

MILJØ OG HELSE I PLAN – KVALITETSVERKTØY OG TEKNIKKER

IK-2685



Statens helsetilsyn

Calmeyers gate 1
Pb. 8128 Dep., 0032 Oslo
Tlf. sentralbord: 22 24 88 88
Faks: 22 24 95 90
E-post: postmottak@helsetilsynet.dep.telemax.no
Internett: <http://www.helsetilsynet.no>

FORORD

Denne utredningen ble laget for Statens helsetilsyn av konsulentfirmaet Asplan Viak AS som en del av grunnlagsarbeidet for Handlingsplan for miljø og helse. Handlingsplanen for miljø og helse er en felles handlingsplan utgitt av Sosial- og helsedepartementet og Miljøverndepartementet for å samordne mål, strategier og virkemidler i arbeidet med miljø og helse. Denne utredningen presenterer teknikker og eksempler på utforming og tilrettelegging av prosesser (prosessdesign) for å arbeide med miljø og helse i planlegging. Den inneholder også en refleksjon over samvirket mellom administrasjon og politikk i kommunen. Helsetilsynet mener utredningen er et bidrag til å forbedre og videreutvikle arbeidet med å integrere miljø- og helsehensyn i kommunens planlegging. Derfor har vi valgt å gjøre utredningen tilgjengelig for kommunene gjennom Helsetilsynets utredningsserie og på Helsetilsynets sider på internett (www.helsetilsynet.no).

Et hovedmål i handlingsplanen for miljø og helse er å legge til rette slik at kommunene i større grad kan integrere helse i de kommunale planprosessene. Et kjennetegn ved miljø- og helsearbeidet er at helseproblemene faller klart innenfor helsetjenestens ansvarsområde, samtidig som de fleste forebyggende tiltak hører inn under andre sektors ansvarsområder. Dette innebærer en økt vektlegging av samarbeid og ansvarliggjøring av andre sektormyndigheter slik at disse synliggjør konsekvenser for miljø og helse og tar helse- og miljøhensyn i sin virksomhet. For å få til dette, er en aktiv innarbeiding av helsehensyn i planprosesser en viktig nøkkel.

Videre fremhever handlingsplanen at kommunen i samråd med sine innbyggere i størst mulig grad *selv* setter sine mål og prioriteringer innen miljø og helse. I praksis innebærer dette at statens forventninger til kommunen i økende grad knyttes til kommunens samfunnsplanlegging, og at denne omfatter miljø og helse, framfor forventninger knyttet til enkeltforhold som støy, ulykker, luftforurensning osv.

I henhold til kommunehelsetjenesteloven § 1-4 skal kommunens helsetjeneste medvirke til at helsemessige hensyn blir ivaretatt, blant annet gjennom å delta i kommuneplanleggingen. Til nå foreligger det begrenset veiledning om hvordan dette skal skje i praksis. Helsetilsynet ser det ikke som ønskelig å gi eksakte oppskrifter på vellykkede prosesser overfor landets kommuner som er svært forskjellige mht størrelse, beliggenhet m.m. En fremgangsmåte som fungerer godt i én kommune trenger ikke være den beste løsning i en annen kommune. På sikt er det imidlertid et mål å gjøre tilgjengelig metoder og verktøy som kommunene selv kan velge å ta i bruk ut fra de behov den enkelte kommune har.

Statens helsetilsyn håper denne utredningen kan gi noen tips og refleksjoner det er verdt å ta med seg når en skal gå løs på den utfordrende oppgaven det er å integrere miljø- og helsehensyn i planlegging, som igjen resulterer i handling.

Oslo, september 1999

Anne Alvik
helsedirektør

INNHold

1	INNLEDNING	6
2	KOMMUNAL PLANLEGGING	7
2.1	Karakteristika ved kommunens planlegging.....	7
2.1.1	Planer er ofte sektorielt initiert og vedtatt.	7
2.1.2	Planer baseres ofte på uklare og omdiskuterte mål og virkemidler	8
2.1.3	Mer vekt på planlegging og rapportering enn ensidig på økonomi	11
3	TVERRSEKTORIELT UTVIKLINGSARBEID.....	13
3.1	Utvikling og drift er et krevende spenningsfelt.....	13
3.1.1	Sektororganisering kan i seg selv skape problemer.	15
3.1.2	Ulike konflikttyper krever ulike behandlingsmåter.	16
3.1.3	Betingelser for samarbeid i tverrfaglige prosjekter.....	17
3.2	Konstruktiv utnyttelse av krefter i grupper – om gruppedynamikk.....	18
4	VERKTØY FOR KVALITETSFORBEDRING	19
4.1	Teknikker.....	19
4.1.1	Hjernestorm	20
4.1.2	Kontrolliste	21
4.1.3	Nominell gruppeteknikk.....	23
4.1.4	Årsaks- og virkningsdiagram	24
4.1.5	Pareto-diagram.....	27
4.1.6	Forventningsavklaring	30
4.2	Prosessdesign.....	32
4.2.1	Fire hovedforutsetninger for god prosessdesign	32
4.2.2	Valg av design	36
4.2.3	Fremtidsverksted.....	38
4.2.4	Søkekonferanse	39
4.2.5	Dugnadsmetoden.....	40
5	PROSESSDESIGN RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE	42
5.1	Risiko- og sårbarhetsanalyse - bakgrunn og erfaringer	42
5.2	Eksempel fra en kommune og konstruert prosessdesign	42
6	LITTERATUR	47

1 INNLEDNING

Ledd i nasjonal strategi

Som ledd i sitt arbeid med «Nasjonal handlingsplan for miljø og helse» og videre oppfølging av arbeidet med kommunehelsetjenesteloven, ønsker Statens helsetilsyn å gi ut materiell som motiverer kommunene til en bredere og sterkere innsats innen miljøretta helsevern. Målet er å forberede kommunehelsetjenesten på medvirkning i kommunens planleggingsprosesser og vise eksempler på praktiske verktøy til bruk i prosesser for kvalitetsforbedring innen miljøretta helsevern. Håpet er at dette kan bidra til bedre tverrfaglig samarbeid om miljø- og helseaspekter i kommunal planlegging.

Det er tatt utgangspunkt i kommunens planleggingsaktiviteter. Arbeidsrapporten presenterer noen karakteristika ved kommunal planlegging og generelle organisatoriske problemstillinger knyttet til utviklingsprosesser. Rapporten gir introduksjon til gruppeteknikker og viser enkle eksempler på bruk av disse (blant annet hentet fra kvalitetsledelse). Teknikkene er eksemplifisert med vinkling inn mot bruk i arbeid med miljøretta helsevern.

De verktøyene som omfattes av dette prosjektet skal stimulere til tverretattlig:

- engasjement i problemene
- samarbeid om utvikling av løsninger
- deltakelse i gjennomføringen av de valgte løsningene.

Det er forsøkt å sette teknikkene for ulike typer prosessdesign for bruk i kommunale plan- og utviklingsprosesser samt tverretattlig samarbeid i sammenheng med kommunalt utviklingsarbeid.

Utredningens utgangspunkt, begrensninger og bruk

Utredningen må imidlertid ikke brukes som en oppskriftsbok. De viste teknikker og design må tilpasses den enkelte situasjon. Men den kan brukes som et diskusjonsgrunnlag og inspirasjonskilde for nettopp å lage et eget prosessopplegg eller for å prøve ut nye arbeidsteknikker i møter.

De framsatte påstander om problemer og status i forhold til kommunal planlegging og tverretattlig utviklingsarbeid er basert på erfaringer. Noe som gir et utgangspunkt for problemstillinger som er gjenkjennelige for mange som jobber i kommunene. Påstandene er i denne sammenheng ikke dokumentert eller belagt med henvisninger.

Status og situasjonen for kommunens planlegging kan variere sterkt fra kommune til kommune. Oppfordringen er derfor: tenk igjennom hvordan situasjon egentlig er rundt utviklingsarbeid og planleggingsvirksomhet som du har ansvar for eller deltar i, før du lager prosessdesign.

2 KOMMUNAL PLANLEGGING

Kommunal planlegging er i utgangspunktet styrt av kommuneloven og av plan- og bygningsloven. Formålet med kommuneplanlegginga er gitt i plan- og bygningslovens § 20-1 "Kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder".

Denne planlegginga har betydning for kommunens helsetjeneste. Kommunal planlegging er kompleks. Den involverer politiske, administrative og faglige ressurser i kommunen, og en rekke andre aktører som ønsker å påvirke planprosessene. Kommuneplanlegginga omfatter et bredt spekter av fag-, utviklings- og arbeidsområder, som kan være vanskelig å avgrense. Helsetjenesten har, i de fleste kommuner, en viktig rolle som deltakere i kommuneplanlegginga, og ikke kun innenfor egen sektor.

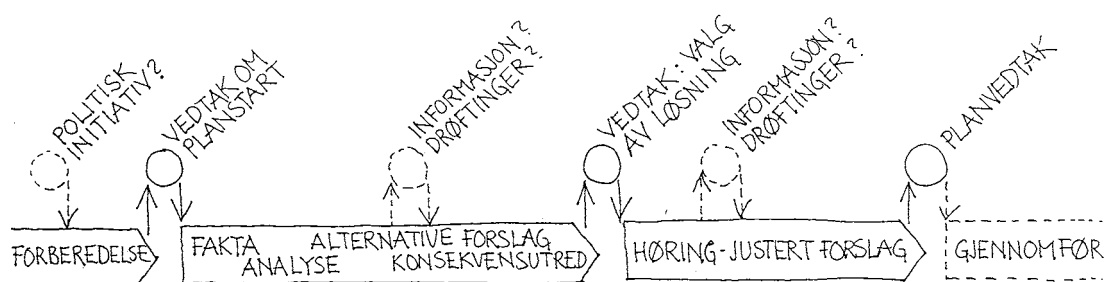
Det er krav til at helsetjenesten driver planlegging av egen virksomhet, jf. kommunehelsetjenesteloven §1-4.

2.1 Karakteristika ved kommunens planlegging

Ulike kommuners planlegging kan være veldig forskjellig. Noen karakteristika kan trolig likevel trekkes fram som felles for de fleste. Kjennskap til disse kan bidra til økt forståelse av egen rolle når en selv deltar i planprosessene.

2.1.1 Planer er ofte sektorielt initiert og vedtatt.

Den kommunale planleggingsprosess er oftest to prosesser: Politisk beslutningsprosess og administrativ utredningsprosess. En vanlig måte å framstille planprosessen på er slik:



Politisk sektortenkning

Politiske beslutninger foretas på strategiske punkter i utredningsprosessen. Beslutningene underveis fattes i sektororganer eller organer med geografisk eller tematisk avgrensning. Overordnede planer vedtas i kommunestyret, som har sektorovergripende ansvar. Tverrsektoriell samhandling mellom politiske organer underveis praktiseres imidlertid i varierende grad, på ulike måter og har svært ulik kvalitet. Oftest har prosessen preg av flerfaglighet der sektorinteresser konfronteres, heller enn at "fagpolitiske" syn avveies og samordnes. Politikerne representerer mange på en gang: partiet, stedet, saken eller sektoren, og enkelte kan stemme ulikt i samme sak i ulike fora. En del er gjort for å avbøte dette: Bydelsutvalg, hovedutvalg på tvers av sektorer, gjennomgående representasjon, bruk av saksforberedende komiteer forut for beslutninger i kommunestyret osv.

Administrativ sektortenkning

Administrasjonens folk har sine sektortilhørigheter og sine profesjoner. Samtidig er administrasjonens faglige ansvar for å fremme helhetsløsninger blitt understreket stadig sterkere, både gjennom prinsipp om fullført saksbehandling og gjennom nasjonale politiske mål. Mye av arbeidet med å utvikle faglige kompromiss og samordning skjer derfor i utredningsarbeidet.

For øvrig er det vanlig at planer er sektorplaner. Dels fordi nasjonale sektorinstanser krever særplaner, med tverrfaglig forankring(!), dels fordi sektorplaner ofte sees som en løsning fordi omfattende "helhetsplaner" i praksis viser seg umulige. De blir for omfattende å lage innen rimelig tid, de blir for uoversiktlige å ta stilling til, eller de blir for generelle til å anvende for styringsformål.

Eksempel

Plan- og bygningsloven setter krav om samordning av kommunens planlegging, og det lages ofte egne kommunedelplaner for satsningsområder i kommunen. Sektorinteresser vil gjerne lage flere (kommunedel-)planer skreddersydd for sine ønsker og behov. Iverksetting av planaktiviteter kan være en strategisk måte for sektorene å arbeide på for skape politisk debatt og for å få prioritert "sitt tema" i forhold til andre tema.

Det er kanskje ikke nødvendig å lage en egen plan for miljøretta helsevern, dersom kommunen likevel utarbeider planer for trygghet, miljøvern, forebyggende arbeid eller næringsmiddelhygiene.

Plan- og bygningslovens intensjoner er at kommuneplanlegging skal være av tverrfaglig karakter, hvor kommuneplanen skal gi føringer for all annen planlegging i kommunen. Det er helt avgjørende for helsetjenesten å medvirke i disse prosessene, som skal danne viktige forutsetninger for helsetjenestens sektorplanlegging og samhandling med andre sektorer.

2.1.2 Planer baseres ofte på uklare og omdiskuterte mål og virkemidler

I offentlig planlegging kan vi stå overfor klare, omforente mål eller sterkt omdiskuterte eller uklare mål. Noen ganger er virkemidlene velkjente og tilgjengelige. Andre ganger vet vi ikke om virkemidlene vi rår over er de rette, vi mangler virkemidler eller vi kjenner ikke til virkemidlene i det hele tatt. Likevel anvender vi vanligvis planleggingsmetoder som forutsetter klare mål og kjente virkemidler. Planprosessen legges gjerne opp som prosjektering eller målstyring.

Nedenfor illustreres at en i forhold til ulike forutsetninger trenger ulike metodesett, et variert repertoar. I tverretattlig nybrottsarbeid er vi for eksempel nede i høyre hjørne av tabellen. Da trenger vi teknikker

som virker mobiliserende, som hjelper oss til å håndtere innspill fra mange aktører, samtidig som de stimulerer til kreativitet.

MÅLENE ER KLARE OG OMFORENTE ?

		JA	NEI
V I R K E M I D D L E N E E R K J E N T ?	JA	Prosjektering Målstyring	Metoder for å avklare mål Konflikthåndtering Forhandling
	NEI	Metoder for kreativ problemløsning Utredning	Medvirkning Utviklingsarbeid Mobilisering

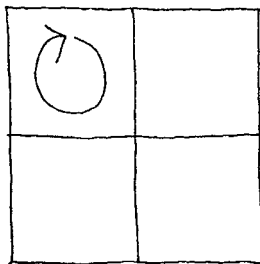
Eksempel

En rekke kommuner har formulert mål om å bidra til en bærekraftig utvikling. Målet vil ha betydning for utøvelsen av helsetjenester, for eksempel ved politiske beslutninger i saker om miljøretta helsevern. Det kan raskt oppstå ulik tolkning av begrepet "bærekraftig utvikling" og interessekonflikter om hva som er viktigste tema. Derfor er ofte operasjonalisering av målene for bærekraftig utvikling i sektorene vanskelig.

Når målet er uklart eller omstridt, bør det velges planleggingsmetoder som håndterer usikkerhet eller som bidrar til målavklaring.

For helsetjenestens kurative arbeid vil ofte målene og virkemidlene være tydelige. Arbeidet pågår fra dag til dag og resultatene er mange ganger målbare. Slik er det ikke for miljøretta helsevern, hvor deler av feltet er av "forebyggende art". Målene kan være uklare og kan være ulike fra kommune til kommune. Virkemidlene er trolig svært ulike i små og store kommuner. For helsetjenestens medvirkning i kommunal planlegging er det viktig å synliggjøre hva forebygging konkret innebærer.

Nedenfor presenteres noen hovedtrekk ved valg av metode for planprosess.



Prosjekteringslignende planleggingsoppgaver

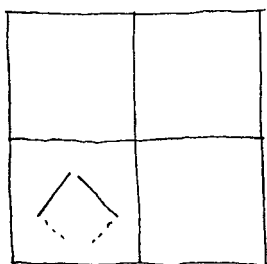
Prosjekteringsmetodikk er velkjent og beskrives her bare raskt med stikkord:

1. Identifisering av problem
2. Analyse
3. Utvikling og valg av løsning
4. Implementering

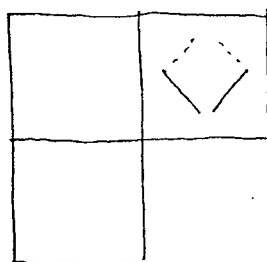
Denne metoden har sin styrke for klart definerte og avgrensede prosjekter, og framgangsmåtene er velkjente.

Planlegging for å oppdage eller utvikle virkemidler

I noen tilfelle kan det være behov for *vitenskapelig utredning eller eksperimentering*, særlig der det dreier seg om å finne avanserte tekniske virkemidler. Da likner metoden prosjektering, men vektlegger særlig analyse. Arbeidet må ofte gjøres av spesialister, i en sektor.

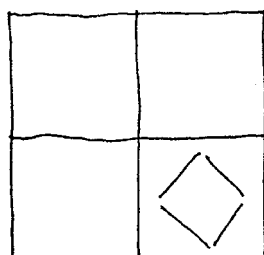


Kreativ problemløsningsmetode (se grunnmodell i pkt.4.2.2). legger vekt på redefinering av problemet og vid søken etter ideer og nye spor før en søker å utvikle løsninger. Metodene anvendes på problemer som ikke har fasitsvar, og fungerer best når deltakerne har forskjellige innfallsvinkler, tverrsektorielt. Metoden vektlegger særlig identifisering og utvikling. Flere av teknikkene nevnt i kapittel 4 hører til dette metodesettet, for eksempel hjernestorm.



Planleggingsmetoder for å avklare mål

Dels dreier det seg om framgangsmåter som klargjør posisjoner, interesser, begrepsbruk og begrunnelser. Teknikker som bidrar til åpenhet, tillit og konstruktiv samtale. Det skjer blant annet ved at teknikkene bidrar til at alle standpunkter presenteres likeverdig før en starter vurdering og eventuelt forhandling. En del teknikker er også hjelpeverktøy for sammenlikning, vektning og synliggjøring av sammenhenger. Flere av teknikkene nevnt i kapittel 3 hører til dette metodesettet.



Mobiliserende planleggingsmetoder

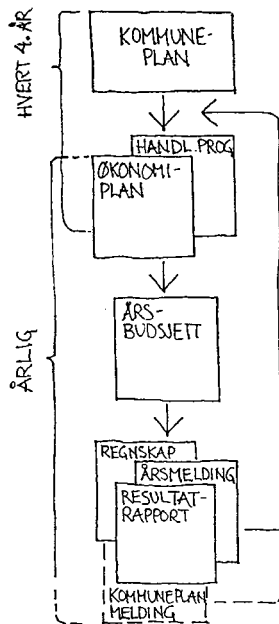
Metodene en bruker her er en kombinasjon av teknikker fra kreativ problemløsning og fra målavklarende metoder. Hele verktøysett, kalt

prosessdesign (søkekonferanse, framtidswerksted osv), er beskrevet kortfattet i kap 3.

2.1.3 Mer vekt på planlegging og rapportering enn ensidig på økonomi

Det kommunale årlige planleggingshjulet

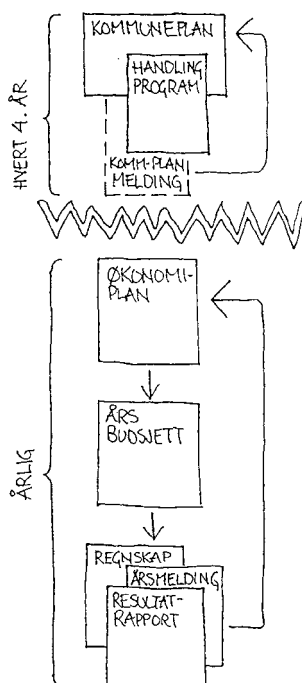
Kommunene er pålagt å planlegge sin virksomhet, både på kort og lang sikt. Før årsskiftet skal hvert kommunestyre ha vedtatt et årsbudsjett som er bindende i den forstand at det bare er kommunestyret som kan endre det etter visse prosedyrer. Årsbudsjettet skal tilfredsstillende en del formkrav og skal være forholdsvis detaljert.



Samtidig er kommunene pålagt å drive økonomisk langtidsplanlegging i form av 4-årige økonomiplaner som skal rulleres hvert år. Her legges som regel rammene for neste års årsbudsjett, ved at det er i denne diskusjonen kommunestyret diskuterer prioriteringene mellom ulike aktivitetsområder, mens årsbudsjettet oftere fokuserer på disponeringen innenfor disse. Begge budsjettformer gir til sammen rammene for kommunens aktivitetsstyring. I økonomiplanen ser en hvilke endringer i utfordringer og oppgaver sektoren eller avdelingen skal omstille seg til å håndtere. Grunnlaget for utviklingsarbeid legges her. I årsbudsjettet fastlegges aktivitetsnivået og driftstiltak på kort sikt. Det gir grunnlaget for virksomhetsplanlegging.

Mange kommuner legger nå stadig større vekt på resultatrapportering samordnet i tid med at regnskapet presenteres, og at dette skjer i forkant av behandling av økonomiplanen. Det bidrar til økt fokus på kvalitet i tjenesteytingen. Dermed kan en unngå å fokusere ensidig på økonomi og regnskap.

Men mange steder lever stadig økonomiplanlegging, virksomhetsplanlegging, samfunnsplanlegging og kvalitetsutvikling som parallelle, svakt koblede prosesser. I kommuner med ensidig økonomisk fokus kan en stor del av ledelsens oppmerksomhet bli konsentrert om å styre etter kjølvannet for å holde båtens kurs rett, i stedet for å manøvrere etter farvannet forut.



Plan og handling er ofte dårlig koplet.

Kommuneplanlegging er lovpålagt. Felles planforutsetninger og langsiktige mål i den skal legges til grunn for alle etaters virksomhet. Kommuneplanen skal synliggjøre kommunens politikk på viktige områder, særlig fokusert er arealpolitikk gjennom kommuneplanens obligatoriske arealdel.

Til kommuneplanens langsiktige del skal det knyttes et 4-årig handlingsprogram. Mange kommuner har vedtatt at dette skal være det samme som økonomiplanen. Men 4-års planen må imidlertid justeres årlig ut fra endringer på nasjonalt såvel som lokalt nivå, og har reelt sett sjelden den langsiktighet som intensjonen var. I enkelte kommuner er det i praksis ikke noen klar kopling mellom kommuneplanens handlingsprogram og økonomiplanen. Plansystemet fungerer altså ikke etter lovbokas intensjoner. Dette får implikasjoner for grunnlaget for tverrsektorielt

samarbeid og for utviklingsarbeid generelt. Rammene for slik virksomhet blir mer usikre enn de burde være og vanskeliggjør arbeidet ved at mye energi går med til å diskutere stadig endrede rammevilkår.

Oppsummert kan en si at kommuneplanen formulerer hva en ønsker, mens praktisk handling og realitet fastlegges i annen form for planlegging. Dagens plansystem bidrar ikke i seg selv til å koble plan og handling. Kvalitetssystemet og systemer for internkontroll har i enkelte kommuner utviklet seg til i større grad å ta hånd om denne koplingsfunksjonen gjennom fastsatt prosedyre. Utviklingsarbeid drevet gjennom kvalitetssirkler kan kople planlegging med rutiner og handling, mens tradisjonell virksomhetsplanlegging mer er forankret i hensikt eller mål.

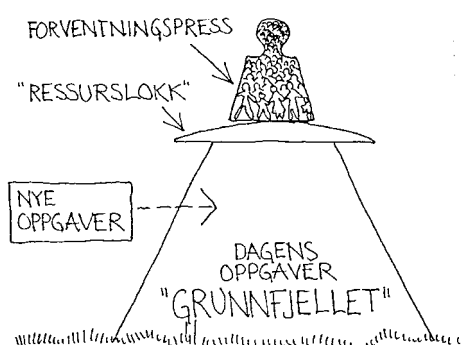
Råd:

- **Bygg opp årsmeldinger, budsjetter og planer som korresponderende dokumenter, slik at det er lett å se sammenhengen i struktur og enkelttema.**
- **Sørg for at prosessene med virksomhetsplanlegging, resultatrapportering, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling koples både til aktiv utøvelse av ledelse og til overordnede planprosesser gjennom rekkefølge i tid.**

3 TVERRSEKTORIELT UTVIKLINGSARBEID

Kommunal planlegging og organisasjonsutvikling er med på å bestemme helsetjenestens rammebetingelser. Planleggingsaktiviteter, utviklingsaktiviteter og drift i kommunen henger sammen. Kunnskap om sammenhengene, om vanskelighetene ved å drive utviklingsarbeid, tverretattlig samarbeid og om hvordan folk i grupper fungerer sammen, kan bidra til at kommunens planaktiviteter kan føre til bedre løsninger.

3.1 Utvikling og drift er et krevende spenningsfelt

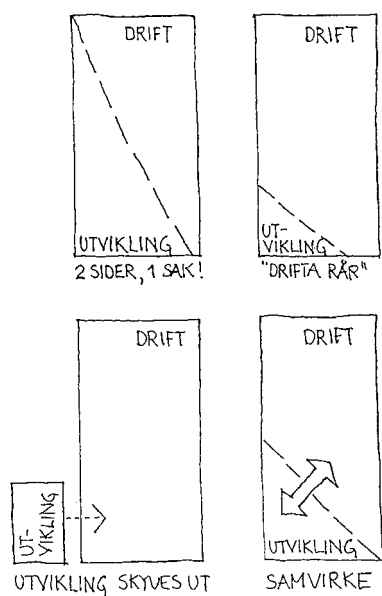


Løpende utviklingspress på kommunene

Figuren viser kommunenes dagligdagse situasjon:

- Et grunnfjell av eksisterende (drifts-)oppgaver
- Et ressurslokk
- Forventningspress på toppen
- Nye oppgaver som må presses inn

Løsningen er enten å **omprioritere** ved å ta noen oppgaver ut av grunnfjellet, eller å **omstille** eksisterende virksomhet ved å effektivisere eller endre mål eller standard. Også omprioritering vil innebære omstilling: Noen skal slutte å gjøre noe, kanskje overflyttes, osv.



Drift versus utvikling - dynamisk spenningsforhold

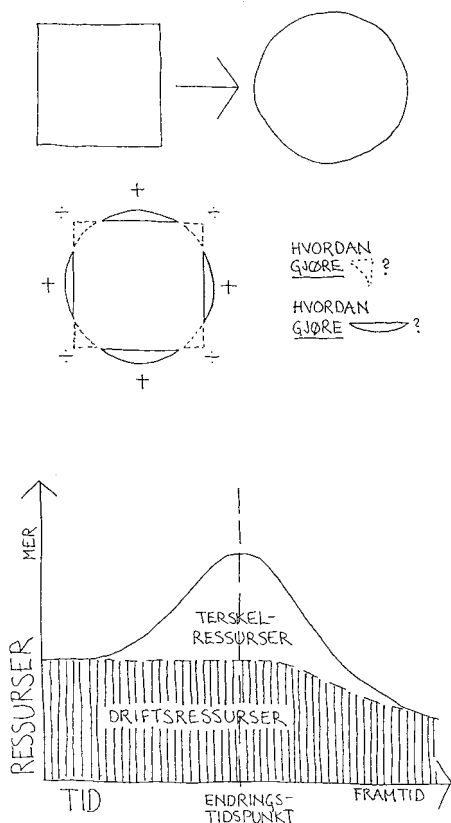
For å takle omstillingspresset må det i en kommune alltid være en rimelig balanse mellom drift (going concern) og utvikling eller nytenking.

Noen ganger velger en å opprette utviklingsprosjekter utenfor basisorganisasjonen, eller en oppretter egen utviklingsavdeling. Det kan være flere grunner til dette: Tverrfaglige prosjekt kan fristilles til linjestyring for å etablere nye løsninger, konfliktfylte tiltak utredes uten at en uroer driften, en har fått tilleggsressurser, og prosjektet styres dels utenfra.

Det kan imidlertid ofte bli problematisk å løfte prosjektet inn i driften etterpå. Prosjektet har lært, men nå må læringsarbeid skje i resten av organisasjonen. Dette må oftest skje gjennom aktiv deltakelse (learning by doing)

Utviklingsarbeid bør derfor koples nært til driften, og slik at de som deltar gis reell tidsressurs, lederoppmerksomhet og veiledning til arbeidet.

Bak i denne rapporten (kap 4) vises prinsipielle opplegg av metoder og verktøy som kan egne seg til bruk i utviklingsarbeid som er koplet nært opp til drift, for eksempel kvalitetetssirkler, utviklingsprosjekter og lignende.



Utviklingsarbeid er prosessarbeid

Når omstilling er vedtatt, skal en fra å være firkant gå over til å være sirkel. Dette krever konkretisering av hvilke deler av virksomheten som må endres. Mål må klargjøres, nye arbeidsmåter må innføres for dem det berører. Disse blir ikke bare berørt faglig og organisatorisk, men også følelsesmessig: Trygghet i velkjente oppgaver, etablerte arbeidsfelleskap osv. En skal ikke bare lære noe nytt, men også avlære seg noe gammelt.

Omstilling og utviklingsarbeid stiller derfor krav til personalbehandling, ledelse, opplæring. Informasjon, konkretisering, dialog og forventningsavklaringer. Sum prosess er konstant: De du ikke tar i forkant, må du ta etterpå!

Omstilling krever terskelressurser

På sikt kan utviklingsarbeid og omstilling gi gevinster, men i en overgangsfase vil det alltid kreve ekstra innsats, "terskelressurser", for å takle slike utfordringer som er nevnt over.

Terskelressursene er oftest: Avsatt tid, opplæring, veiledning, lederoppmerksomhet/prioritet, ildsjel, arenaer for å møtes, prosesskompetanse. Noen ganger trengs det også økt kapasitet og penger.

Utviklingsarbeid må evalueres

Utviklingsarbeid forutsetter et målrettet læringsarbeid. Det innebærer bl.a. opplegg for å beskrive og bearbeide erfaringer, opplegg for å evaluere såvel prosess som resultat. Vi kan skille mellom formativ og summativ evaluering. Ved formativ evaluering vektlegges innsatsfaktorer, aktiviteter og andre forhold som påvirker selve "det å gjennomføre", det å få til resultatene. I summativ evaluering vektlegges effekten av tiltaket, eventuelt sett i forhold til mål eller innsatsfaktorene. I offentlig utviklingsarbeid kan en lett overse behovet for formativ evaluering som gir læring for de involverte, fordi en er opptatt av å legitimere at omprioritering er riktig eller gir resultater.

Om organisasjonslæring

At en kommune lærer, innebærer mer enn et den enkelte medarbeider skaffer seg ny kunnskap. Det innebærer også at bedriftens verdier, normer og rutiner endres i retning av ny praksis eller policy.

Eksempel

Sosial- og helsedepartementet og Statens helsetilsyn har gitt ut publikasjonen "Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helsetjenesten". Dette er en retningslinje som gjelder for en sektor i kommunen. Dersom planleggingsaktivitetene skal koordineres i kommunen, kan slike retningslinjer vurderes i sammenheng med også andre etaters utviklingsplaner, slik at kommunen kan utarbeide en samlet strategi for å møte utfordringene. Dette gir igjen konsekvenser for organisasjonsutvikling.

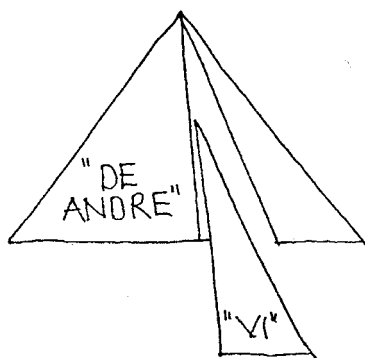
Råd:

- **Tenk nøye igjennom om utviklingsarbeid skal koples direkte til drift eller om det bør skilles ut som prosjekt. Det første kan bli en tilleggbelastning på driftssituasjonen, men kan gi direkte kopling mellom utviklings- og læringsprosess. Prosjektmodellen lar driftssituasjonen være nesten upåvirket i første omgang, men vil som regel innebære større opplegg for motivasjon g opplæring når endringer skal innføres i driftsenhetene etter at prosjektperioden er avsluttet.**
- **Ta høyde for at utviklingsarbeid krever ekstra ressurser. Eventuelle innsparinger kommer først i etterkant.**
- **Sørg for tid og ressurser til evaluering og opplæring. Og det må gjentas, med tanke på justeringer etter prøveperioden og senere i løpende drift. Ledelsen må engasjere seg i og delta aktivt i etablering, gjennomføring og oppfølging av utviklingsarbeid. Ellers er "den skjulte læreplanen" åpenbar: Dette er ikke så viktig at det skal fortrenge annen virksomhet.**

3.2 Interessemotsetninger er normalt i sektororganiserte virksomheter

Store deler av innsatsen innen miljøretta helsevern forutsetter tverretattlig samarbeid og integrasjonsaktiviteter. Siden miljøretta helsevern er definert bredt, vil innsatsen berøre mange sektorer og interesser. For å motvirke tesen om at potensialet for å mislykkes øker med antall interesser eller involverte parter, må helsetjenesten som arbeider med miljøretta helsevern søke å få avklart hvilke interesser de har felles med andre. De må også engasjere seg i andre etaters problemer der de kan bidra om de skal kunne vente å få hjelp fra andre til å håndtere sine.

3.1.1 Sektororganisering kan i seg selv skape problemer.



Hele det offentlige apparatet er sektororganisert, på tvers av forvaltningsnivåene stat, fylke og kommune. Delvis er også private virksomheter, organisasjonslivet, utdanning og forskning sektororganisert, for eksempel landbruket med egne skoleslag, felles innkjøps- og salgsorganisasjoner, sektorforvaltninger på alle nivå, organisering av bønder og småbønder. Modellen med sektororganisering er begrunnet i effektivitetshensyn og behovet for spesialisering, og er dessuten praktisk for å samordne, lede og prioritere avgrensede virksomheter.

Problemene med sektororganisering er imidlertid allment erkjent. Sektorgrensene bli barrierer for samarbeid, "ansvar pulveriseres" - "ikke vårt bord". Sektorene gjør det som tjener dem best (suboptimaliserer) uten tanke på effekten for andre eller for helheten. Innenfor samme sektor oppstår sosialt samhold ut fra faglig fellesskap og profesjonstilhørighet. Innenfor de enkelte sektorer har man felles språk og verdier. Slik "vi"-følelse kan bidra til avstandsmarkering overfor "de andre".

Eksempler

Typiske eksempler i forhold til miljøretta helsevern er f.eks.:

- *forebyggende virksomhet faller mellom sektorene. "Skadeforvolderen" kunne ofte forebygget den uønskede hendelsen gjennom utformingen av sitt tiltak, men prioriterer det ikke fordi det ikke gir sektoren egen gevinst.*
- *kurativ tjeneste får penger til å reparere de skadete, men kan ikke betale for forebyggende tiltak*
- *forebyggende tiltak nedprioriteres til fordel kurative tiltak, fordi en fagetisk må prioritere allerede syke eller skadde*
- *kommunehelsetjenesteloven krever at medisinsk-faglig rådgiver medvirker i det forebyggende helsearbeidet, men rammebetingelsene og incentivordningene for leger er ikke rettet sterkt nok inn mot samfunnsmedisin eller praktisk forebyggende arbeid i kommunen.*

Enten organisasjoner er delt i fagsektorer, geografiske sektorer eller driftsenhet versus utviklingsenhet, møter en i prinsippet de samme problemer. I nyere organisasjonslitteratur beskrives derfor ofte offentlige organisasjoner som løst koblede organisasjoner, der ledelsesprinsipper etter tradisjonelle hierarkiske kommandolinjer ofte kommer til kort i praksis. En ser da de enkelte enheter som dels selvstendige aktører som en må påvirke på andre måter enn bare gjennom kommandolinjen eller moralisering om et "felles ansvar" som for mange bare er en abstrakt størrelse.

3.1.2 Ulike konflikttyper krever ulike behandlingsmåter.

I kommunal sammenheng kan vi ha problemer mellom profesjoner eller verdisett innenfor samme sektor, samtidig som sektoren som enhet opplever dette i forhold til andre sektorer.

Sektorproblemene tar ofte form av motsetninger eller konflikter:

- sakskonflikter, der en har ulikt syn på fakta eller forståelse av disse ut fra at man har ulik faglig referanseramme, eller det bunner i ulik informasjon eller språkproblemer
- interessekonflikter, i hvert fall i kampen om budsjettmidler, men ofte også fordi gjennomslag for en sektors interesse kan skape uheldige konsekvenser i en annen sektor.
- verdikonflikter, der sektorene eller fagene har ulike verdisett og målestokker.

Ikke sjelden oppstår personkonflikter som følge av at ovennevnte konflikter ikke håndteres på en hensiktsmessig måte.

Sakskonflikter kan løses gjennom informasjonsformidling. Når begrepsbruk er avklart, alle har samme fakta osv., kan konfliktemaet være borte eller i hvert fall begrenset til den "egentlige" uenighet. Interessekonflikter er av slik karakter at om én får igjennom sitt, taper den andre. Løsningen kan være kompromiss der begge gir, eller ved at den ene får medhold av en ansvarlig instans; "skjære igjennom". Verdikonflikter er ikke løsbare, men en kan bearbeide seg selv til å leve med uenighet om viktige verdier på en respektfull måte. En kan snakke om flerkulturell sameksistens. Personkonflikter må bearbeides og gjennomleveres av dem det gjelder, i dialog. En mellommann med tillit hos de impliserte kan være en viktig forutsetning for å få etablert en reell dialog.

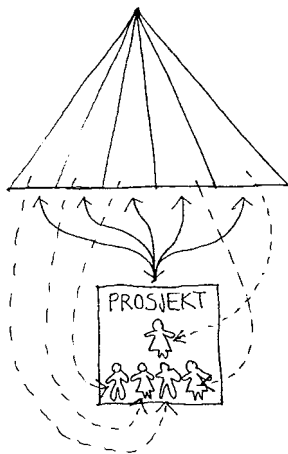
3.1.3 Betingelser for samarbeid i tverrfaglige prosjekter

En skal ikke være forbauset når alle etater tror at de har den riktige oppfatning av hva som er helhetstenking, eller når det viser seg at ingen er villig til å ofre noen av sine interesser for å bidra til at andre får sine bedre ivaretatt, "sett i et helhetsperspektiv". Om noen organisatorisk sett har helhetsansvar i en kommune, så er det kommunestyret samlet eller rådmannen. Men hva da når kommunen har andre oppfatninger av hva som er helhetlig tenking enn lokalsamfunnet eller interesseorganisasjonene har, for eksempel når en skal sette ned en arbeidsgruppe der disse deltar?

Bakgrunn for et samarbeid kan påvirke klimaet i samarbeidsgruppa sterkt. Ikke sjelden blir et utviklingsarbeid organisert som et tverrfaglig prosjekt for å:

- motvirke samarbeidsproblemene en har mellom sektorene i det daglige
- ufarliggjøre et uønsket initiativ ved å sette dette på et blindspor
- påvirke andre sektorer uten at sektorledelsen er representert . ”Unngå proppen” .

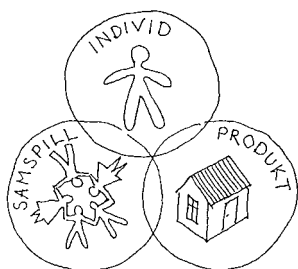
Selvsagt kan slike strategier lykkes, men ofte vil sektorenes samarbeidsproblem gjenspeile seg i prosjektene. Derfor bør en ikke bare arbeide med å utvikle samarbeidet i prosjektgruppa, men også i basisorganisasjonene som ofte deltar i en styringsgruppe.



Dessuten er det alltid viktig å skape ansvarsmessig klarhet innen prosjektet og mellomprosjektet og basisorganisasjonene, og klarhet i forhold til rammer og arbeidsdeling. Hvilke fullmakter har prosjektet i forhold til linjeorganisasjonene og formelt beslutningssystem? Skal det være prosjekt med egne ressurser, fullmakter innenfor saksområdet med tilsvarende avgivelse av sektormakt på dette?

Eller skal det være matriseorganisering av samarbeidende sektorens medarbeidere, med delt ansvar slik at hvert skritt må sjekkes ut i basisorganisasjonen? Forventningsavklaring er et viktig verktøy både til bruk innen prosjektet og mellom basisorganisasjonene ved etablering av prosjektet.

3.2 Konstruktiv utnyttelse av krefter i grupper – om gruppedynamikk



Ved samarbeid i grupper må en være bevisst på tre hensyn: til den enkelte deltaker som person og interessebærer til samspillet mellom deltakerne til resultatet gruppa skal oppnå. Disse tre hensynene må ivaretas slik at de balanseres på en hensiktsmessig måte i forhold til situasjonen.

I en akutt katastrofesituasjon må en kanskje være ekstremt resultatorientert. I et langsiktig utviklingsarbeid der en skal utvikle nye rutiner eller regler som deltakerne selv skal være med å gjennomføre – verktøy for kvalitetsforbedring – må en sørge for at enkeltinteressene ivaretas slik at partenes motivasjon for gjennomføring er tilstede også etter arbeidet er avsluttet. I et samarbeid som berører omstridte tema blir det viktig å ivareta samspillet gjennom samarbeidsformer som sikrer klar og likeverdig kommunikasjon, og der sørge for at arbeidsformene oppfattes som legitime.

Det ekstremt resultatorienterte prosjektet som ”vasser gjennom lik” vil nok kanskje oppnå sine resultater, men kan ha demobilisert samarbeidspartnerne i forhold til flere fellesprosjekt. Det individdominerte prosjektet, uten særlig styring mot felles mål eller samlende kommunikasjon, kan bli en ”polsk riksdag” uten annet resultat enn at alle får sagt sitt, men uten at noen lytter. De som ensidig fokuserer på at samspillet skal oppleves som godt, kan oppleve prosjektet som et resultatløst ”kaffeslabberas”, uten egennytte og uten felles resultat.

Teori om gruppedynamikk handler om de krefter som virker i en gruppe og som bidrar til eller hindrer gruppas funksjonsevne. Viktig er det å være oppmerksom på at de formelle normer og maktstrukturer i en gruppe ikke alltid er de en opplever i praksis. I en gruppe kan det for eksempel opptre en uformell gruppeleder som har større makt enn den formelle. Dette kan gi rivalisering og skape uklarhet, men det kan også være positivt ved at den uformelle lederen supplerer eller erstatter en leder som ellers ikke ville greid jobben sin.

Gruppedynamikk handler også om de normer og lojalitetsbånd som dannes i gruppa, om de rangeringer og posisjoneringer som skjer gruppemedlemmene imellom. Derfor blir det viktig å sette fokus på hvordan gruppa fungerer som gruppe, hvilke normer en har og hvordan den enkelte finner seg til rette med dette. Dersom en opplever sterk mistriivsel på grunn av gruppas ”kultur”, er ikke dette bare et personlig anliggende, men også et tema som berører hele gruppa. Evaluering av arbeidsformer, trivsel og feed-back på hverandres adferd i gruppa kan være like viktig som måling av framdrift, ressursforbruk og produksjon.

Råd:

- **Undersøk hvilken konflikttype du står overfor før du foreslår behandlingsmåte.**
- **Håndtering av uenighet ved hjelp av prosjektarbeid er bare mulig dersom basisorganisasjonene er åpne for ulike utfall.**
- **Sørg for klargjorte fullmakter og avtalt kontakt mellom prosjekt og basis.**
- **Ta hensyn til gruppedynamiske prosesser. De er selvgenererende.**

4 VERKTØY FOR KVALITETSFORBEDRING

Dersom plan- og utviklingsprosesser skal gi resultater, kreves det hensiktsmessige verktøy og teknikker.

Planlegging og utvikling skjer i hovedsak i arenaer hvor personell samles, som møter og seminarer.

Verktøyene og teknikkene som brukes bør være synliggjort for deltakerne og gitt tilslutning fra dem.

Dette innebærer ikke at en må holde metodekurs og avstemminger.

Det sies at et trekk ved norsk møtekultur er mangel på klar hensikt og mål med møtene. Kanskje en gjennomgang av noen teknikker kan være til hjelp for mer effektiv gjennomføring av samlinger og møter. At teknikkene synliggjøres kan også bidra til utbredelse av bedre møtekultur generelt.

Skal kommunal planlegging endres slik at miljøretta helsevern ivaretas bedre, bør en ha i minne krav og forventninger fra de som skal etterleve og bruke planene. Kvalitetsforbedring oppnås ofte ved å forbedre prosessene. Derfor er det lagt vekt på å beskrive ulike teknikker til bruk i utviklingsprosesser.

Noen generelle forutsetninger for å få til kvalitetsforbedring er:

- kommunens ledelse bør stå i spissen for arbeidet blant annet ved å formulere hensikt og mål og ved å fremme et miljø for åpen kommunikasjon, gruppearbeid og respekt mellom ulike profesjoner
- kommunen bør involvere de som den kommunale planleggingen berøres av
- åpen kommunikasjon og gruppearbeid kan fjerne personlige og organisasjonsmessige hindringer. Dette bidrar til tillit i planleggingen
- det bør settes mål og milepæler for arbeidet

I dette kapitlet går vi gjennom noen teknikker som kan brukes for tverretattlig samarbeid og noen prosessdesign som viser hvordan teknikkene kan kombineres for å ivareta flere trinn i en utviklingsprosess. Teknikkene er presentert i en tilnærmet rekkefølge fra åpnende og undersøkende til teknikker for lukking og konklusjon. Poenget er at de passer til ulike stadier og formål. Metodene er beskrevet sterkt forenklet. For utforming av instruksjoner og delteknikker må det i denne omgang vises til utdypende kilder.

I kapittel om prosessdesign illustreres ulike sammenstillinger av teknikkene til hele prosessekvenser. Prosessdesignet skal sikre utviklingsaspektet, ikke bare være en administrativ rutine. Hvert enkelt prosjekt eller samarbeid må skreddersy sitt eget prosessdesign, sitt arbeidsopplegg.

4.1 Teknikker

Teknikkene som gjennomgås er:

- ✓ Hjernestorm
- ✓ Nominell gruppeteknikk
- ✓ Kontrolliste
- ✓ Årsaks- og virkningsdiagram
- ✓ Pareto-diagram
- ✓ Forventningsanalyse

4.1.1 Hjernestorm

Kjært barn har mange navn. Denne metoden kalles ofte «brainstorm» i Norge. Andre navn er hjernestorm eller idedugnad. Vi velger hjernestorm fordi det inkluderer litt «galskap». Hjernestorm brukes når en skal tenke nytt eller komme på alle tenkelige dimensjoner på en problemstilling. Hjernestorm brukes for å få opp mange ideer på kort tid.

Regler for hjernestorm:

- beskriv temaet kort slik at deltakerne kan bli enige om dette
- kritiser aldri ideer
- skriv opp alle ideene på tavle eller flipover, synlig og lesbart for alle
- noter ned ideene slik de er formulert; ikke omskriv dem eller fortolk dem
- la hjernestormen gå raskt; 5-15 minutter er nok.

Eksempel: Identifisering av tema for systemretta tilsyn i en kommune

En kommune har i virksomhetsplanen fastsatt at den skal starte med systemretta tilsyn med virksomheter som har med miljøretta helsevern å gjøre i kommunen. I forbindelse med kommunehelsetjenestelovens § 1-4 gjennomfører Solo kommune systematisk fire møter i året hvor temaet er samfunnsmedisin. Representanter er Ordføreren, lederen for kommunalt næringsmiddeltilsyn, kommunens helserådsrevisor og miljøvernrådgiveren og kommunelegen. I møtet ønsket Kommunelegen å identifisere hvilke tema som egnet seg for systemretta tilsyn i kommunen. Målet var ikke å konkludere med hvilke tema som skulle velges, men å gi innspill til Kommunelegens prioritering av tema for systemretta tilsyn.

Kommunelegen skrev opp oppgaven på tavlen: «Tema for systemretta tilsyn i Solo kommune» og forklarte reglene for metoden og fastsatte en tidsramme på 15 minutter. I løpet av 10 minutter hadde følgende tema kommet opp:

TEMA FOR SYSTEMRETTA TILSYN I SOLO KOMM.:

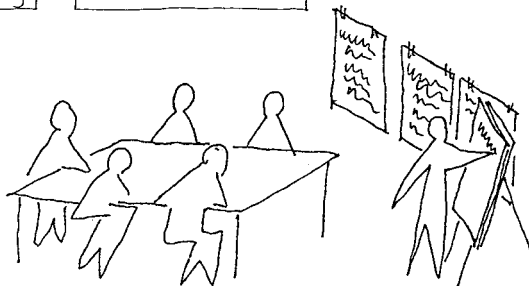
- Vannverket Luttfjerrn - restriksjoner
- Vannverket Solo - vannkvalitet
- Skolene - inneklimate
- " — - utanlegg
- Anleggssøppel fra bygging ved Teaterpark

Vannverket Sdo - tette rør

- Utdebassengene på Kvingset leir - oppsyn / tilsyn
- Skolene - temperaturinne
- Avfallsanlegget på Stormoen
- Miljøvernets kompostaksjon, lokal tilpassing
- Badeplasseene - søppel håndtering

Vannverket Luttfjerrn - beredskap

- Badeplasseene - vannkvalitet
- Utdebassengene på Kvingset leir - vannkvalitet
- Kjøttdiskene på matbutikkene vest.



Denne oversikten kunne Kommunelegen, Kommuneveterinæren og Helserådsrevisoren senere supplere og velge fra i arbeidet videre for å avklare hvilke tema som faktisk skulle få systematisk tilsyn på kort og lang sikt

Isolert sette er metoden uhyre enkel. Den benyttes ofte som første steg i en prosess og inngår derfor ofte i mer avanserte metoder. Det viktige er at deltakerne frigjør seg fra rammer og grenser for hva som er «riktige» ideer, slik at nye vinklinger og annerledes ideer kommer fram. De mindre hensiktsmessige ideene vil likevel fjernes senere i prosessene. Metoden gir mulighet for deltakelse på lik linje og med lik autoritet mellom deltakerne: her stiller ordfører og helserådsrevisor likt! Poenget er nettopp at deltakere som kommer fra andre fagområder og som ikke er eksperter kan bidra med helt nye vinklinger og pense inn på andre spor. Det kan gi grunnlaget for innovasjon!

Metoden er enkel, men krever både fast og sterk styring. Mange deltakere har lett for å sensurere seg selv, noen vil alltid ønske å kommentere eller diskutere andres forslag. Det må hindres! Diskusjoner skal tas etterpå. En fordom de fleste mister etter å ha gjennomført øvelsen noen ganger, er følelsen av at metoden kan virke barnslig eller ufaglig.

4.1.2 Kontrolliste

En kontrolliste gir oversikt over forhold som bør gjennomgås eller vurderes systematisk for å identifisere hva som bør undersøkes nærmere. En kontrolliste er ikke en sjekkliste hvor man merker av om et forhold er ok eller ikke. En kontrolliste er en huskeliste over tema som vanligvis er viktige, og som en bør sjekke om er viktige også i denne konkrete situasjonen. Kontrolliste er et verktøy som må utvikles av folk som har tilstrekkelig faglig innsikt. Den er et utgangspunkt for videre arbeid, dvs. en metode for å identifisere mulig tema som bør settes på dagsorden.

Eksempel: Identifisering av mangler i internkontrollsystem

Ved Vannland badeanlegg leide eierne av anlegget inn konsulentfirmaet AS Plan og Vann for å gjennomføre en undersøkelse om internkontrollplikten gitt i forskrift for badeanlegg, bassengbad og badstu m.v. ble oppfylt ved anlegget.

Bakgrunnen for oppdraget var at tilsynslovens § 3 krever at «enhver som yter helsetjeneste skal etablere internkontrollsystem for virksomheten». Dette kravet er videreført i Sosial- og helsedepartementets forskrift for badeanlegg, bassengbad og badstu mv av 13. juni 1996. Paragraf 4 krever at eieren påser at et internkontrollsystem er etablert. I følge merknaden til § 4 om Ansvar. Internkontroll, er kravene til et internkontrollsystem:

- *beskrivelse av mål og hensikt med driften av badeanlegget*
- *beskrivelse av hvordan badeanlegget er organisert (ledelse, organisasjonskart, ansvar og oppgaver, delegering mv)*
- *prosedyrer for etterlevelse av bestemmelsene i kap II, III og IV i forskriften*
- *prosedyre for avvikshåndtering*
- *prosedyre for korrigerende tiltak*
- *prosedyre for revisjon av internkontrollsystemet*
- *plan for utarbeidelse av dokumentasjon som gir oversikt over badeanleggets drift.*

Denne listen angir en kontrolliste som ledelsen av badeanlegget kan gå gjennom ved etablering eller videre utvikling av internkontrollsystemet for badeanlegget.

AS Plan og vann inviterte daglig leder, anleggets vaktmester og en av badevaktene ved anlegget for å gjennomgå kravene i forskriften. Konsulentfirmaet hadde utarbeidet en kontrolliste på forhånd som ble brukt som utgangspunkt for intervjuer. Status og kommentarer for anlegget ble skrevet ned i høyre kolonne i kontrollisten.

Kontrolliste:

Krav i forskriften	Merknad for anlegget
§ 4 beskrivelse av mål og hensikt med badeanlegget	<i>Omtale gitt i brosjyre, men ikke i internt styrende dokument</i>
§ 4 Beskrivelse av hvordan badeanlegget er organisert	<i>Organisasjonskart utarbeidet (ikke datert) i foreløpig IK-håndbok. Ansvar og roller for ansatte er ikke nedfelt, men forståelse er god</i>
§ 4 prosedyre for avvikshåndtering	<i>Mangler system for å registrere avvik. Avvik ikke definert for anlegget</i>
§ 4 prosedyre for korrigerende tiltak	<i>God prosedyre for korrigerende tiltak i IK-håndbok</i>
§ 4 prosedyre for revisjon av IK-systemet	<i>Foreløpig IK-håndbok utarbeidet - opplegg for gjennomgang av ledelsen ikke utarbeidet</i>
§ 4 prosedyre for utarbeidelse av dokumentasjon som gir oversikt over driften ved anlegget	<i>Brosjyren for anlegget gir godt inntrykk - info kan legges inn i IK-håndbok</i>
§ 5 prosedyre for å gi opplysninger til tilsynsmyndighetene	<i>Mangler</i>
§ 6 prosedyre for å legge fram melding for kommunen	<i>Mangler</i>
§ 7 gjennomgang av driftsrutiner for <ul style="list-style-type: none"> ● innemiljø ● golv og underlag ● livredning ● sikkerhetsutstyr ● belysning ● merking av fall i bassenget ● drenering av vann ● unngå brannskader (badstu) ● materialbruk - kontakt med vann ● etc 	<i>Vaktmester har god innsikt: temaet krever nøyere gjennomgang ved befaring: Vaktmester mener det er forbedringspotensiale</i>
§ 8 vurdering av sanitærrom gjort, tilstrekkelig med varmtvann, plassering av dusj etc	<i>Normer ikke utarbeidet: hva er godt nok? Vurderes ved befaring + ved erfaringsdata for bruk</i>
§ 9 vurdering av system for opplæring av badevakter og vaktmestre samt gjennomgang av driftsrutiner for personsikkerhet ved bruk	<i>Alle badevakter gjennomgått kurs hos Norsk livredningsskole. Meget bra - dokumentasjon på opplæring finnes.</i>
§ 10 instruksjoner til brukere	
§ 11 etc	

Ut fra gjennomgangen av kontrollisten fikk eieren oversikt fra en uavhengig konsulent over hvilke forhold han må arbeide videre med for å komme i overensstemmelse med forskriften. Som eksemplet viser krever bruk av kontrolliste som regel oppfølgende aktiviteter.

Eieren fant at han måtte arbeide videre med:

- etablering av dokumentert kvalitetssystem som omfatter beskrivelse av mål og hensikt med driften av badeanlegget, som kan bygge på eksisterende IK-håndbok
- etablering av prosedyre for registrering og håndtering av avvik
- rutine for å gi opplysninger til tilsynsmyndighetene.

Tilsynsmyndigheten kan også bruke metoden som en forberedelse til systemrevisjon.

4.1.3 Nominell gruppeteknikk

Når man skal velge hvilket problem man skal arbeide videre med og i hvilken rekkefølge, hender det ofte at den som snakker høyest eller har størst autoritet vinner fram, selv om hun/han ikke har rett. Dette kan føre til svak innsats fordi andre egentlig er uenige, eller det kan føre til at ressurser blir satt inn på feil område. Nominell gruppeteknikk forsøker å gi alle lik autoritet for valg av tema.

Teknikkens trinn er:

1. Alle skriver ned hvilket problem som de føler er viktigst.
2. De valgte tema skrives ned på tavle el.l.
3. Kontroller at ingen tema er de samme.
4. Sorter temaene i rekke.

Du får da f.eks en liste A til E:

A: Organisasjonsform

B: Lederstil

C: Arbeidstid

D: Målprioritering

E: Personkjemi

5. Hvert enkelt medlem i gruppa skriver ned temaene i prioritert rekkefølge ved bruk av tall fra 1 til 5 hvor 5 er høyest prioritet, slik:

A: _____

B: _____

C: _____

D: _____

E: _____

6. Dersom noen mener at «manglende målprioritering» er det største problemet, vil listen se slik ut:

A: 2

B: 3

C: 1

D: 5

E: 4

7. Etter at alle har prioritert, kan listen for alle deltakerne skrives ned, og vi får f.eks:

A: 5, 4, 1, 2, 2

B: 1, 1, 2, 1, 3

C: 4, 2, 3, 5, 4

D: 3, 5, 5, 4, 5

E: 2, 3, 4, 3, 1

8. Adder opp tallene på hver linje. I dette tilfellet fikk «målprioritering» høyest skår 22 poeng. Ved å sortere listen får du følgende prioritering:

D: Målprioritering: 22

C: Arbeidstid:	18
A: Organisasjonsform:	14
E: Personkjemi E:	13
B: Lederstil:	8

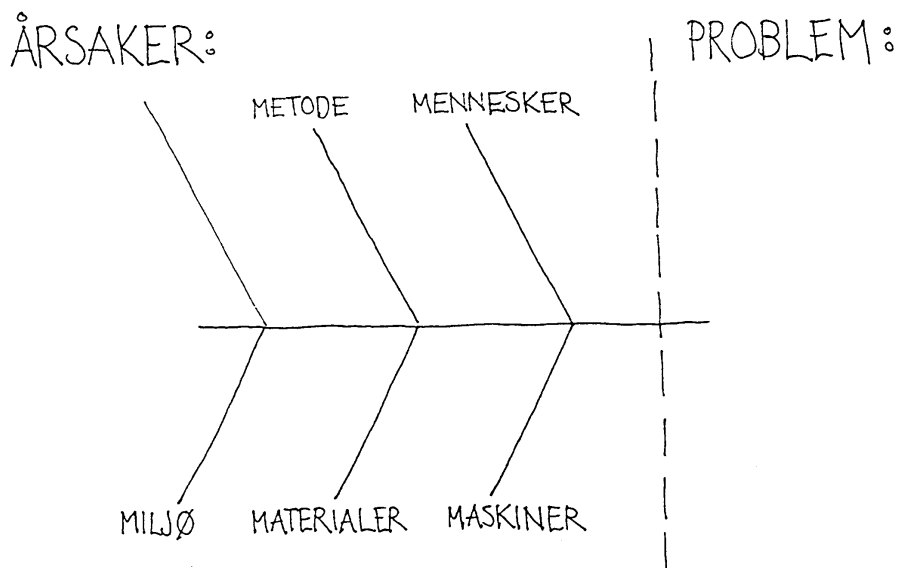
9. Gjennom teknikken har man oppnådd at hver stemme teller likt ved prioritering av tema for innsats. I dette tilfellet tar man opp prioritering mellom mål til fornyet diskusjon i gruppa!
 Dersom det dreier seg om mange punkter, trenger en ikke prioritere alle stikkord. La for eksempel deltakerne få 5 poeng til rådighet. Disse kan fordeles fritt, enten 1 poeng på hver av 5 like viktige tema, alle 5 på det aller viktigste, eller 3 på det en synes er viktig og 1 poeng på hver av to andre.

Det er viktig at metoden ikke reduseres til rutinisert tallmagi. Det må derfor brukes noe tid til refleksjon og ettertanke om hva poenggivingen egentlig innebærer. Ut fra tall og refleksjoner vil så metoden kunne synliggjøre mulige utgangspunkt for konsensus.

4.1.4 Årsaks- og virkningsdiagram

Utarbeidelse av årsaks- og virkningsdiagram (ÅV-diagram) kan gi tydeligere forståelse for ulike årsaker til et problem eller en hendelse. Metoden brukes ofte for å identifisere, utforske og sammenholde flere årsaker.

Årsaks- og virkningsdiagram kalles også fiskebeinsdiagram på grunn av den grafiske strukturen:



Det er ofte flere årsaker til et problem. Mange ganger kan hovedårsakene knyttes til sider ved miljøforhold, materialer, maskiner, metoder eller mennesker. I planleggingsammenheng kan det kanskje være mer naturlig å sortere årsakene i kategoriene politikk, prosedyrer, mennesker, sektorer og miljø. Kategoriene er bare eksempler. Poenget er å definere noen vesentlige kategorier av mulige årsaker som gir rom for kreativitet og rammer for systematisering.

Når diagrammet er «ferdig» tegnet, er de sannsynlige årsakene til problemet identifisert. Dette er et godt grunnlag for å løse problemet.

Vanlig framgangsmåte for bruk av årsaks- og virkningsdiagram er:

1. Hjernestorm for å få opp alle årsaker til et problem uten særlig forberedelse

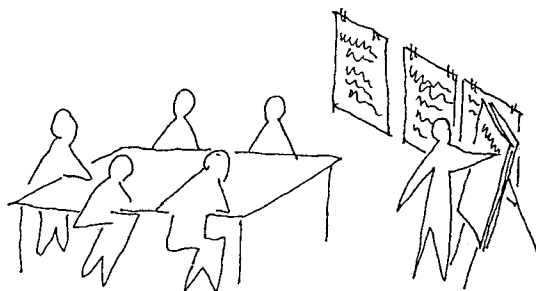
2. Konstruksjon av et ÅV-diagram ved å
 - a) plassere problemet (virkningen til høyre)
 - b) skissere hovedtema/kategorier for årsaker til problemet i bokser til venstre
 - c) plassere enkeltårsakene fra hjernestormen inn på diagrammet
 - d) identifisere *grunnene* til identifiserte årsaker, og plassere dem på greinen til årsaken.
3. Vurdering av viktigste årsaker til problemet
 - a) se etter årsaker som er hyppige
 - b) forsøke å oppnå konsensus om et ÅV-diagram som folk mener gjengir hovedårsakene
4. Oppfølging består i å følge opp årsaksanalysen (hyppigheter og viktighet) og iverksette tiltak mot problemet.

Eksempel: Identifisering av barrierer for etterlevelse av en paragraf i forskrift for miljøretta helsevern i skoler og barnehager

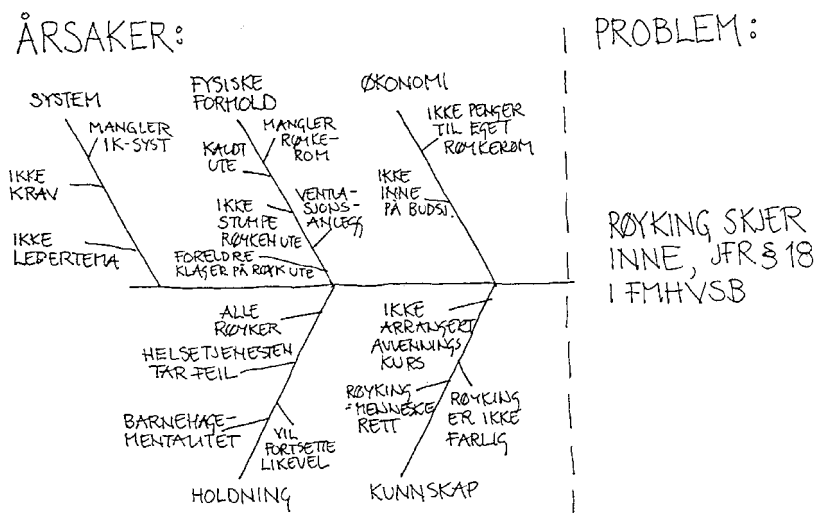
Kommunehelsetjenesten ved tilsynsavdelingen har identifisert og dokumentert at en kommunal barnehage ikke tilfredsstillende forskrift om miljøretta helsevern i skoler og barnehagers § 18 om røyking. Det er opp til barnehagens eier og leder, jf § 4 om ansvar og internkontroll, å finne årsakene til problemet og iverksette tiltak slik at barnehagen drives i tråd med myndighetenes krav.

Lederen av barnehagen innkaller to avdelingsledere, to assistenter, to foreldre og oppvekstsjefen i kommunen til 1 ½ times møte for å vurdere problemet nøyere. Målet for lederen av barnehagen er å identifisere hvilke barrierer som finnes for å etterleve paragrafen i forskriften. Han fulgte et opplegg som han trodde ville gi resultater og som involverte alle på lik linje. Det ble gjennomført en hjernestorm hvor følgende årsaker kom opp:

HJERNESTORM ÅRSAKER:		
<ul style="list-style-type: none"> ◦ mangler røykerom ◦ det er mange som røyker ◦ dårlig ventilasjonsanlegg ◦ passiv røyking er ikke skadelig ◦ ikke bra å tenne ser at vi røyker ute ◦ stress! - trenger å røyke i pausene ◦ ikke penger på neste års budsjett 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ ikke arrangert røykeavenningskurs ◦ aldri hørt at dette var noe problem tidligere ◦ folk på helsestasjonen er røykeske ◦ alle avdelingslederne røyker ◦ ikke mulighet for å stumpe røyken utendørs ◦ foreldrene klager på røyking ute ◦ deilig med røyk når vindene er ute 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ kjenner ikke forskriften ◦ det får være grensen til barnehageområdet ◦ røyken fra kontoret (røykerommet) siver ut i kjøkkenet. ◦ har alltid røyket inne = menneskerett ◦ har ikke noe ILS-system m. krav om røykfritt miljø ◦ vil fortsette å røyke dersom det blir ulovlig ◦ det er kaldt ute



Det var enighet om å sette opp et årsaks- og virkningsdiagram for årsakene. Det ble oppnådd enighet om følgende diagram:



Ut fra AV-diagrammet var det enighet om at ledelsen i barnehagen måtte arbeide for å

- arrangere kunnskapskurs om røyking for barnehagelærerne
- henge seg på barneskolens holdningskampanje mot røyking
- utarbeide IK-system hvor kravet om røykfritt innemiljø er innarbeidet
- sette opp sanddunk for røykestumping i bakgården
- arrangere røykeavvenningskurs for barnehagelærerne
- skaffe penger på neste års lanotidsbudsjett for bedre ventilasjonsanlegg.

4.1.5 Pareto-diagram

Pareto-diagrammet skal gi oversikt over forholdet mellom utvalgte problemer og problemenes viktighet for organisasjonen. Pareto-diagram vil kunne være til stor hjelp når en skal bli enige om en beslutning.

Et Pareto-diagram er et stolpediagram der stolpene plasseres etter fallende størrelse fra venstre mot høyre. Et unntak kan være den siste stolpen som kan representere "resten" og som derfor kan være større enn den foregående. I Pareto-diagrammet kan vi også legge inn en summekurve. Denne viser for hvert punkt summen av stolpene regnet fra venstre mot høyre.

Pareto-diagrammet gir oss ofte to hovedgrupper:

- "de vitale få"
- "de trivielle mange".

Metoden starter med å identifisere problemer, deretter å kvantifisere problemene, for så å tegne opp et diagram som viser ovennevnte forhold. Som alltid er det viktig at problemstillingen er bearbeidet og riktig, slik at arbeidet får framtidig verdi. For at metoden skal være så trygg som mulig å bruke, bør innsamling av kvantitative data planlegges godt og med tanke på senere systematisering. Dersom en ikke bruker kvantitative data, er innsamling av data gjennom f.eks hjernestorm er godt alternativ.


For å illustrere Pareto-diagram, kan vi bruke en aktuell problemstilling i kommunene: *vektlegging av risikofaktorer for miljørettet helsevern i en kommune* for arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyse.

Vanlig rekkefølge på aktivitetene fram til ferdig Pareto-diagram er:

1. Velg tema, gjerne som et spørsmål. I vårt tilfelle er spørsmålet: *Hvilke risikofaktorer innen miljørettet helsevern er viktige for ROS-analysen? Hjernestorm benyttes for å avdekke disse.*

I Solo kommune var det oppnevnt en gruppe som arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), som ønsket innspill fra kommunehelsetjenesten om hvilke faktorer som måtte vurderes videre i ROS-arbeidet.

Tre medarbeidere i kommunehelsetjenesten: helserådsinspektøren, kommunelegen og kommuneveterinæren, gjennomførte hjernestorm for å identifisere de viktigste risikofaktorene innen miljørettet helsevern for kommunen:



1

- VANNVERKET LUTJERN
- restnøkninger i nedbørsfelt
- AVLØPSANLEGG BEKKEFARET
- driftskjemikalier
- MATFORSYNING
- til ensomme eldre
- VANNVERKET SOLO
- smittoveru
- AVFALLSHÅNDTERING
- innsamling
- STRØMFORSYNING
- sykkelvei

2

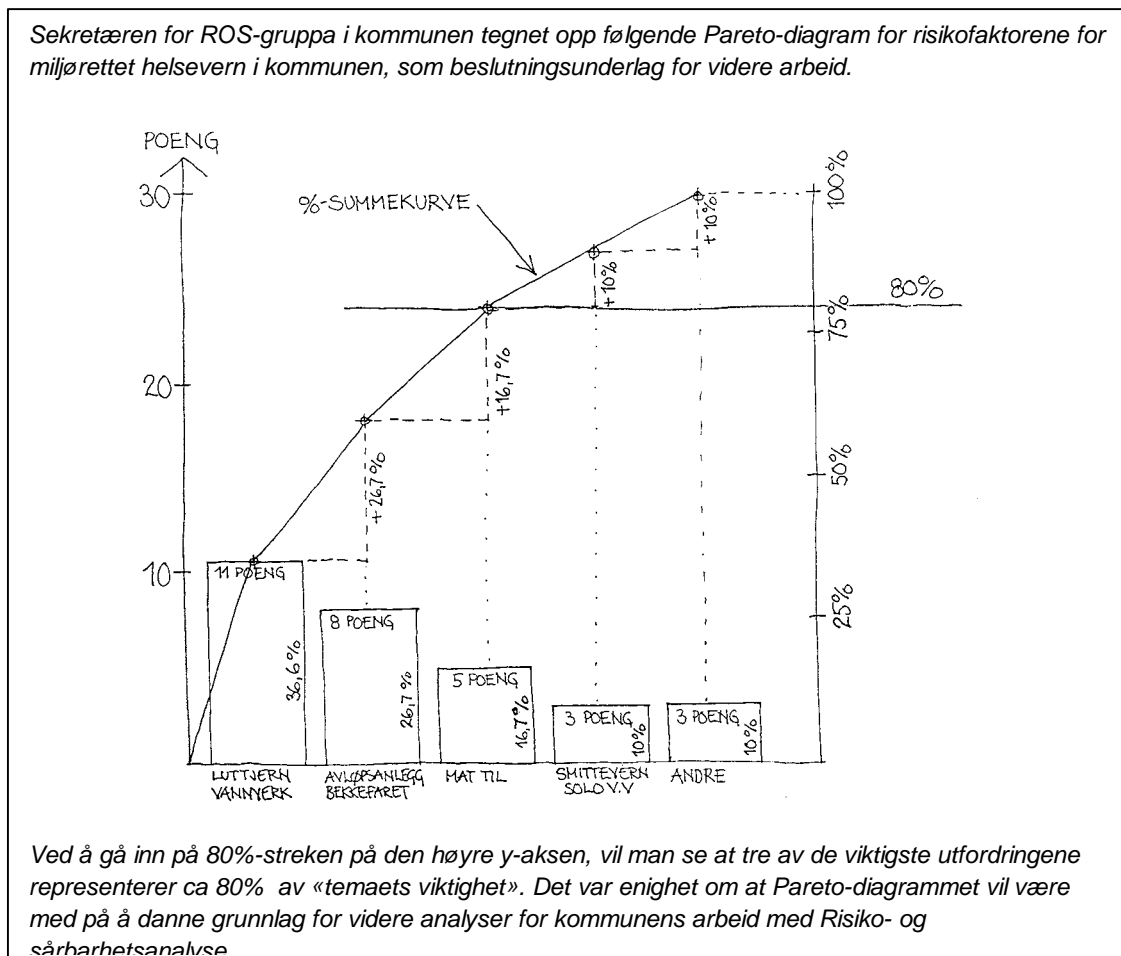
- ULYKKE SOM FØLGE AV
- RAS (SNØ OG STEIN)
- VED SKRENTEN

Gruppen ble enig om at faktorene, som nå ble generalisert for tilpasning til ROS, måtte rangeres for det videre arbeidet.

2. Etter at risikofaktorene systematiseres velges benevnelse for sammenliknende enhet for diagrammet, i vårt eksempel andel poeng av 30, 10 poeng gitt av hver av deltakerne. Sammenliknende enhet kan være tid, hyppighet, kostnad etc.
3. Det settes opp skjema for sammenlikning av ulike årsaker til problemet.

Risikofaktor	Vekting av gruppa	%-andel
1. Vannverket Luttjern – restriksjoner i nedbørfelt	11	36,6 %
2. Avløpsanlegget Bekkefaret – driftskjemikalier	8	26,7 %
3. Matforsyning til ensomme eldre	5	16,7 %
4. Vannverket Solo – smittevern	3	10 %
5. Avfallshåndtering – innsamling	1	3,3 %
6. Strømforsyning på sykehjem	1	3,3 %
7. Ulykke som følge av ras (snø og stein) ved Skrenten	1	3,3 %
Totalt	30	99,9 %

4. Det lages så en liste over kategoriene av årsaker med valgt enhet som benevning. Disse settes inn i ett xy-diagram og tegnes som stolpe for hver årsak.
5. Tegn opp diagrammet slik at venstre akse utgjør summen av antall poeng, 30 poeng, og sett høyre akse til 100%. Tegn de «største» årsakene til venstre
6. Beregn hver enkelt årsaks andel av totalen 100%. Tegn inn summekurven for prosentene. Vanligvis viser det seg at noen få årsaker (3-4) gir 70-80% av totalen.
7. Analyser skjemaet som grunnlag for å bestemme seg for tiltak.



Metoden er enkelt forklart her og kan brukes på mer kompliserte tema enn eksemplet her. Pareto-diagrammet er bare en måte å vise data grafisk på for å se om noen av årsakene virkelig bidrar i vesentlig grad til virkningen eller problemstillingen.

Eksempler på bruk av Pareto-diagram vil være:

1. Presentasjon: i rapporter og ved muntlige presentasjoner.
2. Prosentandeler: summekurven gjør det enkelt å se den prosentvise andelen i hver gruppe.
3. Prioritering: diagrammet hjelper oss til konsentrasjon om de vesentlige problemene.
4. Kobling til Årsaks- og virkningsdiagram: kan brukes sammen.
5. Sammenlikninger: tegning av to Pareto-diagrammer ut fra data samlet inn på ulike tidspunkter gir et godt bilde av hvordan ulike tiltak har virket.
6. Informasjon: diagrammet er lett å forstå og kan brukes i informasjon internt og eksternt.

Metoden har som alle andre metoder svakheter. Den gir lett feil dersom spørsmålet er stilt feil, misoppfattet, enhetene som velges ikke passer, at grunnarbeidet/datainnsamlingen ikke er god nok etc.

4.1.6 Forventningsavklaring

Tidlig avklaring av interesser/mål blant deltakerne i et prosjekt eller i en arbeidsgruppe er viktig. Det skal gi grunnlag for alle til å vurdere forholdet mellom fellesinteressene og egeninteressene, dvs. nytten av prosjektet for en selv. For deltakere der det er stort sammenfall kan dette påvirke engasjement og vise effektiviseringsmuligheter i forhold til oppgaver en allerede likevel skulle gjort. Der det er liten grad av sammenfall gir det utgangspunkt for å diskutere hvordan en skal unngå at dette blir et problem både for deltakeren selv og for prosjektet. Synliggjorte interesser er basis for bevisst individorientering og resultatorientering innen gruppa. Synliggjorte forventninger man har til hverandres innsats og adferd i gruppa gir grunnlag for bevisst samspillorientering og normsetting.

Få konflikter og uenighet på bordet tidligst mulig, da blir de håndterbare!

Sørg for at hver enkelt deltaker går god for framgangsmåte og eventuelle konklusjoner i de enkelte trinn i prosessen for forventningsavklaring.

Forventninger til resultat

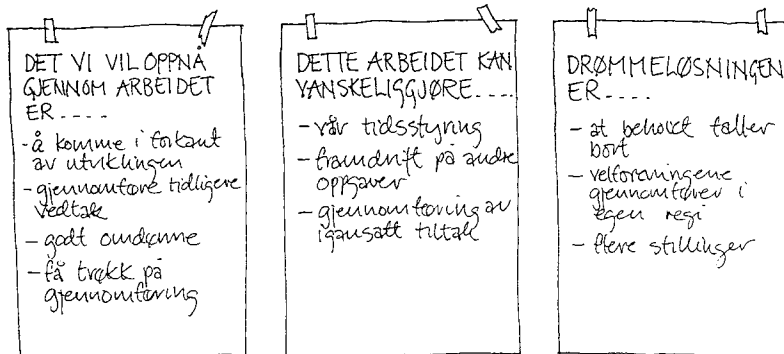
Få de enkelte deltakerne til å si noe om sine mål med å delta. Bruk gjerne ufullførte setninger som alle deltakerne fullfører. F.eks:

- Det vi vil oppnå gjennom dette arbeidet er å.....
- Det som kan være positivt for oss ved å delta er.....
- Et drømmeresultat for vår etat ville være at.....

Få også fram hva de ser som vanskelig.

- Dette arbeidet vanskeliggjør vår.....
- Det som kan være negativt for oss er.....
- Det vi ikke vil være med på er å.....

Lag en flipover for hver setning, og før inn hver enkelts fullføring.



Gjør deretter i samarbeid en målanalyse: Hvilke interesser har vi felles og hvilke er det bare en eller noen som har? Hvor er det uklart om interesser er de samme eller sprikende?

Diskuter så hva slik interesseprofil kan innebære for prosjektet og den enkeltes innsats.

Er dette rett sammensatt gruppe? Har en reelle ildsjeler og drivkrefter i gruppa?

Forventninger til hverandre

Få de enkelte deltakerne til å sin noe om hva de forventer av hverandre i selve samarbeidet. Enten generelt formulert som norm, eller hvis gruppa er godt kjent og trygg, i forhold til hver enkelt eller f.eks. til folk med spesiell funksjon i gruppa

Også her er ufullførte setninger et greit verktøy:

- Jeg forventer av deg som prosjektleder at du.....
- Jeg forventer av deg som sekretær
- Jeg forventer at du som oppdragsgivers representant.....

Etter at alle har presentert sin forventninger, skal hver og en svare for hvordan de vil møte forventningene som er stilt direkte til dem. Kryss av de som vil bli innfridd og marker der de ikke vil bli det. Vær åpen for at enkelte forventninger ikke vil bli innfridd!

Diskuter etterpå: Hva skal være spillereglene for samspillet, rolledeling osv. i gruppa...

Til sist: Diskuter om det er nødvendig å gjøre noe i forhold til de forventningene som finnes men som ikke vil bli innfridd.

Ufullførte setninger kan også formuleres etter andre prinsipper enn vist over, f.eks:

"Hvis du skal være en god prosjektleder for meg **så må du**..... "Hvis du skal være en god prosjektleder for meg **så må jeg**.....

"Hvis du skal være en god prosjektmedarbeider for meg **så må du**.....

"Hvis du skal være en god prosjektmedarbeider for meg **så må jeg**.....

Denne metoden innebærer at deltakeren både formulerer sin forventning til andre, og forteller noe om hva en tror den andre måtte ha av forventninger til en selv. Den synliggjør også avhengigheter mellom medarbeidernes funksjoner.

Eksempler på prosesser for å gjennomgå og bearbeide dette er for eksempel at en ser på likheter og ulikheter i forventninger og ut fra det leter etter felles normer.

En kan også utvide dette til å se på hvordan omstendigheten kan påvirke samspillet. I forhold til felles normer kan en så liste opp:

- Det som kan hindre det er.....
- Det som kan bidra til det er.....

Ut fra listene med hindringer og hjelpefaktorer kan en så vurdere tiltak for å sikre den type samspill som en ønsker i gruppa.

4.2 Prosessdesign

All organisering vil innebære flere typer samarbeidsproblemer mellom organisasjonsleddene, og konflikter av ulike typer vil oppstå dem imellom. Dette er viktige erkjennelser når en skal lage opplegg for tverretattlig samarbeid eller for medvirkning fra andre forvaltningsnivå eller fra innbyggere.

Folk er ikke nødvendigvis perspektivløse eller vrangvillige, men konfliktpotensialet er innebygget i selve organisasjonsformen.

Nødvendige skritt for å legge til rette for konstruktivt tverretattlig samarbeid er vanligvis:

- Avklaring, mobilisering og kopling av interesser, ressurser og kompetanse.
- Hensiktsmessig sammensetning av gruppa.
- Avklaring av forholdet til linjeorganisasjonen og formelt beslutningssystem.
- Forventningsavklaring.
- Rimelig balanse i gruppa mellom individorientering, samspillsorientering og produktorientering.
- Valg av (sam-)arbeidsformer.

Ovenstående tilretteleggende skritt er aktuelle for arbeid med miljøretta helsevern, fordi kommunehelsetjenesteloven er innrettet slik at den åpner for flere måter å etterleve loven på. Et eksempel kan være § 1-4 om planlegging, informasjon og samordning (samarbeid).

Prosessdesignene som gjennomgås er:

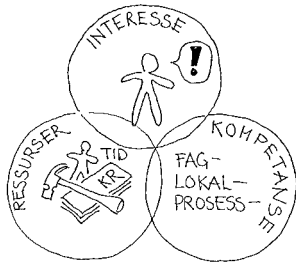
- ✓ Framtidsverksted
- ✓ Søkekonferanse
- ✓ Dugnadsmetoden
- ✓ Ti-trinns prosessen

4.2.1 Fire hovedforutsetninger for god prosessdesign

Mobilisering, avklaring og kopling av interesser, ressurser og kompetanse

For enhver oppgave som skal utføres må 3 forutsetninger - alle 3! - være tilstede:

- Det må være interesse for og **reell vilje** tilstede for gjennomføring, og det kreves myndighet og posisjon til å få viljen iverksatt.
- De **nødvendige ressurser** må være tilstede: arbeidskraft, tid, utstyr osv., i tilstrekkelig omfang.
- En må ha til rådighet tilstrekkelig **fagkompetanse**, men også **lokalkompetanse** (kjennskap til lokale forhold, problemet og aktørene o.l.) og **prosesskompetanse** (metode, kommunikasjon, konflikthåndtering o.l.)



I oppstartsfasen må en identifisere og mobilisere de nødvendige interessenter og ressurser og den kompetanse som trengs for gjennomføring.

I en del utviklingsarbeid kan en ikke ha oversikt over alt dette på forhånd. Da må en i hvert fall sjekke at en har det en trenger for oppstart, og lage et arbeidsopplegg som inkluderer målbevisst arbeid for å etablere forutsetningene underveis. Dette kan skje ved at en legger inn milepæler eller faser der en gjennomgår ressursbehov og eventuelt reorganiserer prosjektet. Det kan f.eks skje etter en forprosjektfase.

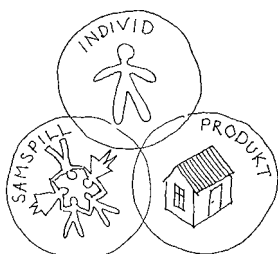
Råd:

- Ethvert prosjekt eller tiltak trenger en ildsjel, som tar initiativ, følger opp, føler dårlig samvittighet, inspirerer og mobiliserer.
- Det virker mobiliserende å bli invitert når det konkretiseres hvorfor du trengs.
- Sørg for at deltakerne har avklart tilstrekkelig tid og prioritet for sin deltakelse.
- Sørg for at folk er der når det trengs for den gjensidige kommunikasjonen og for felles læring.
- La folk delta bare i de faser der de kan bidra og la dem slippe resten.

Balanser individorientering, samspillsorientering og produktorientering

Individorientering innebærer at en ivaretar det enkelte gruppe medlem som individ med sine sterke og svake sider, og viser respekt for de verdier og (sektor)interesser vedkommende står for.

Samspillsorientering innebærer at arbeidsmåter og kommunikasjonsformer settes på dagsorden gjennom bevisstgjøring om gruppas interne normer, struktur og maktforhold, evaluering og feedback mellom personer innen gruppa. Produktorientering innebærer målbevisst styring av framdrift, ressurser og produksjon.



Rimelig balanse ivaretas ved at en søker å tilpasse fordeling av vekten på disse tre hensyn til den aktuelle oppgaven og situasjonen en står overfor. Forutsetningen er at en erkjenner alle tre hensyn som legitime og at en gir dem alle plass ved planlegging av prosjektet, setter dem på dagsorden underveis i prosjektet og søker å skaffe prosjektet ressurser og kompetanse til å håndtere dem alle.

Det innebærer for eksempel at en prosjektleder ikke alltid først og fremst må være en fagmann. I en del prosjekter trengs det kanskje først og fremst en leder med administrative eller mellommenneskelige ferdigheter. Det innebærer at forventningsavklaringen mellom deltakerne ikke bare begrenses til diskusjon om deres faglige bidrag, avsatt tidsressurs og tildelte myndighet. En vil også ha forventninger til hvordan man blir behandlet som person, til samværsformer osv.

Råd:

- Planlegg ikke bare "produksjonslinja" i prosjektet. Sett også av tid og milepæler for å vurdere arbeidsformer, den enkelte medarbeiders trivsel og utbytte.
- Spesifiser kvalifikasjonene til prosjektlederen ut fra prosjektets karakter og situasjonen omkring det. Sørg for at prosjektet i nødvendig grad gis prosesskompetanse og leder med tilstrekkelige mellommenneskelige ferdigheter.

Sammensetning av gruppa

De nødvendige ressurser må sikres. Men alle må ikke alltid være med i selve gruppa, noen kan brukes som rådgivere, delleverandør, bisittergruppe som holdes informert, referansegruppe som en kan rådspørre osv.

Ei arbeidsgruppe bør ikke være større enn 5-9. Det er mange nok til å få innspill i kreative diskusjoner, få nok til at alle slipper til i diskusjonene. Dersom flere skal med kan en splitte i temagrupper, eller lage arbeidsseminarer der mange deltar periodevis. Gruppa bør ha noenlunde likeverdige deltakere (status,

kompetanse, fullmakter osv). Det kan bidra til å sikre likeverdighet i kommunikasjons- og beslutningssituasjoner og hindre sterke rivninger om makten i gruppa.

Hensynet til formaliteter må ivaretas. Ei gruppe som er gitt fullmakt til å utrede nye samarbeidsrutiner må selvsagt forsikre seg om at disse er lovlige, og at de nødvendige delvedtak skjer formelt korrekt hos rett instans. I rent administrative saker som kan delegeres til underordnede kan valget stå mellom en utredningsgruppe som foreslår og argumenterer overfor ledelsen eller beslutningsdyktig gruppe som kan søke lokal konsensus og gjennomføre i egen regi.

Råd:

- **Ta bare med deltakere som skal ha en reell funksjon i arbeidet.**
- **Dersom svært mange skal med i arbeidet, vurder om deltakerne kan organiseres i flere grupper med ulik funksjon.**
- **Dersom omfanget av de enkeltes innsats vil variere sterkt i prosjektets ulike faser, vurder om organisering eller arbeidsformer bør endres fra fase til fase.**
- **Se til at de enkelte grupper blir sammensatt av folk som er noenlunde likeverdige mhp. myndighet og tidsressurs.**

Inndel arbeidsoppgaven hensiktsmessig og bruk involverende teknikker.

For å planlegge virksomhet må en identifisere hvilke aktiviteter som må gjennomføres for å komme fram til ønsket resultat. Det er en treningssak å finne ut hva som er hensiktsmessig oppdeling eller sammenslåing av aktiviteter til enheter som så kjedes etter hverandre i logisk rekkefølge, eller kan gjennomføres parallelt. Ofte tar vi utgangspunkt i den tradisjonelle utredningsmodellen: Registrering/fakta, analyse, alternative løsninger, vurdering og sammenlikning, beslutning, gjennomføring, evaluering.

For å planlegge prosesser kan det være hensiktsmessig å tenke i noen supplerende kategorier:

- **Åpnende aktiviteter der bruk av metoder som stimulerer divergent tenking trengs, som fantasi og kreativitet. I faser med slike aktiviteter er det ofte ønskelig med blandet sammensetning av arbeidsgruppa.**
- **Lukkende aktiviteter der bruk av metoder som stimulerer konvergent tenking er viktigst, som analyse, vurdering og beslutning. Til dette kan det ofte trengs ekspertgrupper, folk med spesielle forutsetninger. For beslutningsfatning kan det selvsagt være krav om at rette myndighet fatter vedtakene og at dette skjer etter visse prosedyreregler.**

Ved utforming av prosessdesign fastlegger en altså ikke aktivitetene bare gjennom hvilke tema de tar opp, men også i forhold til om det er åpnende eller lukkende tenkestil og hvem som vil være de rette deltakerene for å delta i de ulike deler av prosessen. Aktørene kan dermed komme og gå inn og ut av prosessens aktiviteter, noe i utakt i forhold til rent temastyrt aktivitetsplanlegging.

Råd:

- **Ta utgangspunkt i krav om tenkestil når du velger arbeidsformer og deltakere til den enkelte arbeidsøkt.**
- **Frigjør det fra tradisjonell utredningsmodell når du planlegger prosesser der det ikke finnes fasitsvar eller bare dreier seg om vitenskapelig utredning.**
- **La de rette personer tale for seg når det gjelder verdispørsmål og standpunkter.**

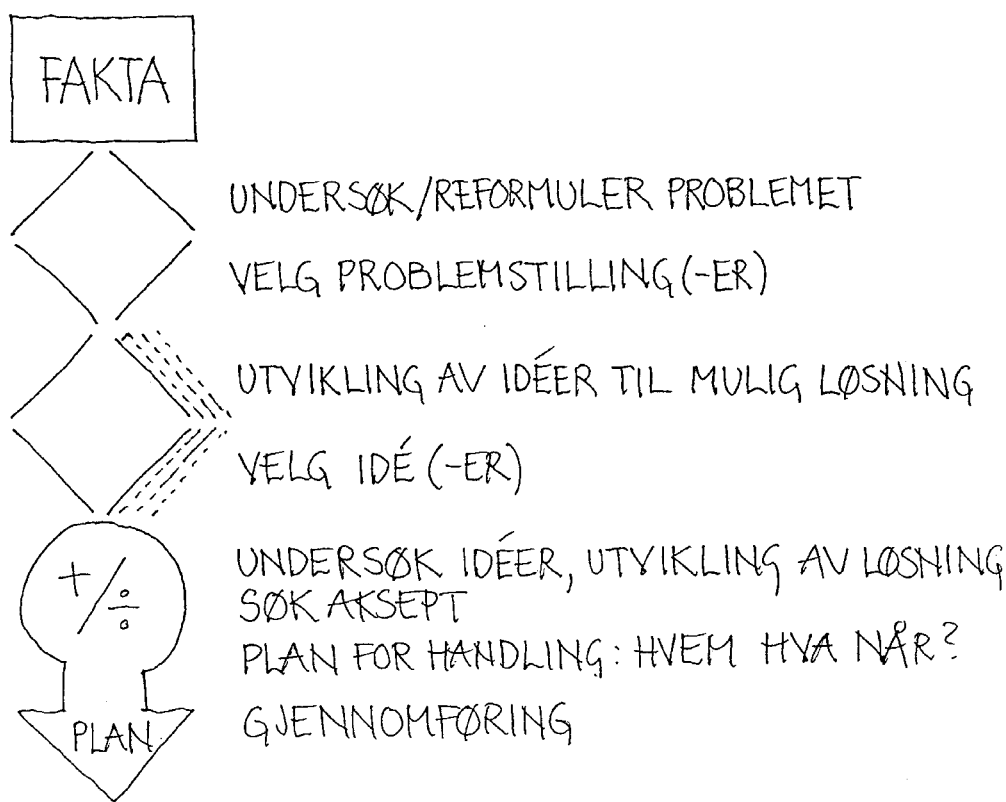
4.2.2 Valg av design

Prosessdesign må velges ut fra vurderinger av tidsramme til rådighet, deltakere, om mål og virkemidler er kjent, avklart og omforent, hvilken kompetanse prosjektgruppa og prosjektleder har, ressurser en har til rådighet, oppgave, lokal styringskultur osv.

Som det framgår av presentasjonene i punkt 4.2.3 – 4.2.8 er alle metodene basert på omtrent samme faser og grunntrekk. Teknikkene som er beskrevet i kapittel 4.1 kan brukes om hverandre i ulike kombinasjoner. Forenklet kan vi peke på noen basistrekk ved å presentere modellen for kreativ problemløsning som en grunnmodell. Se figur.....

Utredningsmodellen nevnt foran i pkt. 2.1.2 og plan- og bygningslovens faser: bekjentgjørelse, utredning, behandling, medvirkning, beslutning bør gjennomtenkes. I mange tilfelle kan disse gis en endret design i forhold til hva her sies om bruk av teknikker.

De presenterte teknikker og prosessdesign kan gi nye arbeidsmåter også i andre sammenhenger. De er særlig egnet for håndtering av utviklingsarbeid der mål eller virkemidler ikke er klarlagt. De kan bidra til bedre utnyttelse av fagkompetanse, lokalkompetanse og prosesskompetanse. De kopler interesser, kompetanse og ressurser og virker dermed mobiliserende og handlingsrettede.



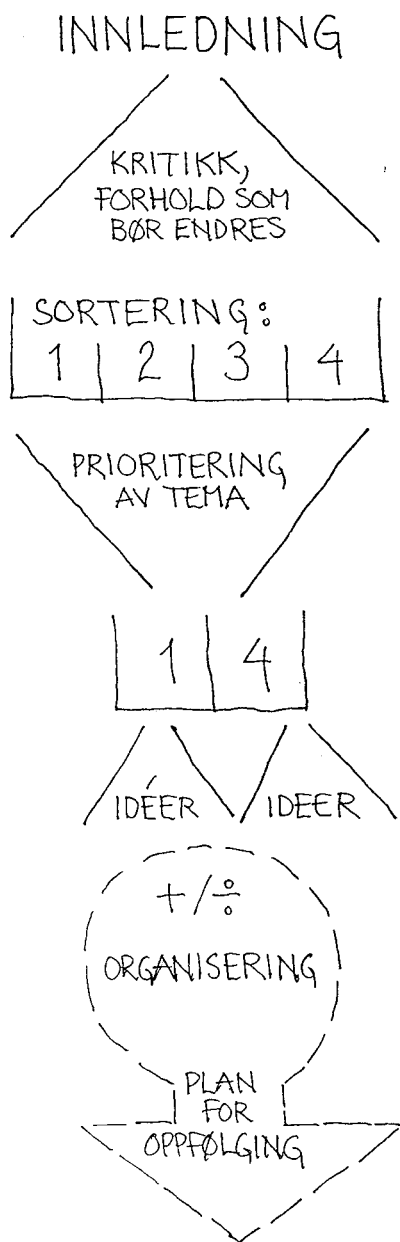
GRUNNMODELL FOR KREATIV PROBLEMLØSNING.

Tabellen nedenfor gir en oppsummering av designpresentasjonene, for å vise sammenhengen til teknikkene og metodenes ulike egnethet. Dette er imidlertid forenklet. Det kan utvikles mange mellomformer og tilpasninger og teknikk-settene kan varieres mye.

Prosessdesign	Særlig aktuelle teknikker som inngår	Situasjon
Framtidsverksted	Hjernestorm Nominell gruppeteknikk Strategisk-analyse	Egnet for oppstartsmøte for å etablere dagsorden for evt. utviklingsarbeid eller brukermedvirkning. 5 – 100 deltakere. 2-8 timers varighet, avhengig av antall og hvor mange faser som skal gjennomføres.
Søkekonferanse	Hjernestorm Nominell gruppeteknikk Gap-analyse. Hemmer-/fremmer-analyse	Egnet for oppstartskonferanse for utviklingsarbeid eller brukermedvirkning. 20 – 50 deltakere som representerer de ulike involverte grupper eller enheter. 1-2 dagers varighet. I tillegg kommer forberedelse. Etablerer dagsorden og interimorganisasjon for oppfølging.
Dugnadsmetoden	Hjernestorm Nominell gruppeteknikk Strategisk-analyse Fordel/ulempe-analyse	Egnet for utviklings- og medvirknings-prosesser som varer ½-2 år, med skrittvis utvikling av mål, forslag og beslutning. Stort deltakertall. Krever skrivehjelp.
Ti-trinns prosessen	Hjernestorm Kontrolliste Årsak-/virkningsdiagram Pareto-diagram Fordel/ulempe-analyse	Egnet for utviklings- og medvirknings-prosesser som varer 3 mndr.-2 år, med behov for innsamling av fakta og analyser før forslag og beslutning. Stort deltakertall. Krever skrivehjelp.

4.2.3 Fremtidsverksted

Metoden er utviklet til bruk i sosialt samfunnsarbeid for brukermedvirkning og utviklingsarbeid. Antall deltakere: 5-100. Det er en fordel med en bredt sammensatt gruppe av de som berøres. Her illustreres en 4-timers variant med typiske hovedskritt. Teknikker fra kap.4.1 kan anvendes i hvert skritt. Det er en fordel med en erfaren prosessleder.



- 1) Innledning om målet med møtet
 - 2) Deltakerne enkeltvis inviteres til å beskrive helseskadelige forhold og kritikk av forebyggende aktiviteter i lokalsamfunnet som de mener det bør gjøres noe med. Hvis det er få deltakere kan de lage hver sin plakat på flipoverark. Er de mange kan de skrive stort på A4-ark som klistres på en lang veggvis av gråpapir, sprayet med et klebestoff. Veggvisa kan med fordel temadeles, enten på forhånd eller ved at prosessleder(-ne) raskt kikker på lappene før de henges opp.
 - 3) Kaffepause for deltakerne, mens prosesslederne grupperer innspillene.
 - 4) Temaområdene beskrives kort i plenum. Deretter går en igjennom tema for tema. Summegrupper i salen spør og kommenterer.
Evt.: Hvilke utfordringer bør prioritere?
 - 5) Deretter gjennomfører summegruppene idedugnader til mulige forbedringstiltak innenfor hvert temaområde. (Evt. bare for de prioriterte tema. Prosessleder skriver ideene på flipoverark. (Dette kan også gjennomføres som parallelle gruppearbeider rundt mange småbord.)
 - 6) Ideene gjennomgås i plenum. Spørsmål og konstruktive kommentarer.
- Dersom en ønsker videre medvirkning i utviklingsarbeidet:
- 7) Deltakerne inviteres til å fordele seg etter interesse for å følge opp ideene. Eventuelt fordeles oppgaver til dem som faktisk har ansvaret, hvis de er tilstede og aksepterer
 - 8) Plenum: Setter opp felles oppfølgingsplan og etablerer interimorganisasjon/-oppfølgingsgrupper.

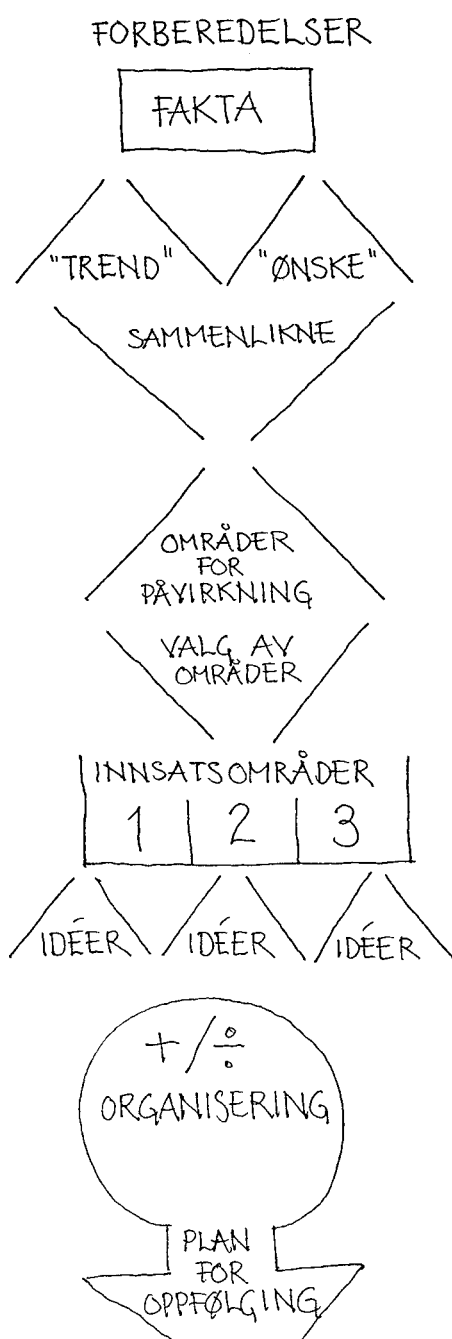
Gjennom arbeidsformen får en først og fremst etablert dagsorden: Hva som bør endres og ideer til mulige forbedringstiltak. Men den kan også fungere greit som mal for oppstartsmøte. Avhengig av dagsorden og forslag kan en så komme tilbake med opplegg for videre prosess.

4.2.4 Søkekonferanse

Metoden er egnet for utviklingsarbeid i en bedrift, organisasjon eller et lokalsamfunn.

Deltakere: 20-50, med deltakergrupper hentet fra de ulike avdelinger, grender, sektorer, alder eller andre aktuelle gruppekriterier. Det kreves et forarbeid med informasjon og utvelgelse av deltakere.

Deltakerne skal ikke være sin gruppes forhandlere, men noen som kjenner situasjonen for sin gruppe godt og som er kreative, utadvendte personer. Her illustreres en to-dagers variant med typiske hovedskritt. Teknikker fra kap.4.1 kan anvendes i hvert skritt. Trenet prosessleder er nødvendig.



Første dag:

- 1) Innledning om utvikling av forebyggende helsearbeid fram til idag.
- 2) Deltakerne i homogent sammensatte grupper diskuterer og presenterer på flipover-ark:
"Hvordan vil forebygging skje om 10 år dersom utviklingen fortsetter som hittil?"
"Hvordan skulle vi ønske forebygging skjedde om 10 år?"
- 3) Gruppene diskuterer deretter gapet mellom hva de tror kan skje og hva de ønsker skal skje.
"Hva er forskjellene? Hvilke er de 3-5 mest betydningsfulle forskjellene?"
- 4) Gruppene presenter i plenum. Spørsmål til oppklaring og kommentarer. Ikke diskusjon eller konklusjoner.
- 5) Gruppene går tilbake og justerer/supplerer eventuelt sine beskrivelser. Diskuterer deretter:
"På hvilke områder må det settes inn tiltak for å stimulere utviklingen i den retning en ønsker og for å hindre uønsket utvikling? Prioriterer de 3-5 viktigste områdene for inngripen eller tiltak."
- 6) Gruppene presenterer i plenum. Spørsmål til oppklaring og kommentarer. Diskusjon om hvilke satsingsområder som er felles eller bør prioriteres.

Prosesslederne redigerer og omgrupperer

Andre dag:

- 7) Satsingsområdene fordeles på nye grupper med blandet sammensetning.
- 8) Gruppene gjennomfører idedugnader på sitt/sine tema. Utvelgelse av 3-5 anbefalte ideer.
- 9) Presentasjon i plenum av anbefalte ideer, med begrunnelser. Spørsmål og konstruktive kommentarer. Deltakerne fordeler seg etter interesse for å følge opp ideene.
- 10) Interessegruppene lager oppfølgingsplan.
- 11) Plenum: Setter opp felles oppfølgingsplan og etablerer interimsorganisasjon/-prosjekter.

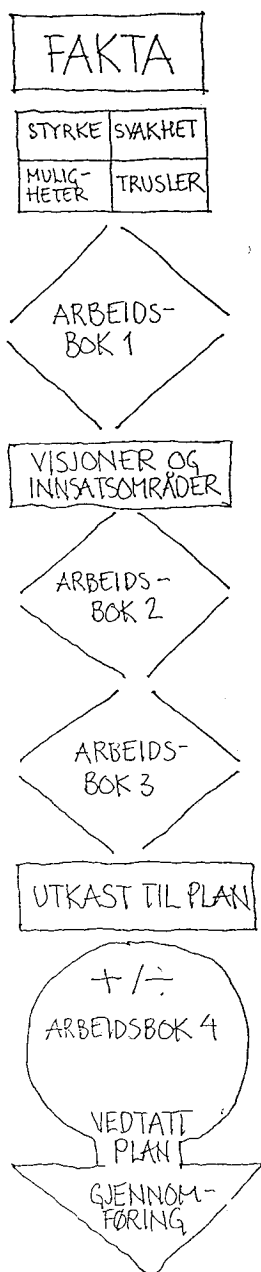
Metoden etablerer både en dagsorden for videre utviklingsarbeid og en interimsorganisasjon som kan bidra til å dra dette i gang raskt.

4.2.5 Dugnadsmetoden

Metoden er utviklet av brødrene Amdam ved Høgskulen i Volda til bruk ved mobiliserende planlegging i kommune og lokalsamfunn.

Antall deltakere: Fra 20 og oppover. Det er en fordel at alle involverte grupper deltar; grender, sektorer, aldre osv. Her illustreres en ½-2 årig variant med typiske hovedskritt. Teknikker fra kap.4.1 kan anvendes i hvert skritt. Prosessleder bør ha prosjekterfaring og trening i bruk av kreative teknikker. Det kreves skrivekapasitet til utarbeidelse av arbeidsbøkene underveis.

FORBEREDELSE



Organisasjonsfasen

Opplæring, organisering, framdrift, bakgrunnsmateriale

Visjonsfasen

Diagnose av nå-situasjonen (SWOT-analyse)

Scenario for framtida

Valg av innsatsområder

Formulering av visjoner - overordnede mål

- ◆ Arbeidsbok 1
- ◆ Oppsummerende dokument

Strategifasen

Delvisjoner/mål

Strategi- og konsekvensvurderinger

- ◆ Arbeidsbok 2

Sammenstillingsfasen

Mulige alternativer/taktikker

Valg av alternativ

Handlingsprogram

- ◆ Arbeidsbok 3
- ◆ Utkast til plandokument

Beslutningsfasen

Vurdering av plandokument

Formell vedtaksprosess

Ferdigstilling av dokument

- ◆ Arbeidsbok 4
- ◆ Vedtatt plan

Gjennomføring

Prosess- og resultatevaluering - Rullering av plan

Ny visjonsfase ved rullerende planlegging

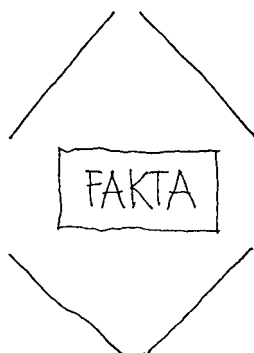
- ◆ Arbeidsbok 5

Metoden etablerer dagsorden og forslag til løsninger. Metoden innebærer en serie med konferanser der arbeidsbøkene forfattes. Ved stort antall deltakere kan det kjøres separate konferanser for ulike grupper. For enkelte tema kan deltakelsen varieres fra fase til fase. Beslutningsfasen vil i kommunal planlegging legges til ordinære organ på vanlig måte. Involverende arbeidsform kan mobilisere til gjennomføring.

4.2.6 10-trinnsprosessen

Modellen er utviklet av Teknologisk institutt som en metode for kontinuerlig forbedring i organisasjoner. Teknikker fra kap.4.1 kan benyttes til trinnene i de ulike faser. Metoden egner seg der det er behov for stor grad av faglig analyse i utredningsarbeidet og der resultatet skal innarbeides i ulike sammenhenger i organisasjonens drift: planlegging, rutiner osv. Metoden sorterer organisasjonens dokumenter inn i tre nivå: Referansenivået (lover, forskrifter, st.meldinger), tverrgående basisdokument og sektorvise basisdokumenter. Mange deltakere kan delta. Det kreves en prosessleder med prosesskompetanse og prosjekterfaring.

FORBEREDELSE



Fase 1: Problemanalyse

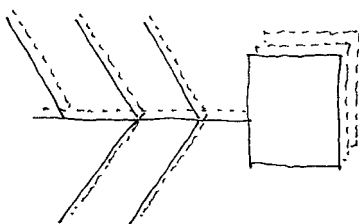
-tre trinn:

- ◆ Problemformulering
- ◆ Faktainnsamling
- ◆ Entydige problemformuleringer; dvs. velge problemstillinger for videre analyse.

Fase 2: Årsaksanalyse

-to trinn:

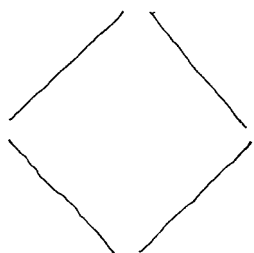
- ◆ Finne årsaker
- ◆ Bekrefte årsaker



Fase 3: Forslag til løsninger

-to trinn:

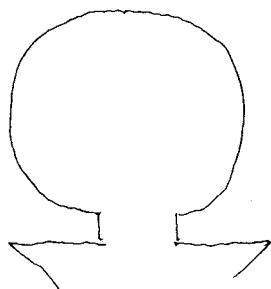
- ◆ Finne løsninger
- ◆ Analysere løsninger, vurdere konsekvenser og velge løsninger



Fase 4: Utarbeidelse av mål, strategier og forslag til handlingsplan

-tre trinn:

- ◆ Utarbeide mål, strategier og handlingsplan
- ◆ Presentasjon, beslutning og iverksetting
- ◆ Oppfølging



Metoden etablerer dagsorden og bidrar til innhenting av fakta, kritisk analyse og utvikling av løsninger. Involverende arbeidsmetode kan stimulere til gjennomføring. I hvert fall bidrar den til høyt informasjons- og bevissthetsnivå hos deltakerne

5 PROSESSDESIGN RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

5.1 Risiko- og sårbarhetsanalyse - bakgrunn og erfaringer

Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) kan brukes for å finne hvilke risikofaktorer som er viktige, systematisering av de årsakene som bidrar til risikoen, som gir grunnlag for valg av forebyggende og skadereduserende tiltak. Risiko er et resultat av sannsynligheten for og konsekvensen av en uønsket hendelse.

Gjennomføringen av en ROS-analyse kan bygges opp som en prosessdesign, noe Direktoratet for sivil beredskap har gjort i sin ”Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser” (1994). I denne prosessen inndelt i 6 faser, blant annet fra organisering av arbeidet (I), analyser (II), gjennom politisk beslutning (IV) og til ajourhold (VI). Et mål med veilederen er at kommunene skal få erkjennelse for sine risikofaktorer som godt grunnlag for å innpasse beredskapsmessige hensyn i kommuneplanleggingen.

Selve analysefasen er inndelt i fem kartleggingsfaser:

1. Uønskede hendelser
2. Årsaker og sannsynlighet
3. Konsekvenser
4. Systematisering
5. Forslag til mottiltak

Direktoratets veileder anviser en analyse som er enklere enn det som er vanlig å bruke. Veilederen fra direktoratet skal ikke brukes slavisk. Ved årsskiftet 1997/98 hadde over halvparten av norske kommuner tatt i bruk en slik analyse i arbeidet med beredskap og kriseplanlegging. En rekke kommuner har tatt utgangspunkt i veilederen, tilpasset den til lokale forhold og gjennomført egen prosessdesign. Metoden bør derfor være kjent for mange som jobber i kommunene.

Praktiske erfaringer fra kommunene

Når kommunene har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser, har det som regel vært en ildsjel eller utpekt person som har hatt ansvar for å drive prosessen. Arbeidet er iverksatt etter saksbehandling og politisk vedtak i kommunestyre eller formannskap. Det er som regel etablert en liten styringsgruppe for arbeidet bestående av ordfører, rådmann og 2-3 andre nøkkelpersoner for kommunens trygghet og krisehåndtering. Deretter er arbeidsgrupper nedsatt for å gjennomføre analysene for utpekte risikofaktorer eller ulike samfunnsfunksjoner. Konklusjonene til arbeidsgruppene er satt sammen i egen rapport som ofte kalles ”Risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen”. Rapporten, som gjerne er lagt fram på politisk nivå, inneholder selve analysen, forslag til tiltak og en handlingsplan for dette.

5.2 Eksempel fra en kommune og konstruert prosessdesign

Som et eksempel på bruk av metoden er det konstruert et eksempel basert på erfaringer fra Andøy kommune. I dette eksemplet gjennomføres en prosessdesign ved bruk av metoden risiko- og sårbarhetsanalyse. Andøy kommune har gjennomført en slik analyse. ROS-analysen benyttes som

grunnlag for beredskapsplaner og kriseplaner. Det gis en framstilling av prosessene i arbeidet og viktige særtrekk ved hvordan Andøy kommune har arbeidet. **Denne konstruerte prosessdesign bygger på Andøy kommunes eksempel, men er idealisert for å få fram deler av teorigrunnlaget gitt tidligere i denne utredningen.**



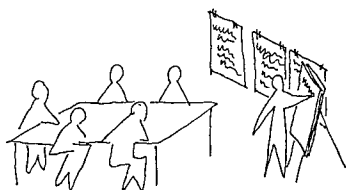
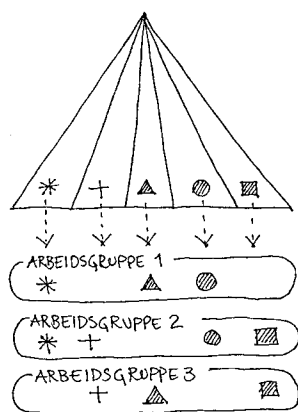
Andøy kommune og konstruert prosessdesign

Andøy kommune har en geografi som gjør at den er utsatt for vær og vind. Strømmen går ofte og vindstyrken er ofte over orkan om vinteren.

Kommunen har ca 6000 innbyggere. Halvparten av befolkningen bor i kommunesenteret Andenes. Kommunen er en omstillingskommune med satsningsområdene fiskeri, reiseliv, romrelatert virksomhet og ombruk av Forsvarets infrastruktur. Kommunens virksomhet sysselsetter 400 årsverk. Den politiske organiseringen er tradisjonell med kommunestyret og formannskap og med fire fagkomiteer.

I 1993 ble det bestemt at ROS-analyse skulle gjennomføres. Toppledelsen i kommunen var styringsgruppe og det ble utpekt en person ansvarlig for å drive prosessen mot en ferdig ROS-analyse i 1994.

Kommunen valgte å bruke rådene gitt i Direktoratet for sivil beredskaps veileder om ROS-analyse fra 1994.



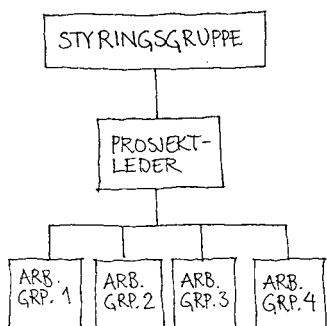
Forutsetninger for god prosessdesign

Kommunen la vekt på følgende ved organisering av "prosjektet":

1. Mobilisering av interesserte parter med spesiell fagkompetanse innen sine fagfelt
2. Arbeidsgruppenes sammensetning skulle være tverrfaglig og tverrsektoriell, men alle deltakerne skulle oppleve temaene som relevante
3. Valg av arbeidsmetoder og teknikker var frie for arbeidsgruppene, men resultatene av analysene skulle tilpasses en rapporteringsmal gitt av prosjektlederen.

Nedbrytning av sektortenkningen og forholdet til kommuneplanleggingen

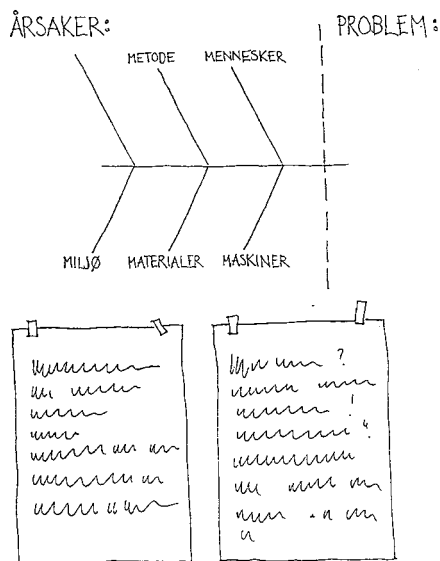
For styringsgruppa, som besto av rådmann, ordfører og lensmann, var det viktig å bryte ned eventuelle barrierer og grenser mellom sektorene i kommunen og eksterne i beredskapsarbeidet. Det ble lagt vekt på at ROS-analysen skulle behandles av kommunestyret slik at resultatene fikk relevans for kommunens øvrige planlegging: både sektorenes planlegging og for arealdelen av kommuneplanen og inkludert i kommunens opplæringsplan.



Arbeidsgruppene som ble opprettet var:

1. Infrastruktur med teknisk sjef som gruppeleder
2. Helse- og smittevern med helsesjefen som gruppeleder
3. Ulykker med plansjefen som gruppeleder
4. Informasjon og samfunn med assisterende rådmann som gruppeleder.

Hver gruppe skulle komme fram til aktuelle risikofaktorer og forebyggende og avbøtende tiltak for dem.



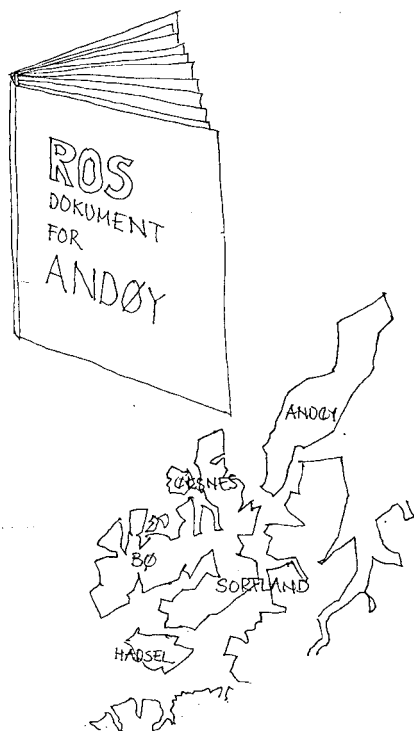
Hjernestorm Å/V-diagram som teknikker

For arbeidsgruppene var det fra prosjektlederens side foreslått å benytte teknikkene hjernestorm og årsaks- og virkningsdiagram. Det ble gitt en innføring i disse teknikkene av prosjektleder.

Hver arbeidsgruppe utarbeidet delrapport for sine områder.

Disse ble satt sammen til helhetlig ROS-analyse av prosjektlederen. Innholdsfortegnelsen i rapporten:

1. Innledning: oppdeling av analysearbeidet, organisering, avgrensninger og definisjoner.
2. Risikofaktorer fra arbeidsgruppene: skjematisk framstilling og oppsummering.
3. Forslag til tiltak: forebyggende tiltak og avbøtende tiltak for kategoriserte risikofaktorer.



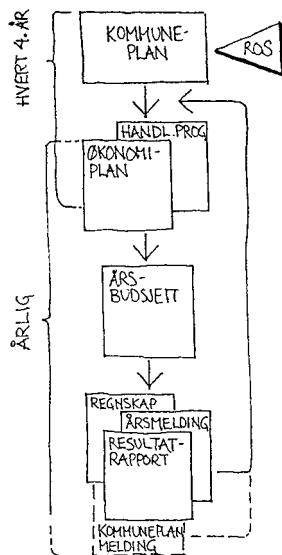
Åpning for innspill fra regionkommunene

Den politiske medvirkningen ble fulgt opp med kommunestyrevedtak i 1994. Analysen og erfaringer ble presentert for regionkommunene på høstkonferanse (Sortland, Hadsel, Bø og Øksnes kommuner). Det ble lagt vekt på:

- organisering av arbeidet
- spesielle erfaringer og råd for prosessdesign
- relevante tema for interkommunalt samarbeid
- kopling mot kommuneplan-arbeidet.

Kunnskapsspredning og forbedring av analysen

I tillegg ble ferdig ROS-analyse presentert for alle ansatte på infomøte i 1995, noe som bidro ytterligere til at den ble et premiss for kommuneplanlegginga og hensyn ble tatt inn i handlingsprogrammet og økonomiplanlegginga i kommunen. Et eksempel er at beredskapstema ble inkludert i egen plan for opplæring.



ROS-analysen er ett av flere underlag for kommuneplanlegginga. Det er også opp til de fire politiske komiteene å bruke kunnskapen ROS-analysen har gitt for komiteenes og sektorenes eget planarbeid.

Kommunen har som følge av kommunestyrets vedtak gjennomført to beredskapsøvelser pr år. Det er erkjennelse av at "det er her vi lærer av våre svakheter", noe som gir grunnlag for forbedringer av både selve ROS-analysen og rutiner for krisehåndtering i kommunens kvalitetssystem.

Målet for Andøy kommune er nå å videreføre arbeidet med ROS og få utarbeidet sektorvise kriseplaner med bruk av internkontroll som systematikk.

6 LITTERATUR

Norges standardiseringsforbund: ”NS-ISO 9004-4 Kvalitetsledelse og kvalitetssystemelementer - Del 4: Retningslinjer for kvalitetsforbedringer”

Lauvås, K. og P.: ”Tverrfaglig samarbeid”, TANO 1995

Sjølund, Arne: ”Gruppepsykologi”, Fabritius 1978

Forsth, Leif Runar: ”Praktisk nytenking – systematisk og kreativ problemløsning”, Aquarius Forlag AS 1991

VanGundy A.B.: ”Kreativ problemløsning”, Universitetsforlaget 1985

Robson, Mike: ”Effektivt teamarbeid – håndbok for problemløsning i grupper”, Hjemmets bokforlag 1994

Westhagen, Harald, m.fl.: ”Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetanse”, Universitetsforlaget 1995

Aune, Asbjørn: ”Kvalitetssirkler – Problemløsningsgrupper for personlig vekst, kvalitet og produktivitet”, Universitetsforlaget 1985.

Agyris, Chris: ”Bryt forsvarsrutinene. Hvordan lette organisasjonslæring”, Universitetsforlaget 1990

Berg, A. M. og Eikeland, O.: ”Medvirkningsbasert organisasjonslæring og utviklingsarbeid i kommunene”, Kommuneforlaget 1997.

Amdam, J. og R.: ”Strategisk mobiliserende planlegging – kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden”, Samlaget 1990

Jungk, R. og Muller, N.: ” Håndbok i fremtidsverksteder”

Hagen, V.: ”Kompendium for lederutvikling innen Total Kvalitetsledelse”, Senter for atferdsforskning

Teknologisk institutt: Diverse aktivitetspermer for kommunikasjon og samarbeid, teambuilding, kreativitet og problemløsning, ”ice-breakers”, ledelse og undervisning. (50 - 75 teknikker pr. perm)

Parker, Majorie ”Sammen om visjoner – et pionerarbeid om nytenking i praksis”, Hjemmets bokforlag 1992

Wig, B. B. ”Kvalitetsforbedring som håndverk. Håndbok for praktikere”, Norsk forening for kvalitet og ledelse

Statens helsetilsyn: ”Kvalitetsstyrte helseorganisasjoner - Til deg som medarbeider”, IK-2616

Statens helsetilsyn: ”Kvalitetsstyrte helseorganisasjoner - Til deg som leder”, IK-2615

Statens helsetilsyn: ”Nasjonal strategi for kvalitetssikring i helsetjeneste”, IK-2482