
Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og mandat	5
1.2 Mål for prosjektet	5
1.3 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag	6
1.4 Rapportens innhold	7
2 Presentasjon av EFQM-modellen	8
2.1 Innledning	8
2.2 Modellens struktur	8
2.3 Modellens kriterier	9
2.4 Ulike formål med modellen	11
2.5 Ulike teknikker for evaluering av en virksomhet	12
3 Kvalitet og kvalitetsmodeller i offentlig sektor	14
3.1 Kvalitetsforbedringsarbeid i norsk offentlig sektor	14
3.2 Erfaringer med bruk av EFQM-modellen i offentlig sektor i Storbritannia	15
3.3 EFQM-modellen og andre forbedringsverktøy	16
3.3.1 Balansert målstyring	16
3.3.2 ISO-standarder	17
3.3.3 Serviceerklæringer og ulike undersøkelser	17
3.3.4 CAF	18
4 Erfaringer med bruk av EFQM-modellen som redskap i kvalitetsforbedringen	19
4.1 Innledning	19
4.2 EFQM-modellen som verktøy for virksomhetsvurdering	19
4.2.1 Egevaluering	19
4.2.2 Bistand fra eksterne konsulenter	20
4.2.3 Kombinasjonen eksternt bistand og egevaluering	21
4.3 EFQM-modellen som basis for virksomhetens styringssystem	23
4.4 EFQM-modellen som grunnlag for sammenligning	24
4.5 EFQM-modellen og kvalitetspriser	25
4.6 Tilpasning av EFQM-modellen	26
4.7 EFQM-modellen brukt på deler av en organisasjon	27
5 Statskonsults vurderinger	29
5.1 Innledning	29
5.2 Er modellen egnet for offentlig sektor?	29
5.2.1 Kriteriene i modellen passer ikke for oss	29
5.2.2 Språkbruken er tilpasset privat sektor	30
5.2.3 Metodene som må brukes, er så omfattende	31
5.2.4 Det må benyttes eksterne konsulenter	31
5.2.5 Det koster mer enn det smaker	32
5.2.6 Modellen fokuserer mer på konkurranse enn på samarbeid	33

5.2.7	Modellens egnethet for bruk i offentlig sektor – Oppsummering .	33
5.3	Hva kan og bør sentrale myndigheter bidra med?	34
5.4	Modellen er et verktøy – hva må til for at den skal være nyttig?	34
5.4.1	Sørg for solid forandring i ledelsen!.....	34
5.4.2	Tilpass modellen til virksomheten – ikke omvendt!	35
5.4.3	Gi opplæring i modellen!.....	35
5.4.4	Bruk dokumentasjon som allerede finnes!	35
5.4.5	Stol på egne krefter!	36
5.4.6	Gjør de ansatte kjent med resultater av arbeidet underveis!.....	36
5.4.7	La ulike deler av virksomheten delta i egenvurderingen!	36
5.4.8	Følg med i forbedringsområdene!	36

Litteratur

Liste over informanter

Vedlegg : Egenevalueringmetoder i en norsk og en britisk virksomhet

Sammendrag

Det er en økende interesse i offentlig sektor for å arbeide med kvalitet og kvalitetsutvikling. I den forbindelse har det vokst fram et behov for å finne gode verktøy som offentlige virksomheter kan benytte for å evaluere seg selv og som kan være et ledd i forbedring av virksomhetens kvalitet.

EFQM-modellen er ett av flere slike verktøy. Modellen er helhetlig i den forstand at den favner hele virksomheten, det vil si hvilke virkemidler som settes inn, hvilke resultater som oppnås og sammenhengen mellom virkemidler og resultater.

Modellen ble opprinnelig utviklet for private sektor, og den er lite utbredt i offentlig sektor i Norge. I for eksempel Danmark og Storbritannia benyttes den derimot av en rekke offentlige virksomheter.

Målet med vårt prosjekt er å beskrive bruken av EFQM-modellen i offentlige virksomheter. En fullstendig kartlegging av bruk av modellen i Norge er ikke mulig da det ikke finnes noen fullstendig oversikt over hvem som bruker modellen. Samtidig er det mange som driver kvalitetsarbeid etter inspirasjon av modellen eller tilpasser den til egen organisasjon uten å bruke benevnelsen EFQM.

Gjennom eksemplene illustreres at EFQM-modellen er et verktøy som kan tilpasses den enkelte virksomhet både etter hvilken hensikt den har med kvalitetsarbeidet, hvilken kompetanse som finnes i organisasjonen og hvor mye ressurser som settes av til å evaluere virksomheten. Den vanligste måten å anvende modellen på er til vurdering og beskrivelse av egen virksomhet. På denne måten blir virksomhetene oppmerksomme både på hvilke sterke sider de har, og ikke minst hvor de bør sette i verk tiltak for å bli bedre.

Statskonsult drøfter om EFQM-modellen er egnet til bruk i offentlig sektor. Alt i alt mener Statskonsult at EFQM-modellen kan være et godt forbedringsverktøy for offentlige virksomheter i Norge. For offentlig forvaltning kan modellen også fungere som et kommunikasjonsverktøy; et felles begrepsapparat er viktig både for dialogen internt i en virksomhet og i styringsdialogen med overordnet virksomhet.

Etter vår vurdering er det sider ved modellen som kan være problematiske. En mulig svakhet er faren for å legge for mye vekt på å lage rutiner og skaffe dokumentasjon på alle prosesser framfor å prioritere virksomhetens sentrale oppgaver. Det er en viktig utfordring for ledelsen å forhindre dette. Begrepene som benyttes er dessuten tilpasset privat sektor og kan virke fremmede for offentlige virksomheter. Erfaringene viser imidlertid at dette problemet forsvinner når virksomhetene tilpasser eller "oversetter" modellen til eget bruk.

På bakgrunn av erfaringene fra arbeidet med prosjektet gir Statskonsult noen anbefalinger om hva sentrale myndigheter og virksomhetene selv bør gjøre hvis EFQM-modellen skal tas i bruk.

Myndighetene bør – etter mønster fra Storbritannia – legge til rette for bruk av modellen, blant annet ved å utarbeide introduksjons- eller veiledningspakker.

De virksomheter som vurderer å ta i bruk EFQM-modellen, bør

- sørge for solid forankring i ledelsen
- tilpasse modellen til virksomheten – ikke omvendt
- gi opplæring i modellen
- bruke dokumentasjon som allerede finnes
- stole på egne krefter
- gjøre de ansatte kjent med resultater av arbeidet underveis
- la ulike deler av virksomheten delta i egenvurderingen
- følge opp forbedringsområdene

Statskonsult vil understreke at EFQM-modellen er ett av flere virkemidler som kan benyttes for å forbedre kvaliteten. Det finnes flere andre verktøy som enten kan erstatte eller supplere modellen. Endelig vil vi presisere at om virksomhetene skal nå målet om bedre kvalitet, må kvalitetstiltak være forankret i virksomhetenes ledelse.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

Dette prosjektet ble satt i gang delvis som en følge av etterspørsel fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og delvis etter initiativ fra Statskonsult selv. I likhet med andre land har det i Norge vokst fram et behov for å finne gode verktøy for at offentlige virksomheter skal kunne vurdere kvaliteten på egne tjenester, og på grunnlag av dette forbedre organisasjonen.

Statskonsult ble i tildelingsbrevet for 2001 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementets bedt om å *bidra til at forvaltningen tar i bruk styringsverktøy som fremmer brukerorientering i statsforvaltningen, som for eksempel den europeiske kvalitetsmodellen (EFQM), benchmarking/sammenlignende analyser og balansert målstyring.*

EFQM-modellen¹ er et verktøy for egevaluering av virksomheter. Modellen består av ni kriterier som beskriver alle elementer som inngår i en virksomhet. Kriteriene fungerer som målepunkter som kan fortelle noe om kvaliteten til den enkelte virksomhet.

Kvalitet og arbeidsmåter i forvaltningen inngår i regjeringens fornyelsesprogram for offentlig sektor. I lys av arbeidet for å forbedre og effektivisere offentlig sektor er det viktig å bistå forvaltningen i arbeidet med å få til endring og forbedring på tvers av tradisjonelle sektorgrenser. Videre er det viktig å foreslå og utvikle insentiver som kan bidra til nytenkning og effektivisering.

Statskonsult har tidligere utredet benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor². Her ble EFQM-modellen presentert, og det ble anbefalt å vurdere modellen som utgangspunkt for forbedringsarbeid i offentlig sektor.

Slik Statskonsult vurderer det, vil arbeid med kvalitet og kvalitetsmodeller innenfor offentlige virksomheter øke i tiden framover. Dette begrunner vi blant annet med erfaringer fra andre land, herunder våre nærmeste naboland.

1.2 Mål for prosjektet

Opprinnelig var et av prosjektets mål å kartlegge bruken av EFQM-modellen i offentlig sektor. Det har senere vist seg svært vanskelig å skaffe til veie en fullstendig oversikt over utbredelsen av EFQM-modellen i offentlig sektor. Dette målet er derfor begrenset til å

- illustrere bruk av EFQM-modellen i offentlige virksomheter gjennom eksempler.

¹ Den europeiske kvalitetsmodellens egentlige navn er Business Excellence Model. Den ble utviklet i regi av European Foundation for Quality Management (EFQM) og omtales derfor i mange sammenhenger som EFQM-modellen. I denne rapporten vil modellen omtales som EFQM-modellen.

² Statskonsult Rapport 1999:5 Benchmarking som begrep og metode.

Den neste målsettingen som var å fortolke og ”oversette” modellen for anvendelse i norsk offentlig sektor, er operasjonalisert til å

- drøfte ulike anvendelser av modellen i offentlig sektor.

I forlengelsen av drøftingen har vi også som mål å

- gi noen anbefalinger om hva sentrale myndigheter og virksomheter bør gjøre hvis EFQM-modellen skal tas i bruk.

Endelig er det et mål med prosjektet å

- bygge opp kompetanse i Statskonsult om EFQM-modellen slik at vi kan bistå statsforvaltningen med å ta i bruk kvalitetsmodeller.

1.3 Undersøkellesopplegg og datagrunnlag

I arbeidet med denne rapporten har vi valgt en kvalitativ tilnærming, og vi har benyttet dokumentstudier, intervjuer, kurs og konferanser for å skaffe til veie data om EFQM-modellen og dens utbredelse i offentlig sektor.

Vi innledet undersøkelsen med å kontakte Norsk Forening for Kvalitet og Lederskap, NFKL³. Et av prosjektetgruppens medlemmer gjennomførte et opplæringskurs om EFQM-modellen i regi av NFKL. Dette for å ha et teoretisk fundament å basere det videre arbeidet på.

Av skriftlige kilder har vi studert litteratur om kvalitetsmodeller generelt, men i første rekke om EFQM-modellen spesielt. Kvalitet er et omfattende og vidt tema som det finnes utallige kildehenvisninger til, og innenfor temaet EFQM-modellen er kildehenvisningene dessuten lite systematisert. Dette kan blant annet skyldes at mange virksomheter driver kvalitetsarbeid etter modellen uten å bruke benevnelsen EFQM.

Vi har intervjuet bare et fåtall offentlige virksomheter. Dette har sammenheng både med at kvalitetsutvikling er lite utbredt innenfor offentlig sektor, at EFQM-modellen ikke er særlig kjent, og sist, men ikke minst at det ikke eksisterer noen samlet oversikt eller henvisning til hvem som benytter modellen.

I helsesektoren har kvalitetsarbeid vært på dagsorden i flere år. Flertallet av virksomhetene vi har intervjuet er derfor fra denne sektoren. I tillegg til enkelte statlige virksomheter har vi besøkt en av kommunene som har anvendt EFQM-modellen.

For å supplere datamaterialet har vi hatt telefonsamtaler med flere virksomheter som enten benytter eller har benyttet EFQM-modellen og har også disse stedene fått verdifull informasjon.

³ Norsk Forening for Kvalitet og Lederskap, NFKL, endret i mai 2001 navn til Excellence Norway. For enkelhets skyld benytter vi her forkortelsen NFKL.

I regi av EU er det utviklet en forenklet variant av EFQM-modellen, kalt Common Assessment Framework (CAF). I Arbeids- og administrasjonsdepartementets handlingsplan for fornyelse av offentlig sektor, *Skrutt på veien*, heter det at *Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil tilpasse og prøve ut kvalitetsmodellen CAF i løpet av våren 2001. Erfaringene skal danne grunnlag for departementets videre oppfølging av saken høsten 2001.* På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomførte Statskonsult i juni 2001 en utprøving av CAF på to statlige virksomheter. Da modellen i det store og hele tilsvare EFQM-modellen, bygger vi våre vurderinger også på dette datamaterialet.

Av annen kompetanseoppbygging kan nevnes at prosjektgruppen har deltatt på konferansen *Excellence 2001 Learning together* i Manchester. Som et ledd i den britiske regjeringens *Modernising Government*-program arrangeres det årlige konferanser for offentlige virksomheter. Tema for årets konferanse var *EFQM- eller Excellence-modellen*. På konferansen deltok mer enn 400 personer fra et bredt spekter av offentlige virksomheter.

I Storbritannia intervjuet vi samtidig representanter for British Quality Foundation (BQF), London Excellence (lokalavdeling av BQF) og Department for Education and Employment (Utdannings- og arbeidsdepartementet). BQF er nært knyttet til Cabinet Office (som på mange områder tilsvare Statsministerens kontor). Informanten fra BQF var utlånt fra Cabinet Office for å bistå offentlige og frivillige virksomheter i kvalitetsarbeid generelt og om EFQM-modellen spesielt. Slik fikk vi også god informasjon om den historiske bakgrunnen for og regjeringens innsats i forbindelse med EFQM-modellen.

1.4 Rapportens innhold

I kapittel 2 presenterer vi EFQM-modellen og beskriver kort kriteriene som inngår i den, hvilke formål modellen kan ha og hvilke teknikker som kan benyttes i evalueringen av egen virksomhet.

Første del av empirien som følger i kapittel 3, redegjør for modellens utbredelse i Norge og Storbritannia, og vi skisserer enkelte andre kvalitetsforbedringsverktøy. Kapittel 4 inneholder de ulike funnene vi har gjort systematisert etter hvilket formål virksomhetene har hatt med EFQM-modellen.

På bakgrunn av de foregående kapitlene og sett i lys av at EFQM-modellen er utviklet for privat sektor, vurderer vi i kapittel 5 hvorvidt og hvordan modellen er egnet til bruk i offentlig sektor i Norge.

Kapittel 5 avsluttes med noen anbefalinger om hva sentrale myndigheter kan gjøre for å tilrettelegge for bruk av modellen og hva den enkelte virksomhet bør legge vekt på hvis modellen skal anvendes.

2 Presentasjon av EFQM-modellen

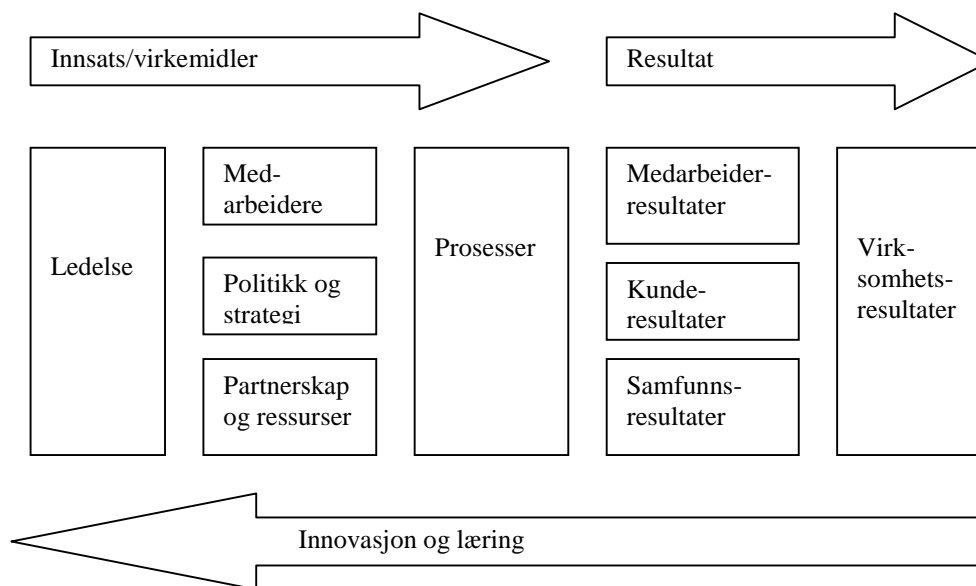
2.1 Innledning

Den europeiske kvalitetsmodellen, Business Excellence Model eller EFQM-modellen vi omtaler den som, ligger til grunn for mye kvalitetsarbeid både i privat og offentlig sektor i Europa. Modellen, som ble utviklet i regi av European Foundation for Quality Management (EFQM)⁴, bygger først og fremst på erfaringer fra 200 private virksomheter i ulike land i Europa. Fordi modellen er erfaringsbasert, skal man ved å benytte den være bedre i stand til å identifisere hva som kjennetegner og skaper en god virksomhet. I tillegg til kunnskapen som er hentet inn fra ulike virksomheter, er EFQM-modellen inspirert av kvalitetsmodeller utviklet blant annet i Japan og USA.

2.2 Modellens struktur

I motsetning til flere andre kvalitetsverktøy er EFQM-modellen ment å omfatte alle aspekter i en virksomhet. Figur 1 illustrerer hvilke hovedelementer som i henhold til EFQM-modellen inngår i enhver virksomhet.

Figur 1: EFQM-modellen



Kriteriene er delt inn i to hovedgrupper, virkemidler og resultater. Virkemidlene beskriver innsatsfaktorene, det vil si hva og hvordan man tilfører virksomheten ressurser i form av ledelse, medarbeidere osv. Resultatene beskriver hva som har kommet ut av disse virkemidlene eller innsatsfaktorene, for eksempel hva ulike tiltak overfor de ansatte har resultert i. Modellen forutsetter at såvel planlegging, utforming og utøving som formidling av virkemidlene er bestemmende for hvilke resultater virksomheten oppnår – både internt og eksternt.

⁴ European Foundation for Quality Management, EFQM, er en sammenslutning av ulike virksomheter, hvis formål opprinnelig var å styrke europeiske virksomheters konkurranseevne gjennom en forsterket innsats på kvalitetsutvikling. Målet var å utvikle en felles strategisk referanseramme for arbeidet med total kvalitet.

Det finnes ikke noe ”fasitsvar” på hvordan en virksomhet kan oppnå gode resultater, men noen prinsipper er grunnleggende. Virksomheten må være resultatorientert, den må ha kunde- eller brukerfokus, lederskapet må være målrettet, og ledelse må skje gjennom prosesser og fakta. En annen viktig forutsetning for å oppnå gode resultater er at medarbeidernes utvikling sikres, for eksempel gjennom opplæring og involvering i virksomheten. Samarbeid med eksterne partnere og ansvaret overfor samfunnet må også ivaretas. Alle de nevnte prinsippene er viktige forutsetninger for å oppnå best mulige resultater i forhold til det som er virksomhetens egentlige målsettinger eller nøkkelresultater.

Modellen er altså bygget opp omkring at det er en sterk sammenheng mellom innsats og resultater. Intensjonen er at modellen skal fungere som en kommunikasjons- og forklaringsmodell. Etter å ha gjennomgått organisasjonen ved hjelp av de ni kriteriene, skal virksomheten ha tilegnet seg kunnskap om sterke og svake sider. I neste fase skal denne lærdommen omsettes i praktiske tiltak, for eksempel ved at det prøves ut nye virkemidler eller at virkemidlene utformes på en annen måte enn tidligere.

Alle typer virksomheter skal kunne anvende EFQM-modellen. Hele organisasjonen og alle dens aktiviteter kan beskrives innenfor de ni kriteriene som modellen består av. Kriteriene skal fungere som målepunkter som en virksomhet kan vurderes etter. Høy kvalitet er ifølge modellen å ha gode metoder, bred forankring og gode resultater innenfor de ni kriteriene. Enten det velges å gi poeng for de ulike kriteriene eller det gjøres en mer generell vurdering, vil modellen bidra til å sette fokus på virksomhetens sterke sider og hvilke områder som trenger å forbedres.

2.3 Modellens kriterier

Virkemiddelkriteriene består av lederskap, medarbeidere, policy og strategi, samarbeidspartnere og andre ressurser og prosesser. Resultatkriteriene skal gi et bilde av hva virksomheten oppnår, både internt i organisasjonen og eksternt overfor kundene eller brukerne. Dette vil med andre ord si hvilke resultater som framkommer i forhold til medarbeidere, kunder/brukere, samfunnet og virksomhetens nøkkelområder. Resultater på nøkkelområder består av de produkter eller tjenester som er virksomhetens offisielle formål, med andre ord hva virksomheten oppnår i forhold til planlagte resultater.

Disse kriteriene eller elementene er grunnleggende for enhver organisasjon. I tilknytning til hovedkriteriene består modellen av 32 utdypende underkriterier, som kan bidra til å fastsette og forstå hvor virksomheten befinner seg. Til hvert delkriterium er det beskrevet en rekke eksempler for å illustrere hva som kan ligge under hvert enkelt av disse⁵.

⁵ For en fullstendig beskrivelse av hoved- og delkriteriene i modellen vises til publikasjon fra NFKL (Excellence Norway).

A. Virkemidler

Lederskap

En virksomhets lederskap dreier seg om hvordan ledere utvikler og legger forholdene til rette for å nå virksomhetens mål. Dette handler blant annet om hvordan ulike forhold som kan bidra til at virksomheten lykkes i å nå målene sine, utvikles og implementeres fra ledelsens side. Det er viktig å se på i hvilken grad ledelsen er personlig involvert i dette arbeidet, herunder hvordan det gis motivasjon, støtte og anerkjennelse til medarbeiderne.

Policy og strategi

Policy og strategi kan defineres som hvordan en organisasjon søker å oppnå virksomhetens mål gjennom en klar strategi som er basert på interessentenes⁶ ønsker og behov.

Medarbeidere

I vurderingen av dette virkemiddelkriteriet er det to forhold som legges til grunn – hvordan medarbeidernes kunnskaper og potensialer blir tatt vare på og utviklet, og hvordan virksomheten planlegger prosesser som kan ivareta disse tiltakene på en effektiv måte.

Samarbeidspartnere og andre ressurser

Dette kriteriet handler om hvordan samarbeidet med eksterne partnere planlegges og styres, og – tilsvarende – hvordan de interne ressursene ivaretas for å støtte opp om virksomhetens mål og strategi.

Prosesser

Arbeidsprosessene i en virksomhet skal vurderes i forhold til hvordan de utformes, gjennomføres og ledes. Også for en virksomhets arbeidsprosesser skal hensikten være å støtte opp om mål og strategi. Dette for å tilfredsstille og øke verdien av virksomhetens aktiviteter for brukerne og andre interessenter.

B. Resultater

Kunder/brukere

Det vesentlige i dette kriteriet er hva virksomheten oppnår i forhold til eksterne kunder eller brukere. I tillegg til å måle kundens eller brukerens opplevelse og oppfatninger, inneholder modellen forslag til indikatorer som kan måle hvilket helhetsbilde, syn på produkter og tjenester og lojalitet virksomheten tilkjenner.

Medarbeidere

Resultater i forhold til medarbeidere dreier seg om hva virksomheten oppnår i forhold til sine ansatte. Dette innebærer blant annet hvordan medarbeiderne oppfatter og opplever at virksomheten gir motivasjon til sine ansatte. Motivasjonen kan være knyttet til karrieremuligheter, ansvar, medvirkning, anerkjennelse og utdanning. Videre dreier kriteriet seg om hvor tilfredse medarbeiderne er med hensyn til HMS (helse, miljø og sikkerhet), lønn og forhold til kolleger. Modellen inneholder forslag til ulike indikatorer som kan måle de nevnte forholdene.

⁶ Interessenter er en betegnelse for alle aktører som på en eller annen måte har interesser knyttet til hva en virksomhet foretar seg, for eksempel ansatte, brukere og samfunnet.

Samfunnet

Ved hjelp av dette kriteriet skal virksomheten vurdere hva den oppnår i forhold til det lokale, nasjonale og internasjonale samfunn. Samfunnets opplevelse av virksomheten kan for eksempel måles gjennom i hvilken grad virksomheten opptrer som ansvarlig, om den deltar i lokalsamfunnet, om den utfører aktiviteter for å redusere og forebygge plager og skader fra virksomhetens aktiviteter og om det rapporteres om aktiviteter for å bevare og opprettholde ressurser. Modellen gir forslag til indikatorer som kan benyttes for å forstå og forbedre slike ytelser og til å forutsi samfunnets oppfatning av virksomheten.

Nøkkeldområder

Hva virksomheten oppnår i forhold til sine planlagte resultater, kan måles gjennom nøkkelresultater av økonomisk art (for eksempel tjenesteproduksjon, regnskapsresultat) og tilsvarende resultater av ikke-økonomiske art (for eksempel brukertilfredshet, oppfyllelse av lover og regler).

2.4 Ulike formål med modellen

EFQM-modellen kan anvendes i ulike sammenhenger og med ulikt ambisjonsnivå. Videre kan den brukes som et éngangs diagnoseverktøy eller som et verktøy i den løpende styringen.

Første steg for en virksomhet vil være å ta standpunkt til hva som søkes oppnådd ved hjelp av modellen – dvs. hva hensikten eller formålet er. Vi skal her liste opp noen viktige formål med å bruke EFQM-modellen.

For det første gir modellen et *grunnlag for å beskrive og vurdere en virksomhet*. Gjennom evalueringsprosessen kan sterke sider og forbedringsområder identifiseres.

Et annet formål kan være å bruke modellen som *basis for virksomhetens styringssystem*. For eksempel kan styringsdokumentene utformes etter mønster av modellen. Andre anvendelsesområder er som del av virksomhetens internkontroll eller i utforming av ledelseskriterier.

I noen sammenhenger blir EFQM-modellen trukket fram i forbindelse med konkurranseeksponering. Dette fordi den kan gi grunnlag for *sammenligning* (benchmarking) av virksomheter. Sammenligningen kan foretas på tvers av bransjer, sektorer og landegrensler, og den kan avgrensnes til ett eller noen av områdene i modellen. Ved bruk av modellen til sammenligning forutsettes det imidlertid at modellen benyttes i en rendyrket form og at evalueringsmetoden som benyttes omfatter en form for scoring eller poenggiving.

En fjerde hensikt med modellen kan være som *utgangspunkt for deltaking i konkurranse om kvalitetspriser*. Både den europeiske og den norske kvalitetsprisen forutsetter at virksomheten er evaluert etter EFQM-modellen.

De forskjellige formålene med å bruke EFQM-modellen som vi her har beskrevet, utdypes og illustreres med eksempler fra offentlig sektor i Norge i kapittel 4.

2.5 Ulike teknikker for evaluering av en virksomhet

Når en virksomhet skal ta i bruk EFQM-modellen, har den bruk for en metode eller teknikk både til å kartlegge og beskrive nåværende status og til å identifisere styrker og svakheter. Alle metodene som benyttes har til felles at de er basert på egenevaluering. Selv om ekstern bistand i noen tilfeller trekkes inn, er det virksomhetens vurdering av seg selv som er det fundamentale.

I noen grad har valg av egenevaluering metode sammenheng med hvilket formål virksomheten har med å bruke EFQM-modellen. Valget kan også avhenge av virksomhetens størrelse, erfaring eller ”modenhet” i kvalitetsarbeid, motivasjon og interesse blant de ansatte, og sist, men ikke minst, ledelsens engasjement og involvering i prosessen. Uansett må en virksomhet ha klart for seg at forskjellige tilnærminger gir forskjellige gevinster med tilhørende risiko. I tillegg til ulike gevinster varierer det hvilken arbeidsbelastning som er knyttet til de enkelte metodene og hvor lang tid gjennomføring av prosessen tar.

De ulike teknikkene for egenevaluering varierer fra å gi en rask og bred oversikt til mer kompliserte metoder som gir betydelig detaljkunnskap om de underliggende prosessene i en virksomhet. I det følgende vil vi beskrive noen av de vanligste teknikkene en virksomhet kan benytte ved evaluering etter EFQM-modellen.⁷

Den minst ressurskrevende teknikken er *spørreskjemametoden*. Til hvert av hovedkriteriene stilles det opp alternative svar, for eksempel i form av *ja/nei* eller som en skala fra *påbegynt*, eller *i gang* til *oppnådd*. Blant fordelene kan nevnes at metoden er rask, lett å bruke, involverer mange medarbeidere og spørsmålene kan tilpasses den enkelte virksomhet. Metodens svake sider er at kvaliteten på vurderingen avhenger av at spørsmålene er relevante, at det ikke kommer fram hvorfor det svares som det gjør, og at metoden ikke åpner for sammenligning med andre.

Når *matriseskjemametoden* skal benyttes, stilles det for hvert av kriteriene i modellen opp en serie av *ferdige svar eller erklæringer* om hvor virksomheten befinner seg. Svaralternativene måles på en skala, for eksempel fra en til ti. At svaralternativene er gitt, er en klar fordel. Metoden er dessuten til hjelp for å få en praktisk forståelse av hva kriteriene innebærer. På den andre siden er det vanskelig å identifiseres svake og sterke sider, og heller ikke denne metoden tillater sammenligning med andre.

En mer arbeidskrevende metode er *idédugnadmetoden*. Lederteamet i enheten som skal utføre egenevalueringen, får ansvaret for å samle inn data for å dokumentere hva virksomheten har oppnådd og presenterer dette for medarbeiderne sine. Poenggiving og fastsettelse av hvor virksomheten befinner seg i forhold til innsats- og resultatområdene skjer gjennom en idédugnad, der både ledelsen og medarbeiderne deltar. Den viktigste fordelene med denne metoden er at lederteamet blir tvunget til å engasjere seg og til å komme fram til enighet. Videre kan metoden bidra til et større eierskap til resultater og forbedringsområder. Samtidig krever idédugnadsmetoden mye forberedelse og tilrettelegging, og det

⁷ Se vedlegg for illustrasjon av egenevaluering metoder i en norsk og en britisk virksomhet.

er en risiko for overvurdering av resultatene. Ifølge NFKL viser erfaring at det er nødvendig med ekstern bistand for å gjennomføre en slik prosess, noe som bidrar til å øke ressursinnsatsen.

Den mest avanserte metoden for egevaluering er *søknadsmetoden*. Søknadsmetoden innebærer at virksomheten skal produsere et 75 siders dokument i samsvar med en fastsatt standard som gjelder for søknad om den europeiske og den norske kvalitetsprisen. Det er imidlertid fullt mulig å evaluere en virksomhet etter søknadsmetoden uten å delta i konkurranse om kvalitetspriser.

Rapporten skal vurderes av en gruppe eksterne eksperter – et såkalt assessor-team⁸. Metoden avdekker en detaljert liste av sterke sider og områder som kan forbedres, og den gir virksomheten et gjennomarbeidet dokument fra kompetente rådgivere utenfra. På den andre siden innebærer bruk av eksterne aktører en risiko for at ledelsen involverer seg mindre og at assessorene ikke beskriver virksomheten i samsvar med virkeligheten. Søknadsmetoden er en ambisiøs og krevende metode som ikke anbefales benyttet som første forsøk på internevaluering – blant annet fordi den kan ”slite ut” virksomheten.

⁸ En assessor innebærer i denne sammenheng å være sertifisert i henhold til bestemte krav.

3 Kvalitet og kvalitetsmodeller i offentlig sektor

3.1 Kvalitetsforbedringsarbeid i norsk offentlig sektor

Kvalitetsforbedring er et begrep som kan omfatte en rekke ulike tiltak, systemer, modeller osv. Det er derfor vanskelig å beskrive presist hvor utbredt kvalitetsforbedringsarbeid er i norsk offentlig sektor da det vil avhenge av hvilken definisjon som legges til grunn.

Så vidt vi har erfart, finnes det ikke noe materiale som gir en oversikt over utbredelsen av ulike kvalitetstiltak i statlig sektor. Denne konklusjonen underbygges i en rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet om kvalitetstiltak i staten⁹.

Uten å kunne vise til eksakte tallstørrelser, kan vi likevel med rimelig grad av sikkerhet slå fast at bruk av kvalitetsmodeller er lite utbredt i staten. EFQM-modellen benyttes kun av noen få statlige virksomheter. I noen virksomheter – særlig i sykehus – later kvalitetsarbeid til å ha fått et visst fotfeste, mens bruken av kvalitetsmodeller andre steder er lite utbredt.

Andre kvalitetstiltak er balansert målstyring, sertifisering etter ISO-standarder og serviceerklæringer. I avsnitt 3.3 beskriver vi hva disse kvalitetstiltakene består i. Tiltakene benyttes i varierende grad i statlige virksomheter.

Vi kjenner kun til et fåtall statlige virksomheter i Norge som benytter balansert målstyring¹⁰. Sertifisering etter ISO-standarder vurderer vi mer som et verktøy for kvalitetskontroll enn for kvalitetsforbedring. Mange virksomheter i staten bruker imidlertid ISO-standardene eller tenkningen som utgangspunkt uten å søke sertifisering.

Sommeren 1998 ba regjeringen statlige virksomheter om å utvikle serviceerklæringer innen utgangen av 2000. Hittil har 80 prosent av statlige virksomheter utviklet serviceerklæringer.

Når det gjelder kvalitetsforbedringsarbeid i kommunesektoren, viser en undersøkelse foretatt av Rogalandsforskning i 2000¹¹ at nær halvparten av alle kommunene og fylkeskommunene har innført en eller flere modeller og metoder for å forbedre kvaliteten. Det dreier seg i hovedsak om bruk av serviceerklæringer, servicetorg, servicenettverk, etisk prosess, balansert målstyring og prosessforbedring (BPR¹²). Ifølge Rogalandsforskning er EFQM-modellen brukt i beskjedne grad i kommunesektoren. To kommuner oppgir å bruke modellen i stor grad, en kommune oppgir å bruke den i nokså stor grad,

⁹ Anne Marie Berg og Torunn Laudal: *Kvalitetsarbeid i staten*. Rapport 1/2001, Arbeidsforskningsinstituttet.

¹⁰ Statskonsults rapport 2001:23 *Balansert målstyring i offentlig sektor*.

¹¹ Jørgen Dragesæt: *Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner*. RF-2000/071 Rogalandsforskning.

¹² Business Process Reengineering.

mens ti kommuner oppgir at de bruker modellen i nokså liten grad. Hele 168 kommuner (eller nesten 80 prosent av de som har svart) oppgir svaret *vet ikke*.

Undersøkelsen viser at i underkant av 30 prosent av kommunene og fylkeskommunene som har svart, har organisert kvalitetsforbedringsarbeidet som et felles prosjekt for hele kommunen. Kommunenes kvalitetsforbedringsarbeid er vanligvis knyttet til løpende forbedringer i enkelte avdelinger eller enkeltstående prosjekter i en eller flere avdelinger eller etater. Rogalandsforskning konkluderer likevel med at kvalitetsforbedringsarbeidet i hovedsak skjer integrert og samordnet på tvers av sektorene, og at det ikke peker seg ut enkelte sektorer eller tjenestoområder som ligger i front.

Rapporten viser også at det hovedsakelig er to typer problemer som gjør seg gjeldende i kvalitetsarbeidet i kommunene. Det ene er manglende tid til denne typen arbeid, og det andre er at modellene for kvalitetsforbedring er for dårlig tilpasset kommunesektoren.

3.2 Erfaringer med bruk av EFQM-modellen i offentlig sektor i Storbritannia

I motsetning til i Norge er EFQM-modellen svært utbredt som forbedringsverktøy i offentlig sektor i Storbritannia. Så vel EFQM-modellen som flere andre kvalitetsforbedringsverktøy benyttes i relativt stor grad i offentlig sektor.

I Storbritannia har de sentrale myndigheter (Cabinet Office) siden midten av 90-tallet aktivt gått inn for og lagt til rette for at offentlig sektor skal ta EFQM-modellen i bruk. Cabinet Office har utarbeidet en egen startpakke med informasjon om modellen, oversikt over kurstilbud, henvisning til eksempler og oversikt over konsulentfirmaer som tilbyr bistand til en fastsatt pris etter avtale med myndighetene. Sentrale myndigheter arrangerer konferanser og workshops, og det er opprettet en egen database til bruk for benchmarking¹³.

En undersøkelse foretatt i 2000 av PriceWaterhouseCoopers på oppdrag fra Cabinet Office viser at 44 prosent av offentlige virksomheter benytter EFQM-modellen. Hvilket nivå virksomhetene befinner seg på i bruk av modellen, varierer imidlertid fra å være i startfasen, underveis og til å befinne seg på et avansert nivå. Flertallet av virksomhetene benytter dessuten modellen bare i en begrenset del av virksomheten.¹⁴ Når det gjelder formål, er det mange virksomheter som bruker EFQM-modellen som basis for effektivisering og utvikling og disse virksomhetene har også erfaring med bruk av modellen over tid.

Modellen synes å være mest utbredt i politietaten, i departementene og i den lokale forvaltningen. I motsetning til i Norge, er modellen mindre utbredt i helsesektoren. Ifølge PriceWaterhouseCoopers' kartlegging benyttes modellen i

¹³ Mer informasjon om bruk av EFQM-modellen i benchmarkingssammenheng finnes i Statskonsult Rapport 1999:5 Benchmarking som begrep og metode

¹⁴ Mange offentlige virksomheter i Storbritannia er svært store og ofte lokalisert på flere steder.

90 prosent av politietaten
65 prosent av departementene
50 prosent av lokalforvaltningen
30 prosent av lokale utdanningskontorer
15 prosent av virksomhetene i helsesektoren

Fra 2000 lanserte EFQM en egen europeisk kvalitetspris for offentlig sektor. Første vinner var Inland Revenue i Skottland¹⁵ som mottok prisen etter 15 års systematisk innsats for å forbedre egen virksomhet.

Til tross for den entusiasme det naturlig nok skapte at en britisk (skotsk) virksomhet vant den europeiske kvalitetsprisen, er hovedinntrykket at de fleste offentlige virksomhetene i Storbritannia tilpasser EFQM-modellen til eget bruk og ikke benytter seg av den standardiserte søknadsmetoden med poenggiving.

Department for Education and Employment (DfEE) er eksempel på en virksomhet som har tilpasset modellen. DfEE er svært stort og har mange underliggende virksomheter. Departementet har nylig opprettet en egen enhet med fire ansatte som skal drive rådgivning og veiledning på kvalitetsområdet overfor hele sektoren, og som i tillegg har ansvar for EFQM-gjennomføringen i selve departementet. Alle ansatte i kvalitetsenheten har gjennomgått kurs om bruk av EFQM-modellen og er godkjente som assessorer (se fotnote 8). Ettersom departementet selv besitter kompetanse, har de ikke sett behov for å trekke inn eksterne konsulenter i sitt arbeid med EFQM-modellen.

DfEE har utarbeidet sin egen egevalueringspakke basert på EFQM-modellen. Verktøyet er tilpasset sektoren og det er gjort enklest mulig slik at terskelen for å ta modellen i bruk skal være lav. Målsettingen er at alle enheter i departementet skal gjennomføre en egevaluering som grunnlag for å foreta forbedringer. Et viktig poeng er at det skal kunne foretas sammenligninger internt i departementet – i tillegg til at det skal være mulig å kunne sammenligne seg med undervisningssektoren i andre land.

3.3 EFQM-modellen og andre forbedringsverktøy

EFQM-modellen kan brukes sammen med andre kvalitetsverktøy eller modeller. Noen modeller, blant annet balansert målstyring, kan utfylle EFQM på en god måte. Andre modeller eller verktøy kan bidra til å oppfylle kriteriene i EFQM-modellen. Et forbehold er imidlertid at bruk av flere kvalitetsmodeller samtidig i en organisasjon kan gjøre det krevende å holde fokus samtidig som det også kan være ressurskrevende.

3.3.1 Balansert målstyring

Balansert målstyring er et styringsverktøy med særlig fokus på å koble strategi og tiltak i en virksomhet. Hensikten er at virksomhetens strategiske mål skal være synlige i ulike tiltak. Denne formen for virksomhetsstyring kalles balan-

¹⁵ Inland Revenue, Accounts Office Cumbernauld, Glasgow er et av to kontorer som har ansvar for skatteinnkreving i Storbritannia.

sert fordi den ikke bare fokuserer på økonomisk resultat, men også på andre områder (perspektiver) som har avgjørende betydning for at virksomheten skal nå sine mål. Vanlige områder å styre etter er interne prosesser, brukerhensyn og læring. Virksomheten må kunne balansere disse ulike hensynene i styringen.

Balansert målstyring er i hovedsak et verktøy for den løpende styringen av en virksomhet, mens EFQM-modellen kan fungere som et éngangs diagnoseverktøy. I organisasjonsgjennomgangen etter EFQM-modellen spørres det for eksempel om hvor langt virksomheten har kommet med å etablere en strategiprosess. I hvilken grad selve strategien er relevant, er ikke gjenstand for vurdering. Ved hjelp av balansert målstyring vil det derimot kunne vurderes om strategien er relevant i forhold til utfordringene virksomheten står overfor og om virksomheten evner å oppnå tilsiktede resultater. Det er en utbredt oppfatning at modellene kan utfylle hverandre¹⁶.

3.3.2 ISO-standarder

ISO-standardene er en form for kvalitetssikring. Kvalitetssikring i en virksomhet ved hjelp av ISO-standarder innebærer at det etableres prosedyrer for å kontrollere at virksomhetens tjenester eller produkter tilfredsstillende spesifiserte krav. ISO (International Organisation for Standardisation) har utviklet flere standarder for kvalitetssikring. Valg av standard vil avhenge av type virksomhet. Når en virksomhet har innført prosedyrer for kvalitetssikring i henhold til en av de ovennevnte standardene, kan de bli sertifisert i henhold til denne standarden.

Kvalitetssikringsstandarder gir – foruten å sikre kvalitet på tjenester og produkter – omfattende informasjon om interne prosesser i virksomheten. Dermed kan prosedyrer i et kvalitetssikringssystem dekke noen av kriteriene i EFQM-modellen.

3.3.3 Serviceerklæringer og ulike undersøkelser

En serviceerklæring er skriftlig informasjon om en tjeneste. Erklæringen skal formidle tjenestens innhold, omfang, kvalitet og pris samt brukerens rettigheter og plikter. Hensikten er at brukere skal få realistiske forventninger til den aktuelle tjenesten og at de som tilbyr tjenesten skal vite hvilket kvalitetsnivå de er forpliktet til å tilby.

Kriteriet *Samarbeidspartnere og andre ressurser* i EFQM-modellen handler blant annet om hvordan en virksomhet styrer samarbeidet med eksterne samarbeidspartnere. En serviceerklæring er et godt eksempel på hvordan samarbeidet med brukere gjennomføres i en offentlig virksomhet. Dokumentasjon på i hvilken grad en serviceerklæring etterleves, er relevant i forhold til kriteriet *Kunder/Brukere* i resultatdelen av EFQM-modellen. Her vil også brukerundersøkelser være relevante.

¹⁶ Se også Statskonsult Temahefte *Styring til besvær?* (2001)

Arbeidsmiljøundersøkelser og andre målinger av det interne arbeidsmiljøet er relevante i forhold til kriteriet *Medarbeidere* i resultatdelen av EFQM-modellen.

3.3.4 CAF

CAF (Common Assessment Framework) er utviklet innenfor EU som en felles, europeisk modell for kvalitetsvurderinger i offentlig sektor. Modellen skal brukes til egenvurdering og er i tillegg ment å skulle fungere som et rammeverk for kvalitetsarbeid i offentlig sektor innenfor EU, blant annet for å gjøre det mulig å sammenligne tjenester og virksomheter mellom land.

Modellen er bygget opp på samme måte som EFQM-modellen, strukturen er den samme og modellen inneholder de samme ni hovedkriteriene som EFQM-modellen. En nyanseforskjell er delkriteriene eller spørsmålene som i CAF er utformet med tanke på offentlig sektor.

Selv om CAF i noen sammenhenger presenteres som en selvstendig modell, kan den også ses som et introduksjonsverktøy, der virksomhetene kan avansere til høyere nivåer som EFQM-modellen eller andre avanserte verktøy for kvalitetsforbedring. Samtidig vil mange hevde at EFQM-modellen ikke behøver noen forenklet versjon, men at den kan brukes på ulike nivåer og i ulikt omfang allerede.

Statskonsult har prøvd ut CAF-modellen i samarbeid med de to statlige virksomhetene Stavanger Tolldistrikt og Statlig spesialpedagogisk støttesystem. I tillegg til at erfaringene fra samarbeidet med de to institusjonene er innlemmet i denne rapporten, er de blitt benyttet som innspill til Arbeids- og administrasjonsdepartementets oversettelse av CAF-modellen fra engelsk til norsk. Det foreligger nå en foreløpig versjon av CAF-publikasjonen¹⁷.

Publikasjonen er delt inn i to hoveddeler som skal være til hjelp for virksomheter som ønsker å benytte seg av modellen. Den ene utgjør retningslinjer (praktiske råd) for hvordan CAF skal brukes, og den andre er gjennomgang av de ni kriteriene i modellen. I departementets forord til den norske versjonen heter det at *Det er mange ulike kvalitetsmodeller på markedet. AAD har ikke tatt noen bestemt stilling til særlig å anbefale den ene eller andre modellen. CAF må således kun betraktes som et forslag til hvordan offentlige virksomheter kan "gå løs på kvalitetsproblematikken"*.

¹⁷ The Common Assessment Framework, CAF. En kvalitetsmodell for offentlig sektor. Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001.

4 Erfaringer med bruk av EFQM-modellen som redskap i kvalitetsforbedringen

4.1 Innledning

Som beskrevet i kapittel 2, kan EFQM-modellen anvendes til flere formål. I dette kapitlet skal vi presentere noen av de måtene EFQM-modellen kan benyttes på og illustrere dette med eksempler fra norsk forvaltning. Erfaringene viser at de viktigste formålene med modellen er å benytte den til virksomhetsvurdering, som grunnlag for styringssystemet i virksomheten, som ledelsesverktøy, som verktøy for sammenligning og som utgangspunkt for søknad om kvalitetspriser.

4.2 EFQM-modellen som verktøy for virksomhetsvurdering

Den vanligste måten å bruke modellen på er som verktøy for vurdering av virksomheten. Virksomheten evalueres da i forhold til kriteriene i EFQM-modellen, og dette kan gjøres ved hjelp av ulike egevalueringsteknikker, eventuelt med bistand fra eksterne konsulenter. Erfaringene fra både norsk og britisk offentlig sektor viser at poenggiving bare benyttes unntaksvis. Eksemplene på virksomheter som bruker modellen til virksomhetsvurdering, er systematisert etter hvilken egevalueringsteknikk de har benyttet.

4.2.1 Egevaluering

EFQM er først og fremst kjent og benyttet som en modell som kan brukes til å vurdere egen virksomhet. Det er derfor utviklet en rekke ulike verktøy som hjelpemiddel for en slik egevaluering (jamfør kapittel 2.5). Det betyr at virksomheten for eksempel kan velge å foreta en enkel, relativt lite ressurskrevende egevaluering ved hjelp av et veiledningshefte med spørsmål knyttet til de ulike kriteriene eller bruke IT-basert verktøy i en omfattende gjennomgang med detaljert poenggiving.

Flere virksomheter velger likevel å utvikle sine egne tilpassede verktøy til egevalueringen. Dette har vi sett eksempler på både i Norge og Storbritannia. Ettersom hovedtyngden av alle egevalueringsteknikker som finnes primært er utviklet for privat sektor, finner mange offentlige virksomheter det formålstjenlig å lage sine egne maler for egevalueringen. Det betyr at spørsmålene kan tilpasses så de blir mer gjenkjennelige for virksomheten eller fagområdet. Når hensikten er begrenset til å vurdere egen virksomhet, er det også en mulighet å justere selve modellen for eksempel etter hvor stor vekt som tillegges de ulike kriteriene.

Eksempel: Fylkeslegen i Nord-Trøndelag

Fylkeslegen i Nord-Trøndelag er et av fylkeslegekontorene som har brukt EFQM-modellen i eget forbedringsarbeid. Som et ledd i satsingen på kvalitet i helsesektoren arrangerte Statens helsetilsyn på slutten av 1990-tallet kurs i total

kvalitetsledelse – herunder EFQM-modellen, – for alle landets fylkesleger. Eksterne konsulenter ble trukket inn som bistandsyttere i dette arbeidet. Selv om Statens Helsetilsyn har vært klare i sin anbefaling overfor fylkeslegekontorene om å bruke EFQM- og andre kvalitetsmodeller, er det ikke stilt absolutte krav om bruk av modellene.

Fylkeslegen i Nord-Trøndelag er et eksempel på en virksomhet som har tatt EFQM-modellen i bruk uten bistand fra konsulenter. Alle fylkeslegekontorene har en egen kvalitetsrådgiver som er ansatt primært for å drive kvalitetsutviklingsarbeid overfor kommunene (primærhelsetjenesten). I Nord-Trøndelag gikk kvalitetsrådgiveren også aktivt inn i arbeidet med kvalitetsutvikling internt.

I første omgang så fylkeslegekontoret seg tjent med å utarbeide et eget arbeidshefte som grunnlag for egevalueringen av virksomheten. Dette ble vurdert som viktig for å engasjere alle ansatte. Språkbruken i EFQM-dokumentene ble ”oversatt” til begreper som er mer kjente i offentlig sektor. I tillegg ble det laget et arbeidshefte spesielt tilpasset fylkeslegekontorets virksomhet.

Ettersom fylkeslegekontoret i Nord-Trøndelag er en liten virksomhet (17 ansatte), deltok samtlige i arbeidet med egevalueringen. Tre arbeidsgrupper ble nedsatt, og selve evalueringen ble foretatt i to faser; først en gjennomgang av virkemiddelsiden og deretter av resultatsiden. Arbeidsgruppene skulle komme fram til en omforent vurdering som siden ble behandlet i fellesmøter.

Hensikten med egevalueringen var primært å finne konkrete forbedringsområder. Disse forbedringsområdene er fulgt opp i ordinære styringsdokumenter. For fylkeslegen har evalueringen også resultert i utarbeidelsen av en kvalitetshåndbok og en oppdatert organisasjonsplan. En ny evaluering er planlagt, men ikke vedtatt.

Fylkeslegen i Nord-Trøndelag har ikke benyttet seg av poenggivning og har heller ikke følt noe behov for å sammenligne seg med andre virksomheter. Målet har hele tiden vært å finne forbedringsområder i egen virksomhet, og det har vært viktig at intern satsing må gi eksterne gevinster.

4.2.2 Bistand fra eksterne konsulenter

Selv om EFQM-modellen primært er et verktøy for egevaluering, finner mange virksomheter det hensiktsmessig å benytte ekstern bistand. Hensikten kan enten være å få bistand til å lære å gjennomføre evalueringen på egenhånd eller virksomheten kan ønske generell bistand til å foreta en organisasjonsgjennomgang. Hvis gjennomgangen foretas helt og holdent av eksterne konsulenter, kan vi si at EFQM-modellen primært fungerer som et verktøy for konsulentene. Modellen vil imidlertid også danne grunnlaget for oppfølgingen av resultatene som virksomheten selv må foreta.

Eksempel: Norges Forskningsråd

I Norges Forskningsråd (NFR) har EFQM-modellen blitt brukt som utgangspunkt for vurdering av de ulike programområdene¹⁸ i rådet. NFR hadde bistand fra eksterne konsulenter i sine gjennomganger. Oppdraget til konsulentene var å foreta en vurdering av organisasjonen (det enkelte programområde) blant annet med tanke på å klargjøre organisasjonens forbedringspunkter. Ledelsen i NFR var kjent med EFQM-modellen, men det var konsulentene som valgte å benytte nettopp denne modellen som et analytisk verktøy i sin gjennomgang.

Bioproduksjon og foredling (BF) var det første programområdet som foretok en vurdering av egen virksomhet. Dette programområdet var preget av en del uro etter opprettelsen av NFR¹⁹. BF hadde særlig behov for å få vurdert seg selv i forhold til brukernes behov, og dette medførte konsentrasjon om resultatsiden i modellen. Den eksterne konsulenten var ansvarlig for gjennomføringen av prosessen og foretok intervjuer både med eksterne brukere (departementer, forskningsmiljøer og næringslivet) og med medarbeiderne. Alle grupper av medarbeidere var involvert og NFRs faste medarbeiderundersøkelser (hvert annet år) ga også viktige innspill til denne delen av vurderingen.

Konsulentene benyttet ikke poenggivning i sin gjennomgang, dvs. tallverdier på de ulike elementene i EFQM-modellen. Elementene i modellen ble brukt for å få et helhetlig perspektiv på virksomheten og for å klargjøre forbedringspunkter. NFR var lite opptatt av selve modellen, men ga uttrykk for at de opplevde den som et fornuftig verktøy for å få en vurdering av sin egen virksomhet.

På bakgrunn av gjennomgangen laget BF selv en forbedringsplan. Planen var tiltaksorientert, høyt prioritert og fordelt ansvar for de ulike oppfølgingspunktene. Dette arbeidet ble også integrert i de ordinære arbeidsplanene for NFR. Etter to år ble programområdet gjennomgått igjen ved hjelp av EFQM-modellen for å få en ny vurdering av tilstanden og for å kartlegge nye forbedringspunkter.

Hovedinntrykket vårt er at de ulike programområdene i Norges Forskningsråd har hatt nytte av organisasjonsgjennomgangene ved hjelp av EFQM-modellen og at dette har virket til å identifisere områder som måtte forbedres.

4.2.3 Kombinasjonen ekstern bistand og egevaluering

Vi har beskrevet hvordan en virksomheten kan tilpasse EFQM-modellen for å foreta en evaluering av seg selv, og hvordan eksterne konsulenter kan bruke modellen som grunnlag for en organisasjonsanalyse.

Det finnes også eksempler på at virksomhetene kombinerer egevaluering med ekstern bistand. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å bruke konsulenter til å tilrettelegge for en EFQM-prosess, til å drive kompetanseoppbygging i

¹⁸ Norges Forskningsråd er delt inn i åtte programområder.

¹⁹ Norges Forskningsråd ble opprettet i 1993 etter en sammenslåing av flere frittstående forskningsråd.

virksomheten eller til å verifisere resultatene av en egevaluering. Enkelte vil også ønske bistand i oppfølgingen av resultatene.

Eksempel: Bamble kommune

På bakgrunn av problemer med kommunens økonomi startet Bamble kommune i 1998 en prosess hvor målene var å

1. få balanse i økonomien
2. innføre kvalitetsutvikling
3. drive forbedringsarbeid

Bamble kommune ønsket å finne et godt verktøy for kvalitetsutvikling. Kommunen tok kontakt med Kommunenes Sentralforbund, flere konsulentfirmaer og Bedriftsøkonomisk Institutt (BI). BI ble med som faglig veileder og samarbeidspartner på kompetanseutvikling.

Ved hjelp av BI utarbeidet organisasjonen i 1998 en tilstandsbeskrivelse basert på innspill fra ledere og tillitsvalgte. På grunnlag av tilstandsbeskrivelsen ble det utarbeidet en rapport basert på EFQM-modellen. En av konklusjonene var at kommunen var virkemiddelorientert, men hadde lite dokumentasjon på resultater. EFQM-modellen ble vurdert som et nyttig verktøy som kommunen besluttet å satse på videre.

Kommunen startet med egevaluering for utvalgte ledergrupper. I denne fasen fikk kommunen bistad fra BI. Senere har kommunens egen kvalitetsrådgiver overtatt den eksterne veilederens rolle og oppgaver.

Bamble kommune erfarte at egevaluering gav et subjektivt bilde, men at den skapte konsensus på ledernivå. Kommunen benyttet ikke poenggivning, men syntes likevel at organisasjonsgjennomgangen avdekket sterke og svake sider.

Egevalueringene har blitt supplert med bruker- og medarbeiderundersøkelser. Et viktig resultat av disse undersøkelsene var at det ble klargjort hvem som var brukerne og hva de ulike fagavdelingene skulle levere.

Opprinnelig skulle EFQM innføres i hele kommunen, men konklusjonen var at dette ble for krevende og omfattende. EFQM blir derfor kun brukt som et strategisk verktøy – eventuelt til egevalueringer i ledergruppene. Ellers arbeider kommunen med å lage en forenklet versjon av modellen med utgangspunkt i hva som er viktig for kommunen. Det er et mål at de samme begrepene skal brukes overalt i kommunen slik at det blir en helhet i tankegangen. Kommunen planlegger at fagavdelingene skal gjennomføre egevalueringer etter EFQM-modellen to til tre ganger i året.

Den politiske forankringen av kvalitetsarbeidet oppleves som et dilemma. Det er viktig at kvalitetsarbeidet er forankret politisk og at politikerne har et eierforhold til det. Samtidig bør ikke denne involveringen være av en slik art at den blir til detaljstyring. En mulig løsning kan være å ha kvalitetsmål av ulik detaljeringsgrad der politikerne involveres i målene på et overordnet plan.

Flere andre kommuner bruker eller har brukt EFQM-modellen. Inntrykket er at egenevaluering er formålet med bruken også i disse kommunene.

4.3 EFQM-modellen som basis for virksomhetens styringssystem

EFQM-modellen kan også brukes som grunnlag for en virksomhets styringssystem. Brukt på denne måten fungerer modellen som retningslinjer for den løpende styringen. Egenevalueringer eller evalueringer foretatt av eksterne konsulenter kan ofte medføre en omfattende ressursbruk, og mange virksomheter finner det vanskelig å prioritere jevnlig evalueringer. Dette vil antakelig særlig gjelde store virksomheter der omfattende egenevalueringer kan bli svært ressurskrevende.

Virksomheten kan ta utgangspunkt i kriteriene i EFQM-modellen når de interne styringsdokumentene skal utformes. Særlig relevant synes dette å være for rapportering fra virksomhetens ulike avdelinger. Et moment kan også være at det blir lettere å systematisere og utnytte resultater fra ulike prosjekter (brakerundersøkelser, kvalitetssikringsprosjekter m.fl.).

Eksempel: Ullevål sykehus

I likhet med andre norske sykehus, har Ullevål sykehus arbeidet aktivt med kvalitetsutvikling de seneste årene. Ved Ullevål sykehus ble EFQM-modellen tatt i bruk i 1996. Modellen ble valgt fordi sykehuset mener den har en styrke ved at den

- gir et helhetsperspektiv
- er en dynamisk modell (kvalitetssløyfe)
- har et tydelig lederfokus
- er pedagogisk
- har god funksjonalitet

Ved Ullevål sykehus er all kvalitetsdokumentasjon (også kommende virksomhetsplaner) strukturert etter EFQM-modellen. Det skilles mellom sykehusomfattende og divisjons-/avdelingsomfattende rutiner. Brukt på denne måten fungerer modellen mer som et pedagogisk verktøy for å sikre helhet enn som et éngangs evalueringsverktøy. Sykehuset jobber også med å innføre balansert målstyring (jamfør punkt 3.3.1).

Sykehuset har tidligere brukt modellen til egenevaluering. I den forbindelse er spørsmålene i modellen ”oversatt til sykehusspråk”. Sykehuset har selv utført arbeidet – uten kontakt med EFQM og NFKL. Det er frivillig for ledere å bruke evalueringsmalen. Kvalitetssjefen ved sykehuset mener at EFQM-modellen også er en god basis for lederutvikling, men sykehuset har ikke benyttet den slik ennå. På samme måte ønskes modellen også brukt som utgangspunkt for insentivsystemer.

Kvalitetssjefen ved sykehuset peker på at forankring er viktig for å implementere modellen. De har arrangert kurs i EFQM-modellen, men det er stor turnover på sykehuset slik at det stadig er behov for ny opplæring. Sykehuset

har lagt en strategi med en skrittvis tilnærming. Det innebærer at implementeringen av modellen ikke er kommet like langt i de ulike enhetene ved sykehuset.

Selv om EFQM-modellen er i bruk ved Ullevål sykehus, blir ikke betegnelsen EFQM brukt. Av den grunn mener kvalitetssjefen at nesten ingen av de ansatte vil kjenne EFQM-modellen, men mange vil derimot kjenne kriteriene.

Ullevål sykehus bruker altså EFQM-modellen som basis for sitt styringskonsept. Elementene i EFQM-modellen blir brukt for å sikre en helhetlig tilnærming til og danner en slags grunnstruktur for styringen. Sykehuset bruker således ikke modellen primært som et verktøy for evaluering av virksomheten, men snarere som et verktøy for utvikling av gode styrings- og kvalitets-systemer.

Eksempel: Statens helsetilsyn

Statens helsetilsyn er for tiden under omorganisering. Toppledelsen har uttrykt positiv interesse for å benytte EFQM-modellen som basis for styrings-systemet. Dette har resultert i at forslag til nye ledelseskriterier er utviklet / skal utvikles med EFQM-modellen som teoretisk grunnlag. I skrivende stund er dette imidlertid ikke vedtatt.

Statens helsetilsyn vil benytte en noe forenklet versjon av EFQM-modellen som en utvidet internkontroll. De tenker kvalitetsstyring og skal ha gode rutiner for planlegging, gjennomføring og evaluering av tilsyn, dvs. om helsetjenester overholder regelverk og allment aksepterte faglige normer. Statens helsetilsyn henter også inspirasjon fra andre modeller, blant annet vurderes EFQM-modellen og ISO-standarder som en god kombinasjon, der den første fungerer som sjekklister og de siste som detaljkraav.

En viktig problemstilling for Statens helsetilsyn er å definere resultater, noe som er mer enn regelverkslydighet. Det å få ledere til å balansere fag og administrasjon, ble opplyst å være en utfordring for Statens helsetilsyn.

4.4 EFQM-modellen som grunnlag for sammenligning

EFQM-modellen blir ofte markedsført med at den gir grunnlag for sammenligning eller benchmarking av virksomheter. Brukes EFQM-modellen og poenggiving, kan i utgangspunktet likeartede og ulikeartede virksomheter i inn- og utland sammenlignes. På denne måten oppnås en vurdering av hvor god egen organisasjon er, og det kan inngås "partnerskap" med virksomheter man kan lære av. I tillegg kan virksomheten selvsagt sammenligne seg med seg selv over tid. Dessuten er det en innebygget sammenligning i selve modellen (toppscoreing gir i teorien 1000 poeng), som i dette tilfellet fungerer som en form for standard.

Gjennom vår kartlegging har vi fått inntrykk av at virksomheter i offentlig sektor i Norge som bruker EFQM-modellen, i liten grad er opptatt av å sammenligne seg med andre. EFQM-modellen har først og fremst blitt benyttet for å finne fram til egne forbedringsområder. En grunn til at sammenligning

med andre virksomheter ikke er utbredt, er at offentlige virksomheter i liten grad benytter poenggiving. Uten noen form for standardisering eller kategorisering av resultatene i forhold til EFQM-kriteriene, blir det vanskeligere å foreta sammenligninger med andre.

Virksomhetene opplever at det er vanskelig å finne sammenlignbare organisasjoner. Det kan bety at de ikke ser mulighetene til benchmarking på tvers av sektorer som relevant for dem. Bamble kommune viser til at ikke alle kommuner jobber systematisk med kvalitet, og at rammebetingelsene og løsningene som er valgt, til dels er så forskjellige at sammenligninger kan være vanskelig. På samme måte oppleves det som vanskelig å sammenligne med seg selv over tid fordi dette krever gjentatte målinger som igjen er ressurskrevende.

Regionsykehuset i Tromsø er kanskje den virksomheten som mest systematisk sammenligner egne resultater over tid. Sykehuset har hatt årlige egnevalueringer på avdelingsnivå siden 1996, og har derfor grunnlag for å se utviklingen på de ulike kriteriene. Selv om RiTØ ikke bruker poenggiving, vurderer de virksomheten etter fem alternativer – fra *særdeles godt fornøyd* til *må forbedres*.

I Storbritannia har myndighetene initiert opprettelsen av en egen benchmarking-database for virksomheter i offentlig sektor. Hensikten er at virksomheter som ser at de har et forbedringspotensiale på et område, kan komme i kontakt med en virksomhet som har gode resultater på det samme området. Virksomhetene kan lære av hverandre ved å få innspill og ideer til hvordan egen virksomhet kan forbedres.

4.5 EFQM-modellen og kvalitetspriser

NFKL (Excellence Norway) er ansvarlige for tildelingen av den norske kvalitetsprisen som hvert år deles ut til den private eller offentlige virksomhet som oppnår høyest poengsum ved bruk av EFQM-modellen. Søkerne må selv foreta en egnevaluering av virksomheten som siden vurderes av en ekstern evalueringssgruppe (såkalte assessorer) nedsatt av NFKL. Alle søkere får en tilbakemelding i form av en rapport utarbeidet av evalueringssgruppen. Eksaminatorene bruker minimum 150 timer per bedrift som evalueres.

I 1993 sendte Regionsykehuset i Tromsø inn en søknad til den norske kvalitetsprisen. De nådde ikke opp i konkurransen dette året, men sendte en ny søknad året etter. Denne gang oppnådde de høy poengsum og ble tildelt den såkalte ”runner-up”-prisen. Sykehuset opplevde dette som en positiv tilbakemelding, men har ikke siden søkt prisen. I det videre arbeidet med kvalitetsutvikling ved sykehuset har de utarbeidet en egen versjon av EFQM-modellen og de benytter seg ikke lenger av poenggiving (se punkt 4.6).

Brukere av EFQM-modellen kan søke internasjonale kvalitetspriser. Selv om konkurransen er prestisjefyllt og vinnerne får mye positiv omtale, er informantere i vårt prosjekt gjennomgående lite opptatte av kvalitetspriser. Flere mente også at prisene representerer en avsporing fra det forbedringsarbeidet som er primærhensikten med EFQM-modellen. Erfaringene både fra Norge og Storbritannia viser at offentlige virksomheter i liten grad foretar poengbereg-

ninger når de benytter EFQM-modellen. Av den grunn er det få som er opptatt av å kvalifisere seg til kvalitetspriser.

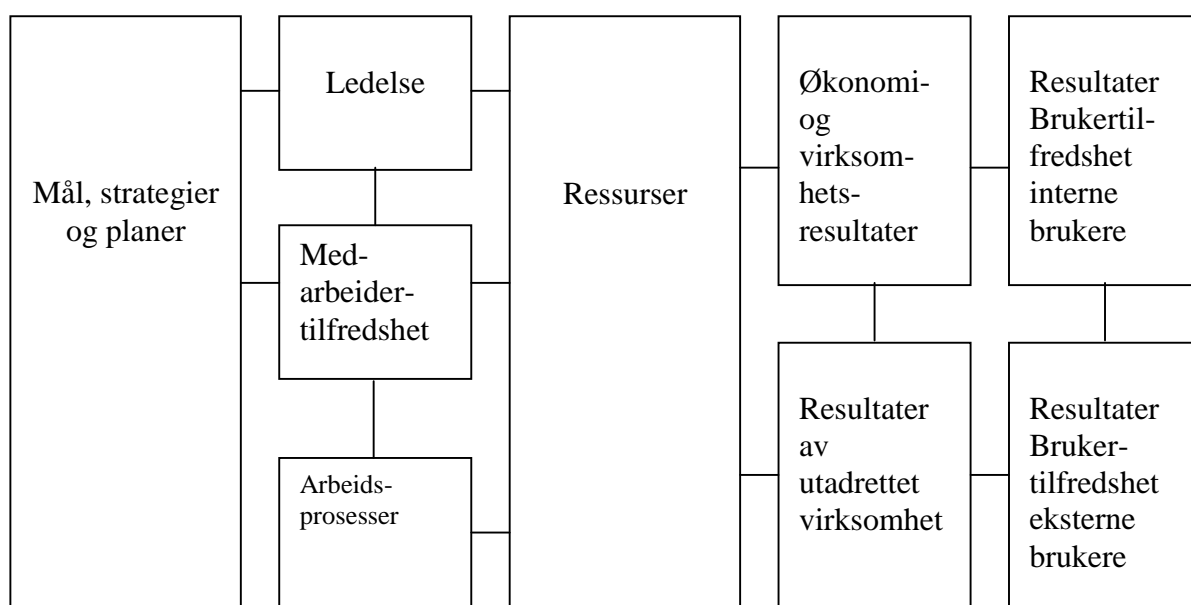
4.6 Tilpasning av EFQM-modellen

Vi har i de foregående avsnitt beskrevet ulike tilnæringer til bruk av EFQM-modellen i offentlig sektor. Selv om disse virksomhetene har benyttet ulike metoder for å gjennomføre evalueringen av virksomheten, har alle benyttet hovedkriteriene i modellen.

Eksempel: Regionsykehuset i Tromsø

Regionsykehuset i Tromsø (RiTø) har derimot gjort noen tilpasninger av hovedkriteriene i modellen som vi har valgt å presentere her.

Figur 2: EFQM-modellen på RiTø



RiTø har arbeidet med kvalitetsutvikling siden tidlig på 1990-tallet. I 1993 tok sykehuset EFQM-modellen i bruk, og året etter ble sykehuset tildelt den såkalte "runner-up-prisen" i konkurransen om den norske kvalitetsprisen.

Toppledelsen har vært svært engasjert i kvalitetsarbeidet. Dette har blant annet kommet til uttrykk ved at sykehuset har en egen kvalitetsenhet, og at det er lagt vekt på å gi opplæring til de ansatte som arbeider med rapportering etter EFQM-modellen. På samme måte som ved Ullevål sykehus, er modellen et viktig grunnlag for RiTøs styringssystem og forbedringsarbeid.

De senere årene har imidlertid RiTø bearbeidet selve modellen for at den skal passe bedre til sykehusets behov. RiTø er en stor virksomhet med om lag 3 500 ansatte. Opprinnelig ble EFQM-modellen brukt på hele sykehuset samlet, men RiTø opplevde at dette var en lite hensiktsmessig måte å få til forbedringer på i de ulike avdelingene. Når EFQM-modellen skulle benyttes på avdelingsnivå, opplevde sykehuset at den ikke fungerte slik de ønsket, og at den således ikke var egnet som verktøy på avdelingsnivå. Dette var noe av bakgrunnen for til-

pasningen av modellen. I tillegg til endringene av selve modellen, ble det utarbeidet en egen veiledning med spørsmål som var tilpasset deres egen virksomhet.

Mens innsats- eller virkemiddelsiden i sykehusets nye modell stort sett svarer med den opprinnelige EFQM-modellen, har RiTØ gjort flere endringer på resultatsiden. Hovedforskjellen er at innholdet i de opprinnelige resultat-kriteriene er splittet opp og sortert på en annen måte.

RiTØ-modellen har følgende resultat-kriterier: *Regnskap, produksjon og kvalitet*, som er splittet opp i økonomi, produksjon, kvalitet og status for prosjekter og tiltak. Et annet kriterium er *Utadrettet virksomhet* – definert som vitenskapelig aktivitet, hospiterings- og utdanningsplasser i avdelingen, undervisning utenfor avdelingen og deltaking i ulike fora. Kriteriet *Brukertilfredshet og interne brukere* omfatter både eksterne (pasienter, primærhelsetjenesten, universitet) og interne (andre avdelinger og enheter i sykehuset) brukere.

Modellen brukes nå som grunnlag for det RiTØ kaller *avdelingenes virksomhetsbeskrivelser*. Dette er vurderinger som den enkelte klinikk (og i enkelte tilfeller også seksjoner) gjør én gang hvert år. Disse virksomhetsbeskrivelsene erstatter de tidligere årsrapportene.

RiTØ er selv svært fornøyd med sin tilnærming til kvalitetsutvikling. Etter å ha brukt modellen i fem år, har sykehuset nå sammenlignbare data over flere år på flere områder. Siden denne formen for virksomhetsbeskrivelser startet i 1996, har sykehuset som helhet gjort store forbedringer. Blant annet er det en utbredt oppfatning at virksomhetsbeskrivelsene gir en bedre form for årsrapport, de gir mulighet for økt identifisering med egen avdeling, og de gir et godt grunnlag for forbedringer. Sykehuset framhever at det er viktig at tilbakemeldingene fra avdelingene nå baseres på fakta og ikke på synsing, og at man har fått en fast form på dialogen mellom ledelsen og avdelingene. RiTØ har for øvrig ikke benyttet eksterne konsulenter i sitt arbeid med kvalitetsutvikling.

4.7 EFQM-modellen brukt på deler av en organisasjon

Et uttalt mål med EFQM-modellen er at den skal være like nyttig å bruke på deler av organisasjonen (divisjon, avdeling, seksjon) som på hele virksomheten. I prinsippet skal altså modellen kunne brukes både på ulike typer virksomheter og på alle deler av en virksomhet. Av de norske virksomhetene vi har hatt kontakt med, har Norges Forskningsråd og RiTØ benyttet modellen på avdelingsnivå.

I Norges Forskningsråd (NFR) var hensikten primært å foreta en organisasjons-gjennomgang på avdelingsnivå. Det er heller de gode erfaringer fra den første gjennomgangen enn en strategisk beslutning som ligger til grunn for at også flere av avdelingene i NFR har foretatt lignende gjennomganger. Erfaringene fra NFR var at når EFQM-modellen ikke ble fulgt absolutt "etter oppskriften", fungerte den bra på avdelingsnivå.

RiTØ benytter heller ikke modellen for hele organisasjonen samlet (se punkt 4.6). Gjennomgangen eller virksomhetsbeskrivelsene utføres utelukkende på avdelingsnivå (klinikker).

Også Statens vegvesen i Vestfold og enkelte andre vegkontorer benytter EFQM-modellen. Vegdirektoratet ønsket at vegkontorene skulle prøve ut modellen som et ledd i styringsdialogen og til oppfølging av underliggende virksomheter.

Vi har ikke intervjuet vegkontoret i Vestfold, men er kjent med at modellen her benyttes som grunnlag for utforming av statusanalyse av virksomheten. Formålet med statusanalysen er å påvise sterke sider og forbedringsmuligheter og å avdekke om kvalitetsarbeidet er hensiktsmessig og effektivt for å fremme etatens mål. Selv om vegkontorene ikke er avdelinger, men deler av en større etat, har deres bruk av EFQM-modellen flere paralleller til avdelingsvis bruk av modellen i en virksomhet. Dette kan eksempelvis innebære begrensede fullmakter, begrenset innflytelse over utforming av policy og over forholdet til eksterne aktører. Tilsvarende gjelder for Fylkeslegen i Nord-Trøndelag som foruten å være en selvstendig virksomhet, også er del av en større etat.

5 Statskonsults vurderinger

5.1 Innledning

På bakgrunn av erfaringene vi har redegjort for i kapittel 4 og det faktum at modellen er lite utbredt i offentlig sektor, vil vi i dette kapitlet drøfte om og eventuelt på hvilken måte EFQM-modellen er egnet til bruk i offentlig sektor i Norge. I drøftingen vil vi ta utgangspunkt i noen vanlige utsagn om EFQM-modellen:

- *Kriteriene i modellen passer ikke for oss*
- *Språkbruken er tilpasset privat sektor*
- *Metodene man må bruke er så omfattende*
- *Man må benytte eksterne konsulenter*
- *Det koster mer enn det smaker*
- *Modellen fokuserer mer på konkurranse enn på samarbeid*

Til slutt i kapitlet vil vi komme med noen råd om bruk av EFQM-modellen basert på erfaringer de ulike virksomhetene har hatt.

5.2 Er modellen egnet for offentlig sektor?

5.2.1 Kriteriene i modellen passer ikke for oss

EFQM-modellen ble utviklet for og med basis i private virksomheter og deres forbedringsbehov (se kapittel 2). Private og offentlige virksomheter har både likheter og ulikheter. Et viktig spørsmål er om kriteriene i modellen er like relevante for offentlig sektor som for privat sektor.

Når vi ser på de enkelte kriteriene som modellen består av, er hovedinntrykket etter intervjuundersøkelsen at de fleste synes elementene i modellen fanger opp virkeligheten i sine virksomheter. Enkelte kriterier oppleves imidlertid som problematiske å vurdere seg etter, mens andre oppleves som mindre relevante. Det siste behøver ikke ha sammenheng med at vi beveger oss innenfor offentlig sektor, men kan skyldes særtrekk ved den enkelte virksomhet.

På innsatssiden, det vil si de virkemidler som settes inn i organisasjonen, oppleves modellen som enklest. Lederskap, policy og strategi, medarbeidere (personalledelse) og samarbeidspartnere og andre ressurser er områder som later til å være greie å forholde seg til. Dette er også områder som på mange måter har vært sterkt fokusert i utviklingen av offentlig sektor de seneste tiårene. Kriteriet *prosesser* oppleves imidlertid av mange som vanskeligere å håndtere. Etter Statskonsults vurdering er det ikke alle aktiviteter i offentlig virksomhet som egner seg for prosessvurdering. Dette kriteriet bør derfor avgrenses og presiseres. En mulig presisering av prosess er for det første at det dreier seg om *arbeidsprosesser*, dernest at det er handlinger som foruten å være *repetitive*, også er *verditilførende*. Dette betyr at for eksempel prosesser for å forbedre arbeidsmiljøet ikke faller inn under definisjonen, mens for eksempel budsjettprosessen i et departement faller inn under begrepet *prosess*.

Det later til at det er på resultatsiden i modellen at virksomhetene har hatt størst problemer. Dette gjelder særlig resultater for kunder/ brukere, resultater for samfunnet og resultater på nøkkelområder.

For mange offentlige virksomheter er *kundene/brukerne* ofte ikke en entydig gruppe, og hvis virksomhetens oppgave er av forvaltningsmessig karakter, kan det være vanskelig å definere hva som er kundetilfredshet. Etter Statskonsults vurdering vil imidlertid den økte oppmerksomheten som nå er på serviceerklæringer og brukerorientering, kunne bidra til at offentlig sektor vil finne det lettere å forholde seg også til dette kriteriet.

Flere av virksomhetene har problemer med kriteriet *Resultater for samfunnet*. For ansatte i offentlige virksomheter skaper dette kriteriet andre assosiasjoner enn hva modellens ”oppskrift” sier. I omtalen av dette kriteriet legges det opp til at en virksomhet blant annet skal vurderes etter hvordan samfunnet oppfatter dens innsats og opptreden. Videre skal virksomheten vurderes etter flere målbare indikatorer som håndtering av forandringer i sysselsettingsnivå, mediedekning og sist, men ikke minst, diverse tiltak for å hindre forurensning av lokalt og nasjonalt miljø. For offentlige virksomheter som er opprettet nettopp for å ha en effekt på samfunnet, sammenfaller dette kriteriet ofte med virksomhetens grunnleggende oppgaver. I tillegg er offentlige virksomheter – enten det dreier seg om statlige, regionale eller lokale organer – til enhver tid underlagt lover og regler som impliserer prinsipper om likestilling, helse, miljø og sikkerhet osv. Det er derfor viktig å presisere at dette kriteriet handler om hvilken innvirkning en organisasjon har på samfunnet – uavhengig av dens mer grunnleggende virksomheten.

Problemerkildene har med *Resultater på nøkkelområder*, gjenspeiler de problemene offentlig sektor alltid har hatt med å måle resultater og effekter av sin virksomhet. Virksomhetene har ingen problemer med å måle seg i forhold til de budsjettmessige resultatene, men de strever med å dokumentere resultater av arbeidet som utføres. Mange offentlige virksomheter har som primæroppgave å drive forvaltning. Det sier seg selv at slike virksomheter har større problemer med å kvantifisere og vurdere utfallet enn hva virksomheter som framstiller et materielt produkt har.

5.2.2 Språkbruken er tilpasset privat sektor

De fleste virksomhetene vi har intervjuet, har innvendinger til språkbruken. Språkbruken gjenspeiler at modellen er utviklet for privat sektor. *Kunder og eksellent* er eksempler på betegnelser som offentlige virksomheter i liten grad identifiserer seg med og som derfor kan bidra til distansering fra EFQM-modellen. Etter Statskonsults vurdering er en tilpasning av ordbruken, det vil si en slags oversettelse, derfor en viktig betingelse for å vekke offentlige virksomheters interesse for å bruke modellen. Erfaringene viste også at de fleste som har benyttet EFQM-modellen, har tilpasset ordbruken i større eller mindre grad til egen virksomhet.

5.2.3 Metodene som må brukes, er så omfattende

Vi har i kapittel 2 skissert ulike teknikker eller metoder som kan anvendes for å evaluere en virksomhet etter EFQM-modellen. Teknikkene spenner over enkle spørreskjemaer til avanserte gjennomganger med vurdering av organisasjonen etter en rekke delkriterier.

Blant virksomhetene vi har intervjuet, har flere forhold vært bestemmende for hvilken metode eller teknikk som er lagt til grunn for evalueringen og for hvorvidt de har benyttet seg av ekstern hjelp.

For det første har selve formålet eller hensikten med å bruke EFQM-modellen hatt betydning. Som beskrevet i kapittel 4, kan formålet variere fra vurdering av virksomheten, til grunnlag for utforming av styringsdokumenter, sammenligning med andre og til søknad om kvalitetspriser. I teorien er det slik at jo mer evalueringen er rettet inn mot å sammenligne seg med andre, jo mer avanserte og objektive metoder bør benyttes. Det betyr at hvis virksomheten ønsker å søke en kvalitetspris eller ønsker å sammenligne seg med en annen virksomhet i Norge eller et annet land, bør det velges en stringent metode for egenevaluering. Det betyr også at det kan være hensiktsmessig å benytte seg av poenggiving.

Når hele prosessen derimot er et internt anliggende, for eksempel at organisasjonen ønsker å bevisstgjøre seg på svakheter og forbedringspotensialer, kan enklere teknikker anvendes. Som vi har vist til i kapittel 4, har flere av virksomhetene virksomhetstilpassede opplegg. De færreste benytter modellen og spørsmålene/delkriteriene i sin opprinnelige form, men ”oversetter” modellen med spørsmål som passer for egen virksomhet. Da blir det lite viktig med nøyaktig poenggiving, men vesentlig å identifisere forbedringsområdene og å skape forståelse internt for bruken av modellen.

Hvis EFQM-modellen brukes som basis for virksomhetens styringssystem, er det mindre relevant å benytte evalueringsverktøyene som er utarbeidet av EFQM. Både Ullevål sykehus og Regionsykehuset i Tromsø som benytter modellen på denne måten (jamfør kapittel 4), har lagt vekt på å finne en form som er tilpasset deres egne behov. Sammenligning med andre er i denne sammenhengen mindre viktig.

5.2.4 Det må benyttes eksterne konsulenter

Behovet for å bruke ekstern bistand må ikke bare ses i sammenheng med ambisjoner eller hensikter med bruk av modellen, men også i forhold til hvilke ressurser virksomheten selv disponerer til slikt arbeid.

Dersom målet med bruk av modellen er å søke en kvalitetspris, stilles det krav om å få egenevalueringen vurdert av assessorer. Dersom ønsket er å sammenligne seg med andre virksomheter, kan det også være hensiktsmessig å benytte ekstern bistand for å få en mest mulig objektiv vurdering. Er hensikten med bruk av modellen å få klarlagt egne forbedringsområder, kan ekstern bistand bidra til større grad av legitimitet til egenevalueringen.

Virksomhetens størrelse kan ha betydning for om det er nødvendig å trekke inn ekstern hjelp. Store virksomheter har ofte stillinger øremerket kvalitetsarbeid. Innehaverne av slike stillinger er ofte rekruttert etter kvalifikasjoner innenfor kvalitetsarbeid. Dette er tilfelle både for Ullevål sykehus og Regionsykehuset i Tromsø som begge har kvalitetsavdelinger, og for fylkeslegen i Nord-Trøndelag som har en egen kvalitetsrådgiver. Det vil dessuten tilligge slike kvalitetsavdelinger eller kvalitetsstillinger å være oppdatert på fagfeltet gjennom kursvirksomhet og erfaringsinnhenting om metoder og modeller. Mindre virksomheter kan derimot ha behov for å få en viss bistand fra eksperter – i alle fall i startfasen.

Et annet forhold som kan ha betydning for om ekstern bistand benyttes er hvilken erfaring og kompetanse organisasjonen har med kvalitetsarbeid. Dette kan ha sammenheng med organisasjonens størrelse, men ikke nødvendigvis. Et eksempel er Bamble kommune som i startfasen benyttet ekstern bistand, men som deretter overlot arbeidet til interne krefter. Dette illustrerer at ekstern bistand kan være berettiget i noen faser av et utviklingsarbeid inntil virksomheten er i stand til å ”stå på egne ben”.

5.2.5 Det koster mer enn det smaker

En hovedinnvending mot å ta i bruk EFQM-modellen har å gjøre med kostnadene ved å sette i gang og å gjennomføre en slik prosess. Erfaringene viser at evaluering av en organisasjon er komplisert og at det som regel krever betydelige ressurser. Det er en forutsetning å skaffe seg kunnskaper om hva modellen er og hvilke metoder som finnes for å gjennomføre den. Selve gjennomgangen innebærer at deler av eller hele virksomheten må avsette tid til innsamling av dokumentasjon og vurdering av virksomhetens ståsted. Skal virksomheten ha nytte av gjennomgangen, er det innlysende at slikt forarbeid må gjøres grundig, noe som ofte vil være ressurskrevende. Etter Statskonsults vurdering bør ledelsen således tenke nøye gjennom om nytten av å anvende modellen står i forhold til kostnadene. Særlig vil vi anta at dette er en problemstilling for små virksomheter.

På den andre siden vil vi understreke at EFQM-modellen også kan avgrenses på ulike vis, for eksempel ved kun å fokusere på hovedkriteriene. Videre kan det fokuseres på enkeltkriterier, og det er også mulig å konsentrere seg om utvalgte deler av virksomheten. Slik begrenset bruk av modellen tenker vi oss kan skje hvis modellen brukes som et diskusjonsverktøy for deltakerne i en ledergruppe. Det finnes mer eller mindre krevende teknikker for å gjennomføre egnevalue-ringene. Hvor mye ressurser som må settes av til arbeidet, avhenger derfor sterkt av virksomhetens ambisjonsnivå.

Dersom virksomheten ønsker å bruke modellen som basis for styringssystemet, blir det i utgangspunktet ikke brukt mer ressurser på å legge til rette for rapportering og oppfølging etter EFQM-kriteriene enn andre styringsparametre krever.

5.2.6 Modellen fokuserer mer på konkurranse enn på samarbeid

En av informantene (med lang og bred erfaring fra kvalitetsarbeid i helse-sektoren) mener det er en utfordring for det offentlige å bruke EFQM-modellen fordi offentlig forvaltning har behov for å fokusere på samarbeid og synergi-effekt, mens modellen retter seg mot konkurranseaspektet. Andre vil hevde at det nettopp er konkurranse offentlige virksomheter bør fokusere mer på, og at EFQM-modellen derfor er et hensiktsmessig virkemiddel.

I forlengelsen av argumentet om at det offentlige med fordel kan tenke mer på konkurranse, er modellen nyttig fordi den tvinger virksomheten til å tenke på sluttresultatet. Offentlige virksomheter har ikke alltid så klar oppfatning om hva deres resultater er eller skal være. I en gjennomgang av organisasjonen kan dette innebære at virksomheten må begynne bakfra i modellen og først spørre: *Hva mener vi med resultater for denne virksomheten?* Deretter kan det jobbes framover i modellen.

Brukes modellen som utgangspunkt for å sammenligne seg med andre virksomheter, kan den også fungere som et alternativ til konkurranseutsetting av offentlig virksomhet. Modellen kan også benyttes for å sammenligne ulike deler av en virksomhet eller mellom likeartede virksomheter. Statskonsult har tidligere drøftet bruk av EFQM-modellen som grunnlag for sammenligning, jmfør Statskonsults rapport 1999:5 *Benchmarking som begrep og metode*. I rapporten ble det pekt på at selv om slik sammenligning absolutt kan stimulere til forbedring, kan sammenligning også innebære ulemper. Sammenligning krever at virksomhetene benytter poenggiving, og dette kan føre til at ønsket om en høy poengsum endrer fokuset slik at den reelle kvalitetsforbedringen blir skadelidende.

5.2.7 Modellens egnethet for bruk i offentlig sektor – Oppsummering

Etter Statskonsults vurdering kan EFQM-modellen fungere som et godt forbedringsverktøy for offentlige virksomheter i Norge. Selv om modellen er utviklet for privat sektor og mange av begrepene derfor kan virke fremmede for offentlig sektor, viser erfaringene at modellen kan være et nyttig grunnlag for kvalitetsarbeid.

Den felles referanseramme en slik modell gir en virksomhet, kan etter Statskonsults vurdering være svært nyttig. Innenfor offentlig forvaltning kan modellen blant annet ses som et kommunikasjonsverktøy. Et felles begrepsapparat er viktig både for dialogen internt i en virksomhet og i styringsdialogen med overordnet virksomhet. I styringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomhet kan modellen danne utgangspunkt for utvikling av resultatindikatorer og for ivaretaking av departementets systemkontrollansvar.

Erfaringene viser at selv om enkelte av kriteriene oppleves som kompliserte eller mindre relevante, har alle virksomheter alle elementer som modellen inneholder. Alle virksomhetene vi har hatt kontakt med, har ansett det som viktig å tilpasse modellen – særlig språkbruken – til egen virkelighet. Etter Statskonsults vurdering tilsier dette at en forenklet versjon av selve modellen

ikke er nødvendig. Det er tilstrekkelig å bruke modellen på et detaljeringsnivå som er tilpasset virksomhetens behov. Virksomhetene kan heller velge ut de områder der de vet de har et forbedringspotensiale eller områder som kan gi større effekt på resultatene.

En mulig svakhet ved modellen kan være at den stiller krav om gjennomarbeidede strategier, planer og rutiner, men i begrenset grad viser om disse er fornuftige i forhold til utfordringene den offentlige virksomheten står overfor. Dette blir en variant av ”gjøre ting riktig” eller ”gjøre de riktige tingene”. Det er derfor en viss fare for at man kan henge seg opp i å lage rutiner og skaffe dokumentasjon på alle prosesser i stedet for å prioritere de sentrale oppgavene for virksomheten. Etter Statskonsults vurdering er det en viktig utfordring for ledelsen å forhindre dette.

5.3 Hva kan og bør sentrale myndigheter bidra med?

Dersom sentrale myndigheter ønsker at forvaltningen i større grad skal ta i bruk kvalitetsforbedringsverktøy, er det viktig å legge til rette for dette. Statskonsult anbefaler i så fall at sentrale myndigheter tar mønster fra Storbritannia og blant annet utarbeider en startpakke som kan hjelpe og veilede virksomhetene både til å komme i gang og til å følge opp kvalitetsarbeidet. En slik startpakke kan for eksempel inneholde

- presentasjon av EFQM-modellen (og andre kvalitetsmodeller)
- eksempelsamling (fra virksomheter som har laget egne virksomhetstilpassede opplegg)
- kurstilbud
- publikasjoner
- henvisninger til/oversikt over konsulenter

Når det gjelder konsulentbistand, kan det være en idé at sentrale myndigheter inngår fastprisavtaler med et utvalg av konsulenter. Dette vil forhåpentligvis også innebære en slags kvalitetssikring, for eksempel ved at myndighetene kan stille bestemte krav om utføring av slike tjenester.

5.4 Modellen er et verktøy – hva må til for at den skal være nyttig?

EFQM-modellen er et av flere mulige verktøy for styring, ledelse og kvalitetsforbedring som en virksomhet kan benytte. Virksomhetene vi har omtalt, har brukt modellen på ulike måter, men det er likevel mange fellestrekk med hensyn til hvilke erfaringer de har gjort med den. På bakgrunn av disse erfaringene presenterer vi her noen råd om bruk av EFQM-modellen.

5.4.1 Sørg for solid forandring i ledelsen!

Forankring og engasjement hos ledelsen ble framhevet av alle våre informanter. Dette gjelder ikke bare ved bruk av EFQM-modellen, men også ved bruk av andre typer styrings- og ledelsesverktøy. Virksomhetens ledelse må ha et reelt

ønske om å ta i bruk modellen og være forpliktet til å følge opp resultatene av en EFQM-gjennomgang.

Erfaringene viser nødvendigheten av å ha vilje og evne til å sette av tid og ressurser til å gjennomføre en EFQM-evaluering, selv om det velges en enkel måte å gjøre det på. Hvis ikke ledelsen støtter opp om bruken av modellen og viser interesse ved å etterspørre resultater, er det vanskelig å få til en vellykket prosess.

5.4.2 Tilpass modellen til virksomheten – ikke omvendt!

Utsagn fra mange virksomheter:

Bruk modellen slik den oppleves som nyttig for egen virksomhet – ikke la den bli en tvangstrøye. Ikke forkast utviklingsiltak som allerede er gjort eller de planer og rutiner som allerede eksisterer. Bruk modellen, men bygg på allerede eksisterende konsepter og dokumentasjon. Benytt arbeidet med serviceerklæringer, virksomhetsplanlegging, strategi, medarbeidersamtaler/arbeidsmiljøundersøkelser, brukerundersøkelser, kompetanseplaner og kompetanseutviklingsiltak som grunnlag for en EFQM-gjennomgang.

Det er viktigere å tenke forbedring og læring enn å følge EFQM-modellen slavisk. Det betyr også at det kan være hensiktsmessig for en virksomhet å fokusere på ett eller et fåtall av kriteriene i første omgang.

5.4.3 Gi opplæring i modellen!

Erfaringene viser at det er viktig at noen nøkkelpersoner i virksomhetene får en grundig opplæring i og forståelse av modellen. Det er lite hensiktsmessig at alle ansatte i en stor virksomhet skal lære seg alle sider ved modellen. Det er imidlertid viktig at virksomheten har ressurspersoner som har en god forståelse av modellen og på den måten kan bidra til å ”oversette” modellen til virksomhetens eget ”språk”.

5.4.4 Bruk dokumentasjon som allerede finnes!

EFQM-modellen legger opp til en systematisk gjennomgang av dokumentasjon av virksomhetens arbeidsprosesser og resultater. Dette er viktig fordi det bidrar til en mer objektiv vurdering av hvor god virksomheten er på de ulike områdene. Alle som deltar i vurdering av virksomheten, vil dermed forholde seg til det samme faktagrunnlaget.

Kravet om dokumentasjon kan imidlertid føre til en for stor vektlegging av produksjon og framskaffing av (nytt) skriftlig materiale. Dette kan gjøre prosessen unødig tidkrevende, byråkratisk og lite effektiv, og det kan ta oppmerksomheten bort fra hensikten med prosessen, nemlig forbedring.

5.4.5 Stol på egne krefter!

Erfaringene fra både Norge og Storbritannia viser at konsulentbistand kan være nyttig i en EFQM-evaluering. Erfaringene viser imidlertid også at engasjement og kompetanseoppbygging i virksomheten er vel så viktig. Etter Statskonsults vurdering bør det derfor gjøres en kritisk vurdering av behovet for ekstern bistand.

5.4.6 Gjør de ansatte kjent med resultater av arbeidet underveis!

Som for alle andre utviklingsprosjekter, er det viktig at de ansatte får kjennskap til resultatene av arbeidet underveis. Hensikten med å bruke EFQM-modellen er å avdekke forbedringspotensialet i en virksomhet, og dette innebærer ofte endringer i virksomheten. Mulighetene for å få gjennomført forbedringer er større når alle ansatte i virksomheten er kjent med det forbedringsarbeidet som gjøres og får ta del i prosessene.

5.4.7 La ulike deler av virksomheten delta i egenvurderingen!

Forankring i ledelsen er svært viktig når EFQM-modellen skal tas i bruk. Forbedringsarbeidet vil primært være lederskiktets ansvar, og de vil være sentrale i prosessen med egenvurdering. Samtidig viser erfaringene at det oppnås et mer nyansert bilde ved å involvere større deler av virksomheten. EFQM-erfaringene viser at ledere har en tendens til å vurdere kriteriene høyere enn medarbeidernes vurdering, og derfor bør alle deler av virksomheten være representert i egenvurderingen. En vanlig måte å gjøre dette på er å opprette en egen vurderingsgruppe på seks til ti personer som representerer ulike avdelinger og nivåer i virksomheten.

5.4.8 Følg med i forbedringsområdene!

Når virksomheten setter av tid og ressurser til å gjennomføre en evaluering ved hjelp av EFQM-modellen, er det viktig at resultatene av gjennomgangen blir brukt og ikke bare havner i en skuff. Dette er sannsynligvis det viktigste rådet til virksomhetene.

Allerede i planleggingen av gjennomgangen bør det derfor bestemmes hvordan resultatene skal følges opp. Det betyr å innarbeide tiltak i virksomhetsplaner og handlingsplaner og å klargjøre hvem som har ansvaret for oppfølging av de ulike forbedringsområdene.

Samtidig som det er viktig å følge opp resultatene av gjennomgangen, viser erfaringene at det kan være hensiktsmessig å prioritere et utvalg av forbedringsområder som følges opp i første omgang. Dersom det er for mange områder å følge opp, kan dette bli for ressurskrevende for virksomheten. I tillegg vil oppfølging av mange forbedringsområder lett kunne ha en negativ psykologisk effekt på organisasjonen. Det er viktigere å gå tungt inn for å endre noen få, men viktige punkter, enn å gå bredt ut og forsøke å forandre alt.

Litteratur

Berg, A.M. og Laudal, T. (2001): *Kvalitetsarbeid i staten*. Rapport 1/2001
Arbeidsforskningsinstituttet

Dragesæt, J. (2000): *Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner*. Rogalandforskning. RF-2000/071.

Lund, K., Kjærgaard J., Nielsen M., og Tüxen E (1998).: *Ledelse mod Business Excellence*. Børsen.

Skrutt på veien. Program for fornyelse av offentlig sektor. Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001. Handlingsplan.

The Common Assessment Framework, CAF, En kvalitetsmodell for offentlig sektor. Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001.

Kvalitetsutvikling gjennom virksomhetsbeskrivelser. Kriterier og veiledning. Regionsykehuset i Tromsø 2000.

Statusanalyse 2000 for Statens vegvesen Vestfold. Statens vegvesen Vestfold 2000.

EFQM Excellence Model, Inspirasjonshefte nr. 19. Aston Promentor AS.

Statskonsult (1991): *Riktig kvalitet på offentlige tjenester. Hvordan Statlige virksomheter kan arbeide aktivt med kvalitetsutvikling*.

Statskonsult (1996): *Brukerorientert kvalitet. Kvalitetsutvikling i offentlige virksomheter*. Temahefte

Statskonsult (1999): *Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor*. Rapport 1999:5.

Statskonsult (2001): *Styring til besvær? Perspektiver rundt styring av statlige virksomheter*. Temahefte

Kursmateriale til Excellence Norways kurs i EFQM-modellen, herunder:

- EFQM-modellen for virksomhetsutvikling
- Internevaluering, en praktisk veilder
- Case Studie
- Model Scorebook
- Assessor Scorebook
- Assessor Modules

Diverse materiale fra Cabinet Office, British Quality Foundation, London Excellence, Departement for Education and Employment samt andre britiske virksomheter.

Liste over informanter

Om EFQM-modellen

Ullevål sykehus:

Eva Bjørstad, kvalitetssjef

Regionsykehuset i Tromsø:

Tor Øydvin, informasjonssjef

Hans Petter Bergseth, kvalitetsrådgiver

Fylkeslegen i Nord-Trøndelag:

Ole Johnny Vada, underdirektør

Bamble Kommune:

Rolf Dehli, driftssjef

Statens helsetilsyn:

Marit Kromberg, seniorrådgiver

Norges forskningsråd:

Viggo Mohr, spesialrådgiver

British Quality Foundation:

John Cairncross, Public & Voluntary Sector Manager

Department for Education and Employment:

Martin Tavender, Benchmarking and Excellence Unit

London Excellence:

David Eyre, Operations Director

Philip O'Brien, Chairman

Utviklingspartner:

Bente Vindedal, partner

Ole Jørgen Jakobsen, partner

Aston Promentor AS:

Ingrid Nikolic, Management Consultant

Utprøving av CAF-modellen:

Stavanger Tolldistrikt:

Representanter for Stavanger Tolldistrikt under ledelse av Unni Leivestad, tolldistriktssjef.

Statlig spesialpedagogisk støttesystem:

Representanter for Statlig spesialpedagogisk støttesystem under ledelse av Liv Frilseth, seksjonssjef.

6 referanser

Tittel:	EFQM-modellen – Passer den for offentlig sektor?
Forfatter(e):	Ingebjørg Næs, Ingunn Botheim og Audun Bredrup Petersen
Statskonsults rapportnummer:	2001:22
Prosjektnummer:	24 555 00
Prosjektnavn:	EFQM-modellen i offentlig sektor
Prosjektleder:	Ingebjørg Næs
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet/Statskonsult
Resymé:	<p>Statskonsult redegjør for EFQM-modellen (Business Excellence Model). Denne kvalitetsmodellen er lite utbredt i offentlig sektor i Norge, mens den brukes mye i Storbritannia og Danmark. Statskonsult har intervjuet et utvalg offentlige virksomheter som benytter modellen, og beskriver hvordan modellen brukes til ulike formål. I rapporten drøftes hvor anvendbar EFQM-modellen er for offentlige virksomheter, og vi gir noen råd om hva sentrale myndigheter og den enkelte virksomhet bør gjøre hvis modellen skal tas i bruk.</p>
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Kvalitetstiltak, kvalitetsmodeller, EFQM, CAF, virksomhetsvurdering, egevaluering, læring, forbedring, fornyelse.
Dato:	Oktober 2001
Sider:	36
Utgiver:	Statskonsult