

HVORDAN FUNGERER BESTILLER-LEVERANDØR - MODELLEN I EN OFFENTLIG ORGANISASJON SOM SKATTEETATEN?

Av
Lina Peggy Lauvsnes

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København (CBS) og
Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet (DPU)
for graden

Master of Knowledge Management
(Master i Kunnskapsledelse)
2013



**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

Forfatter: Lina Peggy Lauvsnes

Tittel: HVORDAN FUNGERER
BESTILLER-LEVERANDØR - MODELLEN
I EN OFFENTLIG ORGANISASJON SOM SKATTEETATEN?

Studieprogram: Master of Knowledge Management
(Master i Kunnskapsledelse)

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre
Kan frigis fra: _____

Dato: 30 August 2013

linadlausnes

underskrift

underskrift

FORORD

Siden 2008 ved innføring av bestiller- leverandør – modellen i Skatteetaten har jeg fundert mye på om dette er en effektiv modell i en stor offentlig etat. Å skrive oppgave om dette temaet har derfor for meg vært interessant og svært lærerikt. I løpet av arbeidet med oppgaven har jeg lært mye både om Skatteetaten og modellen og hvordan dette fungerer.

Jeg har vært super-heldig som har fått deltatt på 3-årig studium i kunnskapsledelse; det har vært både spennende, moro og givende. Min arbeidsgiver skal ha **STOR TAKK** for alltid positiv tilrettelegging og støtte. Mine ledere har gjennom hele perioden gitt meg oppmuntring og motivasjon. Mine informanter var positive til deltakelse og ga meg uvurderlige data for videre arbeid med oppgaven. De bidro til gode samtaler og refleksjoner rundt temaet. Tusen takk til informantene.

Professor Knut Ingar Westeren, Høgskolen i Nord-Trøndelag har vært min veileder. Han engasjerte seg i mitt arbeid på en imponerende måte og ga profesjonelle råd. Tusen takk Ingar for ditt engasjement og hyggelig samarbeid.

3-års studium går mot slutten med faglig påfyll og nye venner. Både ansvarlige for studiet og medstudentene fortjener takk for flotte samlinger, gode læreprosesser og mye moro. Jeg takker for diskusjoner, inspirasjon og heia-rop underveis fra kollegaer og venner. En spesiell takk går til Grethe, Shawn, Margaret og Veronica som på ulikt vis hjalp meg på oppløpssiden.

Min største motivasjon og støtte får jeg allikevel alltid fra mine nærmeste kjære. En stor takk for kloke råd, hjelp og tålmodighet Anna, Jørgen og Trond.

Lauvsnes, august 2013

Lina Peggy Lauvsnes

SAMMENDRAG

Fra 2008 etablerte Skatteetaten en ny organisering med bestiller-leverandør-modell. Som medarbeider i Skatteetaten og student i faget kunnskapsledelse fikk jeg muligheten til å studere nærmere på hvordan dette fungerer. Min hovedproblemstilling i oppgaven er: "Hvordan fungerer bestiller-leverandør - modellen i en offentlig organisasjon som Skatteetaten? "

Bakgrunnen for hvorfor dette er et interessant tema er effektiviteten i offentlig sektor. Det er et gjennomgangstema i den offentlige debatten, og forholdet mellom likhet for innbyggerne og effektivitet i forvaltningen er et evig dilemma. Det har utviklet seg en tendens til at det legges betydelig vekt på økonomisk effektivitet sammenlignet med andre mer tradisjonelle verdier.

Forskningsopplegget var et utplukk av 6 case fra ulike tjenesteområder som eksempler på bestilte utviklingsoppdrag. Det ble så foretatt dokumentgjennomgang og intervju med 10 medarbeidere i skattedirektoratet som var bestillere / leverandører i disse utvalgte casene.

Oppgaven gir et bilde av både positive og negative trekk ved bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten. Det skapes gode produksjoner, planleggingen er bedre, systemet gir en bedre oversikt enn før modellen ble innført, og det er mer helhetlige prioriteringer.

Oppgaven har også kommet fram til at bestiller-leverandør – systemet i Skatteetaten fører til problemer med forsinkelser, feilprioriteringer og økt byråkrati. Jeg tolker disse funnene i oppgaven slik at organisasjonen har problemer med samhandlingsprosesser og kunnskapsutvikling.

De siste års endringer i Skatteetaten kan forstås som del av en digital revolusjon. Utfordringene i dette nye paradigmet krever nytt fokus på kunnskapsutfordringene. Jeg mener bestiller-leverandør-modellen passer dårlig sammen med disse utfordringene. Det er på tide med mere helhetstenkning og heving av fokuset på relasjonsbygging og dialog for å øke kunnskapsutviklingen i Skatteetaten.

Innhold

FORORD	5
SAMMENDRAG	7
1.0. INNLEDNING	11
1.1. Beskrivelse av organisasjonen	12
1.2. Avgrensninger og forskningsspørsmål	14
1.3. Oversikt over oppgaven	15
2.0 TEORI.....	17
2.1. Teoretisk hovedperspektiv	17
2.2. Bestiller–leverandør - modellen	17
2.2.1. utfordringer med bestiller-leverandør - modellen	18
2.2.2. New Public Management	20
2.2.3. New Public Management - alternative forståelsesrammer	22
2.2.4. NPM skaper et nytt reguleringsregime	23
2.2.5. Hvordan NPM er tatt i bruk	23
2.2.6. Evaluering av NPM og bestiller-leverandør-modellen	26
2.2.7. Kontraktstyring kontra regelstyring	30
2.2.8. Politikk og administrasjon	30
2.2.9. Styring og ledelse i praksis.....	32
2.2.10. Kritikken av offentlig sektor	34
2.3. Nytt digitalt styringsparadigme - Digital-Era Governance - DEG.....	35
2.3.1. Ny forvaltningspolitikk.....	36
2.4. Kunnskapsutvikling i organisasjoner.....	37
2.4.1. Kunnskapsarbeid	37
2.4.2. Taus kunnskap	38
2.4.3. Barrierer mot kunnskapsutvikling	39
2.4.4. Kunnskapsledelse og informasjonsteknologi	40
2.4.5. Informasjonsteknologiens rolle	42
2.4.6. Læring og innøvd inkompetanse	42
3.0. METODE	45
3.1. Vitenskapsfilosofisk utgangspunkt	45
3.1.1. Fenomenologi / hermeneutikk.....	46
3.2. Metodiske valg.....	47
3.3. Datainnsamling.....	49
3.3.1. Casestudie	49
3.4. Databearbeiding og analyse.....	51

3.5. Kritisk vurdering av metoden	52
3.5.1. Reliabilitet og validitet.....	52
3.5.2. Generaliserbarhet	53
3.5.3. Etske vurderinger	54
4.0. ANALYSE.....	55
4.1. Innledning	55
4.2. Case.....	55
4.3. Informantene	57
4.4. Har bestillingene god kvalitet?	57
4.5. Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?	62
4.6. Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?.....	68
4.7. Får de det de bestiller?.....	74
4.8. Er resultatet godt?	82
5.0. KONKLUSJONER.....	89
6.0. REFERANSER.....	95
7.0. LISTE OVER TABELLER OG FIGURER.....	99
8.0. VEDLEGG	101

1.0. INNLEDNING

Offentlige enheter i Norge styres og ledes etter modeller og prinsipper som ofte er gjenstand for debatter, og mange bruker styringsmekanismer som har økonomiske måleparametre som bakteppe. Som ansatt i Skatteetaten og student i faget kunnskapsledelse er det interessant å prøve å finne ut mere om dette og hvordan det fungerer i praksis.

Offentlig sektor i Norge er inne i en utvikling der digitale verktøy har blitt svært sentrale. Den norske regjeringen legger i 2013 opp til en bred og sterk satsing på IKT. I statsbudsjettet for 2013 er det prioriterte digitaliseringstiltak i NAV, politi- og justissektoren og helse- og omsorgssektoren, samt fellesløsninger som Altinn, sikker digital postkasse og elektronisk dialog med arbeidsgiver (EDAG). Skatteetaten er involvert og aktiv deltaker i flere av disse større prosjektene.

Fra 2008 etablerte Skatteetaten en ny organisering med fem regioner, strategisk direktorat, Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS), landsdekkende telefontjeneste og spesialisert veiledningstjeneste ved skattekontorene. Det ble innført en bestiller-leverandør - modell som skulle sikre at kravene til etatens ulike eksterne og interne tjenester er tydelige og leveransene gode og kostnadseffektive.

Som medarbeider i Skatteetaten og i nye SITS fra 2008 ønsker jeg å studere enda mer på hvordan bestiller-leverandør - modellen fungerer. Jeg har grublet endel på om denne modellen fører til god produksjon og økt effektivitet som er en tydelig uttalt målsetting. Jeg har ofte reflektert over Skatteetatens organisering og bestiller-leverandør - modellen med en viss skepsis med mine personlige erfaringer fra ulike roller, arbeidsoppgaver og prosjekter i etaten.

Min hovedproblemstilling er med denne bakgrunn: "Hvordan fungerer bestiller-leverandør - modellen i en offentlig organisasjon som Skatteetaten? "

Min ambisjon er å finne ut hvordan modellen fungerer i Skatteetaten, selv om jeg innser at spørsmålet er omfattende, og at oppgaven kan synes stor. Jeg har allerede både endel innsikt og synspunkter på hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer i Skatteetaten, og min oppgave blir å få bekreftet eventuelt avkreftet mine forhåndsantagelser. Jeg håper å kunne gi svar på om modellen fungerer på en god måte evt på en mindre god måte.

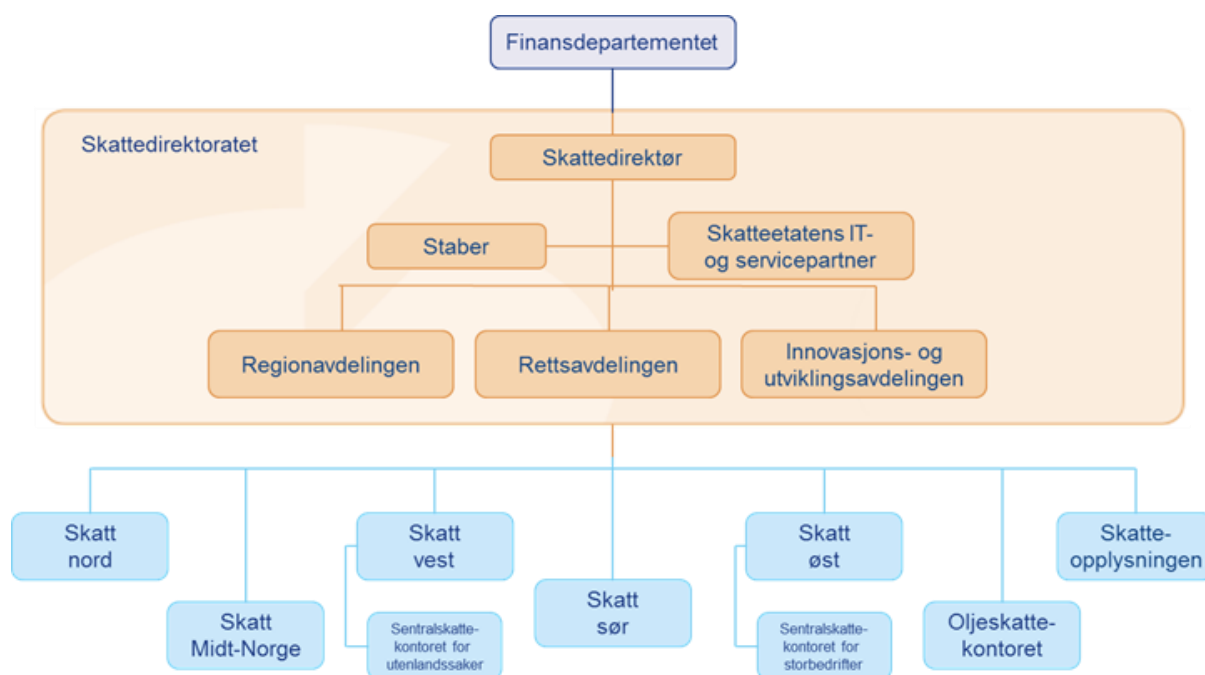
1.1. Beskrivelse av organisasjonen

Skatteetaten består av Skattedirektoratet og skattekontorene. Etaten er underlagt Finansdepartementet og ledes av Skattedirektøren. Skattedirektoratet består av: Skattedirektoratets avdelinger og staber og Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). Skattedirektoratet har den sentrale strategiske, faglige og administrative ledelsen av Skatteetaten. Skattekontorene er organisert i fem regioner. Regionene er underlagt Skattedirektoratet og ledes av regiondirektører. De fem regionene er: Skatt nord, Skatt Midt-Norge, Skatt vest, Skatt sør og Skatt øst.

Skattedirektøren styrer SITS gjennom to styringsakser; gjennom Skattedirektørens eierstyring og gjennom avtalte tjenester og utviklingsoppdrag. Skattedirektørens styringsbrev til SITS er det sentrale styringsdokumentet i eierstyringen. Styringsbrevet er forankret i Finansdepartementets tildelingsbrev til Skatteetaten og etatens prioriteringer, mål og strategier. Konkrete krav til virksomheten stilles gjennom tjenesteavtaler og bestillinger av utviklings- og utredningsoppdrag, samt i strategiske tiltak besluttet av Skattedirektøren.

Skatteetaten har organisert seg med en egen leverandørenhet; Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). SITS sin oppgave er å være Skatteetatens interne leverandør av IT- og administrative tjenester. Pr 1.1. 2013 er det 906 ansatte i SITS.

Bestillingene kommer til SITS fra Skattedirektoratets ulike avdelinger og "tjenesteeiere" i Skattedirektoratet, en enhet som pr 1.1. 2013 består av 310 ansatte. Bestilleren representerer da hele Skatteetaten (ca 6 300 ansatte) og tildels også eksterne brukere og samarbeidspartnere.



Figur 1: Skatteetaten's organisasjonskart

Det er en sterk satsing på IKT i skatteetaten. Denne satsingen er økende, og kommunikasjonen mellom brukere og offentlige enheter og internt i etaten har hatt en sterk utvikling mot enda mere bruk av informasjonsteknologi i alle prosesser. Etatens system for bestiller-leverandør – modell og en helhetlig prioritering av utviklingstiltakene henger sammen med denne utviklingen i bruk av IKT. Ifølge etaten selv har bestiller-leverandør-systemet mange fordeler, som bla:

- Kjennskap til behov på tvers av tjenester, systemer og prosjekter
- Flere involvert i beslutning om hvilke utviklingstiltak som skal prioriteres
- Grunnlag for veivalg og synlighet hvilke tiltak som er besluttet
- Ressursoversikt
- Bedre kapasitetsplanlegging/budsjettering – både på kort og lang sikt

Skatteetaten har beskrevne rutiner og prosedyrer for en omfattende prioriteringsprosess. Det er innført prosesser for helhetlig prioritering av tiltak for best mulig ressursutnyttelse og planlegging / budsjettering. Fordelene med bestiller-leverandør – modellen og helhetlig prioritering er ment å skulle være koordinert ressursutnyttelse og en effektiv etat.

1.2. Avgrensninger og forskningsspørsmål

Jeg avgrensner min oppgave til å studere på noen eksempler på bestillinger / leveranser i Skatteetaten. Jeg plukker ut case som jeg håper kan være representative og gode for å få svar på mine spørsmål. Disse eksemplene studerer jeg på ved spesielt å studere på følgende 5 forsknings-spørsmål:

1. Har bestillingene god kvalitet?
2. Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?
3. Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?
4. Får de det de bestiller?
5. Er resultatet godt?

Har bestillingene god kvalitet?

Med bestilling mener jeg her bestillingssystemet i Skatteetaten som har til hensikt å etablere en felles forståelse mellom bestiller og leverandør for hva som skal leveres. Bestillingssystemet skal også avklare nødvendige ressurser og sørge for at konsekvenser er ivaretatt. Dataverktøyet Remedy inneholder aktuelle skjema og skal brukes ved bestillinger.

Hva som skal til for at bestillingene har god kvalitet kan det være ulike synspunkter på. Bestillingene bør være tilstrekkelig utfyllende til at leverandøren SITS kan gjøre jobben. Med en avstand mellom de som bestiller og de som utfører et utviklingsoppdrag kan man tenke seg at det er en stor utfordring å foreta bestilling og tydeliggjøre denne på en god måte.

Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?

For å ha tilstrekkelig kompetanse til å foreta en bestilling bør den som bestiller ha faglig kompetanse og tilstrekkelig kompetanse til å ivareta rollen som bestiller i bestiller-leverandør – modellen i Skattedirektoratet. Med et skille mellom de som bestiller og de som produserer utviklingsoppdragene vil det være avgjørende at bestilleren har kompetanse til å bestille riktig "vare" til riktig tid.

Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?

God dialog og godt samarbeid vil sannsynligvis være avgjørende for å få bestiller-leverandør – modellen til å fungere godt. Jeg tror at modellen setter fokus på samarbeid og system mellom ansvarlige enheter og ulike roller i Skattedirektoratet. Og jeg er nysgjerrig på å undersøke nærmere mulighetene til å få til dette i en

hierarkisk og stor organisasjon som Skatteetaten med mange og komplekse arbeidsoppgaver.

Får de det de bestiller?

En indikator på hvordan modellen fungerer kan være å undersøke om man får det man bestiller. Hvordan det går med bestillingene? Blir bestillingene effektivt i henhold til bestillingen?

Er resultatet godt?

Når jeg skal prøve å finne ut noe om hvordan om bestiller-leverandør – modellen fungerer, mener jeg det kan ha betydning om leveransene er gode. Jeg undersøker derfor om mine utvalgte utviklingsoppdrag blir levert med godt resultat. Resultatet kan her ha samme betydning som selve slutt-produktet. Men ettersom det er selve modellen jeg studerer på, vil også prosessen fram til leveransen er slutført ha betydning. Så her studerer jeg både på prosessen fram mot ferdig leveranse og selve slutt-resultatet.

1.3. Oversikt over oppgaven

Oppgaven består av følgende hovedkapittel:

1. Innledning
2. Teorier
3. Metoder
4. Analyser
5. Konklusjoner

I kapittel 2. Teorier presenteres de teorier jeg mener best kan belyse min problemstilling. Jeg gjennomgår først teorier som kan belyse bestiller-leverandørmodellen. Så gjennomgår jeg Deg: Digital-Era Governance som er en betegnelse på det nye digitale styringsparadigmet. Så gjennomgår jeg teorier om læring og kunnskapsutvikling. Jeg mener disse teoriene er relevante i analysen med å forstå hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer i en offentlig organisasjon som Skatteetaten.

I kapittel 3. Metoder gjennomgår jeg og begrunner den metodiske framgangsmåten i studien. I kapittel 4 analyserer og drøfter jeg resultatene fra datainnsamlingen opp imot aktuelle teorier. Til slutt i kapittel 5 vil jeg foreta en oppsummering og komme med konklusjoner.

2.0 TEORI

2.1. *Teoretisk hovedperspektiv*

Målsettingen med teori-kapitlet er å gi et bakteppe for oppgavens hovedproblemstilling og forskningsspørsmålene. For å besvare oppgavens problemstilling "Hvordan fungerer bestiller-leverandør-modellen i en offentlig organisasjon som Skatteetaten? " mener jeg teorier omkring følgende tema er sentrale og blir mitt hovedperspektiv:

- Bestiller-leverandør – modellen
- Nytt digitalt styringsparadigme Deg - Digital-Era Governance
- Læring og kunnskapsutvikling i organisasjoner

2.2. *Bestiller–leverandør - modellen*

Bestiller–leverandør–modellen og interne markeder er en sentral del av New Public Management. Hensikten med modellen er å forsøke å skape et marked som skal gi positive effekter som i ordinære markeder. Ulike varianter av bestiller-leverandør - modeller brukes som en del av moderniseringsarbeidet for den offentlige sektor i store deler av Europa. Dels er dette motivert av behov for mer hensiktsmessige arbeidsdelinger mellom offentlig og privat sektor, dels er det et uttrykk for en søken etter tiltak for en mer effektiv og brukerorientert offentlig virksomhet. Vi ser utstrakt bruk av denne modellen i blant annet kommunene og helsetjenesten.

Ved innføring av bestiller-leverandør-modell går man som regel fra hierarkisk styring til kontraktsstyring. Styringen ivaretas gjennom forhandlinger, og tjeneste-produksjonen synliggjøres gjennom mål og resultater. De interne markedene for leveranser er såkalte kvasimarkeder – de prøver å etterligne reelle markeder. De opprettes et klart skille mellom bestiller og leverandør, og avstanden mellom disse varierer sterkt i ulike sektorer. Det varierer også i hvor stor eller liten grad den ordinære hierarkiske del av organisasjonen fortsatt fungerer i funksjoner som overordnet og underordnet. I boka *Modernisering av offentlig sektor* Vanebo m.fl. til Walsh som hevder at det er et klare forventninger om at etablering av interne markeder skal redusere problemer i organisasjonen med opportuniste, budsjettmaksimering og slakkmaksimering (Walsh 1995 ifølge Vanebo m.fl. 2011:112).

Bestiller-leverandør - modellen er en forutsetning for konkurranseutsetting, men kan også innføres uten bruk av konkurranse. For å innføre bestiller–leverandør -

modellen etableres det et administrativt bestillernivå, som tenkes klart atskilt fra leverandørnivået. Det innebærer ofte etablering av resultatenheter på utførernivå. I stedet for å styre gjennom myndighet skal styringen skje gjennom forhandlinger og kontrakter mellom bestiller og utfører. En slik bestillerfunksjon omfatter gjerne ansvar for behovsvurderinger i forhold til hva som skal bestilles og balansere ulike behov mot muligheter, vurdere handlingsprogrammer for fremtiden og innarbeide disse hensyn i kontrakter, oppfølgingsystemer etc.

Busch og Vanebo viser i rapport til Arbeids- og administrasjonsdepartementet at bestiller-leverandør – modellen har sitt fokus både på marked og økonomi og organisasjon og ledelse (Busch og Vanebo 2001:13). Ved innføring av bestiller-leverandør-modell vil det påløpe nye kostnader; såkalte transaksjonskostnader. Dette innebærer utgifter til kontraktsadministrasjon, nye styringssystemer og nye kontrollsystemer. Det søkes å oppnå lavere produksjonskostnader uten at de nye produksjonskostnadene øker til tilsvarende nivå.

2.2.1. utfordringer med bestiller-leverandør - modellen

I sluttrapport til Arbeids- og administrasjonsdepartementet beskriver Busch og Vanebo flere problemområder med bestiller-leverandør-modellen. Noen av problemområdene er: konkurranse, kontraktsform, konflikter, transaksjonskostnader, tvetydige styringssignaler og indre og ytre fristilling (Busch og Vanebo 2001:30).

Konkurranse:

Ved interne markeder vil det i varierende grad være reell konkurranse. Antallet bestillere og antallet leverandører varierer. I deler av offentlig sektor bruker man flere leverandører, også private aktører, mens det i enkelte enheter kun brukes interne leverandører, gjerne en fast intern leverandør. Dersom det ikke foreligger konkurranse om hvem som skal levere tjenester og produkter, kan man tenke seg at den ønskede effekten av å benytte en bestiller-leverandør-modell uteblir (Busch og Vanebo 2001:30).

Kontraktsform:

Kontraktene har ulike styringsparametre som vektlegges i ulik grad; dette kan være pris, tillit og autoritet. Det er vanlig at bestilleren er en profesjonell aktør. Ulike bestillere kan benytte ulike typer kontrakter, og avstanden eller nærheten til leverandøren vil være avgjørende for betydningen av de ulike styringsparametre. Busch og Vanebo (2001) viser til Vincent-Jones og Harries (1998) som hevder at kontraktene vanligvis er bilaterale – dvs at forhandlinger, styring og oppfølging skjer i relasjonen mellom bestiller og leverandør. Kontraktene kan også være trilaterale –

det vil si at det er en integrasjon av markedsmessig og hierarkisk styring. Ved lav konkurranse har ikke prissettingen i bestillingen særlig stor verdi, og da vil andre forhold som tillit og autoritet bli mere avgjørende styringsparametre (Busch og Vanebo 2001:31).

Busch og Vanebo viser også til Walsh (1995) som hevder at interne kontrakter synes å føre til mer formaliteter og dermed press på tillitsforholdene. I intern kontraktstyring blir det derfor en utfordring å fokusere på pris, kontroll og sterke føringer fra bestiller-siden, ettersom det å ivareta tilliten til leverandørsiden vil ha avgjørende betydning for effektiv produksjon. I et internt marked med lite eller ingen konkurranse vil den eksisterende organisasjonskulturen sette sitt preg på og sannsynligvis gi klare grenser for produksjonsutviklingen (Busch og Vanebo 2001:32).

Konflikter:

Bestiller-leverandør-modellen skaper nye konflikter og behov for nye måter å håndtere disse konfliktene på. Erfaringer fra England viser at interne markeder som er etablert raskt og med store organisasjonsmessige endringer har utviklet sterke konflikter (Vincent-Jones 1994 i følge Vanebo m.fl. 2011:118). Kontraktene og innholdet i disse kan ofte bli gjenstand for misforståelser eller behov for presiseringer, som igjen skaper konflikter og uavklarte spørsmål mellom bestiller og leverandør. En vanlig måte å bøte på disse utfordringene på er bla økt detaljeringsgrad i kontraktene, som igjen fører til økte transaksjonskostnader.

Transaksjonskostnader:

I en bestiller-leverandør-modell vil det komme nye kostnader til forhandlinger, kontrakter, nye styrings- og kontrollsystemer. Det bør foretas en avveining om besparelsene ved å innføre bestiller – leverandør – modellen kompenserer for disse nye kostnadene. I en studie av bestiller – leverandør – modellen i Gøteborg fant Andersson og Hansson en del negative bieffekter knyttet til økt administrasjon og lengre beslutningsveier – dvs økte transaksjonskostnader (Andersen og Hansson 1989 ifølge Vanebo m.fl. 2011:119).

Tvetydige styringssignaler:

Leverandøren vil ofte i offentlige virksomheter være underlagt både hierarkisk styring og kontraktstyring i en bestiller – leverandør – modell. Dette kan føre til situasjoner der bestillerens behov og behov i leverandørleddet ikke nødvendigvis samsvarer og kan derfor føre til uklarheter og konflikter. Disse ulike behovene kan for eksempel dreie seg om kvalitet eller ressurser / budsjett (Vanebo m.fl. 2011:119).

Indre og ytre fristilling:

De ulike formene for fristilling kan kategoriseres i form av indre og ytre fristillinger. Vi definerer innføring av bestiller–utførermodellen i offentlige virksomheter som eksempel på indre fristilling. Kvasimarkedslignende tiltak etableres, og relativt autonome enheter kjøper og selger tjenester av hverandre etter bestiller–utførerprinsippet. Fristilling innebærer at tett og direkte politisk kontroll i økende grad blir erstattet med indirekte styring, både gjennom ulike former for mål- og resultatstyring (intern fristilling) og gjennom ulike eierorgan og tilknytningsformer (ytre fristilling). Fafo-notat 2009:11 hevder at den indre og den ytre fristillingen må ses i lys av nasjonale og internasjonale trekk, herunder blant annet økonomisk endring, liberalisering, økt internasjonal konkurranse og tilpasning til konkurransereglene i EØS (Fafo-notat 2009:11:54).

2.2.2. New Public Management

New Public Management (NPM) er betegnelsen på en type fagretning som siden 1970-tallet har overført styringsmekanismer fra det private næringsliv til offentlig sektor i de fleste OECD-land. NPM er en samlebetegnelse på ideer om hvordan offentlig sektor bør styres, og dette har påvirket norsk offentlig virksomhet i stor grad. Bakteppet for endringsbehovene er utfordringer med å lede offentlig sektor på en effektiv måte.

NPM er inspirert av markedsteori og innfører flere elementer fra markedsstyring til offentlig forvaltningspraksis. I denne tenkningen blir borgerne kunder eller konsumenter. Den offentlige forvaltningen utvikles fra en tradisjonell hierarkisk autoritet til å løse oppgavene ved bla mål- og resultatstyring, privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting (Hernes 2007:30).

Max Weber tvilte både på statens og markedets muligheter. Max Weber argumenterer for byråkratiets overlegenhet når det gjelder å løse bestemte oppgaver, og han hevder også betydningen av at ulike roller skilles i politiske systemer. Klausen hevder:

NPM er på denne måte vævet ind i meget gamle teoretiske diskussioner om relationen mellem sektorer og betydningen af politisk og administrativ styring, ledelse og samspil.

(Weber 1921 ifølge Klausen 2011:54)

Bestillere og leverandører er begge en del av forvaltningen; og i NPM argumenteres det for at disse rollene skilles, for å synliggjøre kostnader feks ved å foreta internfakturerer mellom ulike avdelinger / enheter. Moos, Hermansen og Krejsler hevder ifølge Irgens at New Public Management har følgende kjennetegn (Moos, Hermansen og Krejsler ifølge Irgens 2007:176):

- Desentralisering, privatisering og konkurranseutsetting, også av offentlige institusjoner
- En dreining fra parlamentarisk, demokratisk kontroll til markeds- og brukerkontroll
- En oppfatning om at ulike offentlige sektorer egentlig har mye til felles og derfor kan styres etter samme prinsipper
- Mindre vekt på hva som blir gjort, og større vekt på å måle om det oppnås resultater
- Man styrer gjennom kontrollsystemer og med vekt på lederrollen
- Planer og resultatmåling: Man legger vekt på økonomisk belønning hvis mål nås, og på sanksjoner hvis man ikke når sine mål
- Man arbeider etter en bestiller-utførermodell
- Brukerundersøkelser
- Serviceerklæringer og servicegarantier
- Konkurranse om oppdrag (Konkurranseutsetting)
- Ledelse anses som en profesjon som har ansvar for det nødvendige utviklingsarbeid.

New Public Management har fokus på resultatorientert ledelse og markedsstyring i den offentlige tjenesteproduksjonen. NPM har høstet mye kritikk blant annet på grunn av at målstyring kan være en langvarig prosess og egner seg ikke i en stadig omskiftelig offentlig virkelighet (Irgens 2009).

2.2.3. New Public Management - alternative forståelsesrammer

Mia Vabø hevder i NOVA-rapport 22/2007 Organisering for velferd at like styringsideer har de siste tiårene spredt seg på tvers av velferdsregimer, landegrenser og politikkfelt for modernisering av offentlig sektor. Det har vært snakket om modernisering av offentlig sektor på samme måte i så og si alle vestlige land. Mia Vabø hevder at forskere som har undersøkt hvordan styringsideene iverksettes i ulike nasjonale og lokale kontekster, fester seg ved at det ofte er større enighet om ideene som ideer enn om den praktiske implementeringen av ideene. Hvordan ideene blir fortolket og oversatt i praksis, synes i stor grad å variere med kontekstuelle forhold. Mia Vabø hevder at når ideene lander i den norske virkeligheten er det i en virkelighet der nasjonale styringskrav, fagtradisjoner og institusjonelle praksisformer preger aktørenes forestillinger og kunnskaper (Vabø 2007).

Den markeds- og bedriftsinspirerte styringsdiskursen bryter med den etablerte styringsdiskursen i Norge som i stor grad baserer seg på at nøkkelen til en ansvarlig god offentlig tjeneste er plassert hos yrkesutøvere i ytterste ledd.

Reformene baserer seg på en antakelse om at det finnes universelle prinsipper for organisering og styring. De gjør dermed krav på å være politisk nøytrale, og de fremstår som styringsverktøy som kan bidra til at mange typer politiske prosjekter kan realiseres mer kostnadseffektivt. Med samlebetegnelsen NPM har det blitt vanlig å se de ulike styringselementene som en del av en styringstrend som er enkel å forstå. Faren ved å anvende samlebetegnelsen er at man dermed nedtoner at NPM dreier seg om ulike typer tiltak (Vabø 2007).

Mediedebattene gir lett inntrykk av at NPM dreier seg om klare entydige reformgrep. Mia Vabø tar avstand fra en slik forståelse. Hun betrakter styringsideene som språklige konstruksjoner som kan gjøres til gjenstand for ulike tolkninger og tolkningsstridigheter (Vabø 2007).

Man kan se på reformenes intellektuelle røtter og finne at de er gjennomsyret av motsigelser. Mia Vabø mener at reformtrenden kan ses som et «ekteskap» mellom to ulike idéstrømninger. Den ene parten er inspirert av økonomiske teorier. Den andre parten i ekteskapet er inspirert av teknikker og verktøyene innenfor ledelsesfaget. Kravet om frihet til å velge (på et marked) står i en viss motsetning til kravet om friheten til å styre (frihet fra regelbyråkratiet). I Norge kan vi si at NPM tar til orde for at yrkesutøvernes makt både skal avløses av mer konsumentmakt og av mer makt til ledere (Vabø 2007).

NPM ofte blir omtalt som et perspektivskifte i synet på offentlig organisasjon og ledelse. De politiske motivene bak virksomhetene skyves i bakgrunnen. Offentlige tjenesteorganisasjoner er ikke lenger å betrakte som instrumenter for å rette opp sosial urett og ulikhet, men som offentlige leveringssystemer for tjenester som gir borgerne konsumentgoder (Vabø 2007).

2.2.4. NPM skaper et nytt reguleringsregime

Desentralisering og økt makt til ledere innebærer at det offentlige har mistet noe av den direkte kontrollen med den offentlige tjenestedriften. Dette har ført til økt bruk av revisjons- og tilsynsordninger. Men kontrollene bærer nå i større grad preg av å være en systemrevisjon; kontroll av organisasjonenes egne systemer for kontroll. Den nye revisjonstrenden kan sies å utgjøre en indirekte konsekvens av NPM. Tilsynelatende motstridende styringskrefter: et press om å bevare kontroll og innsyn og samtidig et press om å desentralisere og deregulere, får ulike former for gransking og revisjon til å blomstre opp (Vabø 2007).

2.2.5. Hvordan NPM er tatt i bruk

New Public Management (NPM) er tatt i bruk på ulikt vis i ulike land. Mange OECD-land var på slutten av 1970-tallet inne i en vanskelig økonomisk situasjon, og stramme offentlige budsjett presset fram reformer for å få en mer effektiv offentlig virksomhet. Det ble da mere vanlig med resultatmåling og aktiv bruk av konkurranse. NPM er ikke det samme i alle land: noen land har hatt mere kraftige omlegginger. Dette gjelder spesielt New Zealand, Australia og Storbritannia (Stortingsmelding nr 19: 2008 – 2009:20).

Ifølge Tom Christensen i artikkelen "Staten og reformenes forunderlige verden" i Ny Norsk Tidsskrift nr 3 kan kulturelle faktorer være viktige for å forklare hvorfor og hvordan NPM vokste fram:

NPM hadde sterkere gjennomslagskraft i angloamerikanske land enn i en del kontinentaleuropeiske og skandinaviske land. Det er klart større kulturelt samsvar mellom verdiene i NPM og kulturelle tradisjoner i den første gruppen av land, i form av åpenhet for effektivitet, ulikhet, konkurranse, individualitet osv.

(Christensen 2006:217)

England:

I England fra 1970-tallet under Thatcher-regjeringen ble det gjennomført omfattende privatiseringer av statlig eide selskaper – dette gjaldt i all hovedsak næringssselskaper. En mere radikal privatiseringsbølge begynte i 1984 i England med salget av British Telecom. Innenfor undervisnings- og helsesektoren ble det skapt såkalte interne markeder med intern konkurranse mellom offentlige enheter (NOU 2000:19:107).

New Zealand:

New Zealand blir betydelig endret i statlig organisering i løpet av 1980- og 1990-årene. Bakgrunnen for dette var blant annet økonomisk krise. Finansdepartementet i New Zealand har vært en av forkjemperne for konkurranse og forretningsmessig fokus på statlige enheter. Nå ses New Zealand på som det landet i verden som styrer mest i pakt med hovedtrekkene i NPM.

Siden 1988 er ca 50 ulike statlige virksomheter på New Zealand solgt / privatisert. En ny lov; "State Owned Enterprises Act" ble vedtatt i 1986. Den nye loven regulerer styringsprinsipper for de statseide selskapene, og New Zealand Post og Jernbanen blir sett på som gode eksempler på offentlig effektivisering med betydelig redusert bemanning, økt kvalitet og reduserte priser (NOU 2000:19:120).

Tom Christensen hevder at New Zealand og Australia etter år 2000 delvis har snudd eller modifisert NPM. Dette gjelder også andre land som kritiserer NPM for å være utilstrekkelig, og som nå innfører nye reformer med bla økt fokus på helhetlig statlig styring (Christensen 2006:215).

Sverie og Danmark:

Bruken av bestiller–utførermodellen varierer ganske sterkt mellom de nordiske landene. Sverige var først ute med å innføre en slik modell, og i 2006 hadde 80 prosent av Sveriges kommuner tatt i bruk modellen i eldreomsorgen. Danmark er likevel det landet som har gått lengst i å gjennomføre bestiller–utførermodellen. I 2006 innførte den borgerlige regjeringen et lovpålagt skille mellom bestiller/forvaltning og utfører/drift i danske kommuner.

Det svenske Skatteverket:

innførte bestiller-leverandør – modellen i 2005. Etter en evalueringsprosess i 2010 ble bruken av modellen redusert betydelig. De har nå sluttet med å bruke de tydelige markedsmessige delene av modellen. Evalueringene av bestiller-leverandør – modellen i det svenske Skatteverket er blant annet gjengitt i 2 sluttrapporter fra Skatteverket datert 2010-09-30.

Disse viser til positive effekter med blant annet følgende forhold:

- Økt kostnadsbevissthet
- Bedre dokumentasjon
- Tydeligere oppdeling mellom drift, forvaltning og utvikling

Og her er noen av problemene som evalueringen fra det svenske Skatteverket har kommet fram til:

1. Avstand mellom bestiller og leverandør
2. Kompetansen sitter ofte ikke i bestiller-leddet, dette gjelder særlig IT-kompetanse
3. Tung administrasjon med mange prosesser og mye dokumentasjon
4. Lange prosesser med mangelfull kommunikasjon mellom partene

Norge:

I Norge har bestiller–utførermodellen fått mindre gjennomslag, selv om bruken har tiltatt. I 2000 hadde 16 prosent av norske kommuner innført bestiller–utførermodellen. I 2008 var denne andelen fordoblet. 31 prosent av kommunene hadde da tatt i bruk modellen. Særlig er modellen innført i de store kommunene, og den berører derfor en betydelig andel av befolkningen og mange arbeidstakere (Fafo – notat 2009:11:57).

Effekter av reformer i offentlig sektor:

Fafo – notat 2009:11 De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering har bla følgende oppsummering:

Hva har vært effektene av reformene i offentlig sektor i Norden? Mange av endringene har vært begrunnet med ønsket om mer effektiv tjenesteproduksjon. Dette har man uten tvil lyktes med på en rekke områder. Et illustrerende eksempel er Skatteetaten i Norge, der tilgjengelighet og brukervennlighet har økt betraktelig. Samtidig er det på mange felter vanskelig å påvise empirisk at effektiviteten har økt som følge av markedsliknende løsninger. Dette gjelder for eksempel tiltak som innføring av bestiller–utførermodell, konkurranseutsetting og etablering av offentlig eide selskaper.

New Public Management ble gradvis og nølende innført i Norge fra slutten av 1980-tallet. Det ble fart i sakene med Bondevik II-regjeringen (2001 – 2005) og senere regjeringer med omfattende reformprogram. Konkurranse og konkurranselignende

mekanismer er uttalt som viktige deler av Regjeringens moderniseringsprogram bla med fritt brukervalg som skal stimulere til konkurranse innen offentlige tjenester. Økt effektivitet er NPM sitt hovedmål, og i Norge skal dette oppnås ved fristilling av etater, tilsyn og selskaper, klarere skille mellom ulike roller, økt vekt på konkurranse og marked og en sterkere brukerorientering (Regjeringens handlingsplan for modernisering 2005-2009).

Dunleavy et. al. oppsummerer erfaringene med bruken av NPM i ulike land i følgende stikkord:

- Desentralisering, fra større til mindre enheter, flatere struktur.
 - Privatisering, konkurranseutsetting, skille bestiller – leverandør / utfører.
 - Individuelle mål og økonomiske belønningssystem.
- (Dunleavy et. al. 2005:270)

2.2.6. Evaluering av NPM og bestiller-leverandør-modellen

Ettersom NPM er et samlebegrep og omfatter flere ulike fokus – vil forskning som er gjort på området gi ulike og ofte sprikende svar. Det blir vanskelig å gi generelle svar på hvordan disse modellene fungerer, ettersom dette vil være ulikt i ulike sektorer. Flere forskere hevder at vi står overfor et "evalueringsparadoks" innenfor dette området (Stortingsmelding nr 19:19).

Evalueringer av markedsmekanismer i offentlig sektor og spesielt bestiller-leverandør – modellen har ifølge Busch og Vanebo ikke gitt noe entydig bilde av hvordan modellen fungerer og problemområder. De mener at hvordan modellen fungerer vil avhenge av utforming og hvordan modellen innføres. De anbefaler spesielt fokus på følgende dimensjoner ved bestiller-leverandør – modellen:

- Bestillerfunksjonen
- Utførerfunksjonen
- Interne markeder
- Utfordringer i et institusjonelt perspektiv

(Busch og Vanebo 2001:22)

Bestillerfunksjonen

Hvordan bestillerfunksjonen makter å løse sine oppgaver vil sannsynligvis være avgjørende for hvordan bestiller-leverandør-modellen fungerer. Bestiller er den som vanligvis er delegert ansvaret for sine oppgaver fra politisk nivå, og leverandøren er ofte en underordnet enhet. Bestilleren har som regel en overordnet oversikt over behovet for tjenesteproduksjon og vil ha en sentral rolle i kontraktsforhandlingene. Bestiller har ofte også funksjon som klageinstans og kvalitetssikring av tjenesten.

Utfordringene med å få bestillerfunksjonen til å fungere godt kan ifølge Busch og Vanebo være bestillers kompetanse innenfor både behovskartlegging, kontrakter, styring og produksjon. Etablering av nye styringssystemer kan også medføre problemer med å måle resultater og etablere hensiktsmessige kvalitetsikringssystemer. Bestillerfunksjonens organisering i forhold til det hierarkiske systemet er avgjørende i hvordan funksjonen i bestiller-leverandør – modellen kan ivaretas (Busch og Vanebo 2001:24).

Utførerfunksjonen

Utførerfunksjonen er et produksjonsledd som i mange tilfeller ikke er en endret funksjon fra tidligere modeller. Problemområdene for denne enheten kan være at handlingsrommet i produksjonsutøvelsen begrenses gjennom kontraktsstyringen. Utførerfunksjonen kan oppleve rolleklarhet i forhold til bestiller, feks innenfor områdets tjenestebehov. Utfører vil ofte i praksis også ha kontakt med brukerne, og det kan oppstå ulike syn på hva som er tjenestens beste oppgaveløsning; altså et rent faglig spørsmål / dilemma.

Fortsatt opprettholdelse av det hierarkisk styringssettet i tillegg til det nye kontraktsvelde kan også være et problemområde for utførerfunksjonen. Dette kan også bety av utførerenheten selv kan prioritere satsningsområder som ikke alltid er i tråd med bestillers ønsker og prioriteringer.

Interne markeder:

Markeder har som formål å redusere muligheten for opportunistisk adferd og bidra til bedre produktivitet og kvalitet. I kontraktene er pris, tillit og autoritet viktige avklaringspunkter. Interne markeder vil sannsynligvis ha ulik funksjonsmåte i ulike sektorer og enheter. Interne markeder eller kvasimarkeder kan ha problemer med mangel på reell konkurranse, og da vil forholdet til prissetting, tillit og autoritet ikke følge typiske markedsmessige reaksjoner.

Maktfordelingen mellom bestiller- og leverandørsiden, kanskje særlig ved tjenesteproduksjon i et monopolmarked; dvs både bestiller og utfører er de eneste enheter som er aktuelle bestillere – utførere kan settes på prøve.

Challis et al. (1994) hevder ifølge Busch og Vanebo (2001) at monopolisten kan misbruke sin monopolmakt og kontrakten vil da ha mindre betydning som kontrollinstrument. Dersom vi operer innenfor både et kvasimarked og et kvasi-styringsregime med både hierarkisk styring og kontraktsstyring, kan vi lett forstå at kompleksiteten i styringsutfordringene blir omfattende. Tillit mellom bestiller og leverandør kan være svært avgjørende faktor for graden av fungering i et internt marked. Ifølge Busch og Vanebo er dette samme utfordring som vi ser i utviklingen av partnerskapsavtaler. Når det er vanskelig å utvikle klare kontrakter, kan det søkes mot mer langsiktige partnerskapsavtaler – som er en form for relasjonskontrakter (Busch og Vanebo 2001:32).

Utfordringer i et institusjonelt perspektiv:

Organisasjonens legitimitet er et sentralt poeng i et institusjonelt perspektiv. Organisasjonen tilpasser seg forventninger, systemer og sentral politikk, og dekopling kan være en metode for å takle ulike krav som også kan være uklare i store offentlige enheter. Dekopling kan oppfattes som en frikopling mellom det offisielle og det uoffisielle. Det blir en forskjell på det som er bestemt og det som blir gjort. Dekopling kan ha som konsekvens at nye systemer ikke får betydning for de ansattes adferd.

Eirik Irgens spør: "Må vi rett og slett leve med hykleri?" Motsetningsfylte krav i en kompleks organisasjon kan takles med hykleri som en overlevelsesmekanisme. Komplekse krav fra ledere takles ved at man får jobben gjort på best mulig måte, og ansatte improviserer i stor grad for å omsette mål og krav til praktisk handling (Irgens 2007:193).

Et offentlig utvalg drøftet mer inngående hvordan konkurranse generelt kan brukes som en del av moderniseringsstrategien i Norge i NOU 2000:19 "Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?". Konkurranse er et element i New Public Management som ligner på bestiller-leverandør - modell og som derfor kan ha samme type utfordringer. Utvalget tilrår at en vurderer bruk av konkurranseeksponering på flere områder. Utvalget anbefaler også at det arbeides med å videreutvikle den offentlige kompetansen til å styre gjennom kontrakter. De sier at den hierarkiske styringen bør suppleres med en større oppmerksomhet på kontraktstyring basert på bestiller-leverandør forhold.

Det er også tydelig uttalt fra det offentlige at bestiller–leverandør - modellen krever større enheter. Bestilleransvaret krever faglig kompetanse som det kan være krevende å bygge opp i en slik modell. En omdanning av tradisjonelt hierarkiske organisasjoner til bestillerorganisasjoner representerer ofte en utfordring nettopp fordi den nye rollen krever ny kompetanse som ikke er tilstede i de etablerte enhetene (NOU 2000:19:13).

Den engelske helsereformen i 1992 hadde som utgangspunkt å danne interne markeder med etablering av "purchaser organizations" som forskjellig fra "provider organizations". Dette var å skille hva vi på norsk kaller bestiller-utfører - rollen. I den engelske reformen var bruk av markedsmekanismene ansett for viktig. I dag har reformen utviklet seg mot et system hvor samarbeid og integrasjon er langt mer fremtredende enn det var lagt opp til i 1992. Det er allikevel fremdeles i England opprettholdt et skille mellom bestiller-rollen og leverandør--rollen (NOU 2005:114).

En bekymring er knyttet til at de administrative kostnadene synes å øke med innføringen av bestiller-leverandør - modeller. Det å erstatte den hierarkiske styringen med kontrakter fordrer mer informasjon og større grad av spesifisering av ulike forhold. Dette er avgjørende slik at bestiller kan følge opp hvorvidt kontrakten er oppfylt eller ikke. I de ulike etatene i offentlig sektor er det ofte både når det gjelder kvantifisering og måling av kvaliteten ved tjenestene store måleproblemer. Det kan derfor lett etablere seg større administrative kostnader ved bestiller-utfører - modellen enn ved de tradisjonelle hierarkiske løsningene. Kommunikasjonen mellom bestillerorganisasjonen på strategisk nivå og de som skal iverksette/forestå enkeltvedtakene blir dermed viktig (NOU 2005: 3 kap. 8.1.7.).

OECD har i flere år vært en pådriver for styringssystemer basert på NPM, men i OECD-rapporten fra 2004 kommer en slags erkjennelse av innvendinger mot NPM slik:

Creating new organizations (as a part of NPM) is a blunt instrument best used to build important new capacities, rather than as a stimulus for management improvement. The proliferation of more or less autonomous arm-length public bodies makes collective action difficult.

Dette betyr ifølge Westernen og Similä at resultatet av oppsplitting i offentlig sektor til mindre, mer selvstyrte enheter har skapt problemer som oppbygging av nye byråkratier uten å slanke de gamle, og utfordringer både med ledelse og helhetlig styring (Westernen og Similä 2012).

I følge Patrick Dunleavy et. al. ser vi tydelige tegn på at New Public Management som styringssystem har begynt å utspille sin rolle. Selv om flere land fortsatt høster gevinst av NPM ved å ta styringsprinsippene i bruk på sin måte, mener han å se tydelige tendenser til at NPM-bølgen i en rekke land har stagnert eller gått tilbake. Med sitt fokus på hovedområder som oppsplitting/atskillelse, konkurranse og insentiver, har styringssystemet medført en rekke ugunstige virkninger som påvirker det offentliges evne til å løse sosiale utfordringer. Dette skjer fordi NPM har medført en voldsom institusjonell og politisk kompleksitet. Med dette bakteppet hevder Dunleavy et. al. at vi i dag står overfor en tid da kjennetegnene på en ny epoke formes. Denne post-NPM benevner Dunleavy et.al. som Digital-Era Governance - DEG (Dunleavy et.al. 2005).

2.2.7. Kontraktsstyring kontra regelstyring

I bestiller-leverandør - modellen styres virksomhetene ved hjelp av kontrakter, ikke ved hjelp av regler eller profesjonelle normer. Dette forutsetter at forvaltningen har bestillerkompetanse; at den kan definere hva bestillingen går ut på, og i etterkant kunne kontrollere at bestillingen er utført.

Ideen om å innføre kontraktsstyring i offentlig sektor har vært relatert til en idé om at effektiviteten vil øke dersom en legger større vekt på resultatkontroll. Tanken har med andre ord vært at kontrakten skulle romme resultatspesifikasjoner som gjorde det mulig for utførerne å selv konkurrere om og spesialisere seg på å finne de best mulige måtene å nå resultatene på. At dette poenget har vært løftet frem i de generelle anbefalingene overfor offentlig sektor, betyr ikke at de som målbærer ideene, tar utgangspunkt i at alle typer offentlig virksomhet lar seg resultatspesifisere på en enkel måte. Innenfor den økonomiske litteraturen blir det understreket at kontraktsstyring kan være en krevende og kostbar form for styring i tilfeller der tjenestene er komplekse og vanskelige å resultatspesifisere (Vabø 2007).

2.2.8. Politikk og administrasjon

Det demokratiske systemet består av politikere og administratorer, og ideelt sett skal det være et klart skille mellom politikk og administrasjon. I praksis kan det være vanskelig og delvis umulig å skille hva som er politikk og hva som er administrasjon. Dag Ingvar Jakobsen hevder at det vil alltid finnes en "gråson" i forholdet mellom politikk og administrasjon (Johnsen m.fl. 2000:367). Han deler inn disse gråsonene i ulike bilder slik:

- 1) Godt og tett samarbeid mellom politikk og administrasjon. Her er det fravær av maktkamp og konflikt – og fokus på tillit og samarbeid.
- 2) Politikere og administrasjon på lag – "hånd i hånd, sektor mot sektor". Her er både politikere og administratorer i sektoren / etaten interessert i å maksimere egne interesser og framstår som forkjempere for sine kunder/borgere og oppgaver. Her kan det være tydelige konflikter mellom profesjonsgrupper og organisasjonsheter.
- 3) Politisk – administrativ elite. Her tenker man seg at de som har sterke administrative og politiske posisjoner danner en politisk - administrativ elite. De samarbeider om forslag som legges fram for det øverste politiske nivå, og det vil være få eller ingen muligheter til å gå imot eller endre på slike forslag. Her kan det oppstå konflikter mellom elite og periferi; i tillegg til sektorkonflikter.
- 4) Politikere og administrasjon har ulike interesser – og administrasjonen kan få gjennomslag for sine interesser på ulike måter. Et økende offentlig byråkrati med stadig økende delegering av myndighet kan utnyttes til å manipulere politikere til å fatte vedtak som de ikke fullt ut kan forstå. Administrasjonens kompetanse-overtak kan brukes bevisst og strategisk til å lure politikerne til å fatte de vedtak som organisasjonen / administrasjonen ønsker seg.

Sannsynligvis vil forholdet mellom politikk og administrasjon variere fra sektor til sektor og fra situasjon til situasjon. Vi kan tenke oss at flere av disse bildene kan gi gode beskrivelser i ulike sektorer, og de kan beskrive situasjonen på samme sted til ulike tidsrom. Sannsynligvis vil type saker og type mennesker involvert være avgjørende for i hvilken grad "byråkratiets diktatur" (bilde 4) gjør seg gjeldene i mindre eller større grad.

Arbeidet med å utvikle velferdsstater har vært en prioritert oppgave i mange land og pågått kontinuerlig i alle år etter 2. verdenskrig. Johan P. Olsen hevder i artikkelen "Foran en ny offentlig revolusjon" (1986) at velferdsstatens beslutnings- og styringsformer stadig har blitt utfordret gjennom ulike fremtidsvisjoner eller "bølger". Styring har også blitt kalt moderniseringsprogrammer, som har hatt en sentral plass på den politiske dagsorden siden 1980-årene. Man kan beskrive historien om offentlig styring som ulike bølger slik:

1945 – 1973: Rød bølge med utvikling av den nordiske velferdsmodellen og sosialdemokratisk tenkning.

1974 – 1984: Grønn bølge i offentlig styring. Dette var en fortsettelse i utviklingen av velferdsmodellen, men med bla økologiske prinsipper som bærekraft; inspirert fra Brundtlandkommisjonen.

1985 – 2000: Blå bølge med ny-liberalistisk og ny-konservativ tenkning med New Public Management. Her er det hovedelementer fra markedsteori som overføres til offentlig forvaltning. Denne bølgen er rådende både under borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer.

Fra ca år 2000 hevder flere at vi nå er inne i ett nytt styringsparadigme der den digitale utviklingen spiller en sentral rolle, bla beskrevet som Digital Era Governance (DEG), (Dunleavy et al. 2005).

2.2.9. Styring og ledelse i praksis

Eirik Irgens hevder i boka Profesjon og organisasjon at det kan se ut som offentlig sektor i Norge har tatt i bruk målstyringskonseptet som et pyramidalt styringsverktøy – i et maskinperspektiv, og ikke som en mulighet til koordinering, refleksjon og læring. Kunnskapsarbeidere kan oppleve den hierarkiske bruken av målstyring og virksomhetsplanlegging som problematisk, og dette kan skape dilemmaer for den enkelte profesjonutøver. Styring og ledelse er begreper som kan gi ulike assosiasjoner ifølge Irgens slik (Irgens 2007:177-178):

STYRING KAN GI UTTRYKK FOR ET MEKANISK SYN	LEDELSE KAN GI UTTRYKK FOR ET ORGANISK SYN
Man styrer maskiner, systemer, politikk, soldater	Man leder mennesker og organisasjoner
Styring forteller at noen står for tenkingen og andre utførelsen	Ledelse forteller at man har en gjensidig relasjon
Styring gir assosiasjoner om dirigering, kontroll, overvåking, styringsdata, enveisinformasjon,	Ledelse gir assosiasjoner om motivasjon, tilretteleggelse, delegering, tillit,

kommando, formidling	kommunikasjon, toveisutveksling, forståelse og mening
Styringsperspektivet er Mekanisk	Ledelsesperspektivet er Sosialt
Organisasjonen er en maskin	Organisasjonen er et sosialt system av frie aktører
Verden blir konkret, entydig og gitt	Verden blir tvetydig, kompleks, mangfoldig og skapes av aktørene
Målene blir konkrete, målbare, absolutte	Målene blir retningsgivende, indikatorer
Virksomheten kan programmeres gjennom styringssystemer	Virksomheten må skapes og omskapes gjennom kontinuerlig læring
Kunnskap kan deles gjennom informasjon i for eksempel dokumenter	Kunnskap skapes gjennom fortolknings- og kommunikasjonsprosesser.

Figur 2: Styring og ledelse (Irgens 2007:179)

Vanlig praksis og tradisjonell oppfatning i Norge og i mange andre vestlige land har vært hierarkisk styring. Folket velger politikere til politiske organer, og den statlige og øvrige offentlige forvaltningen iverksetter politikken. Styringen skjer gjennom hierarkiet med klart definerte ansvarsforhold, og likebehandling, rettssikkerhet og foutsigbarhet er viktige målsettinger i alle enheter. Styringsvirkemidlene er her rundskriv, prioriteringer, budsjettvedtak, styringsdialog mm. Argumentene for fortsatt

å styre etter disse prinsipper har vært at offentlig sektor har komplekse hensyn og mål, og at måloppfyllelse og bruk av økonomiske parametre er problematiske.

Ved bruk av elementer fra New Public Management vil styringen mere skje gjennom kontrakter og konkurranse. Desentralisering, og økt lokal frihet og mere oppsplitting i roller og funksjoner vil være kjennetegn. Dette innebærer fristilling av statlige enheter og man skiller funksjonen som bestiller og leverandør. Argumentene for mere bruk av konkurranse og økonomiske måleparametre har vært at offentlig sektor har potensial for effektivisering, og at politikerne lettere får styringsmuligheter ved konkurranseeksponering (NOU 2000:19: 23).

2.2.10. Kritikken av offentlig sektor

Kritikk av den offentlige forvaltningen for å være ineffektiv er et gjennomgangstema både i forskning og i politiske rapporter fra OECD fra 1980-tallet og senere. New Public Management (NPM) var en reaksjon på kritikk av byråkratiet og offentlig ledelse, og denne retningen framhever ledelse i den private og markedsutsatte sektor som forbilde for offentlige virksomheter.

De skandinaviske landene har alle hatt statlige moderniseringsprogrammer som har vært preget av tydelige NPM-budskap. Det kommer stadig nye reformer i de ulike offentlige sektorene. Det kan forstås som at de nye reformene skal erstatte de forrige eller bøte på eller justere kursen for å oppnå bedre balanse mellom knappe ressurser og motstridende hensyn.

Effektivitet i offentlig sektor er et gjennomgangstema, og forholdet mellom likhet for innbyggerne og effektivitet i forvaltningen er et evig dilemma. Det har utviklet seg en tendens til at det legges betydelig vekt på økonomisk effektivitet sammenlignet med andre mere tradisjonelle verdier i sosialdemokratisk politikk. Den offentlige sektor kritiseres ofte. Denne kritikken kan grupperes i følgende argumenter (Hernes 2007:23):

Personalkritikk:	Personalet har for dårlige kvalifikasjoner.
Regelkritikk:	For mange regler som mangler harmonisering og som også skaper en mentalitet av regelrytteri.
Organisasjonskritikk:	For mange enheter – vanskelig å få oversikt over hvem som har ansvar for hva. Organisasjonsutviklingen henger

etter og greier ikke å følge takten til utviklingen på andre områder, feks. informasjonsteknologien.

Kvalitetskritikk: Det kan være stor forskjell på kvaliteten på offentlige tjenester: noen opplever vanskelig tilgjengelighet, manglende lydhørhet eller slett betjening. Dette kan forklares med en organisasjonskultur – innstilling, holdninger og praksis som kan være vanskelig å påvirke / endre uten konkurranse utenfra.

Ressurskritikk: Lav bemanning, utilstrekkelig med utstyr, mangel på ressurser / bevilgninger.

Innovasjonskritikk: Mangel på evne til fornyelse. Flere av de offentlige enhetene har ofte monopol på sine områder, slik at de ikke behøver å anstrenge seg for å få oppdrag eller for å overleve.

Avhengighetskritikk: Særinteresser på de ulike feltene får forholdsmessig stor innvirkning på sine områder i mangel av politisk kontroll og overordnet koordinering på tvers av etater.

2.3. Nytt digitalt styringsparadigme - Digital-Era Governance - DEG

Begrepet DEG understreker betydningen av hvordan informasjons- og kommunikasjons-systemer spiller en vesentlig rolle. Her handler det om hvordan omfattende endringer i offentlige og private tjenester er organisert som virksomhetsprosesser og leveres til befolkning, brukere eller kunder. Dette påvirker hele styringssystemet og metodene for samspill med brukerne. Endringene handler ikke bare om teknologiske løsninger, men påvirker enkeltmennesker og samfunn både kognitivt, atferdsmessig, organisatorisk, politisk og kulturelt.

I følge Dunleavy et. al. har vi i overgangen etter NPM sett at enkelte elementer bygger på det gamle, men han hevder likevel at det nå er et tydelig skille. Blant annet dreier nåværende utvikling og endring av offentlig og privat sektor seg hovedsakelig om informasjonsteknologi og informasjonssystemer. Informasjonsteknologi har lenge spilt en vesentlig rolle i endringsprosesser innenfor offentlig og privat administrasjon, men fra starten av har disse hatt begrenset innvirkning. Dette er fordi det handlet om automatisering og rutinebaserte oppgaver som ble tilpasset eksisterende organisasjonskultur (Dunleavy et. al. 2005).

Det som skiller seg ut i post-NPM er vekst i bruken av internett, e-mail og web. Fra å være et redskap på kontoret i de innerste rom, har IT-systemene fått en vesentlig rolle i forholdet mellom de som yter tjenester på den ene siden og brukerne på den andre siden. I motsetning til tidligere påvirkning fra IT, betegner DEG mange endringer som har sitt utspring innen IT og informasjonshåndtering, men som får mye større og bredere konsekvenser. Dette skjer på flere plan til samme tid.

I følge Dunleavy er framveksten av DEG den mest generelle, gjennomgripende og strukturelt særegne påvirkning på hvordan styringssystemer endrer seg i moderne samfunn. Endringene innenfor IT virker inn på flere forskjellige måter og plan. Det enkelte området påvirker og påvirkes, det hele skjer i et gjensidig samspill.

Dunleavy mener at det er utløst en rekke betydelige endringer som peker i retning DEG. Storstilt bruk av nye informasjonskanaler som e-mail, web/internett og intranett, både i intern og ekstern kommunikasjon, utviklingen av elektroniske tjenester, veksten av elektroniske innkjøpssystemer, det grunnleggende skifte fra papirbasert til elektronisk journalføring, osv. Dunleavy poengterer at det i stor grad handler om nye kommunikasjonsformer som endrer hvordan kommunikasjon og styringssystemer utøves. Dette gjelder både internt i organisasjoner, organisasjoner seg i mellom, og mellom organisasjoner og befolkning. Innholdet i offentlige tiltak må derfor endres (Dunleavy et.al 2005:479)

DEG's fokus og hovedområder skiller seg fra NPM. Innledningsvis viste vi til NPM sine hovedområder med oppsplitting/atskillelse, konkurranse og insentiver. DEG grupperer sitt fokus på reintegrasjon, behovsrettet helhetstenkning og «digitaliseringendringer» i vid forstand. Reintegrasjon handler om å reversere eller samle det NPM delte opp i enkelte enheter, mens "Needs-based holism" dreier seg om hvordan endringene og mulighetene innenfor teknologiutviklingen skaper behov for endringer i organisasjon og kultur.

2.3.1. Ny forvaltningspolitikk

I bladet "Administrativ Debat" beskriver Torben Buse og Adam Wolf utviklingen av forvaltningspolitikken i ulike land og spesielt i Danmark i de siste ti-år på en annen måte enn som en slavisk utrulling av New Public Management. De beskriver utviklingen i moderniseringsarbeidet i offentlig sektor med følgende oppsummering og spørsmåls-stillinger (Buse og Wolf 2013):

1990-årene: Modernisering av offentlig sektor med utvikling av konkrete styrings- og ledelsesverktøy. NPM var høydepunkt i Danmark i denne perioden.

2000-2010: Begrensningene i NPM blir tydeliggjort, og helhet og sammenheng får økt oppmerksomhet. Helhetstenking støttes av digitaliseringbølgen og brukernes behov.

2010- : I komplekse organisasjoner har desentralisering og økonomiske virkemidler vært aktuelle tiltak. Om vi nå går tilbake til mere sentral styring: 1) Hvordan håndterer vi da kompleksiteten, 2) Hvordan håndterer vi da ansatte og lederes engasjement og ansvar? og 3) Vil vi nå gå tilbake til fokus på sentrale, kortsiktige styringssignaler, arbeidsgiverrollen, kontroll og sanksjoner?

2.4. Kunnskapsutvikling i organisasjoner

2.4.1. Kunnskapsarbeid

En kunnskapsarbeider kjennetegnes ved at hans arbeid er intellektuelt og ikke rutinebasert av natur. Irgens E.J. og G. Wennes viser i boka: *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner* til Donald Hislop sin definisjon av kunnskapsarbeideren som en person som "... hvis arbeid primært er intellektuelt, kreativt og ikke rutinebasert av natur og som involverer både utnyttelse og utvikling av kunnskap" (Hislop 2007 ifølge Irgens og Wennes 2011:15).

Det er ulike definisjoner av "kunnskapsarbeider", og det vil være ulike meninger om hvordan dette begrepet skal forstås. På den ene siden kan uttrykket "ikke rutinebasert av natur" passe godt på en definisjon av enkelte av dagens kunnskapsarbeidere. De fleste ansatte i offentlige virksomheter har rutinebaserte oppgaver daglig; for eksempel timeføring, referatskriving, rapportskriving og lignende. Også i den nye digitaliserte arbeidshverdagen har nå nesten alle arbeidere noen rutiner å ivareta, selv om arbeidet ikke er "rutinebasert av natur".

Mange av dagens jobber løses av kunnskapsarbeidere. Det er et ønske om å utføre arbeidsoppgavene mest mulig rasjonelt, og dette har ført til økt bruk av IT-løsninger. IT-løsningene har endret oppgavene som skal løses fra at de ble utført av mennesker, og nå er det maskiner som utfører mange av de samme oppgavene. Det har utviklet arbeidsmarkedet fra at mange hadde rutinemessige jobber til at flere nå jobber med utviklingsoppgaver. Utviklingsoppgaver som utvikles gjennom praksis ved hjelp av den profesjonelle kunnskapen arbeideren har tilgang til (Irgens og Wennes 2011).

Å skape kunnskap er ifølge Von Krogh m.fl. summen av alle de aktiviteter som foregår i en organisasjon som kan påvirke kunnskapsutvikling på en positiv måte. Å skape kunnskap i en organisasjon innebærer (Von Krogh m.fl. 2001:18):

..både å legge til rette for relasjonsbygging og dialog, og å utvikle en felles kunnskapsbasis for hele organisasjonen, på tvers av geografiske og kulturelle grenser.

Von Krogh m.fl. skisserer forskjellige dimensjoner knyttet til omsorg med tanke på kunnskapsutvikling i organisasjoner: Gjensidig tillit, aktiv empati, adgang til hjelp, ingen fordømmelse og pågangsmot. Disse punktene dreier seg om relasjoner som er avgjørende for organisasjoners kunnskapsutvikling. Deling og utveksling av kunnskap og erfaringer er helt avhengig av at medlemmer opplever at de kan stole på hverandre, ha tillit til hverandre og være åpne for ideer. At kunnskapen er prosessuell og skal skapes betyr at hele prosessen blir kontekstavhengig. Det eksisterer mange fremmende og hemmende faktorer i kunnskapsutviklingen, og til syvende og sist er prosessen helt avhengig av de menneskelige relasjonene og god kommunikasjon (Von Krogh m.fl. 2001:68).

2.4.2. Taus kunnskap

Polanyis bok "The Tacit Dimension" fra 1967 omhandler den tause dimensjonen av kunnskap. Begrepet om taus kunnskap er også senere viet stor oppmerksomhet innen litteraturen koplet til forståelsen av ledelsesmessig og organisasjonell kunnskapsutvikling. Polanyi mener at vi "vet mer enn vi kan fortelle". Han er kjent for sitt syn på skillet mellom taus og eksplisitt kunnskap. Hans nøkkelidé er at "tacitness" eller taus kunnskap er noe som holdes inne i individet og at den tause kunnskapen ikke kan artikuleres (Polanyi, 1967).

Nonaka og Takeuchi (1995) formulerte tidlig på 90-tallet ideer om hvordan taus kunnskap kan omformes til eksplisitt kunnskap. Det japanske synet på kunnskap kan uttrykkes som at; det man kan uttrykke i ord er kun "toppen av isfjellet". Deres oppfattelse er; at det subjektive og holdninger inngår i det å vite, og at det systemisk logiske kun er en liten del av kunnskap i en skapende prosess (Nonaka og Takeuchi 1995 ifølge Jensen, Mønsted og Olsen 2004).

Von Krogh m fl hevder at verdsetting av taus kunnskap og utvikling av ideer for hvordan den kan utnyttes er en av kjerneutfordringene i kunnskapsutvikling i en organisasjon. Samtaler og gode personlige relasjoner er av største betydning når det gjelder å skape kunnskap (Von Krogh m fl 2001).

2.4.3. Barrierer mot kunnskapsutvikling

Barrierene mot ny kunnskap finnes både på individ- og organisasjonsnivå og disse henger sammen. Ledelsestiltakene har innflytelse på kunnskapsutviklingen i organisasjonen, og det er ikke alle faktorer som lederen kan påvirke (Von Krogh m.fl. 2011:35).

Enhver organisasjon har en del "tause" og prosessuelle sider som en del av organisasjonskulturen. Dette kan være positive eller mindre positive krefter for organisasjonens utvikling. Dette kan være alt fra; kulturelle mønstre, inkluderende fellesskap, empatisk lytting, løsningsfokustert grunnholdning og arbeidsglede til; ikke artikulerte maktstrukturer, ikke formulerte interessenemotsetninger eller underliggende konflikter. Det kan også være koplet opp mot forholdet mellom enkeltaktørene. Von Krogh m fl. understreker hvor viktig aktørenes kompetanse er, koplet opp mot egenidentitet og egne fortolkningsmønstre og rammer for dette og hevder:

Det vi vet - og måten det påvirker hva vi gjør – er faktisk ofte en integrert del av vår personlige identitet. Fordi kunnskap er så tett knyttet til selvbilde, lar vi oss ofte skremme av nye ting og vender det ryggen. Det kan oppleves som svært risikabelt å bryte med gamle vaner.

(Von Krogh m.fl. 2001:37)

Individuelle organisasjonsbarrierer kan forklares som naturlige menneskelige reaksjoner. Disse kan forsterkes ved ledernes holdninger til kunnskap og bedriftens virkelighetsoppfatning. Von Krogh m.fl. hevder at det i enhver organisasjon finnes fire alvorlige problemområder for ny kunnskapsutvikling:

- 1) Mangel på felles språk: Språket er svært sentralt i individuell læring og i prosessene mellom mennesker for å få satt ord på og skape felles språk for refleksjon og læring.
- 2) Organisasjonens fortellinger: Alle arbeidsplasser har fortellinger som ofte sier noe om både verdier, kultur og ofte også negative historier. Disse har en sentral plass i arbeidernes bevissthet og holdninger. Dersom deltakelse i organisasjonens kunnskapsutvikling rokker ved og truer selve fundamentet for de personlige fortellingene kan det være vanskelig å opprettholde et godt selvbilde og selvrespekt. Dette viser at utfordringene med å påvirke en kultur / fortellinger er store.

- 3) Prosedyrer: Organisasjonens prosedyrer for eksempel i form av budsjett, struktur og/eller rutiner er ofte svært viktige og sentrale verktøy i arbeidsprosessenene. Dette kan for eksempel være en bestiller-leverandør – modell. I mange bedrifter er det slik at prosedyrene ikke ivaretar samarbeid og kunnskapsutvikling i særlig grad. Eventuell motstand mot lite effektive prosedyrer kan få negative konsekvenser for ansatte, feks ingen lønnsøkning eller dårligere karrieremuligheter (Von Krogh m.fl. 2001:41).
- 4) Bedriftsparadigmer: Bedriftens paradigmer er bl.a. sentrale mål, visjoner og virkelighetsoppfatninger, og er ofte svært sentrale med tanke på mulighetene for læring og utvikling.

(Von Krogh m.fl. 2001:38)

Von Krogh m.fl. hevder at ny kunnskap og forslag til endringer på arbeidsplassen kan rukke ved den enkeltes selvrespekt, oppfatninger av eget selvilde og egen jobb. Vår kunnskap henger nøye sammen med vårt selvilde, og å endre dette selvilde kan ofte være svært utfordrende. Det kan få konsekvenser for hvordan man ønsker å framstå og for relasjonene til kollegaer og venner. Det vil lett kunne dannes en motstand mot ny tenkning og nye måter å arbeide på hos den enkelte. Dette kan medføre en mental tilbaketrekking eller mangel på engasjement i samhandlingsprosessene. Lederrollen har store utfordringer i kunnskapsutviklingsprosesser i og med at den enkeltes innstilling til det nye er så sentralt og kan være så vanskelig å påvirke og å få gjort noe med. Også lederens eget ståsted i forhold til kunnskap og utvikling vil her være sentrale momenter i mulighetene til å bekjempe barrierene (Von Krogh m.fl. 2001:37).

2.4.4. Kunnskapsledelse og informasjonsteknologi

Ifølge Hislop har vi to ulike perspektiver på kunnskapsledelse; et strukturperspektiv og et praksisbasert perspektiv. Hislop hevder at strukturperspektivet vektlegger eksplisitt/objektiv kunnskap foran taus/subjektiv kunnskap. Ifølge Hislop kan man i strukturperspektivet kodifisere taus kunnskap til eksplisitt kunnskap. Da bør man først definere hvilken kunnskap som er viktig, og deretter gjøre den eksplisitt. Kommunikasjon spiller en viktig rolle i kodifisering av taus kunnskap. Eksplisitt kunnskapsdeling involverer utveksling av kunnskap mellom en sender og en mottaker (Hislop 2009).

Det strukturelle eller det objektive kunnskapssynet gir føringer for hvordan kunnskapsledelse utføres, og Hislop definerer det strukturelle perspektivet på kunnskapsledelse slik: kodifisering av taus kunnskap til eksplisitt, deretter samles kunnskap en sentral plass, og en strukturerer og organiserer kunnskap i bestemte kategorier i sentralsystemet, slik at den er lett tilgjengelig for de som jobber i organisasjonen (Hislop 2009).

Teknologi spiller en nøkkelrolle i kunnskapsledelses-prosesser. Gjennom bruk av teknologi, kan organisasjonen ha et arkiv eller database av informasjon, organisere eller klassifisere informasjon basert på organisasjonsbehov, og ha muligheter å overføre informasjon inn eller ut av arkivet og/eller gjenfinningssystemer.

I det praksisbaserte perspektivet legger Hislop vekt på i hvilken grad kunnskap er integrert i og uatskillelig fra jobbaktiviteter og utøvelser, og ser ikke på kunnskap som objekt som man kan kodifisere (Hislop 2009).

Donald Hislop peker på seks karakteristika på praksisbasert kunnskapssyn:

- 1) Kunnskapen er inkorporert i praksis.
- 2) Taus og eksplisitt kunnskap kan ikke separeres.
- 3) Kunnskapen er inkorporert i mennesker.
- 4) Kunnskapen er sosialt konstruert.
- 5) Kunnskapen er kulturelt konstruert og,
- 6) Det som konstitueres som kunnskap er åpent for diskusjon.

(Hislop 2009:34)

Altså blir kunnskapen sosialt betinget, dynamisk, kontekstavhengig og basert på egen praksis. Med andre ord skapes kunnskapen i interaksjon med andre gjennom samhandling, dialog og felles refleksjon. Det dras forhåpentligvis synergieffekter av den enkeltes kunnskap som blir noe større enn den enkeltes kunnskap, ferdighet eller erfaring.

Et slik kunnskapssyn er konstruktivistisk i den forstand at kunnskapen ikke er objektive data som gjennom informasjonskanaler eller språket, går fra sender til mottaker. Snarere dreier det seg om fortolkning og interaksjon. Det er slik at kunnskapen utvikles der og da, og kunnskapsutviklingen blir en prosess der kunnskapen er foranderlig og konstrueres gjennom dialog og samhandling.

2.4.5. Informasjonsteknologiens rolle

Hislop definerer kunnskapsledelse bredt som et uttrykk som refererer til enhver bestrebelse etter å takle det å lede / forvalte kunnskapen til en arbeidsstyrke inkludert bruk av IKT og ledelse av strukturelle og sosiale prosesser.

Hislop skisserer ulike innfallsvinkler til IKT for å synliggjøre hvilken rolle IKT kan ha innenfor kunnskapsproduksjon og kunnskapsledelse. Den første debatten handler om på hvilken måte IKT kan virke ulikt avhengig av hvilket perspektiv vi har på kunnskapsproduksjon og kunnskapsdelingsprosesser:

- Med et praksisbasert perspektiv kan graden av interaksjon og samhandling være en stor utfordring ved bruk av IKT i prosesser som krever kunnskap og skal virke kunnskapsfremmende.
- Et objektivistisk kunnskapssyn ser mange fordeler med bruk av IKT i kunnskapsdelingsprosesser. Gjennom dette perspektivet vil kunnskapsdeling gjennom bruk av teknologi være mindre utfordrende.

(Hislop 2009)

En annen debatt er hvordan ulike IKT-verktøy har ulik informasjons-rikhet, for eksempel er det ulik informasjons- og kommunikasjonsmuligheter om vi benytter e-post, telefon, videokonferanse eller møtes ansikt-til-ansikt.

En tredje debatt er ifølge Hislop forholdet mellom informasjons- og kommunikasjons-teknologi og tillit. Det er et sentralt element i denne debatten om det er mulig å utvikle og beholde tilliten mellom de som kommuniserer kun ved hjelp av IKT-baserte hjelpemiddel. Hislop viser til studier som viser at ansikt-til-ansikt-kontakt er sentralt i utvikling av gode samarbeidsforhold og tillit mellom mennesker (Hislop 2009).

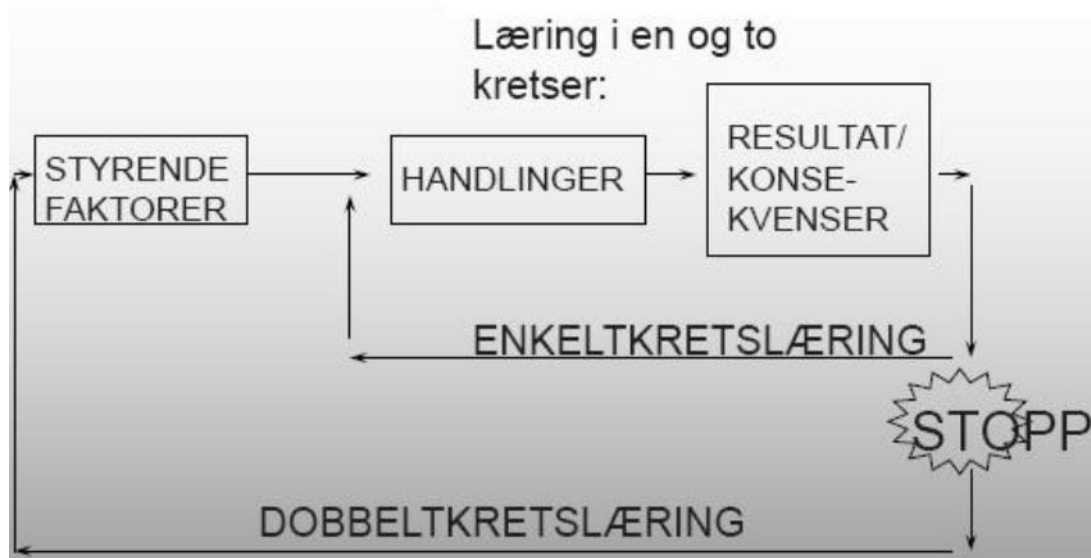
2.4.6. Læring og innøvd inkompetanse

Læring er et begrep som er utfordrende å definere. Det handler først og fremst om konteksten man befinner seg i og formålet med situasjonen.

Å lære vil si at man finner ut noe nytt i en eller annen form. I vår komfortable sone er det meste kjent, det betyr at det i liten grad vil gi mulighet for læring. For å lære må vi våge å trå ut av den komfortable sonen og inn i læringssonen. Læringssonen preges av at vi beveger oss inn i ukjent terreng og vi må ta noen uvanlige valg. Dette vil gi rom for nye erfaringer og kan føre til at vi oppdager nye perspektiv, altså læring. Dersom man er konstant i læringssonen ender en opp med å slite ut sine kollegaer

og trolig seg selv. Forblir man kun i den komfortable sonen skjer det ingen læring. Vi har behov for å være i begge sonene, det gjelder å finne balansen (Irgens 2007).

Det finnes mange teorier om læring. Argyris har følgende modell for dobbeltekretslæring.



Figur 3. Argyris's modell for dobbeltekretslæring

Den viktigste forskjellen mellom enkelt- og dobbeltekretslæring er viljen til å se på de styrende faktorene og hvordan disse påvirker handlingsrommet. Essensen i teorien om dobbeltekretslæring er at enkle justeringer av våre handlinger ofte ikke vil være tilstrekkelig for å korrigere feil eller uønskede konsekvenser. Vi må ta minst et steg tilbake og undersøke de forutsetningene som ligger til grunn for de handlingene som gir et gitt resultat (Irgens 2007).

Læring skjer på mange måter, og en organisasjon kan lære på flere nivåer. Ved å se på de grunnleggende antagelsene som styrer handlingene så vil vi måtte ta opp vedtatte sannheter til ny vurdering. Med grunnleggende forutsetninger menes f. eks innrammingen; måten man definerer situasjonen på, konteksten; de ytre kjennetegnene; det vil si den samlede kunnskapen vi har tilgjengelig i den gitte situasjonen. Utfordringen med å se på de grunnleggende antagelsene er at vi må trå utenfor komfortsonen og dermed inntreffer ofte automatiserte forsvarsrutiner.

I Argyris's modell for dobbeltekretslæring ser vi et stoppskilt. Dette stoppskiltet illustrerer de forsvarsmekanismene som kan inntreffe når vi sår tvil om de grunnleggende forutsetningene. Det kan av og til mobiliseres et forsvar mot læring: "Læringsmessig kan forsvarsmekanismene først og fremst medføre en avvisning, det

vil si at man simpelthen ikke lar de gjeldende impulser trenge inn til bevisstheten.” (Knud Illeris i følge Irgens 2007:50). Man vil da avvise de nye tankene, ideene og lignende. I følge Irgens så er dette den vanligste psykiske mekanismen som vanskeliggjør læring. Ofte ser man ikke selv at man danner forsvarsmønstre, f. eks strukturer, som gjør at det blir vanskelig å gjøre det man faktisk sier at man skal gjøre. Man tar i bruk forsvarsmekanismer for å unngå ubehag. I de fleste organisasjoner er det etablert en del sannheter som aldri tas opp til vurdering. Ifølge Irgens kaller Argyris dette for innøvd inkompetanse og organisasjonsmessige forsvarsrutiner (Irgens 2007:124).

Forsvarsmekanismene utvikler seg med utgangspunkt i hvordan vi som enkeltmennesker håndterer situasjoner som vi synes er ubehagelige, men etter en stund så vil enkeltmenneskets holdning prege arbeidsfellesskapet. Slik at det som i utgangspunktet var en individuell forsvarsmekanisme vil etter hvert prege arbeidsfellesskapet og dermed bli en forsvarsmekanisme på gruppe og/eller organisasjonsnivå.

3.0. METODE

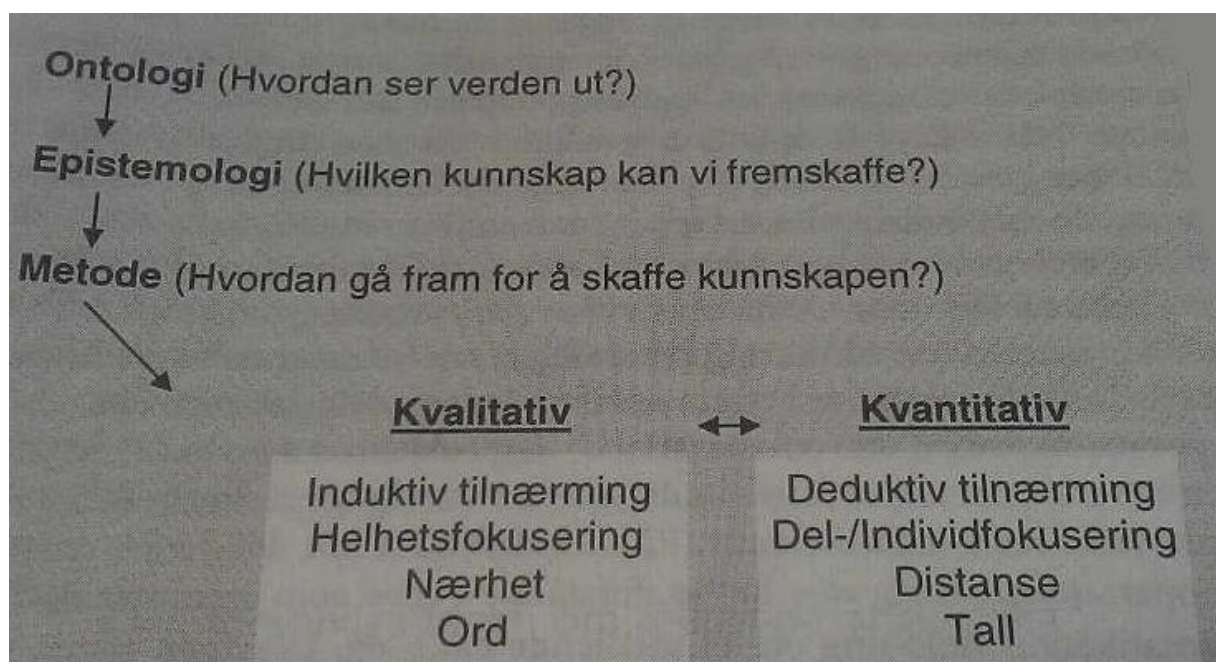
I metode-kapittelet ønsker jeg å redegjøre for metoder og framgangsmåter jeg har valgt å bruke i undersøkelsen for å få svar på problemstillingen.

3.1. Vitenskapsfilosofisk utgangspunkt

Det vitenskapsteoretiske perspektivet hos forskeren vil være utgangspunktet både for valg av problemstilling og valg av metoder. Valg av perspektiv vil avhenge av menneskesynet og påvirker valg av forskningstema og forskningsdesign.

Oppmerksomheten rettes mot en bestemt måte å se og forstå verden på og utelukker dermed andre innfallsvinkler og retninger. Det man som forsker må strebe etter er å bli seg bevisst det teoretiske og det normative utgangspunktet for sin forskning (Nyeng 2004).

Hvilken vitenskapelig forankring en har handler om ontologisk, epistemologisk og metodisk forståelse og tilnærming. Ifølge Frode Nyeng kan de metodiske forskjellene mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming forklares i deres ulike filosofiske grunnlag slik:



Figur 4: Grunntrekk ved kvalitativ og kvantitativ metode (Nyeng 2004:195)

Ontologiske teorier og oppfatninger handler om grunnleggende antakelser om mennesker og samfunn og hvordan verden ser ut. I samfunnsvitenskapen er det ulike meninger om disse grunnleggende forutsetningene. Epistemologi dreier seg om

kunnskapens natur og hva vi egentlig kan vite om virkeligheten. Dette er relevante utgangspunkt for å finne sitt eget utgangspunkt for forskning.

En induktiv tilnærming til forskning sier oss at teori kan utvikles fra data og brukes i kvalitative metoder. Motsetningen til induktiv tilnærming er deduktiv tilnærming som er vanlig i kvantitative metoder, og her testes teorier mere direkte i forhold til datamaterialet. Ifølge Thagaard søker kvalitative metoder i dybden og søker forståelse av sosiale fenomener, mens kvantitative metoder vektlegger utbredelse, antall og innebærer større avstand (Thagaard 2009).

Frode Nyeng hevder at kvantitative og kvalitative metoder kan være kunnskapsmessig utfyllende, men ikke nødvendigvis likestilte. Ifølge Nyeng:

Den filosofiske grunnlagsdiskusjonen dreier seg imidlertid om akkurat denne siden, om det finnes noen hard, målbar virkelighet under de data vi skaper. Ifølge en rimelig tolkning av fenomenologisk-hermeneutisk filosofi består menneskets verden dypest sett av forståelse, altså bare av myk virkelighet (Nyeng 2004:194).

3.1.1. Fenomenologi / hermeneutikk

Ifølge Frode Nyeng poengterer grunnleggeren av moderne hermeneutikk Hans Georg Gadamer (1900–2002) at for-dommer er en urokkelig kjennsgjerning. Mennesket er et vesen som skaffer seg kunnskap og erfaringer gjennom hele livet ved å korrigere og utvikle sine for-dommer. All erfaring og bakgrunnskunnskap fyller opp vår bevissthet og preger oss på livstid og kan ikke tilbakekalles. Vår forforståelse består også av våre faglige perspektiver, de utgjør vårt verdensbilde, noe som vi ikke så ofte gjør til gjenstand for kritisk vurdering. Å kjenne til den vitenskapsteoretiske debatt blir derfor viktig i bestrebelsene etter å se sine egne begrensninger og ha et kritisk blikk på egne metoder og fortolkninger (Nyeng 2004:47).

Mitt utgangspunkt for min problemstilling og for mitt studium har vært en hermeneutisk tilnærming. Jeg tror at fenomener kan tolkes på flere nivåer, og at det ikke finnes en egentlig sannhet. Hermeneutikken bygger på at meningen bare kan forstås i sin sammenheng, og fortolkning har en sentral plass i denne tilnærmingen. Jeg velger altså å se på utfordringene i et tolkningsperspektiv, der fortolkning og kunnskaping er preget av humanistiske fag sin måte å se verden på. Verden konstrueres av mennesker i samspill, og vi blir ikke så opptatt av å finne eksakte svar, men vi søker å oppnå forståelse, fortolke og kanskje helst også skape ny sosial virkelighet (Irgens og Wennes 2011:33).

3.2. Metodiske valg

Jeg forsøker i oppgaven å ha ulike tilnærminger for å få svar på mine forskningsspørsmål. Jeg velger både kvantitative og kvalitative metoder. I utplukk av case, dokumentgjennomgang og intervju med strukturerte spørsmål forsøker jeg å ha en avstand til det som studeres og er opptatt av antall og utbredelse av informasjon. Her bruker jeg kvantitative metoder og søker å måle resultater av min undersøkelse. I andre deler av undersøkelsen med intervju med mere åpne spørsmål har jeg en kvalitativ tilnærming, der jeg går mer i dybden for å forstå og tolke meningssammenhengene. Dette er forankret i hermeneutikkens fortolkningsvitenskap, som er basert på tolkning og forståelse.

Skillet mellom kvantitativ og kvalitativ metode representerer ulike faglige fronter. Kvantitative metoder har sine røtter i matematisk økonomisk teori, mens kvalitative metoder har sine teorier og idealer fra mykere fag som filosofi, sosiologi med flere (Nyeng 2004:192). Begrepet kvalitet viser til egenskaper ved fenomener, og kvantitet viser til mengde og antall. Johannessen m.fl. hevder at metodelitteraturens presentasjon av forskjellene mellom kvalitative og kvantitative metoder kan problematiseres slik:

Kvalitativ tilnærming	Kvantitativ tilnærming
Studerer myk virkelighet	Studerer hard virkelighet
Meningssammenhenger	Årsakssammenhenger
Går i dybden	Gir overfladisk informasjon
Helhetsforståelse	Begrenset forståelse
Nærhet til dem som studeres (deltakerideal)	Avstand til dem som studeres (tilskuerideal)

Figur 5. Mindre holdbare kjennetegn på kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsvitenskapelig metode (Johannessen m. fl. 2010:368).

Hard og myk virkelighet: Johannesen m.fl. hevder at skillet mellom harde (kvantitative) og myke (kvalitative) data ikke må forveksles med skillet mellom hard

og myk virkelighet. Begge fenomener kan studeres på med både kvalitative og kvantitative metoder. For eksempel kan bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten studeres på både kun ved hjelp av tallmateriale, men den kan også studeres på mere i dybden som arbeidsform (Johannesen m.fl. 2010).

Meningssammenhenger og årsakssammenhenger: Disse begrepene og skillet mellom dem er ikke entydig, og begge kan det studeres på ved bruk av både kvantitative og kvalitative undersøkelsesmetoder.

Dybde og helhetsforståelse versus overfladisk og oppsplittet informasjon: Ofte går kvalitative metoder mere i dybden, men både kvantitative og kvalitative undersøkelsesmetoder kan gi fylldige beskrivelser. I hvilken grad man lykkes avhenger mye av informantenes evne til å uttrykke seg og forskerens evne til å registrere, analysere og tolke dataene.

Nærhet og avstand: Vanligvis assosieres kvalitative metoder med nærhet til forskningsfeltet og kvantitative metoder til mere avstand til det som studeres. Begge metodene kan benyttes både med nærhet og med avstand til forskningsfeltet. Begge tilnæringsmåtene kan både ha fordeler og ulemper i seg for å innhente godt datamateriale. Fordelene og ulempene med nærhet kan for eksempel være at man studerer på egen arbeidsplass som man har lett tilgang til informasjon om, men som man kanskje har problemer med å forholde seg uberørt til med forutinntatte holdninger til.

Kvalitative metoder har blitt benyttet i økende grad innenfor samfunnsvitenskapene. Disse metodene preges av et mangfold i typer av data og analytiske fremgangsmåter. En viktig målsetting med kvalitative metoder er å oppnå en forståelse av sosiale fenomener, og fortolkning er av særlig stor betydning i kvalitativ forskning (Thagaard 2009:11).

En felles utfordring for både kvalitative og kvantitative data er ifølge Thagaard betydningen av refleksjon over forskerens egenskaper og påvirkning både på forskningsprosessen og resultatene (Thagaard 2009:19).

Metodetriangulering innebærer at bestemte fenomener studeres fra ulike synsvinkler og synspunkter, og at problemstillingen belyses ved hjelp av flere forskjellige metoder. Selve ordet triangulering stammer fra landmåling og navigasjon, og er en prosess hvor en benytter to punkter for å finne den ukjente avstanden til et tredje punkt. Kvalitative og kvantitative metoder kan kombineres på ulike måter ved metodetriangulering. Man kan utføre ulike undersøkelser til ulike tidspunkt eventuelt parallelt.

Ifølge Johannessen m.fl. kan man ved metodetriangulering teste ulike tilnærminger til problemstillingen. Dette kan gjøres for å styrke tilliten til resultatene eventuelt for å få en mer nyansert beskrivelse, skape nye fortolkninger og forhåpentligvis en bedre og utvidet forståelse av fenomenet det forskes på. Jeg har i denne oppgaven valgt å bruke både kvantitative og kvalitative data (Johannessen m.fl. 2010:376)

3.3. Datainnsamling

3.3.1. Casestudie

En casestudie kan gå i dybden og studere på den ønskete situasjonen i praksisfeltet. Thagaard beskriver casestudier som intensive undersøkelser av et fåtall analyseenheter. Casestudiet kan være nyttig for å få en god og grundig forklaring på hvordan eksempelet fungerer og hvilke samhandlingsprosesser som gjelder for denne studien (Thagaard 1998).

I casestudier kan både kvalitative og kvantitative metoder benyttes. Derfor er fleksibiliteten stor for hvordan studien kan designes. Forskerens eget ståsted har også ofte stor betydning i casestudier, som Simons uttrykker det:

... the subjectivity of the researcher is an inevitable part of the frame. It is not seen as a problem but rather, appropriately monitored and disciplined, as essential in understanding and interpreting the case.

(Simons 2009:24)

Forskerens eget ståsted, situasjon og evt. nærhet til praksisfeltet bør allikevel ikke stå i veien for å skape en åpen og undersøkende rolle overfor det / de som skal undersøkes med for eksempel å stille relevante spørsmål.

Utplukk av case

Som en inngangsport til å studere på bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten valgte jeg først et utplukk av case som var bestilt og levert. Casene finner jeg i et datasystem for bestillinger av utviklingsoppgaver. Jeg begrenser altså min studie til å se på saker som er bestilt som utviklingsoppgaver i dataprogrammet Remedy i Skatteetaten. Dette dataprogrammet inneholder opplysninger om bestillingene i form av utfylte skjema, utredninger og beskrivelser med blant annet vurdering av kvalitet og ressursbruk.

Skatteetaten bruker data-programmet Remedy som bestillings-, oppfølgings- og rapporteringssystem. Jeg fikk utvidet tilgang til og opplæring i Remedy for å søke på aktuelle saker å studere nærmere på. Mine kriterier for utplukk var at jeg ønsket

saker fra ulike tjenesteområder i etaten som både var bestilt og levert; og helst av forholdsvis nyere dato (ikke for gamle saker).

Søket ble foretatt i desember 2012, og det var da totalt 28 aktuelle saker å velge mellom. Dette var saker som var bestilt til ulike tidspunkt, og de var levert i 2012. Jeg valgte 6 saker; dette er 21% av aktuelle saker i desember 2012. Resultatet av søket ble følgende 6 utviklingsoppdrag:

1. Utvikling av saksbehandlersystem for endring av skattekort / forskuddskatt til en tidsriktig plattform.
2. Endringer i skattemanntallet.
3. MVA – fjerning av unødvendig manuell oppgave for saksbehandlere i MVA-registeret.
4. Behandling / oppgradering av elektronisk fødselsmelding, folkeregisteret.
5. Nye rutiner for behandling av klagesaker innenfor verdipapir-området.
6. Regnskapsføring og praktisk håndtering av velferdsmidler internt i Skatteetaten.

Mitt utgangspunkt var min problemstilling "Hvordan fungerer bestiller-leverandør – modellen i en offentlig organisasjon som Skatteetaten". Dette er et omfattende spørsmål som jeg ikke har anledning til å bruke mye tid på. Det var derfor nødvendig med et utplukk av data. Jeg mener selv jeg fikk en fin spredning i utvalgte case innenfor flere av etatens områder.

Dokumentgjennomgang

Dokumenter og tekster er ofte utgangspunktet for å starte en analyse. Hensikten med dataanalysen kan være flere ting; både å systematisere og tolke data. Det er vanlig i første omgang å systematisere og organisere aktuelle tekster og dokumenter før man går over i dypere analyser av teksten (Johannessen m.fl. 2010:165).

Intervju

Det ble foretatt intervju av involverte bestillere og leverandører for de 6 utvalgte casene. 11 mulige informanter ble kontaktet pr e-post med informasjon og spørsmål om mulig deltakelse i intervju. E-postens ordlyd er vedlagt denne oppgaven, se vedlegg nr 1. Alle informantene var positiv til deltakelse, men 1 meldte forfall. Det ble gjennomført 10 intervju i perioden mars / april 2013. Alle intervjuene ble tatt opp med lydopptaker med informantenes samtykke.

3 av intervjuene ble gjennomført i skattedirektoratets lokaler i Oslo, og 7 intervju ble gjennomført som videomøter. Årsaker til at videomøter ble brukt var avstanden til informantene. De hadde kontorsted ved ulike skattekontorer, og det var derfor nødvendig å ta i bruk videomøteutstyr for å få gjennomført intervjuene rent praktisk. De fleste som ble intervjuet var fortrolig med å bruke videomøteutstyr, og jeg mener at dataene ble innsamlet forsvarlig på denne måten.

Med ønske om å kunne studere på mine data fra ulike perspektiv, ble intervjuguiden forberedt på forhånd med både strukturerte spørsmål med faste svaralternativer og med mere åpne spørsmål. Intervjuguiden er vedlagt oppgaven, se vedlegg nr 2.

Det kan være flere grunner til å bruke faste spørsmål. Faste spørsmål med svaralternativer innebærer en standardisering der man kan se på likheter og variasjoner i måten respondentene svarer på. Man kan også se sammenhenger i svarene - hvem som svarer hva; feks svarer bestillere noe annet enn leverandører. Dette kan gi grunnlag for å generalisere resultatene, men også svar fra prekodete spørsmål kan tolkes på flere måter (Johannesen m fl. 2010).

Intervjuguiden var utformet med faktaspørsmål innledningsvis om stilling, fartstid i etaten mm. Disse ble etterfulgt av spørsmål rundt den utvalgte bestillingen som var utgangspunktet for intervjuet og generelle spørsmål angående bestiller–leverandør – modellen. Noen spørsmål var utformet som hypotesetesting med påstander og faste svaralternativer.

Både ved de prekodete og de åpne spørsmålene fikk man anledning til å komme med utfyllende kommentarer. Det ble i tillegg ofte gitt oppfølgingsspørsmål / tilleggsspørsmål for å få gode og oppklarende svar. Intervjuene fikk et preg både av å være et strukturert intervju med faste spørsmål og faste svaralternativer og en samtale om temaet. I den kvalitative delen av intervjuet ble det utvekslet synspunkter for å få bedre innsikt i informantenes egne erfaringer og tanker omkring problemstillingen.

3.4. Databearbeiding og analyse

Min analysemetode ble å forsøke å koble analysen til de 5 ulike forsknings-spørsmålene i min problemstilling:

1. Har bestillingene god kvalitet?
2. Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?
3. Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?
4. Får de det de bestiller?
5. Er resultatet godt?

Bakgrunnen for denne inndelingen i underspørsmål var å kunne få en struktur på analyse-arbeidet for å få svar på min problemstilling "Hvordan fungerer bestiller-leverandør – modellen i et offentlig organisasjon som Skatteetaten?". Alle intervju ble transkribert etterhvert. Dette var første del av databearbeidingen. De strukturerte spørsmålene fra intervjuene med faste svaralternativer ble sammenstilt i en oversikt med alle svar.

Analysen av intervjuene starter egentlig allerede under intervjuet. Fortolkninger av hva som blir uttalt (og ikke uttalt) både om saker, personer med mere blir utviklet og endret i løpet av analysefasen i flere runder. Flere av mine intervju spørsmål og forskningsspørsmål er stilt i en forståelsesramme som kan ses på som rent strukturelt eller objektivistisk. For eksempel kan man på flere av mine spørsmål svare "JA" eller "NEI".

Spørsmål i min undersøkelse som handler om samarbeid, kompetanse og kvalitet kan tolkes innenfor en kvalitativ forståelsesramme. I analyse-kapitlet forsøker jeg å tolke mine data opp imot teori i ulike perspektiver.

3.5. Kritisk vurdering av metoden

En forsker bør være kritisk til egne antagelser og hypoteser (Nyeng 2004). Vi kan som forskere kunne komme bort i fristelsen til å bruke fremgangsmåter som øker sjansen for at undersøkelsen skal gi akkurat de resultatene vi ønsker. Metodelæren skal hjelpe oss til å ta hensiktsmessige valg og dreier seg bla om hvordan en kan gå fram for så langt som mulig å undersøke om våre antakelser er i overensstemmelse med virkeligheten eller ikke (Johannessen m.fl. 2010).

Viktigheten av å bli bevisst på og søke å analysere forskernes forhold til informantene og i hvilken grad de påvirker hverandres holdninger og datamaterialet underveis i forskningsprosessen kan ikke overvurderes. Min rolle som ansatt i Skatteetatens IT- og servicepartner kan ha hatt både positive og negative effekter på forskningsprosessen. Det positive kan være tilgangen til arbeidsplassen og informantene, kunnskapen om arbeidsmiljø og kultur og muligheten jeg fikk til å skape god dialog med informantene. Utfordringene kan være mulighetene til å få ærlige svar og å skape konstruktiv samhandling med informantene blant annet på grunn av allerede etablerte relasjoner (Thagaard 2009).

3.5.1. Reliabilitet og validitet

Utvalgte case fra Skatteetaten som utgangspunkt for å studere på bestiller-leverandør – modellen viste seg å være gode eksempler som utgangspunkt for

intervjuene. 5 av de 6 casene var ferdig-produserte leveranser som ble tema i intervjuene. Ett case var ikke ferdig produsert; det var kun en utredning om utviklingsoppgaven som var bestilt og levert i dette tilfellet. Dette ene caset ble derfor ikke et så godt eksempel på en leveranse, men det ble allikevel et godt utgangspunkt for intervjuene. Alt i alt ble det mye god informasjon fra eksempler på bestillinger og leveranser i arbeidet med oppgaven.

En av ulempene med denne tilnæringsmåten kan være at det ikke nødvendigvis er lett å generalisere funnene fra caset. Thagaard understreker viktigheten av å legge opp casestudier på en slik måte at overførbarhet blir mulig (Thagaard 2009).

De utvalgte case er ikke nærmere gjort rede for i oppgaven, selv om det i intervjuene kom fram mye informasjon og rike detaljer fra arbeidet og sakene. Sitater fra intervju vil allikevel i analysedelen komme inn på forhold innenfor de ulike sakene som eksempler. Jeg mener det var viktig for oppgavens pålitelighet å foreta et utvalg med 6 case. For å kunne foreta et utplukk av informanter som har sentrale roller i ulike tjeneste-områder i Skatteetaten var det en god metode for å finne ut hvem disse var.

Casene ga meg også verdifull informasjon om ulike bestillinger og leveranser, som ble viktig bakgrunnsinformasjon for svar på spørsmålene i intervjuene. Dette var case som representerer ulike områder innenfor Skatteetaten, og temaene i casene var både tidsaktuelle og tildels viktige oppgaver. Jeg mener utplukket av case har styrket påliteligheten til undersøkelsens data og dermed reliabiliteten i denne oppgaven.

Den kvantitative delen av undersøkelsen omfatter ikke et stort utvalg case og informanter; 6 case og 10 informanter. En alternativ tilnæringsmåte kunne derfor vært å ha en analyse av alle case i aktuell tidsperiode for å få flere respondenter: 28 case og ca 50 informanter. Et bredere utvalg kunne gitt andre svar eventuelt gitt enda bedre dekning for de resultater som denne undersøkelsen gir.

Validitet er troverdighet til at fremgangsmåter og funn samsvarer med hensikten med studien og representerer virkeligheten. Metodetriangulering er bruk av flere metoder og kan styrke validiteten i undersøkelser. En god beskrivelse og dokumentasjon på hvordan data er framskaffet og analysert gir leseren mulighet til å vurdere påliteligheten og troverdigheten i oppgaven (Thagaard 2009).

3.5.2. Generaliserbarhet

Er det mulig å si at resultatet av undersøkelsen kan være en gyldig forståelse for fenomenet også i en større sammenheng? Kan mine konklusjoner være gyldig for

hele Skatteetaten eller er de bare gyldige for mine utvalgte eksempler? Kan resultatene si noe om hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer generelt?

Selve meningen med forskning er å kunne trekke slutninger utover de umiddelbare opplysningene som samles inn i den enkelte studie. Ved kvantitative studier er det mulig å gjøre statistiske generaliseringer. Ved kvalitative studier dreier det seg mere om å overføre ny kunnskap til andre lignende områder enn det som studeres (Thagaard 2009:231).

Jeg mener selv min undersøkelse gir flere svar på spørsmålet "Hvordan fungerer bestiller-leverandør – modellen i en offentlig etat som Skatteetaten". Mine konklusjoner blir et forenklet bilde av virkeligheten og belyser i første rekke mine forskningsspørsmål og hovedproblemstilling. En viktig faktor for muligheten for overførbarhet vil være at personer med kjennskap til bestiller-leverandør – modellen kan kjenne seg igjen i de resultater og tolkninger som formidles i oppgaven.

3.5.3. Ethiske vurderinger

Ethiske forskningsprinsipper er forsøkt lagt til grunn i alle deler av arbeidet med oppgaven. Informantene ble informert om arbeidet med oppgaven og forespurt om deltakelse i intervju pr e-post. Jeg orienterte både pr e-post og i selve intervjuet om min taushetsplikt om forhold som kommer fram i intervjuene og konfidensialitet i alle deler av arbeidet med oppgaven.

Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) ble kontaktet pr telefon, og jeg fikk en bekreftelse på at denne undersøkelsen ut fra Personopplysningsloven ikke var pålagt meldeplikt.

4.0. ANALYSE

4.1. Innledning

I dette kapitlet ønsker jeg å presentere og drøfte mine innsamlede data opp imot min problemstilling. Jeg presenterer først utplukkede case og informantene. Så blir hvert forskningsspørsmål gjenstand for analyse. Jeg presenterer først funn fra hypotese-spørsmål og deretter funn fra åpne spørsmål. Så kommer en nærmere analyse og en oppsummering.

Min hovedproblemstilling er:

"Hvordan fungerer bestiller- / leverandørmodellen i en offentlig organisasjon som Skatteetaten?"

Jeg velger å fokusere på følgende 5 forskningsspørsmål for å få svar på hovedproblemstillingen:

1. Har bestillingene god kvalitet?
2. Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?
3. Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?
4. Får de det de bestiller?
5. Er resultatet godt?

4.2. Case

For å begrense min studie av bestiller-leverandør – modellen ble 6 eksempler på utviklingsoppdrag i Skatteetaten valgt ut. Det var totalt 28 aktuelle saker å velge mellom i denne kategorien bestillinger / leveranser i desember 2012. Mitt utplukk utgjør dermed 21% av det totale antallet saker i aktuelt tidsrom.

Disse eksemplene ble så utgangspunktet for intervju med ansvarlige bestillere og leverandører for disse 6 utviklingsoppdragene. Casene varierte i tema og størrelse. Disse eksemplene blir ikke drøftet nærmere i oppgaven, men var utgangspunkt for og sentralt tema i intervjuene. Nedenfor følger en kort oversikt over innholdet i casene.

Case 1

Utvikling / konvertering av saksbehandlersystem for endring av skattekort / forskuddskatt til en tidsriktig plattform. Et konvertert system er en forutsetning for utvikling av e-Skattekort som er et annet prioritert prosjekt i etaten.

Case 2

Endringer i skattemanntallet. Det er avdekket kvalitetsutfordringer i skattemanntall for skattytere med d-nr. D-nummer er et personnummer som tildeles alle med midlertidig tilknytning til Norge. Bestillingen innebærer nødvendige kvalitetsforbedringer i skattemanntallet for skattytere med d-nr. Det foretas rydding og sletting i manntallet, og skattytere med d-nr legges inn i manntallet. Bestillingen innebærer også to tilleggskrav for å øke kvaliteten på skattemanntallet på andre områder i samme omgang.

Case 3

MVA – fjerning av unødvendig manuell oppgave for saksbehandlere i MVA-registeret. Ved søknad om registrering i MVA-registeret blir selve søknadsskjemaet overført elektronisk til mva-systemet fra Brønnøysundregisteret, mens vedleggene skannes inn. Målsettingen med saken er å fjerne unødvendig manuell oppgave / scanning av vedlegg. Det er avhengigheter i dette arbeidet mot Brønnøysundregisteret.

Case 4

Behandling / oppgradering av elektronisk fødselsmelding, folkeregisteret. Innlesningsprogrammet måtte endres - det samme gjelder generering av kvitteringsmelding og svarmelding. Oppgraderingen var nødvendig for å opprettholde eksisterende oppetid, kvalitet og/eller redusere risiko.

Case 5

Ny utskrift av fastsettingsbrevet ved klage. Rundt 200 000 skattytere får tilsendt fastsettingsbrev på høsten som er vedtak på sine inngangsverdier på aksjer. Saksbehandleren får ikke noe systemstøtte ved klagebehandling av disse vedtakene. Målsettingen med tiltaket er reduksjon av manuelle vedtak, og det vil ikke være tvil om hvilke verdier som ble fastsatt og vedtaket vil ligge i elektronisk arkiv (Elark). Tiltaket antas å være effektivitets-fremmende. Saken vil kunne løses på flere måter. Status i prosjektet: kun utredning levert 2012 – prosjektet foreløpig ikke prioritert og bestilt.

Case 6

Regnskapsføring og praktisk håndtering av velferdsmidler. Behovet er utvikling av en rutine for praktisk håndtering og regnskapsføring av velferdsmidler. Skatteetaten avsetter årlig budsjettmidler som skal disponeres til velferdstiltak for de ansatte. Utforme rutine som beskriver hvordan velferdsmidlene fordeles til det enkelte kontorsted samt beskrive regnskapsmessig håndtering.

4.3. Informantene

Informantene er 10 personer fordelt på 5 tjenesteeiere (bestillere) i Skattedirektoratet og 5 personer som representerer leverandøravdelingen SITS. Disse er utplukket med bakgrunn i de 6 nevnte case på utviklingsoppdrag. I et av casene var det kun en utredning av oppdraget som var levert. Og den ene informanten representerte 2 av casene i intervjuet som leverandør. I case 4 deltok kun leverandøren; her meldte bestilleren forfall til intervjuet. Her kommer en oversikt over informantene:

Tabell 1:

Informantene fordelt på rolle (bestiller – leverandør), kjønn og fartstid i etaten.

Bestiller-leverandør	Kjønn	Fartstid i etaten
Bestiller	Kvinne	24 år
Leverandør	Kvinne	6 år
Bestiller	Kvinne	11 år
Leverandør	Kvinne	20 år
Bestiller	Mann	19 år
Leverandør	Mann	25 år
Bestiller	Mann	7 år
Leverandør	Mann	10 år
Bestiller	Mann	19 år
Leverandør	Kvinne	11 år

Det er jevn kjønnsmessig fordeling på informantene; 5 kvinner og 5 menn. De har alle jobbet flere år i Skatteetaten: fra 6 til 25 år; gjennomsnittlig 13 års erfaring.

4.4. Har bestillingene god kvalitet?

Innledning

Med bestilling mener jeg her bestillingssystemet i Skatteetaten som har til hensikt å etablere en felles forståelse mellom bestiller og leverandør for hva som skal leveres. Dataverktøyet Remedy inneholder aktuelle skjema og skal brukes ved bestillinger.

Bestillingene bør være tilstrekkelig utfyllende til at leverandøren SITS kan utføre oppdraget. Jeg antar at å ha bestillinger av god kvalitet er en viktig forutsetning for at bestiller- leverandør – systemet i Skatteetaten kan fungere godt.

Vurdering av hva som er god kvalitet kan ses fra flere synsvinkler og i ulike perspektiver. Skatteetatens system for bestillinger er et hjelpemiddel for å få til bestillinger av god kvalitet.

Hypotesespørsmål:

Tabell 2: Svar på hypotesespørsmålet:

Jeg har opplevd at andre bestillinger ikke har vært presise nok / godt nok formulert.

Bestiller - leverandør	Svært enig	Delvis enig	Hverken enig eller uenig	Delvis uenig	Svært uenig
Bestiller		X			
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				

Jeg har gjennomgående i oppgaven slått sammen svarkategoriene svært enig og delvis enig = enig når dette har vært hensiktsmessig. På samme måte har jeg slått sammen svarkategoriene delvis uenig og svært uenig = uenig når dette har vært hensiktsmessig.

Alle informantene i undersøkelsen svarer at de er enige i at de har opplevd at andre bestillinger (enn den de spesifikt er spurt om) ikke har vært presise nok. Av 10 informanter svarer 9 at de er helt enige og 1 svarer delvis enig på dette spørsmålet.

Dette viser at det er utfordringer med å få til bestillinger som er presise nok / godt nok formulert. Dette kan si noe om kvaliteten på bestillingene og være en pekepinn på hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer i Skatteetaten.

Andre funn fra intervju: Har bestillingene god kvalitet?

Flere respondenter mener det er av avgjørende betydning at samarbeidet mellom bestiller og leverandør er godt for at kvaliteten på bestillingene kan bli god. Flere beskriver samarbeidet og dialogen mellom bestiller og leverandør i forbindelse med aktuelt utviklingsoppdrag / case som de har deltatt i og som er tema for intervjuet.

Nedenfor viser et sitat fra intervju et eksempel på godt samarbeid som ga god kvalitet på bestillingen:

Akkurat den bestillingen her var det leverandøren SITS som var forslagsstiller. Så med bakgrunn i det så utarbeidet jeg en bestilling – og den ble faktisk utarbeidet i samarbeid med de som skulle leverere produktet.

Her ser vi at det er leverandøren som selv har foreslått bestillingen. Dette er ikke så uvanlig ifølge flere informanter. Dette er naturlig og fungerer slik at innspill til bestillinger kan komme fra flere hold avhengig av type tjeneste eller oppgave. Dette er altså eksempel på en bestilling der kvaliteten er god.

Selve bestiller-leverandør – modellen legger opp til en avstand mellom bestiller og leverandør. Flere av informantene peker på at det er vanskelig å få til den gode dialogen med denne avstanden. Dette bekrefter inntrykket at det er utfordringer med å få til bestillinger av god kvalitet.

Flere av respondentene beskriver mindre godt samarbeid mellom bestiller og leverandør og kopler dette til utfordringen med å få til god kvalitet på bestillingene. Dette bekrefter hovedinntrykket fra hypotesespørsmålet. Og dette kan igjen gi indikasjoner på hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer.

I utsagnet nedenfor får vi et eksempel fra leverandørsiden på vanskeligheter både med å få inn bestillingene og få bestillingene til riktig tid innenfor tidsfristene:

Tjenesteeier / bestiller må være veldig på i forhold til å sende inn bestillinger innenfor de fristene som er satt – ellers så stopper det jo litt opp. Vi vet jo at det er masse som må gjøres, men de får jo ikke gjort det de skal.

Her pekes det blant annet på tidsfrister. I dette tilfellet mangler bestillinger eller de kommer sent, og det kan føre til dårlig ressursutnyttelse og mangel på tillit mellom partene i bestiller-leverandør – modellen. Dette utsagnet bekrefter inntrykket at det er utfordringer med å få til bestillinger av god kvalitet.

Analyse av: Har bestillingene god kvalitet?

Bestillingene i Skatteetaten kan sammenlignes med det som beskrives som kontraktene og kontraktsstyring i teorier om bestiller-leverandør – modellen og NPM. Vincent-Jones og Harries (1998) hevder ifølge Busch og Vanebo (2011) at kontraktene kan være trilaterale – det vil si at det er en integrasjon av markedsmessig og hierarkisk styring. Ved lav konkurranse som i Skatteetaten vil prissettingen i sakene da ha liten verdi, og andre forhold som tillit og autoritet vil være avgjørende styringsparametre.

Problemene som vi ser i denne undersøkelsen med å få god kvalitet på bestillingene kan henge sammen med hvordan modellen brukes sammen med den hierarkiske styringsformen. Skatteetaten har både hierarkisk og kontraktsmessig styring, og det er lav konkurranse om leveransene. Det forholdsvis omfattende arbeidet med å beregne kostnader og prissette utviklingsoppdragene får forholdsvis liten verdi i forhold til ressursbruk og innsatsen for å klargjøre bestillingene. Tvetydige styringssignaler og ulike behov hos bestiller og leverandør kan føre til uklarheter, mistillit og i noen tilfeller konflikter.

Hypotesespørsmålet kan oppleves som et ledende spørsmål, som det kan være lett å være helt enig i. På den annen side ser jeg på informantene som ansvarlige og lojale representanter for sin arbeidsgiver som er innstilt på å gi ærlige svar. En annen forklaring på et slikt svar kan være at det ofte er komplekse utviklingsoppdrag som bestilles, så det kan være store utfordringer med å få til og bli enige om god kvalitet på bestillinger.

Informantene gav ulike svar på spørsmål om kvaliteten på bestillingene. De fleste av de som ble intervjuet er vanligvis selv involvert i å lage bestillinger eller utredninger. Det å selv skulle vurdere kvaliteten på eget arbeid behøver ikke å gi oss noen ny troverdig informasjon.

Fra leverandørsiden SITS var det flere som var mindre fornøyd med bestillingene. Det ble i intervjuene gitt eksempler på bestillinger som blir forsinket eller ikke kommer. Informantene pekte særlig på behovet for dialog og samhandling for å få til god kvalitet på bestillingene. Utsagnet om at "...de får jo ikke gjort det de skal" henviser til manglende bestillinger eller at bestillingene kommer seint. Dette indikerer mangel på god samhandling og dialog mellom bestiller og leverandør. Utsagnet kan gi en pekepinn på manglende tillit til de som er ansvarlige bestillere.

Von Krogh m.fl. (2001:38) hevder at det i enhver organisasjon finnes alvorlige problemområder for ny kunnskapsutvikling, blant annet er organisasjonens

prosedyrer et av disse problemområdene. Organisasjonens prosedyrer kan for eksempel være struktur og/eller rutiner som ofte er viktige og sentrale verktøy i arbeidsprosessenene. Dette kan også være bestiller-leverandør – modellen. Overgang til en bestiller-leverandør – modell har i Skatteetaten ført til opprettelse av nye avdelinger og avstand mellom bestillere og leverandører. Flere av informantene uttaler i intervjuet at behovet for dialog og samarbeid har blitt vanskeligere å håndtere etter innføring av modellen.

I Skatteetaten har man etter innføring av bestiller-leverandør – modellen blitt mere og mere bevisst behovet for god samhandling om bestillingene, og dette er det nå lagt mere vekt på i prosedyrebeskrivelser og rutiner for bestillinger. Flere av informantene uttaler at modellen har "gått seg til" bedre og bedre etterhvert. Skatteetaten jobber med forbedringsagendaer kontinuerlig, og også rutinene for bestillinger har nok blitt forbedret etter innføringen av modellen. Ifølge en av informantene kunne noen bestillinger i starten etter innføringen av modellen i 2008 kun bestå av en overskrift og ikke noe mer. Det er nå lagt mye mer vekt på utredninger og dialog i forkant av bestillingen for å komme fram til god kvalitet på bestillinger.

Informasjonsteknologiens rolle er sentral i Skatteetatens prosedyrer og arbeidsmåte. Hislop (2009) skisserer ulike innfallsvinkler til IKT for å synliggjøre hvilken rolle IKT kan ha innenfor kunnskapsproduksjon og kunnskapsledelse. IKT sin rolle vil være perspektivavhengig og vil være mere krevende i et praksisbasert perspektiv, der graden av interaksjon og samhandling er mer avgjørende. Skatteetaten er sentral i det nye digitale styringsregime i offentlig sektor i Norge. utfordringene med kunnskapsutvikling og kunnskapsledelse endres i det nye styringsregime, og disse utfordringene setter sitt preg også på hvordan bestiller-leverandør – modellen kan fungere.

Avhengig av lederes og enkeltpersoners perspektiv vil det være ulike innfallsvinkler til hvilken funksjon IKT kan ha i kunnskapsdelingsprosesser. Ulike IKT-verktøy har ulik informasjons-rikhet, og det vil være ulikt om kommunikasjonsformen kun er e-post, om vi bruker video-konferanse eller møtes ansikt-til-ansikt. Ulike meninger om kvaliteten på bestillingene i Skatteetaten kan ha sammenheng med i hvilken grad og på hvilken måte samarbeidet foregår mellom bestiller og leverandør i arbeidet med å utarbeide bestillingene.

Det å utvikle bestillinger for utviklingsoppdrag må kunne kategoriseres som en del av kunnskapsutviklingen i Skatteetaten. Von Krogh m fl (2001) hevder at verdsetting av taus kunnskap og utvikling av ideer for hvordan den kan utnyttes er en av kjerneutfordringene i kunnskapsutvikling i en organisasjon. Samtaler og gode

personlige relasjoner er av største betydning når det gjelder å skape kunnskap. Disse synspunktene på kunnskapsutvikling og betydningen av samtaler og gode relasjoner støtter opp om funnene i min undersøkelse. God samhandling er vesentlig for å få til god kvalitet på bestillinger av utviklingsoppdrag i Skatteetaten.

Oppsummering "Har bestillingene god kvalitet?"

Hovedinntrykket er at det er mange eksempler på problemer med å få til bestillinger med god kvalitet i Skatteetaten. Bildet nyanseres i intervjuene med at mange bestillinger har god kvalitet. Og alle informantene har også opplevd bestillinger som ikke har god kvalitet. De som har bestillinger av god kvalitet framhever viktigheten av godt samarbeid med leverandøren i utarbeidelsen av bestillingene for å få til den gode kvaliteten.

Hovedinntrykket er at det er problemer i Skatteetaten med å få til god kvalitet på bestillingene. Dette kan gi en pekepinn på hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer.

4.5. Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?

Innledning

For å få svar på min problemstilling om hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer i Skatteetaten, var det naturlig å ha kompetanse til å foreta bestilling som et sentralt tema. Hvilken type kompetanse skal til for at bestilleren har nødvendig kompetanse til å foreta bestillingen? Dette er et svært omfattende spørsmål. Med kompetanse i denne sammenhengen mener jeg både faglig kompetanse, organisasjonskunnskap og evne til å kommunisere. Det vil si at både kompetansenivået og evne til kompetansedeling vil være avgjørende for bestillerkompetansen. Med et skille mellom de som bestiller og de som leverer utviklingsoppdragene vil det være avgjørende at bestilleren har kompetanse til å bestille riktig "vare" til riktig tid.

Respondentenes kompetanse

Jeg intervjuet 5 tjenesteeiere / bestillere i Skattedirektoratet. Hvem de er, hvilken funksjon / rolle de har og antall år i arbeid i samme etat kan gi oss en pekepinn på deres kompetanse. De representerer bestiller-siden og oppgir følgende avdelingstilhørighet, stilling / funksjon og fartstid i etaten:

Tabell 3: 5 av respondentenes funksjon, kjønn og fartstid i Skatteetaten.

	Avdeling	Kjønn	Stilling / funksjon	Fartstid i etaten
Bestiller	Skattedirektoratet; Avd. Innovasjon og utvikling	Kvinne	Tjenesteeier	24 år
Bestiller	Skattedirektoratet; Avd. Innovasjon og utvikling	Kvinne	Tjenesteeier	11 år
Bestiller	Skattedirektoratet; Avd. Innovasjon og utvikling	Mann	Tjenesteeier	19 år
Bestiller	Skattedirektoratet; Avd. Innovasjon og utvikling	Mann	Tjenesteeier	7 år
Bestiller	Skattedirektoratet; Virksomhetsstaben	Mann	Tjenesteeier	19 år

I denne undersøkelsen har bestillerne stillinger som tjenesteeiere i Skatteetaten. De har erfaring i etaten fra 7 til 24 år, gjennomsnittlig 16 år. Det er forholdsvis jevn kjønnsmessig fordeling.

Hypotesespørsmål:

Tabell 4: Svar på hypotesespørsmålet:

Jeg var trygg på at jeg hadde nok kompetanse til å foreta denne bestillingen.

Bestiller - leverandør	Svært enig	Delvis enig	Hverken enig eller uenig	Delvis uenig	Svært uenig
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				

På direkte spørsmål i intervjuene svarte alle informantene at de var helt enige i påstanden om at de hadde tilstrekkelig kompetanse til å foreta bestillingen. Flere svarte i tillegg at de visste hvor de kunne få bistand om de selv manglet nødvendig kompetanse.

Andre funn fra intervju:

"Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?"

I intervjuundersøkelsen kom det fram ulike synspunkter på dette spørsmålet. En respondent fra leverandør-siden uttalte følgende om bestillingsprosessen og kompetanse i dette arbeidet:

Bestillingsprosessen fungerer veldig godt når alle gjør det de skal og ikke minst evner å gjøre det de skal.

Dette utsagnet poengterer viktigheten av kompetanse blant de som er involvert i bestiller-prosessen. Ansvarlige bestillere og leverandører sine synspunkter på dette spørsmålet kan gi et mere positivt bilde enn hva som er virkeligheten. Det kan være vanskelig å innrømme mangel på egen kompetanse når du får et slikt spørsmål.

Både fra bestiller- og leverandør-siden ble det trukket fram eksempler på mangel på kompetanse som de mente var betydelig, og som dermed førte med seg problemer med å få til gode prosesser. Et eksempel på utsagn angående mangel på kompetanse er at det bare er en person som har aktuell kompetanse for en oppgave:

Det kan også være at kompetansen skorter; at det er 1 person som må gjøre en spesifikk jobb, og hvis vedkommende da får problemer med å gjennomføre det fordi at han må gjøre andre ting, så står og faller det på at den ene personen kan gjennomføre det. Det er litt sårbart da.

Det å bli så avhengig av enkeltpersoners kompetanse kan tyde på problemer med å skape en organisasjon med tilstrekkelig kunnskapsnivå. Disse utsagn behøver ikke å være et spesielt kjennetegn ved bruk av bestiller-leverandør – modellen, men kan også være et mere generelt problem i organisasjoner.

Flere fra leverandør-siden uttrykker skepsis til kompetansen til bestiller-siden, og trekker fram særlig dette med kompetanse til å forstå hvordan bestiller-leverandør – modellen skal fungere og hvem som skal gjøre hva:

Jeg har eksempler på saker fra en av skattedirektoratets staber. De har liten forståelse for den modellen vi skal jobbe etter. Vi prøver å etterleve en

vanskelig modell synes jeg. Og forbausende så er det langt oppe i systemet at det er liten forståelse.

Her er en av leverandørene forbauset over manglende kompetanse i strategisk stab, og gir samtidig uttrykk for at modellen er vanskelig å forstå og bruke. Erfaringer fra England (Vincent-Jones 1994 ifølge Busch og Vanebo 2001:32) viser at store organisasjonsendringer ved innføring av interne markeder har utviklet konflikter. Dette har ofte sammenheng med misforståelser med bestillingene og behov for presiseringer. I eksempelet over ser vi tegn på mangel på forståelse for modellen, noe som er en viktig del av bestillerkompetansen.

Flere av informantene både på bestiller- og leverandør-siden hadde eksempler på kollegaer i andre avdelinger / grupper som ikke hadde god nok kompetanse til å få til gode bestillinger og å delta i prosessene.

Det er litt personavhengig – jeg mener ikke å henge ut folk – men det er veldig krevende at man på en tjeneste har en person som ikke helt er der man burde være kompetansemessig – det er en krevende jobb – man skal ha veldig god oversikt.

Synspunkter på kompetansen til kollegaer i andre avdelinger / grupper kan være et svært komplisert område å studere på og ha noen meninger om. Dette kan handle om bedriftskultur, ledelse og tillit mellom ulike grupper i etaten. Mangel på kompetanse til å foreta bestillinger kan også være mangel på kompetanse til å se et helhetlig bilde av de utfordringene som etaten står overfor:

Jeg tror det handler noe om evne til å kunne se et helhetlig bilde – skatteetatens systemportefølje er jo veldig komplisert – jeg skal ikke si at jeg sitter med det hele og fulle bilde, men man er veldig avhengig av at de involverte i prosessen har et sånt bilde.

Flere av de som ble intervjuet kom inn på de ulike delene av bestillings- og prioriteringsprosessene, og mangel på kompetanse til involverte parter. Flere kom i intervjuet inn på kompetansen til de ansvarlige for prioriteringer og vedtak om at bestillinger skal iverksettes:

Men det er ikke sikkert at alle som sitter å gjør prioriteringene har samme kompetanse og forståelse.

Begge disse utsagnene refererer til prioriteringsprosessene som er en del av bestiller-leverandør – modellen. Det er ofte andre personer som sitter å prioriterer

oppgaver enn dem som har vært med på å foreslå og bestille oppgavene. Dette er en del av strukturen i bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten.

Analyse av: Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?

Mia Vabø hevder at kontraktsstyring kan være en krevende og kostbar form for styring der tjenestene er komplekse og vanskelige å resultatspesifisere. I denne undersøkelsen fra Skatteetaten kan eksemplene på manglende kompetanse i bestiller-leddet være et resultat av kompleksiteten i oppgaveløsingen. Det kan dreie seg om oppgaver som ikke på en enkel måte kan bestilles og kontraktsfestes (Vabø 2007).

I store offentlige organisasjoner som Skatteetaten kan "byråkratiets diktatur" som er beskrevet bla av Jacobsen (2000) gjøre seg gjeldende i større eller mindre grad. Store avdelinger som feks leverandørenheten SITS kan bruke sitt kompetanse-overtak til å jobbe for saker og tilnæringsmåter som enheten selv ønsker seg. Avstand til politisk nivå og bestiller-nivået kan føre til at man jobber for egne interesser og være en forklaring på hvorfor noen ikke er fornøyd med kompetansen til overordnet bestiller-nivå.

Kritikken av offentlig sektor går ifølge Hernes (2007) både på innovasjonskritikk, regelkritikk og kvalitetskritikk. Innovasjonskritikk kan spesielt gjøre seg gjeldende i store enheter som har monopol på sine områder som feks Skatteetaten. Regelkritikk kan være hvordan et omfattende lov- og regelverk brukes i møte med brukerne. Kvalitetskritikk kan være mangel på profesjonell behandling av brukerne og en ukultur i holdninger og praksiser som det kan være vanskelig å endre på. Mangel på kompetanse hos bestilleren kan også ha sin forklaring i en ukultur og en uheldig praksis i forhold til tidsfrister og effektivitet som er en del av kritikken av store offentlige organisasjoner.

Som tidligere vist til i teori-kapitlet handler kunnskapsutvikling i en organisasjon om:

..både å legge til rette for relasjonsbygging og dialog, og å utvikle en felles kunnskapsbasis for hele organisasjonen, på tvers av geografiske og kulturelle grenser.

Von Krogh m.fl. (2001:18).

Skatteetaten har kompliserte oppgaver, og det er krevende oppgaver i ulike enheter og roller i Skatteetaten. Flere av utsagnene i intervjuundersøkelsen gir uttrykk for mangel på ulike typer kompetanser til de som jobber i etaten. Alle respondentene i min undersøkelse mener selv de har god kompetanse, men peker på at andre i

bestillings-systemet mangler ulike typer kompetanser, både faglig kompetanse og organisasjonskunnskap.

Skatteetatens struktur for styring og prioriteringer kan sammenlignes med Eirik Irgens påstander i boka *Profesjon og organisasjon* at det kan se ut som offentlig sektor i Norge bruker målstyringskonseptet som et pyramidalt styringsverktøy – i et maskinperspektiv. Dersom dette er en riktig beskrivelse, kan dette virke negativt inn på mulighetene til koordinering, refleksjon og læring. Kunnskapsarbeidere kan oppleve den hierarkiske bruken av målstyring som problematisk, og dette skaper dilemmaer for den enkelte profesjonsutøver (Irgens 2007:177).

Skatteetaten har en hierarkisk struktur også etter innføring av bestiller-leverandør – modellen. Som en del av innføring av ny modell er det i tillegg etablert nye grupper og funksjoner som skal ivareta prosessene rundt bestillinger, prioriteringer og ressursdisponeringer. Flere store omorganiseringer med ny struktur med nye avdelinger og nye systemer kan være utfordrende for mange ansatte å sette seg inn i. Dette gir store utfordringer både for ledere og ansatte.

Den enkeltes barrierer mot kunnskapsutvikling kan også forklare noe av skepsisen til kompetanse-situasjonen. Som vist til i teori-kapitlet finnes det ifølge Von Krogh m.fl. i alle organisasjoner flere alvorlige problemområder for ny kunnskapsutvikling; både verdier, kultur og ofte også negative historier. Disse kan ha en sentral plass i arbeidernes bevissthet og holdninger. Det å påvirke en slik kultur med nyutvikling – kan være vanskelig. Innføring av bestiller-leverandør – modellen i skatteetaten kan være utsatt for "dårlige" rykter og fortellinger. Dette kan gi seg utslag i mistenksomhet overfor andres kompetanse og organisasjonens evne til å takle sine oppgaver (Von Krogh m.fl. 2001:38).

Ifølge Irgens kan begrepene styring og ledelse gi uttrykk for ulike syn på hvordan kunnskap kan skapes og deles avhengig av hvilket perspektiv man har. Med et mekanisk syn på styring har man tro på at kunnskap kan deles gjennom feks IT-systemer og dokumenter. Sett fra et annet perspektiv - i et mere organisk syn på ledelse – kan kunnskap kun skapes gjennom fortolknings- og kommunikasjonsprosesser. Dette kan si noe om hvorfor noen har lettere for å beherske bruken av bestiller-leverandør – modellen. Det passer noen veldig godt å få sine arbeidsoppgaver strukturert gjennom denne modellen, mens andre får større problemer med å takle denne utfordringen. Jeg mener at nærhet til evt avstand til samarbeidspartnere og ledelse har avgjørende betydning for mulighetene til å lære nye måter å jobbe på. For mange er innføring av en bestiller-leverandør – modell en stor forandring i hvordan man løser sine arbeidsoppgaver (Irgens 2007:178).

Oppsummering: Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?

De som representerer bestiller-siden i min undersøkelse har en funksjon som "tjenesteeiere" i Skatteetaten, og de mener selv at de har riktig kompetanse til å foreta bestillinger. Intervjuene med både bestillere og leverandører gir et mere nyansert bilde. Både bestillere og leverandører peker på mangel på kompetanse i andre deler av organisasjonen, og at denne til dels er betydelig; både sårbar, direkte mangelfull, mangel på forståelse for modellen og mangel på helhetsforståelse.

Spørsmålet om bestilleren har god nok kompetanse til å foreta bestillingen gir intervjuundersøkelsen dermed flere ulike svar på. Disse ulike svarene kan ha sammenheng med både individuelle og organisasjonsmessige utfordringer av ulik art i en stor etat. Undersøkelsen gir allikevel klare indikasjoner på at det er problemer med bestiller-kompetansen i Skatteetaten.

4.6. Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?

Innledning

Når man skal studere på hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer i Skatteetaten er samarbeidet mellom bestiller og leverandør en viktig faktor.

Hypotesespørsmål:

Tabell 5: Svar på hypotesespørsmålet:

Samarbeidet med andre både interne og eksterne var godt.

Bestiller - leverandør	Svært enig	Delvis enig	Hverken enig eller uenig	Delvis uenig	Svært uenig
Bestiller			X		
Leverandør			X		
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller			X		
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				

Samarbeidet betyr her samarbeidet i det aktuelle utviklingsoppdraget som er temaet for intervjuet. Av 10 respondenter svarer 7 at de er "svært enige" i at samarbeidet

med andre både eksterne og interne var godt. 3 respondenter svarer at de er hverken enige eller uenige i denne påstanden. Hovedinntrykket fra dette hypotesespørsmålet er tydelig stor enighet (70%) om at samarbeidet i arbeidet med utviklingsoppdragene har vært godt. Her er det ikke 100% enighet, men det er heller ingen som uttaler at de er uenige i påstanden. De som er hverken uenig eller enig i påstanden har utfyllende kommentarer til dette spørsmålet.

Andre funn fra intervju:

Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?

Flere av informantene i undersøkelsen peker på at godt samarbeidsklima er svært viktig for å utvikle gode bestillinger og oppnå god produksjon. Flere av respondentene sier også at de har et godt samarbeid som i dette eksempelet:

Ja, SITS samarbeider med meg - det ble i dette tilfellet egentlig lagd en løsningsbeskrivelse / kravspesifikasjon i fellesskap. Det er avhengig av om du har et samarbeid med de i SITS som skal gjøre jobben videre eller om du ikke har det.

Dette eksempelet fra en bestiller / tjenesteeier i Skatteetaten viser at hun er bevisst viktigheten av godt samarbeid og at hun forstår godt sin rolle som bestiller. Hun sier hun er avhengig av dette samarbeidet for at produksjonsprosessen skal fungere. Videre beskriver denne tjenesteeieren at hun har nær og regelmessig kontakt med leverandørgruppa – bla med statusmøter hver måned. Hun synes dette fungerer meget godt.

Skatteetaten har beskrevet rutiner og prosedyrer for prioriteringsprosessene. Det er innført prosesser for helhetlig prioritering av tiltak for best mulig ressursutnyttelse og planlegging / budsjettering. Fordelene med bestiller-leverandør – modellen og helhetlig prioritering er koordinert ressursutnyttelse. Her er et eksempel på uttalelse fra en tjenesteeier om viktigheten av disse prosessene:

Så den prioriteringsprosessen kunne man kanskje gjort litt lettere. På en annen side når man ser viktigheten av det, så kan man forstå at det kan være betryggende for oss tjenesteeiere og at det er flere ledd i det. For det er egentlig sånn som jeg oppfatter det, så er det et stort ansvar i forhold til å identifisere riktig og prioritere riktig.

Dette utsagnet sier på den ene siden at prioriteringsprosessen kanskje kunne vært gjort litt lettere. Men samtidig understrekes viktigheten av kvalitetssikring med flere involverte ledd i oppgaver som utføres av en offentlig etat som har monopol på sine

tjenester som er viktige oppgaver for brukere og samfunn. Bestiller-leverandør – modellen ivaretar nødvendige prioriteringsprosesser på en måte som kan sikre helhetlig prioritering og god ressursdisponering. På den annen side kunne også andre modeller ivareta slike hensyn.

Stadig økt bruk av IKT i Skatteetaten i de interne prosessene kan gi utfordringer for samarbeidsklimaet. Ansatte vil ha ulikt syn på samhandling og samarbeid ved bruk av IKT. Ved innføring av bestiller-leverandør – modell etableres det nye arenaer for samhandling, og dette gir nye utfordringer for samarbeidsforholdene.

Noen vil kanskje synes at "alt var bedre før" og er derfor skeptisk til den nye modellen. Andre synspunkter kan være at det tar for lang tid å få behandlet sakene, ettersom det nå er flere ledd man skal igjennom enn tidligere. Her følger eksempel på synspunkt om hvordan samarbeidet fungerer:

Jeg oppfatter det jo som det er litt mange som må innom for å få trykt ting igjennom hele veien her da. Tjenesteeier og vi har blitt enige om at dette skal vi lage, så skal tjenesteeier inn i et eller annet løp hvor dette skal prioriteres, og så skal det jo gå gjennom flere avdelinger i SITS, og så sitter man å venter på å få denne bestillinga, fordi man vet jo hva som skal gjøres, men du kan ikke gjøre noe før du får den bestilt.

Her uttrykkes tydelig skepsis til bestiller-leverandør - modellen med mange nivå og ledd som skal delta i rutiner og prioriteringsprosessen. Utsagnet fra denne leverandøren kan tyde på stor selvstendighet i arbeidet; man vet hva man skal gjøre, men venter bare på klarsignal til å utføre jobben. Fra leverandørens synspunkt skapes det her forsinkelser i produksjonen, men like mye skapes det irritasjon over byråkratiet som et tregt system som tar mye tid. Dette utsagnet gir tydelig uttrykk for at samhandlingen mellom partene kunne vært bedre.

Flere uttalelser fra leverandørsiden tyder på dårlig samhandling og liten tillit mellom partene i systemet. Leverandøren mener i eksempelet under at de som har ansvaret for å prioritere og sende inn bestillingene ikke forstår hvem som skal ha bestillingene, og dermed blir også bestillingene forsinket, ettersom det tar tid å finne ut hvem som skal jobbe med aktuell bestilling.

Ja, det har vært tilfeller med det at bestillingene kommer seint. Du hører rykter om at det skal være noe – men det har ikke dukket opp – og mer spesielt er det vel når det er flere i SITS da som skulle hatt bestillinga. Så er det å finne alle de riktige gruppene som kan være utfordrende ser det ut som. Det er ikke mitt ansvar – men du sitter i andre enden og lurert litt på – hvorfor var det ingen

som skjønnte at vi skulle ha det før? I utgangspunktet så burde det gått til 3 ulike grupper - så har det bare gått til 2 – man har ikke helt sett at den 3. gruppa burde fått den.

Ansvarlig leverandør sier at "det er ikke mitt ansvar", og dette kan tyde på stor avstand til de som har sakene til prioritering og fordeling. Informasjon og samarbeid er her ikke ivaretatt på en god måte.

Avstand mellom avdelinger og en følelse av avmakt til systemet illustreres også i neste utsagn fra en leverandør:

Utfordringa for oss som sitter og skal levere er at det kommer bestillinger og så kommer det kanskje mange bestillinger, litt det her at du syns at du får dårlige bestillinger da kanskje, eller at du syns at du får så mange bestillinger at du lurer på om de i den andre enden har skjønt hvor mange timer du egentlig har igjen? At vi må omprioritere feks. – litt sånne ting også – det er jo ikke bare å pøse på med bestillinger dersom vi ikke kan levere – litt sånn avmaktsfølelse som kan oppstå noen ganger.

Denne uttalelsen sier oss noe om lang avstand og dårlig dialog mellom samarbeidspartnere. Det kan være en indikasjon på hvordan det føles å sitte langt unna "maktens sentrum", der hvor prioriteringene foretas. I hvilken grad dette sier noe om hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer eller er et vanlig problem i store hierarkiske organisasjoner kan diskuteres. Men hun som uttalte dette har sannsynligvis ikke fått bedre samarbeidsforhold nå enn før modellen ble innført. Her beskrives en avmaktsfølelse som oppstår når mange bestillinger og / eller dårlige bestillinger kommer til leverandør-leddet.

Det å bestille nye løsninger for noen som sitter på andre enden av den hierarkiske pyramiden kan ha store utfordringer i seg; her med eksempel fra en tjenesteeier som mener at fagfolk ute i regionene burde forklare mye mer detaljert hvilke tiltak de har behov for. Lang avstand mellom ulike enheter i Skatteetaten kan føre til store utfordringer med samarbeid om bestillinger og det å få etablert felles forståelse for utviklingstiltakenes innhold.

Her er et eksempel på en uttalelse fra en tjenesteeier i skattedirektoratet:

Og da er det veldig lett når du sitter i en region å tenke at dette forstår direktoratet, fordi du ser løsningen så klart for deg – at du på en måte ikke behøver å forklare det. Men når det kommer til direktoratet, så sitter man ikke med samme detaljkunnskapen, og da ønsker man i veldig mange tilfeller at

selve tiltaket – hva det går ut på – var mere detaljert beskrevet. Vi har dyktige fagfolk i SITS som ser løsninger, men jeg tror hvis regionene er mer flinke til å forklare i detaljer, hvordan de vil ha det, så er vi nærmere, bruker vi mindre tid, videre i prosessen. Når man tenker tidsbruk, så er den tidsbruk som regionene bruker nok besparelser på hele prosessen.

Analyse av: Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?

Skattedirektøren styrer SITS gjennom flere styringsakser med eget styringsbrev og gjennom avtalte tjenester og utviklingsoppdrag. Oppgavene varierer i kompleksitet og vanskelighetsgrad. Ifølge Vabø kan kontraktsstyring være en krevende og kostbar form for styring i tilfeller der tjenestene er komplekse og vanskelige å resultatspesifisere (Vabø 2007).

Jeg legger merke til at noen respondenter er mere positive enn andre til hvordan samarbeidet fungerer mellom bestiller og leverandør. Dette kan ha sammenheng med kompleksiteten i oppgaveløsningen. På områder som er mere oversiktlige kan det være enklere å jobbe med både bestillinger, prioriteringsprosesser og leveranser. For komplekse bestillinger vil det være naturlig at både utrednings- og prioriteringsprosessen tar lengre tid og evt fører til både uklarheter og forsinkelser underveis.

Kritikken av manglende effektivitet i offentlig sektor er et gjennomgangstema og evig dilemma mellom politikk og forvaltning. Det å legge betydelig vekt på økonomiske måleparametre handler i Skatteetaten blant annet om å prissette også de interne bestillinger og produksjoner. Hvorvidt denne tidsbruken fremmer samarbeid og effektiv produksjon vil det være delte meninger om.

En av tjenesteeierne poengterte i intervjuet viktigheten av kvalitetssikring av både bestillinger og prioriteringer i et ansvarsfullt arbeidsområde. Oppgavene som utføres i Skatteetaten er viktige oppgaver for brukere og samfunn, og etaten har monopol på sine tjenester. Det kan være et viktig poeng at bestiller-leverandør – modellen kan ivareta nødvendige prioriteringsprosesser på en måte som kan sikre helhetlig prioritering og god ressursdisponering for etaten og for samfunnet. På den ene siden kan slike prosesser bli både langvarige og ressurskrevende, men alternativene med mindre tid til kvalitetssikring ville kanskje ført til dårligere kvalitet i produktene.

Det kan være flere forklaringer på hvorfor noen ikke er fornøyde med prosessene. Det kan være krevende å være kunnskapsarbeider i et stor offentlig etat med store

omstillinger, nye arbeidsoppgaver og nye arbeidsformer. Hislop hevder at IKT kan virke ulikt avhengig av hvilket perspektiv vi har på samarbeidsprosesser. Med et praksisbasert perspektiv kan graden av interaksjon og samhandling være en stor utfordring ved bruk av IKT i prosesser som krever kunnskap og skal virke kunnskapsfremmende. En av forklaringene på hvorfor noen ikke er fornøyd med samarbeidet mellom bestiller og leverandør i Skatteetaten kan være ulike synspunkter på hvordan samarbeidet bør foregå. For eksempel kan et månedlig statusmøte og ellers kun samhandling ved hjelp av e-post for noen ikke være godt nok for å få til et godt samarbeid om utviklingsoppgaver (Hislop 2009).

Flere av respondentene uttrykte liten tillit til de ulike aktørene i bestiller-leverandør – systemet i Skatteetaten. Her ble det nevnt både forsinkelser, mangel på forståelse for hvem som skulle ha bestillingene og hvor mange bestillinger de kunne ta samtidig. Hislop fremhever særlig forholdet mellom informasjons- og kommunikasjons-teknologi og tillit. Er det mulig å utvikle og beholde tilliten mellom de som kommuniserer kun ved hjelp av IKT-baserte hjelpemiddel? Hislop viser til studier som viser at ansikt-til-ansikt-kontakt er sentralt i utvikling av gode samarbeidsforhold og tillit mellom mennesker (Hislop 2009).

I Skatteetaten har kommunikasjon ved hjelp av IKT vært økende mellom samarbeidspartnere med ulike verktøy som video, chat og utstrakt e-post-kontakt. Dersom slik kontakt fører til at ansikt-til-ansikt-møter ikke lenger er vanlige, kan dette være årsaken til at tilliten og samarbeidsforholdene ikke er så gode. Hvordan samarbeidet foregår vil påvirke relasjonene og samarbeidsforholdene i etaten. Dersom bruken av IKT erstatter ansikt-til-ansikt-møter kan dette for noen føre til tillitssvikt og problemer med å opprettholde gode samarbeidsforhold.

Avstand mellom de som har behov for nye løsninger og de som skal lage bestillingene og produsere dem blir også nevnt som en utfordring i spørsmålet om samarbeid mellom bestiller og leverandør. En av respondentene nevner spesielt når behovet for utvikling kommer fra en region – utfordringen da å forstå hva tiltaket skal innebære, hva som er problemet; hvordan få de som har behovet til å forklare hva de mener tiltaket helt konkret skal gå ut på.

Respondenten mener at hadde tiltaket / behovet vært klart beskrevet fra regionen sin side, så ville det tatt mindre tid for Skattedirektoratet å forstå og iverksette bestillingen. Denne utfordringen kan også forstås som en utfordring som alltid vil eksistere i en hierarkisk stor offentlig organisasjon som skaper dilemmaer for kunnskapsarbeiderne med manglende muligheter for koordinering, refleksjon og læring (Irgens 2007:177).

Etter innføring av bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten har det blitt enda mere fokus på brukermedvirkning og en bedre situasjon både for interne og eksterne brukere for å få fram utviklingsbehovene. Her ser vi flere fellestrekk med typiske kjennetegn i New Public Management med brukerundersøkelser, serviceerklæringer og styring gjennom planer, målinger og kontrollsystemer. Nye forum er opprettet for å ivareta brukermedvirkningen. Slik medvirkning blir nok av mange sett på som en stor fordel for å få fram synspunkter, ideer og forslag. En av respondentene er også inne på dette med den positive dialogen med brukerne i den nye modellen.

Mia Vabø tar avstand fra at NPM dreier seg om klare entydige reformgrep, og hun mener også de ulike tiltakene inneholder motsigelser. Den delen av reformene som innebærer økt brukermedvirkning og serviceerklæringer er tiltak som typisk kan relateres til markedstenkning, der brukere av offentlige tjenester kan sammenlignes med konsumenter i et marked. Mia Vabø hevder at de politiske motivene bak virksomhetene skyves i bakgrunnen ved å innrette seg som bedrifter i et marked (Vabø 2007).

Oppsummering: Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?

I undersøkelsen er flere bestillere fornøyde med samarbeidsforholdene enn leverandørene. Ansvar for strategisk utvikling er nå mye mer tydelig lagt til bestiller-siden i Skattedirektoratet i den nye modellen. Det gis i intervjuene klart inntrykk av at de føler stort ansvar for å få modellen til å virke, og de er opptatt av helhetlige vurderinger og prioriteringer. De jobber for å få systemet til å virke, og prosessene må nødvendigvis ta endel tid.

Leverandørene i spørreundersøkelsen har ulikt syn på samarbeidet mellom bestiller og leverandør. Store avstander til de som bestiller og prioriterer og delvis mistillit til deres evne til å komme med bestillinger til rett tid er situasjonen for flere av leverandørene. Den nye digitale arbeidshverdagen takles ulikt av ulike mennesker. Ulike forventninger til hvordan samarbeidet skal foregå kan være en sentral forklaring på ulike funn i dette spørsmålet.

4.7. Får de det de bestiller?

Innledning

For å få svar på hovedproblemstillingen om hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer i en offentlig organisasjon som Skatteetaten, kan en indikator være å undersøke om man får det man bestiller. Hvordan det går med bestillingene? Blir leveransene effektivt i henhold til bestillingene?

Hypotesespørsmål 1:

Det ble stilt 2 hypotesespørsmål; den første påstanden refererer direkte til aktuelt utviklingsoppdrag som er hovedtemaet i intervjuet:

Tabell 6: Svar på hypotesespørsmålet:

Leveransen ble utført / levert i henhold til bestillingen.

Bestiller - leverandør	Svært enig	Delvis enig	Hverken enig eller uenig	Delvis uenig	Svært uenig
Bestiller	X				
Leverandør				X	
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller			X		
Leverandør					X
Bestiller	X				
Leverandør		X			

På hypotesespørsmål 1 "Leveransen ble utført / levert i henhold til bestillingen" svarer de fleste, 70%, at de er enige i denne påstanden. Det er både bestillere og leverandører som er enige i denne påstanden. Det er 2 leverandører (20%) som er uenige i denne påstanden. Dette spørsmålet oppfattes ulikt av respondentene. Noen svarer at de er enige i påstanden, selv om det kanskje har vært gjort endringer i bestillingen i løpet av prosjektperioden. De som er uenige i påstanden mener at leveransen ble levert med en del endringer i forhold til den opprinnelige bestillingen.

Hypotesespørsmål 2:

Denne påstanden refererer til andre bestillinger enn den som er hovedtema i intervjuet.

Tabell 7: Svar på hypotesespørsmålet:

Jeg har opplevd at andre bestillinger ikke har blitt utført / levert.

Bestiller - leverandør	Svært enig	Delvis enig	Hverken enig eller uenig	Delvis uenig	Svært uenig
Bestiller				X	
Leverandør					X
Bestiller				X	
Leverandør					X
Bestiller	X				
Leverandør					X
Bestiller		X			
Leverandør					X
Bestiller	X				
Leverandør			X		

På hypotesespørsmål 2 "Jeg har opplevd at andre bestillinger ikke har blitt utført / levert" er 3 av bestillerne enige i denne påstanden. Flertallet av de som er intervjuet 6 stk (60%) er uenige i denne påstanden.

Hypotesespørsmål 3:

Tabell 8: Svar på hypotesespørsmålet:

Bestiller-leverandør – systemet kan skape forsinkelser i leveransene / produksjonen.

Bestiller - leverandør	Svært enig	Delvis enig	Hverken enig eller uenig	Delvis uenig	Svært uenig
Bestiller	X				
Leverandør		X			
Bestiller				X	
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør	X				
Bestiller	X				
Leverandør		X			
Bestiller	X				
Leverandør		X			

Av tabellen ser vi at 9 av 10 respondenter er enige i at bestiller-leverandør – systemet kan skape forsinkelser i leveransene / produksjonen. Hvorfor disse forsinkelsene oppstår, kan det være ulike forklaringer på, men dette kan tyde på betydelige problemer med effektiviteten.

Hypotesespørsmålene gir et inntrykk av at i all hovedsak får de det de bestiller. Både i forhold til de konkrete bestillingene som det spørres om i oppgaven og andre bestillinger i systemet. Det er imidlertid stor enighet om at selve systemet skaper forsinkelser i produksjonen.

Andre funn fra intervju: Får de det de bestiller?

På spørsmål til informantene om man får leveransen som bestilt gir bestillere og leverandører litt ulike svar. Her er flere eksempler på svar som inneholder positivt svar på spørsmålet:

Jeg har vel ikke opplevd at de ikke har blitt levert.

Ja, det vil jeg si - den er så godt som levert helt i tråd med bestillinga.

Ja, den er ferdig og oppe og går.

Men det er jo ikke sånn at vi ikke leverer, vi gjør det jo på et eller annet tidspunkt.

De fleste som blir intervjuet sier at som regel får bestilleren leveransen. Men det varierer veldig når leveransen blir levert, og forsinkelser er vanlig. Her er eksempel på leveranser som er forsinket og forklaring på hvorfor de ble forsinket:

Vi leverer jo – det er bare det at det er ikke gitt at vi leverer innenfor det tertialet de er bestilt – det er da selvfølgelig i samråd med tjenesteeier, fordi det kommer prosjekter eller andre ting fra sidelinjen som tar ressursene.

Flere uttaler at som hovedregel blir leveransene levert som avtalt. Og fordelene med bestiller-leverandør – modellen er at man får oversikt over behov, hva som er bestilt og hva som er levert. Måling av antall leveranser og at de er levert kan være et nyttig kjennetegn på at produksjonen er effektiv.

Selv om leverandørenheten SITS leverer det som er bestilt, er det vanlig at tids-skjemaene forskyves, og forsinkelser av leveransene er vanlig ifølge flere informanter. Hensikten med innføring av en bestiller-leverandør - modell i Skatteetaten er mulighetene til å få til helhetlig prioritering, koordinert ressurs-utnyttelse og en effektiv etat.

Nedenfor er et eksempel fra en annen tjeneste som har ventet lenge på å få bestillingene effektivt:

Det har vært bestillinger vi har levert som ikke har blitt behandlet / vi har ikke fått tilbakemelding engang på bestillingen. Tiden går og du får ingen tilbakemeldinger. Så lurer du på etterhvert hva som skjer ikke sant. Jeg har et eksempel på en bestilling: når vi bestilte den første gangen, så tok det veldig

lang tid, det tok mange måneder før vi hele tatt hørte noe. Da ble det purringer: førstegangs-purringer og andregangs-purringer og til slutt så skjedde det jo noe.

Denne uttalelsen fra en bestiller karakteriserer forsinkelser og lang saksbehandlingstid – kanskje er dette et generelt problem i store, offentlige virksomheter?

På det ene tjenesteområdet der både tjenesteeier og en representant for leverandørleddet ble intervjuet, beskriver man utfordringene slik:

Problemet på vårt området er jo at vi har denne store utviklingsoppgaven de siste 3 åra – men nå begynner den å komme på plass – men det har betydd at brorparten om ikke alt av utviklingskapasitet på vårt området er brukt der – og det gjorde jo at de bestillingene som kom inn – det skjedde ingenting med de – og det gikk over år.

Her er et eksempel fra en tjeneste som ikke har effektuert sine bestillinger, unntatt en stor bestilling som har tatt all kapasiteten. Og kanskje kan dette være en indikasjon på at innføring av bestiller- leverandør – modellen egentlig ikke har fungert i denne enheten.

Og her er et eksempel på en bestilling fra en annen tjeneste som ikke har blitt levert. Tjenesteeier i denne tjenesten forklarer:

Jeg har en bestilling fra 2008 som er flyttet over i 3 nye Remedy-versjoner (data-verktøy) og skrevet om 3 ganger. Den er fortsatt ikke levert, men du kan jo spørre hvilket tidspunkt man kan si at det skal leveres. Er den ikke levert eller er den bare forsinket i 5 år? Den står her med bestillingsnr, registrert i data-verktøyet og står fortsatt som ikke levert og er fra 2008. Dette er et eksempel på ting som ikke er levert ennå.

Denne tjenesteeieren var tydelig irritert over systemet og viste på dataskjermen oversikt over status i sine bestillinger. Etersom de fortsatt ligger inne i data-systemet, kan man sjekke der hva som er status i saken.

Analyse av "Får de det de bestiller?"

Vanebo m.fl. beskriver i boka *Modernisering av offentlig sektor* flere problemområder med bestiller-leverandør-modellen, blant annet problemer med mangel på reell konkurranse og konflikter som kan oppstå. Ved å ta i bruk en bestiller-leverandør –

modell og interne markeder vil det i varierende grad være reell konkurranse. I Skatteetaten er det hovedsaklig en fast leverandør SITS (Skatteetatens IT- og servicepartner). Ved spesielle behov blir eksterne ressurser som konsulenter, konsultentselskaper mm tatt i bruk. Skatteetaten har monopol på sine tjenester, så det er vanligvis ingen reell konkurranse med andre om leveransene. I Skatteetaten fungerer bestiller-leverandør – modellen derfor i et såkalt kvasi-marked (Vanebo m.fl. 2011).

En av utfordringene med å benytte bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten er mangel på reell konkurranse. Dersom det ikke foreligger konkurranse om hvem som skal levere tjenester og produkter, kan man tenke seg at den ønskede effekten av å benytte en bestiller-leverandør-modellen uteblir. Kanskje kan dette være noe av årsaken til at forsinkelser blir vanlige; ettersom det sannsynligvis ikke får konsekvenser.

Teknologi spiller nå en nøkkelrolle i kunnskapsledelses-prosesser. Gjennom bruk av teknologi kan organisasjonen ha et arkiv eller database av informasjon, organisere eller klassifisere informasjon basert på organisasjonsbehov (Hislop 2009). I Skatteetaten er det utstrakt bruk av data-verktøy for bruk i ledelsesprosessene og for håndtering av bestillinger og leveranser. Dataprogrammer brukes for å få oversikter, oppdateringer, for kontroll og rapportering. Hvordan disse programmene forstås og brukes både av ledere og ansatte vil være vesentlige suksessfaktorer i den nye digitale organisasjons-verden.

Innføring av bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten er av informantene beskrevet som en prosess som har gått seg mere til etterhvert som man har gjort seg erfaringer. Leverandøravdelingen SITS har også hatt en omfattende omorganisering med bla opprettelse av en ny utviklingsavdeling for å tilpasse seg enda bedre den nye modellen. Det har vært brukt mye ressurser i etaten på å få strukturer og rutiner på plass for å håndtere ny modell og å få data-verktøy til å håndtere kommunikasjonen mellom bestillere og leverandører. Jeg tror kunnskapssynet som er forankret i ledelsen setter preg på hvordan prosessene i bestiller-leverandør – modellen blir håndtert.

De utfordringer man har med å få utført leveransene i tråd med bestillingene blir som regel i organisasjonen forklart med dataproblemer eller ressursproblemer. I et mere praksisbasert kunnskapssyn legger Hislop vekt på at kunnskap er integrert i og uatskillelig fra jobbaktiviteter og utøvelser, og ser ikke på kunnskap som objekt som man kan kodifisere. De som i min intervjuundersøkelse uttaler at de ikke får det de bestiller har en tydelig avstand til de som både skal prioritere og utføre leveransen.

Denne avstanden kan være noe av forklaringen på vanskeligheter med å få til et godt samarbeid om bestillingen, slik at bestillingen blir forsinket eller aldri levert. Med avstand mellom ulike aktører i bestiller-leverandør – systemet skapes et utfordrende samarbeidsklima, som igjen kan gå utover tillitsforholdet mellom samarbeidspartnerne (Hislop 2009).

Det foregår mye god kunnskapsutvikling i Skatteetaten blant annet med kontinuerlige forbedringsprosesser. Strukturelle endringer skaper alltid endringer også for kunnskapsutviklingen, og det er ofte endringer i kommunikasjons- og tillitsforhold som settes på prøve når vi ser eksempler på at tjenesteeierne ikke får det de bestiller. De som har ansvaret for å utrede og prioritere bestillingene har ansvarsfulle oppgaver som tydeligvis blir utfordrende å håndtere. De av respondentene som ikke får det de bestiller gir tydelig uttrykk for manglende tiltro til effektiviteten i systemet, og har gode eksempler på at systemet ikke fungerer effektivt.

Erfaringer fra England (Vincent-Jones 1994 i Vanebo m fl. 2011:118) viser at interne markeder som er etablert raskt og med store organisasjonsmessige endringer har utviklet sterke konflikter. Kontraktene og innholdet i disse kan ofte bli gjenstand for misforståelser eller behov for presiseringer, som igjen skaper konflikter og uavklarte spørsmål mellom bestiller og leverandør. En vanlig måte å bøte på disse utfordringene på er bla økt detaljeringsgrad i kontraktene, som igjen fører til økte transaksjonskostander. Skatteetatens stadige forbedringstiltak bla med å etablere nye avdelinger og strukturer, kan være en måte å prøve å tilpasse bestiller-leverandør – modellen på ved å øke administrasjonsutgiftene. Når man ikke får det man bestiller, kan det ses på som en konflikt i systemet av alvorlig karakter. Tilliten mellom de ulike aktørene blir ikke god, og samarbeidsforholdene blir satt på en hard prøve.

Oppsummering "Får de det de bestiller?"

På spørsmålet om de får det de bestiller svarer bestillere og leverandører ulikt. De fleste leverandører mener at de alltid leverer, men forsinkelser er vanlig. 90% av respondentene er enige i at bestiller-leverandør – modellen skaper forsinkelser i produksjonen.

Bestillerne har ulike erfaringer, og de har også konkrete eksempler på bestillinger som ikke er levert. Forklaringen på hvorfor leverandørene ikke er kjent med at det er problemer med å få bestillinger levert, kan være at slike bestillinger ligger inne i prioriteringssystemet et aller annet sted under behandling eller på en venteliste.

4.8. Er resultatet godt?

Innledning

I dette spørsmålet undersøker jeg om mine case blir levert med godt resultat. Resultatet kan her bety selve slutt-produktet. Ettersom jeg i intervjuundersøkelsen også spør om bestiller-leverandør – modellen mere generelt, er det flere som i dette spørsmålet også kommer inn på prosessene i arbeidet mot slutt-produktet. Så her studerer jeg både på prosessen fram mot ferdig leveranse og selve slutt-resultatet.

Hypotesespørsmål 9:

Tabell 9: Svar på hypotesespørsmålet:

Jeg synes bestiller-leverandør – modellen fungerer godt.

Bestiller - leverandør	Svært enig	Delvis enig	Hverken enig eller uenig	Delvis uenig	Svært uenig
Bestiller		X			
Leverandør		X			
Bestiller		X			
Leverandør				X	
Bestiller		X			
Leverandør					X
Bestiller					X
Leverandør		X			
Bestiller		X			
Leverandør				X	

Hypotesespørsmålet viser at 6 (60%) av respondentene er delvis enige i påstanden om at bestille-leverandør – modellen fungerer godt. Ingen er svært enige i påstanden. 4 er uenige i at den fungerer godt, derav 2 som er svært uenig i dette. Det er flere fra leverandørsiden enn bestillersiden som er uenige i påstanden. Det er altså delte meninger i spørsmålet om hvordan bestiller-leverandør – modellen

fungerer. Det er et flertall som synes den delvis fungerer godt, men 2 av respondentene er svært uenige i dette.

Andre funn fra intervju: Er resultatet godt?

Flere av intervjuobjektene på bestillersiden var opptatt av å gi ros til leverandøren – både ansvarlige teamledere og hele grupper. Flere sendte hilsner over til den i SITS som hadde utført leveransen og fortalte om svært god prosjektledelse og god kompetanse til å utføre bestillingen.

Resultatet er som regel godt, ifølge informantene. Noen av bestillingen blir haket ut som utført og OK, mens andre får gode tilbakemeldinger på at bestiller er veldig godt fornøyd. Noen ganger kan man kanskje ikke regne med å få tilbakemeldinger på hvor godt resultatet er, for eksempel:

Det fungerer vel slik at ingen tilbakemelding fra brukerne er god tilbakemelding – for da går det – da er det i henhold til intensjonene – så utover det så – vi får funksjonalitet, og får vi ikke tilbakemelding så betyr det at dette går bra altså. Enten det, eller så er det det at de har resignert totalt.

Flere er også inne på dette at resultatet er godt med tanke på oversikten som man får nå etter ny modell med bestillinger og leveranser:

Det er for første gang nå vi får oversikt over alt som vi kunne tenkt oss og gjort, men som vi faktisk må vente på fordi at det ikke er ressurser nok eller penger nok alt etter som. Så du får en oversikt – du gjør det.

Muligheter til både å få en synliggjøring av behov, mulighet til å planlegge bedre og evt mulighet til å omprioritere er noe som ikke har vært så enkelt tidligere, og som nå fungerer bedre, ifølge respondentene.

Vi får synliggjort alt det vi ønsker å gjøre – det er viktig – og så er det også at vi har mulighet for omprioriteringer og å jobbe mer med disse utviklingsprosjekta i forkant.

Det å jobbe mere med utredninger og planlegging av utviklingsprosjekt før man går til produksjonsfasen blir her uttalt som en forbedring. Bestiller-leverandør – modellen slik som den praktiseres i Skatteetaten innebærer skriftlige bestillinger med utredninger som det legges vekt på skal beskrive både pris og kvalitet på produktet. En synliggjøring av alle bestillinger kan være positivt for å få fram en helhetlig

oversikt. Det å bruke mere tid på planlegging og utredninger kan også kvalitetssikre produksjonen på en bedre måte.

Ved innføring av bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten ble det innført tjenesteforum og brukerforum for de fleste tjenestene. Her er både interne og eksterne brukere og kunder deltakere og kan uttale seg om behov og foreslå forbedringer og nye tiltak. Dette har ført til at brukerne blir bedre hørt, ifølge respondentene:

Brukerne har blitt bedre hørt inn i denne prosessen tenker jeg. De kan spille inn ting, de har tjenesteforum og andre ting. Det at de kan diskutere på tvers av regioner om hva er det vi ønsker, og det er veldig bra – det gir muligheter til å få inn endringer.

Selvangivelsen og skattekortproduksjon / produksjoner med årssyklus:

Slik man har rigget bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten har man delt inn året i 3 tertialer og laget felles tidsfrister for bestillinger. Flere av respondentene er inne på at at denne inndelingen ikke passer for alle tjenestene. Både skattekort- og selvangivelsesproduksjonen har faste årssykluser som nå ikke passer inn i rutinene. Skal man følge rutinene blir fristene for korte til å få inn endringer på skattekort- og selvangivelsesområdet. Dette er sentrale produksjoner i skatteetaten. Følger man rutinene for bestillinger tar det nå 2 år før man får lagt inn endringer i produksjonen på selvangivelsen og skattekort. Her er uttalelse fra en respondent angående denne inndelingen i tertialer:

Det fungerer ikke effektivt overhode akkurat nå, og det er fordi man har valgt det. Man har tatt valg som gjør at ventetiden er 2 år. Og det er ikke noe galt med modellen – det er rett og slett det at vi har tatt valg som gjør at det har blitt slik.

Innføring av bestiller-leverandør – modell i Skatteetaten har ført til ny struktur med nye avdelinger og nye rutiner. Hensikten har vært å øke effektiviteten og sikre mest mulig kostnadseffektiv produksjon. Flere av respondentene er inne på at man nå bruker lengre tid, og at administrasjonskostnadene har økt. Uttalelse fra en tjenesteeier på spørsmål om resultatet er godt:

Altså om man nå får lettere oversikt over systemer og ting som går litt på tvers og man har en bedre kontroll – det har man – man har nå en mye bedre kontroll og oversikt – men det er vanvittig mye administrasjon som vi har påført oss foreløpig.

Innføring av nye rutiner for prioriteringer har ført til lengre avstand mellom de som løser kjerneoppgavene i Skatteetaten og de som har ansvar for planlegging og prioriteringer. Her er uttalelse fra leverandør-siden om mulighetene for feilprioriteringer og forsinkelser:

Jeg tror nok kanskje produksjonsmiljøet vårt kan oppleve – og da tenker jeg på alle dem som faktisk løser kjerneoppgavene i skatteetaten – dem tror jeg noen ganger kan oppleve at det er feilprioriteringer og at ting går for seint.

Denne uttalelsen referer til at det er ulike deltakere i planleggingsfasene og i prioriteringsfasene. Fagpersoner har ofte sterke synspunkter på hva som er riktig prioritering av oppgaver. De har også ofte den største oversikten over hva som kan gå galt evt hva som er viktigst å prioritere innenfor sitt område. En mere helhetlig prioritering og knapphet på ressurser kan være årsaken til utsettelse og forsinkelser.

IT-utvikling kontra andre typer utvikling:

Utviklingsjobbene i Skatteetaten har dreid seg svært mye om utvikling innenfor IT. Andre områder som feks HR krever andre utviklingsprosesser med flere mennesker involvert. Systemet er ikke så godt tilrettelagt for utviklingsjobber innenfor andre områder enn IT. En av respondentene var opptatt av at utviklingsjobbene innenfor IT-området ble mye bedre ivaretatt enn andre typer utviklingsjobber. Alle prosjekt og bestillinger skal gå igjennom samme system, men alle type saker passer kanskje ikke like godt inn i dette systemet.

Analyse "Er resultatet godt"?

Hypotesespørsmålet ga ulike svar på om bestiller-leverandør – modellen fungerer godt. Ingen av respondentene er "svært enige" i påstanden, men 2 er "svært uenige" i påstanden om at modellen fungerer godt. 60% er delvis enige i påstanden. På spørsmål til respondentene om resultatet er godt kommer det svar både om resultatet er godt i den aktuelle bestillingen som er temaet for samtalen. Det gis også mere generelle svar som sier noe om resultatet av å bruke bestiller-leverandør – modellen.

En av respondentene uttaler at "... ingen tilbakemelding fra brukerne er god tilbakemelding – eller så er det det at de har resignert totalt." Offentlig byråkrati som Skatteetaten som har monopol på sine tjenester kan ha en sterk posisjon både overfor politikere og brukere. Sannsynligvis vil type saker og type mennesker involvert være avgjørende for i hvilken grad "byråkratiets diktatur" gjør seg gjeldene i mindre eller større grad. Dag Ingvar Jacobsen hevder at det vil alltid finnes en "gråson" i forholdet mellom politikk og administrasjon (Jacobsen 2000:367) i byråkratiet.

Skatteetaten har stor makt til å foreslå og iverksette endringer som har betydning for borgernes møte med etaten; blant annet hvilken service de får i sin kommunikasjon med Skatteetaten. Etter innføring av bestiller-leverandør – modellen er etaten delegert ansvaret i enda større grad enn før til selv å ha løpende kontakt med brukere og foreta forbedrings-prosesser. Overordnet politisk nivå har en styringsdialog og foretar revisjoner som skal ivareta det politiske styringsansvaret. Hvorvidt resultatet er godt vil variere. De fleste utviklingsjobber er vellykkede, men det vil alltid finnes mindre gode og dårlige resultat.

Flere påpeker fordelene med bestiller- leverandør – modellen som bedre synliggjøring av ønsket utvikling; man får fram alle forslag til tiltak. Og det jobbes mere i forkant med utredninger og planlegging av utviklingsprosjektene, bla må man nå kalkulere pris, vurdere kvalitet og lage tidsplaner i alle bestillinger. Dette kan være både en fordel og en ulempe med bestiller-leverandør – modellen etter min mening. Det at man nå bruker store ressurser på å lage utredninger på alle tiltak, også på de tiltak som ikke blir prioritert og iverksatt, er kanskje svært lite effektivt bruk av ressurser; direkte bortkastet tid for de tiltakene som ikke blir prioritert vil noen mene.

I forbindelse med innføring av bestiller-leverandør – modellen er det opprettet ulike forum både for interne og eksterne brukere for evalueringer og innspill til utviklingsaktiviteter. Interne brukere er for eksempel saksbehandlere i regionene og eksterne brukere kan være skattytere og andre offentlig instanser som det samarbeides med. Det er positivt at man tar brukerne på alvor og får innspill på denne måten. Flere av respondentene nevnte at som et innsparingstiltak vil slike forum nå få mindre antall møter pr år. Det kan være overraskende at dette skal bli innsparingstiltak når det er så stor enighet om viktigheten av slike forum for medvirkning.

En av respondentene mente at systemet "ikke fungerer effektivt overhode akkurat nå". Han peker spesielt på dette med så lang ventetid for å få utført endringer og få effektivt bestillinger; han viser til en ventetid på 2 år. Han mener dette skyldes ikke selve bestiller-leverandør – modellen i seg selv, men hvordan etaten har rigget seg og tatt den i bruk. Denne uttalelsen fra en tjenesteeier i Skattedirektoratet viser tydelig hans synspunkt på at dagens system ikke fungerer godt.

Eirik Irgens hevder at NPM har høstet mye kritikk blant annet på grunn av at målstyring kan være en langvarig prosess og egner seg ikke i en stadig omskiftelig offentlig virkelighet. Bestiller-leverandør – modellen er en del av NPM, men hvordan den er tatt i bruk og fungerer kan være ulikt i ulike etater og sektorer i det offentlige. I Skatteetaten fører de nye rutinene til lang saksbehandlingstid og enda flere

forsinkelser enn før. Det at bestillingene fra ulike fagområder behandles likt får konsekvenser for noen tjenester som dermed ikke får sine nødvendige tilpasninger med tanke på årssyklus og tidsfrister innenfor det enkelte fagområde (Irgens 2007).

Mia Vabø tydeliggjør hvordan den markeds- og bedriftsinspirerte styringsdiskursen bryter med den etablerte styringsdiskursen i Norge som i stor grad baserer seg på at nøkkelen til en ansvarlig god offentlig tjeneste er plassert hos yrkesutøvere i ytterste ledd. Hun peker på at med samlebetegnelsen NPM har det blitt vanlig å se de ulike styringselementene som en del av en styringstrend som er enkel å forstå. Faren ved å anvende samlebetegnelsen er at man dermed nedtoner at NPM dreier seg om ulike typer tiltak. Fra hennes synsvinkel kan diskusjonen om bruken av bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten derfor like gjerne handle om diskusjon om ulike måter å styre på med ulike virkemidler (Vabø 2007).

En respondent peker på at de som løser kjerneoppgavene i Skatteetaten opplever feilprioriteringer i forbindelse med de nye måtene å prioritere utviklingsoppgavene på. Dette henviser til at prioriteringene nå foretas mere helhetlig på et høyere nivå og med andre deltakere i prosessen enn dem som sitter med kompetanse på fagfeltet. Det vil være ulike synspunkt på hva som er riktige prioriteringer av utviklingsoppgaver. Men det er også et innlegg i debatten om hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer i Skatteetaten.

Oppsummering "Er resultatet godt?"

Informantene i denne undersøkelsen har delte meninger om hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer i Skatteetaten. De fleste (60%) er "delvis enige" i at den fungerer godt. 4 av informantene (40%) er uenige i at den fungerer godt, derav 2 som er svært uenig i dette.

Undersøkelsen viser følgende positive resultater med å bruke bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten:

- Arbeidet gir mange gode resultater
- Bedre planlegging
- Bedre oversikt over oppgavene
- Mere helhetlig prioritering av produksjons- og utviklingsoppgavene

Undersøkelsen viser følgende negative forhold eller utfordringer med å bruke bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten:

- Forsinkelser
- Feilprioriteringer
- Kompetanseutfordringer
- Økt byråkrati

Denne oppsummeringen tar jeg med over til neste kapittel, der jeg sammenstiller resultatene fra hele undersøkelsen.

5.0. KONKLUSJONER

Jeg har i oppgaven søkt å få svar på hovedproblemstillingen: Hvordan fungerer bestiller- leverandørmodellen i en offentlig organisasjon som Skatteetaten? Spørsmålet er omfattende, og denne oppgaven kan ikke gi et fullstendig bilde av hvordan modellen fungerer. Arbeidet med oppgaven har allikevel gitt mange svar.

På de 5 forskningsspørsmålene har jeg kommet fram til følgende oppsummering:

Har bestillingene god kvalitet?

Inntrykket etter intervjuene er at bestillingene har varierende kvalitet. Det er problemer knyttet til å få til bestillinger med god kvalitet. Alle informantene har opplevd bestillinger som ikke har god kvalitet. De som har erfaringer med bestillinger av god kvalitet framhever viktigheten av godt samarbeid med leverandøren i utarbeidelsen av bestillingen for å få til den gode kvaliteten.

Vurdering av kvalitet i bestillinger vil det alltid være ulike innfallsvinkler til og synspunkter på. Og det vil variere i hvilken grad bestillingene i en bestiller-leverandør – modell blir utarbeidet i samarbeid med leverandørenheten eller ikke. På noen områder samarbeides det godt, og på noen områder samarbeides det dårlig.

Har bestilleren god nok kompetanse til å foreta bestillingen?

Bestiller-siden i min undersøkelse mener selv at de har riktig kompetanse til å foreta bestillinger. Intervjuer med både bestillere og leverandører gir et mere nyansert bilde. Både bestillere og leverandører peker på mangel på kompetanse i organisasjonen, og at denne til dels er betydelig; både sårbar, direkte mangelfull, mangel på forståelse for modellen og mangel på helhetsforståelse. Undersøkelsen gir klare indikasjoner på at det er store utfordringer med kompetansen innenfor bestiller-leverandør – systemet. Jeg mener disse svarene kan ha sammenheng med både individuelle og organisasjonsmessige utfordringer av ulik art i en stor etat.

Hvordan fungerer samarbeidet mellom bestiller og leverandør?

I undersøkelsen er flere bestillere fornøyde med samarbeidsforholdene enn leverandørene. Ansvar for strategisk utvikling er nå mye mer tydelig lagt til bestiller-siden i Skattedirektoratet i den nye modellen. Leverandørene i spørreundersøkelsen har ulikt syn på samarbeidet mellom bestiller og leverandør. Store avstander til de som bestiller og prioriterer og delvis mistillit til deres evne til å komme med bestillinger til rett tid er situasjonen for flere av leverandørene. Den nye digitale arbeidshverdagen takles ulikt av ulike mennesker. Ulike forventninger til hvordan

samarbeid nå skal foregå kan være en sentral forklaring på de ulike svarene på spørsmålene. For å få til godt samarbeid må man møtes fra tid til annen.

Får de det de bestiller?

På spørsmålet om de får det de bestiller svarer de fleste leverandører at de alltid leverer, men forsinkelser er vanlig. 90% av respondentene er enige i at bestiller-leverandør – modellen skaper forsinkelser i produksjonen. Bestillerne har ulike erfaringer, og de har også konkrete eksempler på bestillinger som ikke er levert. Forklaringen på hvorfor leverandørene ikke er kjent med at det er problemer med å få bestillinger levert, kan være at slike bestillinger ligger inne i prioriteringssystemet et eller annet sted under behandling eller på en venteliste.

Er resultatet godt?

Informantene i denne undersøkelsen har delte meninger om hvordan bestiller-leverandør – modellen fungerer i Skatteetaten. De fleste (60%) er "delvis enige" i at den fungerer godt. 4 av informantene (40%) er uenige i at den fungerer godt.

Undersøkelsen viser følgende positive resultater med å bruke bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten:

- Arbeidet gir mange gode resultater
- Bedre planlegging
- Bedre oversikt over oppgavene
- Mere helhetlig prioritering av produksjons- og utviklingsoppgavene

Undersøkelsen viser følgende negative forhold eller utfordringer med å bruke bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten:

- Forsinkelser
- Feilprioriteringer
- Kompetanseutfordringer
- Økt byråkrati

Efaringene fra bruken av bestiller-leverandør – modellen i det svenske Skatteverket viser følgende positive effekter med modellen: Økt kostnadsbevissthet, bedre dokumentasjon og tydeligere oppdeling mellom drift, forvaltning og utvikling. Erfaringene fra det svenske Skatteverket er på flere punkter sammenfallende med

resultatet i denne oppgaven. Bedre dokumentasjon er en felles positiv erfaring med bestiller-leverandør – modellen i både svensk og norsk skatteforvaltning. Dette kan også koples til utfordringene med målstyringskonseptet i offentlig sektor som skaper problemer med økonomiske og andre resultatindikatorer. Fra den synsvinkelen skal mest mulig dokumenteres, men mulighetene for å få til dette og hensikten med all dokumentasjonen er ofte uklar. Bedre dokumentasjon kan også ses på som økt byråkrati som fører til økt ressursbruk og mindre effektivitet i forvaltningen. Altså det motsatte av hva som var hensikten med å innføre bestiller-leverandør – modellen.

Denne oppgaven gir et tydelig bilde av positive trekk ved bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten med mange gode produksjoner, planleggingen er bedre og gir bedre oversikt og mere helhetlige prioriteringer. Dette er viktige styringsparametre i en stor offentlig etat og sammenfaller godt med det nye digitale styringsparadigme som vil kreve enda mer behovsrettet helhetstenkning for å fungere godt.

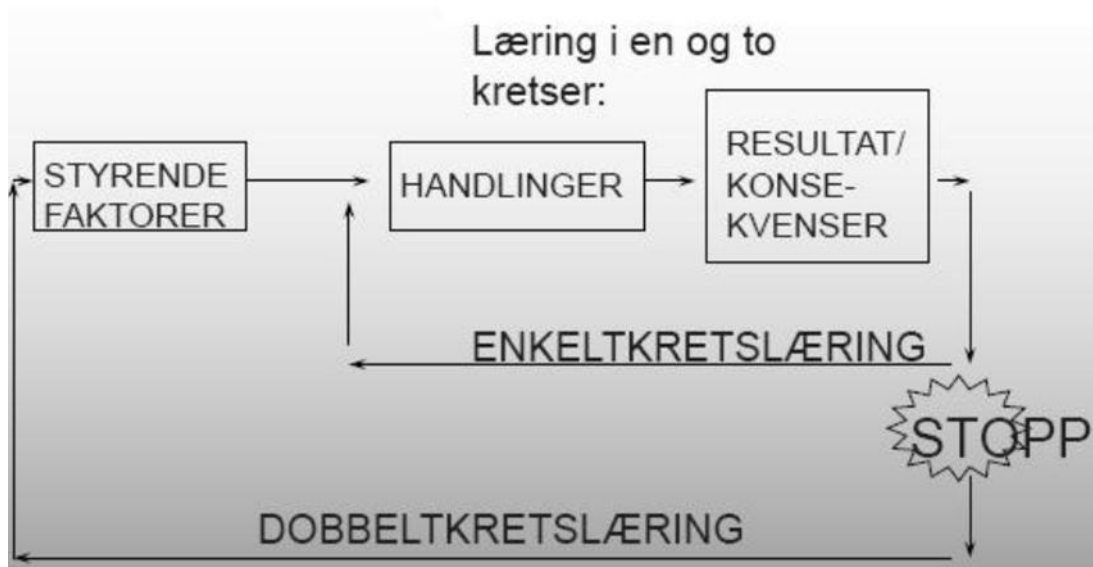
I Skatteetaten kan vi forstå de siste års endringer som del av en digital revolusjon. Bestiller-leverandør – modellen med desentraliseringer og kontraktstyring passer dårlig sammen med denne utviklingen. Flere vil mene at det nå er på tide med mere helhetstenkning og mer sentralisering i styringsdialogene. Og det kan hende at utfordringene i Skatteetaten kan være noe av de samme i andre offentlige enheter som bruker bestiller-leverandør – modellen.

Problemene som evalueringen fra det svenske Skatteverket kom fram til var stor avstand mellom bestiller og leverandør, mangel på kompetanse i bestiller-leddet; særlig IT-kompetanse, tung administrasjon med mange prosesser og mye dokumentasjon og lange prosesser med mangelfull kommunikasjon mellom partene.

Også i denne undersøkelsen kom jeg fram til at bestiller-leverandør – systemet i den norske Skatteetaten sliter med noe av det samme: forsinkelser, leveranser uteblir, feilprioriteringer, økt byråkrati, lang avstand til bestiller, mistillit, lavt kompetansenivå og manglende kompetanseutvikling.

Skatteetaten har vist at den kan følge med på nyutvikling av tjenester og er sentral i digitaliseringen av tjenestetilbudet i statsforvaltningen. Dette er imidlertid ingen garanti for at hele organisasjonen fungerer optimalt og ikke bruker forholdsvis store ressurser på problemer med samhandlingsprosesser og kunnskapsutvikling.

For å heve kunnskapsnivået hos medarbeiderne og kunnskapsutviklingen i organisasjonen må forsvarsmekanismene mot læring og vedtatte sannheter tas opp til ny vurdering, se Argyris modell for dobbeltkretslæring, figur 3.



Figur 3. Argyris's modell for dobbeltkretslæring

I Argyris's modell for dobbeltkretslæring ser vi et stoppskilt. Dette stoppskiltet illustrerer de forsvarsmekanismene som kan inntreffe når vi sår tvil om de grunnleggende forutsetningene. I følge Irgens så er dette den vanligste psykiske mekanismen som vanskeliggjør læring. Ofte ser man ikke selv at man danner forsvarsmønstre, som gjør at det blir vanskelig å gjøre det man faktisk sier at man skal gjøre. Man tar i bruk forsvarsmekanismer for å unngå ubehag. I de fleste organisasjoner er det etablert en del sannheter som aldri tas opp til vurdering. Ifølge Irgens kaller Argyris dette for innøvd inkompetanse og organisasjonsmessige forsvarsrutiner (Irgens 2007:124).

Forsvarsmekanismene utvikler seg med utgangspunkt i hvordan vi som enkeltmennesker håndterer situasjoner som vi synes er ubehagelige, men etter en stund så vil enkeltmenneskets holdninger prege arbeidsfellesskapet. Slik at det som i utgangspunktet var en individuell forsvarsmekanisme vil etter hvert prege arbeidsfellesskapet og dermed bli en forsvarsmekanisme på gruppe og/eller organisasjonsnivå.

Problemer som det er vist til i denne oppgaven med manglende tillit og samhandling kan skyldes problemer med å våge å ta opp styrende faktorer til ny vurdering og dermed organisasjonens læringsevne.

Flere av informantene i undersøkelsen var inne på forbedringer som var gjort siden 2008 for å få bestiller-leverandør - modellen til å fungere bedre. Kanskje er disse

forbedringene gode eksempler på enkeltkretslæring, der de grunnleggende forutsetningene for problemene ikke har vært vurdert grundig nok.

Jeg mener at oppgaven viser tydelige tegn på at bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten skaper problemer for kommunikasjons-prosessene. Disse problemene kan være til hinder for både individuell og organisatorisk læring. Jeg mener derfor at bestiller-leverandør – modellen i Skatteetaten er en styrende faktor som skulle vært tatt opp til ny vurdering.

Å skape kunnskap er ifølge Von Krogh m.fl. (2001:18) summen av alle de aktiviteter som foregår i en organisasjon som kan påvirke kunnskapsutvikling på en positiv måte. Å skape kunnskap i en organisasjon innebærer:

..både å legge til rette for relasjonsbygging og dialog, og å utvikle en felles kunnskapsbasis for hele organisasjonen, på tvers av geografiske og kulturelle grenser.

6.0. REFERANSER

Andersen, P.M. & Hansson, L. (1989). *Finansdepartementets rapport til ESO* (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) nr 10.

Argyris, C. (1990). *Bryt forsvarsrutinene. Hvordan lette organisasjonslæring*. Oslo. Universitetsforlaget.

Berge, Ø., Christensen J., Dølvik, J.E., Fløtten, T., Hippe, J.M., Kavli, H. og Trygstad, S. (2009). *De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering*. Fafo-notat 2009:11.

Busch, T. og Vanebo, J.O. (2001). *Bestiller-utfører modellen. utfordringer og problemområder*. Sluttrapport. Trondheim/Steinkjer. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Busch, T. Johnsen, E., Klausen K.K. og Vanebo, J.O. (red.) (2005). *Modernisering av offentlig sektor. utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo. Universitetsforlaget.

Busch, T. Johnsen, E., Klausen K.K. og Vanebo, J.O. (red.) (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. Oslo. Universitetsforlaget.

Buse, T., Wolf, A. (2013). " En ny forvaltningspolitikk under opsejling?", i *Administrativ debat*, nr. 1, København, den danske afdeling af Nordisk Administrativt Forbund, s. 10-14.

Challis, L., Day, P., Klein, R., & Scrivens, E. (1994). *Managing Quasi Markets: Institutions of Regulation*. I Bartlett, W., Propper, C., Wilson, D. & Le Grand, J. *Quasi-markets in the welfare state*. University of Bristol. School of Advanced Urban Studies.

Christensen, T. (2006). "Staten og reformenes forunderlige verden", i *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr 03, idunn.no – tidsskrifter på nett, 216-226.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2005). "New Public management is Dead – Long Live Digital-Era-Governance", i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, Advance Access Publication, Oxford University Press, 467-494.

Hernes, G. (2007). *Med på laget. Om new Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Fafo-rapport 2007:09.

Hislop, D. (2005/2009). *Knowledge management in organizations*. USA. Oxford University Press.

Illeris, K. (2006). *Læring*. Roskilde. Roskilde Universitetsforlag.

Irgens, E.J. (2007). *Profesjon og organisasjon*, Bergen. Fagbokforlaget.

Irgens E.J. og Wennes, G. (2011). *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner*. Bergen. Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2000) "Forholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå – ulike bilder av situasjonen", i Johnsen, Å., Loe, L.A., Vabo, S.I. (red.) (2000). *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo. Cappelen Forlag, s. 359-391.

Jensen, S., Mønsted, M. og Fejfer Olsen, S. (2004). "Forskellige syn på viden og videndeling". i *Viden, ledelse og kommunikation*. København. Samfundslitteratur. Kap. 3., s. 37-72.

Johannessen, A., Tufte, P.A., Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo. Abstrakt forlag.

Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen. Fagbokforlaget.

Klausen, K.K. (2001/2011). "Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer", i Vanebo, J.O. (red.) *Modernisering av offentlig sektor*, Oslo. Universitetsforlaget, ss. 48-61.

Meyer, J.W. og Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations. Formal structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83, September, 340-363.

Moos, L. (2002). Forskning i profesjonalisering og ledelse. i L. Moos, M. Hermansen og J. Krejsler (red.). *Professionalisering og ledelse*. Frederikshavn: Dafolo, ss. 7-28.

Nonaka, I. og Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company. How japanese companies create the dynamics of innovation*. New York. Oxford University Press.

NOU Norges offentlige utredninger 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse*. [Online], Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/nouer/2000/nou-2000-19.html?id=117394> [2013, 23. Aug.]

NOU Norges offentlige utredninger 2005:3 *Fra stykkevis til helt*. En

sammenhengende helsetjeneste. Kapittel 8. [Online], Tilgjengelig:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/nouer/2005/nou-2005-03/9.html?id=152692> [2013, 23. August]

Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo. Abstrakt forlag.

Olsen, J.P. (1986) "Foran en ny offentlig revolusjon" i *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 3, s. 3-15.

Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD). 2004. *Modernizing government: The synthesis*. Paris. OECD.

Polanyi, M. (1967). *The tacit dimension*. Garden City, New York. Anchor Books.

Regjeringens handlingsplan for modernisering 2005-2009. (2005). Oslo. Moderniseringsdepartementet.

Simons, H (2009). *Case Study Research in Practice*. Los Angeles. Sage.

Skatteverket. (2010). *Bestållarprocesserna. Slutrapport*.

Skatteverket. (2010). *Bestållarkompetens. Slutrapport*.

Stortingsmelding nr 19, 2008-2009. *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Thagaard, T. (2010). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vabø, M. (2007) *Organisering for velferd*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Oslo. NOVA-rapport 22/2007.

Vincent-Jones, P. & Harries, A. (1998). CCT, conflict and cooperation in local authority quasi-markets. I Barlett, W., Roberts, J.A. & Le Grand, J (red.). *A revolution in social policy. Quasi-market reforms in the 1990s*. Bristol. The Policy Press.

Von Krogh, G., Ichijo, K. og Nonaka, I. (2001/2011) *Slik skapes kunnskap*. Oslo. NKS Forlaget.

Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. Houndsmills. MacMillan Press.

Westeren, K.I., Similä, J.O. (2012). *Samhandlingsreformen - styring og organisering*. Arbeidsnotat nr 245. Steinkjer. Høgskolen i Nord-Trøndelag.

7.0. LISTE OVER TABELLER OG FIGURER

- Figur 1: Skatteetaten's organisasjonskart, side 13
- Figur 2: Styring og ledelse, side 33 (Irgens 2009)
- Figur 3: Argyris's modell for dobbeltkretslæring, side 43 og 92
- Figur 4: Grunntrekk ved kvalitativ og kvantitativ metode, side 45 (Nyeng 2004)
- Figur 5: Mindre holdbare kjennetegn på kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsvitenskapelig metode, side 47 (Johannessen m. fl. 2010)
- Tabell 1: Informantene fordelt på rolle (bestiller – leverandør), kjønn og fartstid i etaten, side 57
- Tabell 2: Svar på hypotesespørsmålet: Jeg har opplevd at andre bestillinger ikke har vært presise nok / godt nok formulert, side 58
- Tabell 3: 5 av respondentenes funksjon, kjønn og fartstid i Skatteetaten, side 63
- Tabell 4: Svar på hypotesespørsmålet: Jeg var trygg på at jeg hadde nok kompetanse til å foreta denne bestillingen, side 63
- Tabell 5: Svar på hypotesespørsmålet: Samarbeidet med andre både interne og eksterne var godt, side 68
- Tabell 6: Svar på hypotesespørsmålet: Leveransen ble utført / levert i henhold til bestillingen, side 75
- Tabell 7: Svar på hypotesespørsmålet: Jeg har opplevd at andre bestillinger ikke har blitt effektivt / levert, side 76
- Tabell 8: Svar på hypotesespørsmålet: Bestiller-leverandør – systemet kan skape forsinkelser i leveransene / produksjonen, side 77
- Tabell 9: Svar på hypotesespørsmålet: Jeg synes bestiller-leverandør – modellen fungerer godt, 82

8.0. VEDLEGG

VEDLEGG NR 1

E-POST TIL INFORMANTENE MED INFORMASJON OG SPØRSMÅL OM MULIG DELTAKELSE

Emne: Intervju

Hei!

Informasjon og forespørsel om intervju i forbindelse med studium i kunnskapsledelse

I forbindelse med mitt masterstudium studerer jeg på bestiller- / leverandørmodellen i Skatteetaten. Jeg har plukket ut noen prosjekter som jeg studerer nærmere på ved å intervjuer både bestiller- og leverandørsiden for å få best mulig informasjon til mitt videre arbeid. Resultater og analyser vil bli anonymisert og presentert gjennom en skriftlig oppgave høsten 2013.

Jeg ønsker intervju med deg i forbindelse med bestillingen:

.....

Jeg håper på din deltakelse for å kunne sammenligne funnene på et best mulig grunnlag. Dine svar vil gi verdifull informasjon til mitt videre arbeid. Svarene vil bli behandlet fortrolig og i tråd med gjeldende regelverk. Selve intervjuet vil ta maksimum 1 time; jeg sender separat møteinnkalling. Jeg som intervjuer har taushetsplikt i forhold til opplysninger som framgår av intervjuet.

Har du spørsmål er det bare å ta kontakt med meg.

Vennlig hilsen

Lina Lauvsnes

VEDLEGG 2

INTERVJUSPØRSMÅL BESTILLER- /LEVERANDØR-MODELLEN

Navn på prosjektet:

a) Navn: b) Avdeling:

c) Stilling: d) Fartstid i etaten:

1) Oppgaven ble tildelt meg / var min oppgave fordi jeg har ansvar for dette fagområdet.

1. Svært enig
2. Delvis enig
3. Hverken enig eller uenig
4. Delvis uenig
5. Svært uenig

Utdypende kommentarer:.....

2) Jeg var hovedansvarlig for å konkretisere bestillingen?

1. Svært enig
2. Delvis enig
3. Hverken enig eller uenig
4. Delvis uenig
5. Svært uenig

Utdypende kommentarer:.....

3) Jeg har opplevd at andre bestillinger ikke har vært presise nok / godt nok formulert.

1. Svært enig
2. Delvis enig
3. Hverken enig eller uenig
4. Delvis uenig
5. Svært uenig

Utdypende kommentarer:.....

4) Det forekommer at bestillinger ikke kommer – og som vi derfor må etterlyse.

1. Svært enig
2. Delvis enig
3. Hverken enig eller uenig
4. Delvis uenig
5. Svært uenig

Utdypende kommentarer:.....

5) Hvordan ble leveransen / prosjektet organisert?

.....

6) Samarbeidet med andre både interne og eksterne var godt.

1. Svært enig
2. Delvis enig
3. Hverken enig eller uenig

4. Delvis uenig

5. Svært uenig

Utdypende

kommentarer:.....

7) Jeg har opplevd at andre bestillinger ikke har blitt effektivert / levert.

1. Svært enig

2. Delvis enig

3. Hverken enig eller uenig

4. Delvis uenig

5. Svært uenig

Utdypende

kommentarer:.....

8) Bestiller-/leverandørsystemet kan skape forsinkelser i leveransene / produksjonen.

1. Svært enig

2. Delvis enig

3. Hverken enig eller uenig

4. Delvis uenig

5. Svært uenig

Utdypende kommentarer:.....

9) Jeg var trygg på at jeg hadde nok kompetanse til å foreta denne bestillingen / leveransen?

1. Svært enig
2. Delvis enig
3. Hverken enig eller uenig
4. Delvis uenig
5. Svært uenig

Utdypende kommentarer:.....

10) Leveransen ble utført / levert i henhold til bestillingen.

1. Svært enig
2. Delvis enig
3. Hverken enig eller uenig
4. Delvis uenig
5. Svært uenig

Utdypende kommentarer:.....

11) Er prosjektet evaluert? – evt på hvilken måte / hvem deltok?

12) Evalueringen av prosjektet er gjort kjent for deltakere og ledere.

1. Svært enig
2. Delvis enig
3. Hverken enig eller uenig

4. Delvis uenig

5. Svært uenig

Utdypende kommentarer:.....

13) Jeg synes bestiller-/leverandørmodellen fungerer godt.

1. Svært enig

2. Delvis enig

3. Hverken enig eller uenig

4. Delvis uenig

5. Svært uenig

Utdypende
kommentarer:.....

14) Er det noe i bestiller-/leverandørmodellen som kunne vært gjort annerledes for at modellen skulle fungert bedre enn den gjør idag?