte eller bli prega av prosedyrar og rituale. For å motverke dette er det avgjerande, som vi har nemnt over, at brukarmedverknaden er fastankra på (topp)leiarnivå, slik at ein heile tida ser dette verktøyet i samanheng med organisasjons- og fagutvikling.

Difi ser også at det er behov for å utvikle og tenkje nytt om metodar og modellar for brukarinvolvering, og vil særleg peike på bruk av nye teknologiske plattformer som sosiale mediar. Det er ikkje uvanleg at brukarar med felles

⁵⁸ Andreassen Alm, Tone (2009): *Brukermedvirkning i NAV – Når velferdsstaten og brukarorganisasjonene skal jobbe sammen*. Gyldendal Norsk forlag, Oslo.

behov finn saman på sosiale mediar, både for å dele erfaringar men også for å fremje framlegg om betre tenester. Ein del slike ytringar vil det vere høveleg for verksemdene å fange opp for å vidareutvikle tenestene sine. I sosiale mediar kan ein nå nye målgrupper, kommunisere på nye måtar, få raskare respons frå brukarar og publikum og vise ei anna side av offentleg verksemd enn i tradisjonelle mediar.⁵⁹ Ei kartlegging gjennomført av Difi i 2011⁶⁰ viser at mange direktorat og forvaltingsorgan arbeider med strategiar og retningslinjer for bruk av sosiale mediar. Det er likevel grunn til å tru at potensialet i bruken av sosiale mediar ikkje er teke ut, og at denne typen kanalar gjev høve til å nå ut til langt fleire enn tidlegare.

Ein må tilpasse kommunikasjon og informasjon til målgruppa

Det kan ofte vere tungt å trengje gjennom «byråkratspråk». For å få til ei god brukarinvolvering må ein tilpasse informasjonen til dei som er med i prosessen. Høyringstekstar og liknande må utformast på ein måte som gjer dei forstålege for brukarane. Innspel frå brukarane må også ofte bli sett inn i ein kontekst før ein kan bruke dei som intendert. I helsevesenet brukar dei mellom anna ein god del ressursar på å omsetje budskap frå brukarar til verksemdene og vice versa. Dette er naudsynt om medverknaden skal gje gode resultat. Tilrettelagt informasjon vil gjere budskapen klårare og tydelegare og kunne tene også dei som arbeider med politikktutforminga.

Difi rår til at:

- brukarane og verksemdene utarbeider ei plattform og ein heilskapleg plan for brukarmedverknad og –opplæring. Plattformen bør innehalde ei klårgjering av roller og forventingar, rettar og eventuelt hjelp overfor brukarane. Planen bør vise til kva slags brukarfora og metodar for medverknad som verksemda vil bruke. Introduksjon til organisasjonen og verksemda kan vere naudsynt. Ein må ofte omsetje synspunkt begge vegar.
- ein bør framleis bruke veletablerte metodar, men dei kan gjerast meir målretta. Difi ser at vi også treng å utvikle nye metodar og modellar for brukarinvolvering, mellom anna utnytte nye plattformer som sosiale mediar.
- verksemdene med store brukargrupper lagar system for å fange opp informasjon frå enkeltbrukarane. Slik informasjon kan kome fram gjennom individuelle planar, direkte kontakt mellom brukar og sakshandsamar(ar), og kommunikasjon med brukarane over telefon og nett.
- det blir utarbeidd ei eksempelsamling som byggjer på erfaringar som er gjort med brukarmedverknad og som viser døme på vellukka prosessar.

⁵⁹ Til dømes har Utrykningspolitiet (UP), med 38 000 følgjarar på Facebook, erfart at dei kan nå dei unge bilistane betre på Facebook enn gjennom dei tradisjonelle kommunikasjonskanalane. Det har også vore gjennomført enkelte nettbaserte offentlege høyringer ved hjelp av sosiale mediar, til dømes [Nasjonal helse- og omsorgsplan](#) (St.meld. nr. 16 (2010-2011)).

⁶⁰ Difi rapport 2012:2 *Sosiale medier i forvaltningen*.

5.4 Korleis kan tilsette medverke i prosessane?

5.4.1 Medverknad og medbestemming - to sider av same sak

Hovudavtalen i staten gjev dei formelle rammene for medbestemming for arbeidstakarane (etter dette kalla MBA), og det er ein samanheng mellom eit godt fungerande MBA og ei brei involvering av tilsette i fornyingsprosessar.

Medbestemming gjennom avtaleverket vil gje dei tilsette, gjennom sine organisasjonar, rett til informasjon, drøfting og forhandlingar ved omstillingsprosessar. Det går eit viktig skilje mellom politiske og administrative vedtak, slik at medbestemminga ikkje omfattar politiske vedtak, til dømes vedtak om å opprette ein ny organisasjon. Gjennomføringa av eit politisk vedtak vil normalt vere omfatta av medbestemming. I dei fleste omstillingsprosessar er det inngått eigne omstillingsavtalar som regulerer utøvinga av medbestemminga. Diførlener at erfaringane med slike avtalar er gode og bidrar til ryddige samarbeidstilhøve i prosessen. Det er også ei erfaring at avtalar og eit godt system for samarbeid mellom partane hjelper til å fremje andre medverknadsformer, jf. 2.2.3. MBA skal primært sikre at interesser og arbeidsvilkår til arbeidstakarane blir tekne vare på i prosessen.

Å sikre medbestemming i samband med store omstillingar og reformar kan vere utfordrande. Det vil ofte vere vanskeleg å definere presist kva som er politiske vedtak som ikkje blir omfatta av medbestemminga etter hovudavtalen. Mellom anna kan skiljet mellom ei avgjerd og gjennomføringa av avgjerda vere vanskeleg å trekkje. Dels kan dette føre til at leiinga vil ønskje å definere fleire avgjerder som politiske for å sikre seg sterkare styringskraft og dels kan tilsetteorganisasjonar ønskje å definere fleire saker som administrative for å sikre seg innflyting.

Informantar både frå arbeidstakersida og leiinga i «våre» verksemdar peikar på det viktige av ei godt fungerande medbestemmingsordning som grunnlag for tilsetteinvolvering og –medverknad i fag- og systemutvikling, sjølv om dette varierer noko mellom dei fire omstillingane. Alment blir det sagt at eit godt samarbeid hjelper til å gjere det lettare for tillitsvalde å stø opp om deltaking frå tilsette i utviklingsprosjekt fordi rettane til medarbeidarane er ivaretekne gjennom medverknadsapparatet.

I tillegg til medbestemming kan vi involvere tilsette på mange måtar i fornyingsprosessen. Deltaking og medverknad frå tilsette kan vere med på å styrkje kvaliteten på tenester, system og arbeidsformer. Vi har vist at vi kan involvere tilsette gjennom ulike stadium i en prosess og på ulike måtar eller nivå. Tilsette kan bli involverte gjennom informasjon, konsultasjon, samarbeid og tilsettestyring. Involvering utover medverknad er med på å sikre at kompetansen til dei tilsette blir teke i bruk i prosessen, at endringa blir fastankra og til sjuande og sist at dei tilsette gjennomfører endringane på best mogleg måte.

5.4.2 Korleis sikre best involvering av dei tilsette?

I kompetanseorganisasjonar vil tilsette sitje med unik erfaringsbasert kompetanse om korleis verksemda fungerer, og ha god informasjon om brukarane og deira forventingar. Denne kompetansen vil ofte vere meir spesialisert og djuptgåande enn leiinga sitt meir heilskaplege perspektiv. Kompetansen og erfaringar frå tilsette vil difor vere svært relevant for å definere utfordringar og finne fram til gode løysingar.

Fleire sentrale informantar som har arbeidd med omstillings- og endringsprosessar over år, understrekar det viktige av å involvere tilsette – både gjennom tillitsvaldapparatet og gjennom ei breiare involvering av tilsette. Somme seier at det er umogleg å lukkast med denne typen prosessar utan ei slik brei involvering. I det minste må dei vere informerte og endringane må vere forstått. Dei tilsette må også ha høve til å melde tilbake og sjå at innspel blir tekne på alvor, sjølv om dei ikkje nødvendigvis blir tekne til følgje.

I alle dei fire prosessane vi har sett nærare på, har dei tilsette delteke i stort omfang, i dei store reformane særleg gjennom medbestemmingsapparatet, og i dei IKT-drivne prosessane i større grad gjennom deltaking direkte i utviklingsarbeidet. Samstundes viser erfaringane at det er ein fare for å nedprioritere involveringa av tilsette om tidspresset er stort. I beste fall er dei tilsette informerte, i verste fall føler dei seg heilt fråkopla. Om tidspresset er stort, kan det også sjå ut som at fleire avgjerder blir «oppfatta» som politiske frå øvste administrative leiing, og dimed kan dei tillitsvalde bli kopla av avgjerdsprosessen.

Røynslene viser at det er meir sannsynleg å nå målet med endringa på kortare tid når fagkompetansen til dei tilsette blir brukt. Å involvere dei tilsette i endringsprosessen krev ressursar og tid, men når dette blir prioritert er det med på at ein oppnår dei ønskje resultata i etterkant. Når dei tilsette blir involverte i prosessen blir forståing og fastankring skapt. Når dei ser at deira kompetanse blir brukt gjev dette også tillit og stimulerer til konstruktive innspel, samstundes som mykje av motstanden forsvinn når motførestellingane blir høyrd. Dette støttast også av forskning som viser at medverknad frå dei tilsette på arbeidsplassen har mykje å seie for å oppnå gode resultat (Richman 2008).⁶¹ Medarbeidar-undersøkinga i staten 2013 viser at høvet til å påvirke avgjerder som er viktige for arbeidet, og høva for å medverke når ein fastsett måla for eininga, har mykje å seie for engasjementet til medarbeidarane.

Ein bør involvere tilsette tidlegare enn dei ofte blir i endringsprosessar. Å formidle mål og retning er ei leiaroppgåve. Samstundes veit vi at det er viktig for medarbeidarar å få lov til å vere med når ein fastsett mål og målbilete for eiga verksemd. Dei tilsette bør inviterast til rådslag og dialog om grunnlag og mål for ei omstilling når leiinga har formulert dei første tankane om behovet for fornying og utvikling. Tidleg og brei involvering av tilsette gjev prosessar auka legitimitet og sterkare oppslutning om mål og visjonar.

⁶¹ Richman et al. 2008 i Benedicte Brøgger og Robert Salomon: AFI-rapport 6/2013: *Å jobbe med arbeidsgleder – hva kan virksomheter få ut av det? En kunnskapsstatus.*

Ei vesentleg sak i dei store omstillingsprosessane er korleis verksemdene ser tillitsvaldapparatet og anna tilsetteinvolvering i samanheng. Leiinga bør på eit tidleg tidspunkt tenkje gjennom korleis dei vil bruke desse arenaene i samanheng og invitere tillitsvalde til dialog med sikte på ei sams forståing, evt. ein avtale.

Difi rår til at:

- det tidleg i prosessane blir avklart korleis medbestemming og medverknad skal gjennomførast, helst gjennom egne omstillingsavtalar. For å få til god involvering må leiinga planleggje prosessen i forkant. Dei må mellom anna ha klart for seg kvifor dei ønskjer å ha dei tilsette med i prosessen, kva dei ønskjer innspel på, når dei skal involvere dei tilsette, korleis dette skal gjerast og korleis det blir teke vidare.
- leiinga på eit tidleg tidspunkt tenkjer gjennom korleis dei vil bruke tillitsvaldapparatet og anna involvering av tilsette i samanheng og invitere tillitsvalde til dialog med sikte på ei sams forståing, evt. ein avtale. Det er ei tydeleg tilbakemelding frå mange av informantane våre at ein god dialog med og ei relevant involvering av tilsette så godt som er ein føresetnad for å lukkast med omstillingar. Informasjon og openheit om mål og verkemiddel er grunnleggjande, gjennom heile prosessen.

5.5 Oppsummering

Målet for prosjektet har vore å kartleggje og drøfte erfaringar med fornyings- og effektiviseringsprosessar i offentleg sektor. Vi har lagt særskild vekt på å få fram metodar for og erfaringar med medverknad frå brukarane og tilsette i prosessane. Deltaking, involvering og medverknad har ein verdi i seg sjølv, men i tillegg har vi vore opptekne av å svare på spørsmålet om medverknaden hjelper til gode og effektive prosessar, og om han hjelper til at ein når måla for omstillinga eller reformen. Svaret på dette spørsmålet er ikkje opplagt, men materialet vårt og tilgjengeleg empiri elles peikar klart mot at det «lønner seg» å involvere tilsette og brukarar. Ein slik positiv effekt føreset likevel god planlegging, organisering og leiing av prosessane, og ikkje minst at medverknaden blir reell og ikkje formell.

Dei ålmenne erfaringane viser at dei fleste større omstillingar og reformar som fører med seg vesentlege endringar i mål og verkemiddel støytar på eit sett av utfordringar i både avgjerds- og iverksetjingsfasen. I avgjerdsfasen blir evna og kompetansen til forvaltinga til å planleggje store organisatoriske og andre endringar utfordra. Dette kan i verste fall gje dårleg eller mangelfull avgjerdsgrunnlag der føresetnadene for effektiv gjennomføring og risikovurderingar er underkommuniserte. I iverksetjingsfasen blir evna til å gjennomføre komplekse og krevjande prosessar utfordra, og ho krev m.a. sterke og kompetente leiarar og medarbeidarar, tydelege mål, samarbeid og samordning, og utnytjing av den mest funksjonelle teknologien.

Det kan vere mange grunnar til at prosessar viser seg meir krevjande å gjennomføre enn ein føresette. Erfaringane våre og erfaringar dokumentert i relevante rapportar, viser at kompleksitet, kostnader, tidsbruk og kapasitet er nokre av dei viktigaste grunnane til dette. Vi registrerer at det kan vere vanskeleg å ha oversikt over og planleggje for alle faktorar som kan påvirke prosessane, men vi ser også at det av ulike grunnar kan vere tendensar til å undervurdere faktorane vi har nemnt over.

Det er eit overordna mål for alle fornyingsprosessar at dei skal gjennomførast på ein kostnads- og føremålseffektiv måte. Vi har i rapporten trekt fram ei rekkje føresetnader som må klaffe for at prosessane skal bli effektive. I tillegg til krava til effektive prosessar ser vi at det er lagt stor vekt på å involvere tilsette og brukarar i prosessane. Behova til brukarane vil i all hovudsak vere samanfallande med målet til verksemda om å vere meir tilgjengeleg, betre kvalitet på tenestene og eit «enklare» møte mellom brukar og verksemd. Korleis kan ein sikre at behova til brukarane blir tekne vare på på ein best mogleg måte? Det finst berre eitt grunnleggjande svar på dette spørsmålet: at verksemdene VEIT kva som er behova til brukaren. Alle modellar og metodar for brukarmedverknad vil ta utgangspunkt i denne kunnskapen. Og kunnskapen om behova til brukarane blir best sikra ved å involvere brukarane i planlegging og utforming av tenestene. Ikkje minst som ein føresetnad for å gjere «kvardagen enklare» for brukarane ved utforming av både fysiske og digitale møteplassar.

Vi ser også at tilsette og brukarar kan ha sams interesser. At verksemdene effektiviserer eigne arbeidsprosessar og tenesteyting ved hjelp av t.d. betra IT-system, vil kunne ha direkte konsekvensar for brukarane i form av kvalitativt betre tenester og enklare brukarkontakt. Effektive arbeidsprosessar og gode IT-system har mykje å seie for arbeidskvardagen til dei tilsette. Vi opplever også at det er eit breidt engasjement mellom tilsette, ikkje minst dei som har den direkte brukarkontakten, for å «lytte til» brukarane og gjere tenestene meir brukarvenlege.

Vi registrerer tydelege signal frå fleire leiarar av omstillingsprosessar at for å lukkast med omstillingar må dei som er råka av omstillinga bli trekte inn så tidleg som mogleg i prosessen, få all relevant informasjon og vere med i alle relevante drøftings- og vedtaksorgan. Vi ser at dette skaper gode vilkår for oppslutning om omstillingane og at dei tilsette hjelper meir aktivt i gjennomføringa av prosessane. Alternativet til ein slik strategi er å leggje opp til involvering og deltaking frå dei tilsette basert på ei formell tolking av regelverket. Vi trur ikkje dette gjev betre og meir effektive prosessar og det kan i somme tilfelle mobilisere motstand mot omstillingane.

Tilsette, særleg i førstelinja, har gjerne ein djupare og meir konkret kunnskap om brukarbehov. Involvering av desse kan difor ha positiv effekt på brukarrettinga ved at tenestetilbodet blir gjort meir målretta. Sjølv om det formelle grunnlaget for involvering og medverknad for tilsette og brukarar på mange måtar er ulikt, ser vi at ein kan sjå dette i samanheng og at det fungerer gjensidig støttande. Det krev likevel ein nøye gjennomtenkt strategi med tydelege mål og som er kommunisert ope til alle partar.

Vedlegg 1 Litteraturliste

Litteratur og dokumenter

Andreassen Alm, Tone (2009): *Brukermedvirkning i NAV – Når velferdsstaten og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Gyldendal Norsk forlag, Oslo.

Arnstein, Sherry R.(1969): *A ladder of citizen participation*.

Arnulf, Jan Ketil (2012): *Hva er ledelse*, s. 25. Universitetsforlaget.

Deloitte (2011): Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet

Difi rapport 2012:2 *Sosiale medier i forvaltningen*.

Difi-rapport 2013:5 *Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?*

Difi-rapport 2013:8: *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2013*.

Difi-rapport 2013:11: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*.

DFØ 10/2011 *Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen*.

Flak, Leif Skiftenes (2012): *Gevinstrealisering og offentlige IKT-investeringer*. Universitetsforlaget.

Gioia, D.A. & Chittipeddi, K. (1991). *Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation*. *Strategic Management Journal*, 12, 443 – 448

Kübler-Ross, E. (1969) *On Death and Dying*, Routledge, ISBN 0-415-04015-9,
Scire, P. (2007). "Applying Grief Stages to Organizational Change.

NIBR og Telemarksforskning (2011): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet* (NIBR-rapport 2011:25)

NOVA og Fafo (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet* (NOVA-rapport nr 21/11)

OECD (2010) *Making reform Happen. Lessons from OECD countries*, OECD publishing.

OECD (2012): *Value for money*

PwC (2011): *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern*

Rambøll Management Consulting (2013) *IT i praksis 2013 Digitalisering i offentlig sektor*.

Rambøll (2012): Forvaltningsreformen

Richman et al. 2008 i Benedicte Brøgger og Robert Salomon: AFI-rapport 6/2013: *Å jobbe med arbeidsgleder – hva kan virksomheter få ut av det? En kunnskapsstatus.*

Spector, Bert (2012) *Implementating Organizational Change*. Pearson Education.

Statens pensjonskasse (2012): *Årsberetning 2012.*

Statens pensjonskasse (2011): *Sluttrapport og anbefaling veien videre for prosjekt kundefokus i Statens pensjonskasse 2011.*

Statskonsult rapport nr. 1/88: *Områdegjennomganger som effektiviseringsstrategi. Evaluering av en prøveordning.*

Offentlege dokument

Hovudavtalen i staten 2013.

LOV 2005-06-17 nr 62: *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*

NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge – tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.*

NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*, Rattsø-utvalet.

NOU 2010:1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.*

Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.*

St.meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet. Statens pensjonskasse, Sluttrapport Investeringsprogrammet Perform 2008-2012. Et IT- og endringsprosjekt knyttet til pensjonsreformen).*

St.meld. nr. 14 (2002-2003), «*Samordning av Atetat, trygdeetat og sosialtjenesten*», SATS

St.meld.nr.19 (2008-2009), s. 36 *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*

St.meld. nr. 23 (2012-2013): *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*

St.prop.nr 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning.*

Vedlegg 2 Intervjuguide

Ålment

1. Gjeve måla for reformen/prosjektet, korleis vart omstillingsprosessen organisert og gjennomført for å nå måla? Hovudtrekk.
2. Førte reformprosessen/prosjektet til god eller mindre god måloppnåing, kva positive og negative erfaringer kan ein trekkje?
3. Kva var bra ved gjennomføringa av reformen/prosjektet?
4. Kva var mindre bra ved gjennomføringa av reformen/prosjektet?
5. Kva er status i høve til måla?

Tilsetteinvolvering/medverknad

6. Når i prosessen vart dei tilsette involverte?
7. Kva grupper av tilsette vart involverte og korleis, under dette involvering gjennom medbestemmingsapparatet og andre former for tilsetteinvolvering?
8. Korleis vart dei tilsette heldt informerte undervegs?
9. Kva var meininga med å involvere tilsette?
10. Korleis vart innspel frå dei tilsette brukt i prosessen?
11. Korleis var innspela frå dei tilsette med på at ein nådde måla for reformen/prosjektet?
12. Oppsummert, kva erfaringar med involvering av tilsette vart gjort?

Brukarmedverknad

13. Kva grupper av brukarar vart involverte og korleis? I kva faser er dei involverte?
14. Når i reformprosessen vart dei ulike brukarane involverte? Var det skild mellom medverknad på system,- og individnivå?
15. Korleis vart brukarane informerte om endringane som skulle kome?
16. Kva var meininga med å involvere brukarane der dette skjedde?
17. Korleis vart innspela frå brukarane brukt i prosessen?
18. Korleis var innspela frå brukarane med på at ein nådde måla i reformen/prosjektet?
19. Oppsummert, kva erfaringar med brukarmedverknad vart gjort?

Avsluttande spørsmål

20. I retrospekt; kunne prosessen vore lagt opp på ein annan og betre måte? Korleis i så fall?
21. Har prosessen utvikla eller gjeve nokre nye tankar om «nye» former for medverknad?
22. Korleis *kan* brukarar og tilsette medverke i ulike faser av fornyings- og effektiviseringsprosessar?
23. Har IKT vore ein sentral del av reformprosessen, og har dette påverka korleis brukarar og tilsette medverka i prosessane? Til dømes om brukarar/tilsette har medverka aktivt i kartlegginga av og framlegg til endringar i arbeidsprosessar som følgje av nye IKT-system. (berre i samband med NAV-reformen og barnevernsreformen).

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt
DIFI sitt rapportnummer:	2014:1
Forfattar(ar):	Harald Nybøen, Anette Kristiansen, Aud-Sølvi Botn, Inger Johanne Sundby, Anne Kristine Hanevold
Evt. eksterne samarbeidspartnarar:	
Prosjektnummer:	403920
Prosjektnamn:	Erfaringer med utvalgte fornyings- og effektiviseringsprosesser
Prosjektleder:	Anne Kristine Hanevold
Prosjektansvarleg avdeling:	LEO
Oppdragsgjevar(ar):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Målet med rapporten er å kartlegge røymsler med utvalde fornyings- og effektiviseringsprosessar i offentleg sektor, og spesielt vurdert korleis medverknad frå brukarane og tilsette kan bidra i slike prosessar. NAV-reforma, Barnevernreforma, MATS i Mattilsynet og Perform i Statens pensjonskasse blir studert. Mange studiar konkluderer med at det er nokre sentrale faktorar som har mykje å seie for god gjennomføring av fornyingsprosessar i offentleg sektor. Desse faktorane er lagde til grunn for vurderingane av dei røymslene som er kartlagt i dei konkrete casa, og tilrådingane. Kartlegginga dannar grunnlaget for fleire råd: Tid, ressurser og grundige analyser i forkant har stor betydning for god gjennomføring av fornyingsprosesser, klare mål og tydelege avklarte roller mellom politisk og administrativt nivå er nødvendig, god leiing er viktig for å lukkast med fornyingsprosessane og ein må involvere brukarar og tilsette tidleg i prosessen.</p>
Emneord:	Endringsprosessar, fornyings- og effektiviseringsprosessar, reformer, involvering av brukarar og tilsette, brukarmedverknad, digitalisering, leiing, leiing, gjennomføring
Totalt sidetal til trykking:	69
Dato for utgjeving:	
Utgjevar:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no