

Rapport 2007-005

**Brukerretting i
offentlig
tjenesteproduksjon**

Brukerretting i offentlig tjenesteproduksjon

Utarbeidet for
Fornyings- og
administrasjons-
departementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	5
1 INNLEDNING	17
1.1 Bakgrunn.....	17
1.2 Problemstillinger.....	18
1.3 Gjennomføring av undersøkelsen	19
1.4 Leserveiledning.....	20
2 BRUKERRETTING: BEGREPER OG AVGRENSNINGER	21
2.1 Hvem er brukerne?.....	21
2.2 Brukerretting i offentlig sektor	22
2.3 Kjennetegn ved offentlige tjenesteytere	25
3 HVA ER GOD BRUKERRETTING FOR OFFENTLIGE TJENESTEYTERE?	28
3.1 Innledning	28
3.2 Betingelser for god brukerretting.....	29
3.2.1 Kunnskap/bevissthet om virksomheten, dens tjenester og brukere	30
3.2.2 Kunnskap/bevissthet om brukerretting	31
3.2.3 Kunnskap/innhenting av informasjon om brukernes behov	32
3.2.4 Sette standarder/mål for tjenestene og samhandlingen med brukerne	34
3.2.5 Kunnskap/innhenting av informasjon om resultater, brukertilfredshet og klagehåndtering.....	35
3.2.6 Tilbakeføring av måloppnåelse og erfaring fra brukerne – læring i organisasjonen	37
3.2.7 Brukerundersøkelser	38
3.3 Konkrete brukerrettingstiltak.....	42
3.3.1 Organisering av virksomheten og tjenestene	42
3.3.2 Informasjon/samhandling med brukerne i virksomhetens lokaler.	43
3.3.3 Informasjon/samhandling med brukerne utenfor virksomhetens lokaler	44
3.3.4 Saksbehandlings-/arbeidsmetoder	47
4 CASESTUDIEN - METODE OG VALG AV CASE.....	50
4.1 Casestudie som metode.....	50
4.2 Valg av case	51
4.3 Datainnsamlingen i casene.....	52
4.3.1 Lånekassen, UDI og trafikkstasjonene	52
4.3.2 Datainnsamling i NAV Arbeids- og velferdsetaten	54
4.4 Presentasjon av casene.....	54
4.4.1 UDI	54
4.4.2 Lånekassen.....	56
4.4.3 Trafikkstasjonene (i Vegvesenet)	58
4.4.4 Arbeids- og velferdsetaten	59
5 KULTUR, BEVISSTHET, STRATEGI	61
5.1 UDI	61

5.1.1	Strategi for brukerretting	61
5.1.2	Ledelse og kultur	63
5.1.3	Gode eksempler på tiltak	68
5.2	Lånekassen.....	69
5.2.1	Strategi for brukerretting	69
5.2.2	Ledelse og kultur	70
5.2.3	Gode eksempler på tiltak	75
5.3	Trafikkstasjonene.....	75
5.3.1	Strategi for brukerretting	75
5.3.2	Ledelse og kultur	76
5.3.3	Gode eksempler på tiltak	82
6	METODER FOR INFORMASJONSINNHEMTING.....	84
6.1	Bruker- og behovsundersøkelser i UDI	84
6.1.1	Opplegg for brukerundersøkelser	84
6.1.2	Resultater fra brukerundersøkelsene.....	85
6.1.3	Offentliggjøring og bruk av resultatene.....	85
6.1.4	Andre metoder for tilbakemeldinger fra brukerne.....	87
6.2	Bruker- og behovsundersøkelser i Lånekassen.....	88
6.2.1	Andre metoder for tilbakemeldinger fra brukerne.....	91
6.3	Bruker- og behovsundersøkelser i trafikkstasjonene	92
6.3.1	Andre metoder for tilbakemeldinger fra brukerne.....	94
6.4	Bruker- og behovsundersøkelser i NAV.....	95
6.4.1	Aetats brukerundersøkelser.....	96
6.4.2	Trygdeetatens brukerundersøkelser	96
6.4.3	Utfordringer i en felles etat.....	97
7	ELEKTRONISKE TJENESTER	100
7.1	Elektroniske tjenester hos Lånekassen	100
7.2	Elektroniske tjenester i Vegvesenet.....	102
7.2.1	E-tjenester ovenfor enkeltpersoner	103
7.2.2	E-tjenester ovenfor virksomheter.....	104
8	ORGANISERING AV VIRKSOMHETEN/TJENESTENE	106
8.1	Organisering i UDI	106
8.1.1	Opplysningstjenesten	106
8.1.2	Andre organisatoriske tiltak i UDI.....	107
8.2	Organisering i Lånekassen.....	108
8.2.1	Kundesenteret	108
8.3	Organisering i Vegvesenet.....	110
8.3.1	Kontaktsenteret i Steinkjer.....	110
8.3.2	Felles sentralbord i regionene	112
8.3.3	Fysisk tilgjengelighet til trafikkstasjonene	112
8.3.4	Trafikkstasjoner i offentlige servicekontor.....	113
9	INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSTILTAK.....	115
9.1	Informasjons- og kommunikasjonstiltak i UDI	115
9.1.1	Informasjonsmateriell	115
9.1.2	Internett/hjemmeside	116
9.2	Informasjons- og kommunikasjonstiltak i Lånekassen.....	117
9.2.1	Informasjons- og kommunikasjonstiltak i Lånekassen.....	117
9.2.2	Informasjon via internett/hjemmeside	117
9.3	Informasjons- og kommunikasjonstiltak ved trafikkstasjonene	118

10	BRUKERRETTING I ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN	119
10.1	Bakgrunn.....	119
10.2	Brukerne.....	120
10.3	Brukerretting som formål med reformen	120
10.4	Definisjon av brukerretting i Arbeids- og velferdsetaten	121
10.5	nav.no – informasjon på nett.....	124
10.6	Organisatoriske tiltak.....	126
10.7	Arbeidsmetoder – Arbeidsprosesser	129
10.8	Etablering av NAV kontor.....	132
10.8.1	Retningslinjer.....	132
10.8.2	Eksempel pilot kontor - NAV Ytrebygda.....	132
11	BRUKERRETTING I VÅRE TRE CASE – EN SAMMENLIGNING	136
11.1	Kultur, bevissthet, strategi i casevirksomhetene.....	136
11.2	Metoder for informasjonsinnhenting om brukernes behov og erfaringer	140
11.3	Hva de ansatte mener er god brukerrettingen i casevirksomhetene	142
11.4	Hva hemmer brukerrettingen i casevirksomheten?	145
	REFERANSER.....	146

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Brukerretting av offentlige tjenester betyr at tjenestene så langt som mulig tilpasses brukernes behov. Brukerretting kan skje ved at man tar hensyn til brukers behov ved utformingen av det standardiserte tjenestetilbudet og/eller ved individuell tilpasning av tjenesten etter den enkeltes behov. Vi har sett på hvordan offentlige tjenesteytere bedre kan brukerrete sine tjenester. Framstillingen bygger hovedsakelig på eksempler fra fire case: Lånekassen, UDI, trafikkstasjonene og NAV Arbeids- og velferdsetaten.

Bakgrunn

Brukerretting har vært et sentralt mål for utvikling av offentlige tjenester i over 20 år. Man tenker seg at offentlige virksomheters varer og/eller tjenester skal avspeile brukernes samlede behov, og at utformingen av dem skal tilpasset den enkeltes individuelle ønske og behov. Målsettingen bygger på den tanken at det er brukeren selv som best kjenner sine behov, muligheter og begrensninger. For å yte best mulig tjenester, er det viktig å ta hensyn til brukernes kunnskap.

Brukerretting kan skje gjennom de føringer som kommer til uttrykk gjennom demokratiske, politiske prosesser, men også ved at tjenestene dimensjoneres og utformes etter den faktiske etterspørselen og den enkelte brukers behov. Begreper som brukerreting, brukerservice og brukermedvirkning forekommer hyppig i offentlige dokumenter. Begrepene brukes på ulike måter, og det er ikke alltid klart hva de innebærer og hvilke konsekvenser målsettingene bør få for hvordan de enkelte offentlige tjenestetilbydere bør innrette seg.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har bedt ECON om å vurdere hvordan brukerreting av offentlig tjenesteproduksjon best kan skje.

Problemstilling

Vi har undersøkt hvordan offentlig tjenesteproduksjon er innrettet når den best oppfyller innbyggernes subjektivt opplevde behov og hvilke områder eller tjenester som er kommet lengst, hvilke som fremdeles har utfordringer når det gjelder brukerreting og hva kan være årsakene.

Viktigste informasjonskilder i prosjektet har vært litteraturgjennomgang og casestudier. Casestudiene ble gjennomført i Lånekassen, UDI, trafikkstasjonene (i Statens vegvesen) og NAV Arbeids- og velferdsetaten. Alle steder intervjuet vi

3/4 informanter og gjennomførte en spørreundersøkelse med utvalgte ansatte (sistnevnte ble ikke gjort i NAV). Vi har ikke evaluert de fire etatenes samlede brukerretting, men identifisert og vurdert konkrete brukerrettingstiltak, som kan fungere som gode illustrasjoner.

Hva er brukerretting i offentlig tjenesteproduksjon?

I gjennomgangen av offentlig tilgjengelig materiale om brukerretting i offentlig virksomhet, fant vi at fokus ofte er på enkeltmålsettinger og/eller enkelttiltak, og at det sjelden formidles en helhetlig tenkning omkring hvordan den enkelte virksomhet best kan brukerrete sine tjenester. En forvaltningsrevisjon fra Riksrevisjonen i 2007 støtter opp om dette inntrykket (Dokument nr. 3:3 (2006-2007)). Revisjonen viser at manglende krav om brukerretting fra departementenes side, gir mangelfull rapportering tilbake. Departementene oppleves ikke av virksomhetene som pådrivere for brukerretting av tjenestene.

Brukerretting ved innflytelse over eget tilbudet eller på et helhetlig tjenestetilbud

Brukerretting av tjenestene innen statlig sektor kan skje på to nivåer: Ved at brukerne får innflytelse over det tilbudet de selv mottar, eller ved at de får innflytelse over et helhetlig tjenestetilbud. Det første er skreddersøm og omtales gjerne som brukermedvirkning eller individuell tilpasning av tjenester. Det må nødvendigvis skje i direkte dialog med den enkelte bruker. Det andre er utforming av standardiserte tjenester og skjer ved at brukere via brukerrepresentasjon får innflytelse over et helhetlig tjenestetilbud – for eksempel gjennom brukerundersøkelser, brukerpaneler, brukerråd og lignende.

Ulike typer tjenester legger ulike premisser for brukerrettingen

Offentlige tjenesteytere utfører et bredt spekter av oppgaver/tjenester. Mange av tjenestene/ytelsene er i større eller mindre grad knyttet til myndighetsutøvelse, som finner sted innenfor de områder der den statlige etaten er tildelt rettslig myndighet gjennom lov, forskrift eller annet gyldig kompetansegrunnlag. Og kjennetegnes ved at den gir en rett til å bestemme over andre uten at disse har gitt sitt samtykke. Myndighetsutøvelse innebærer i tillegg en særlig utfordring i forhold til brukerretting siden tjenesten/ytelsen må være innenfor de rammer som settes av regel-/lovverket.

I alle våre fire case er myndighetsutøvelse en sentral oppgave, for eksempel ved å innvilge eller avslå søknad om studielån, oppholdstillatelse, ytelser fra folketrygden eller tildeling av førerkort. For å kunne yte god service til brukerne, er det derfor særlig viktig at man har en høy bevissthet om hva brukerretting skal innebære og hva det *ikke* skal innebære.

Andre kjennetegn ved brukerne og/eller tjenestene, som kan og bør legge premisser for brukerretting, er brukernes sårbarhet når de etterspør tjenesten - det vil si viktigheten av tjenesten for brukernes velferd/livskvalitet - betydning av brukernes motivasjon for tjenestens kvalitet og brukerens forutsetninger for å ha kvalifiserte meninger om egne behov.

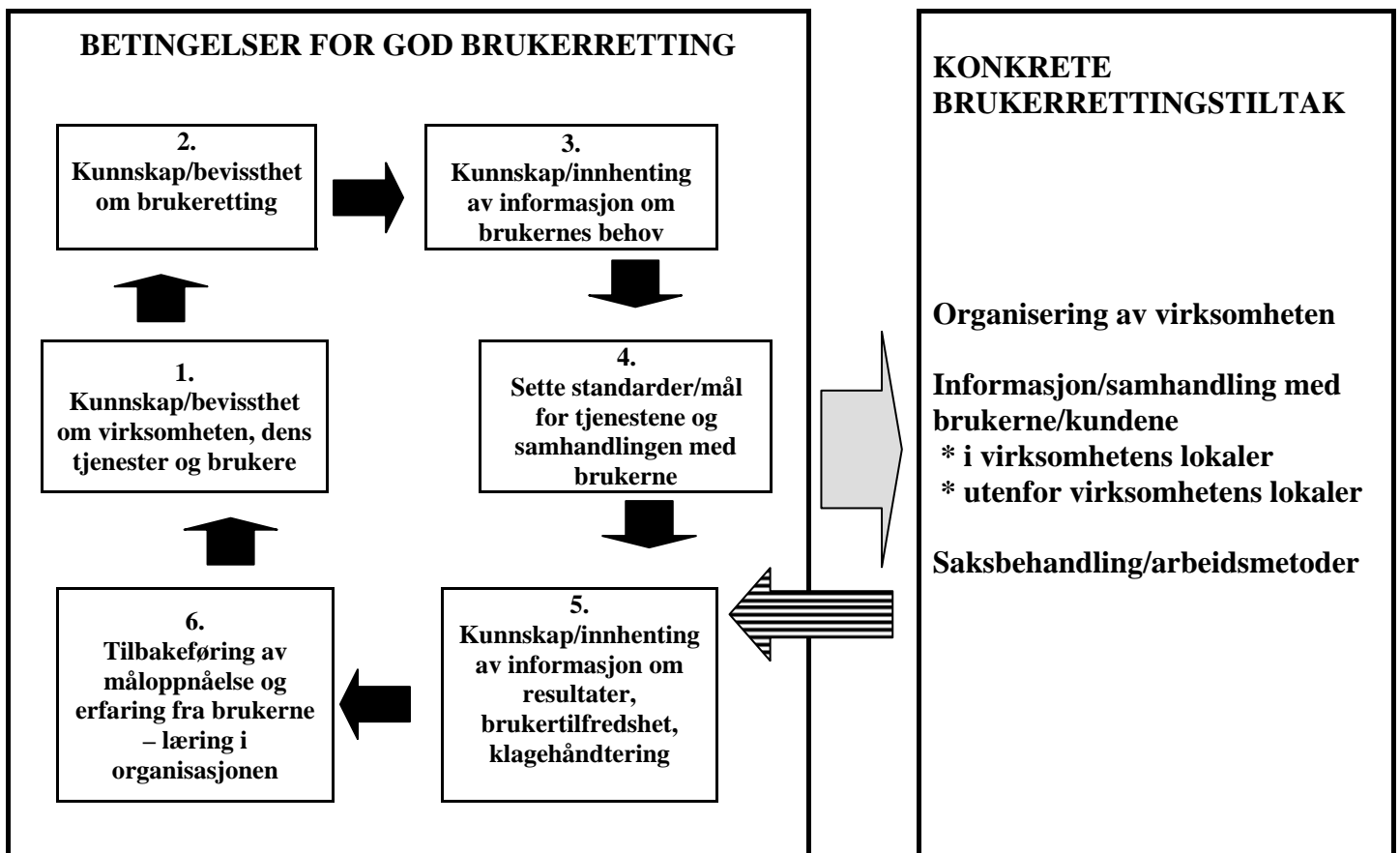
God brukerretting for offentlige tjenesteytere

I vår drøfting av god brukerretting gjør vi et skille mellom

- hvilke *betingelser* som må være til stede for at en offentlig tjenesteyter kan brukerrete sine tjenester
- konkrete *brukerrettingstiltak* som innebærer at tjenestene til brukernes ulike ønsker og behov.

Denne todelingen er viktig fordi den illustrerer hvilke elementer som må inngå i en virksomhets brukerretting. For eksempel vet vi at det i dag gjennomføres en rekke brukerundersøkelser og registreringer av tjenesteproduksjon, som ikke blir brukt av organisasjonen til videreutvikling, selv om de gir mye nyttig informasjon om tjenestene og brukers behov. Slike undersøkelser er alene ikke god brukerretting. Det er også eksempler på at virksomheter gjennomfører endringer i tjenestene eller i tjenesteyters møte med bruker, uten at tiltak er fundert på innsamlet materiale eller gode analyser. Dette er heller ikke god brukerretting. Det er først når konkrete tiltak springer ut fra godt arbeid gjennom interne aktiviteter og prosesser at vi kan snakke om god brukerretting. Vi kan oppsummere vår forståelse i følgende figur:

Figur 0.1 God brukerretting for offentlige tjenesteytere



Betingelser for god brukerretting

1. En betingelse for god brukerretting er at de ansatte har *kunnskap og bevissthet om virksomheten, dens tjenester og brukere*. De ansatte i virksomheten må ha kjennskap til hvem de er til for og de bør ha et bevisst forhold til bruk av

kunde-/brukersegmentering. I tillegg må de ha kunnskap om de rammer (lover, forskrifter, etc.) som gjelder for de tjenester som ytes av virksomheten.

2. Virksomheten og de ansatte må også *ha kunnskap og bevissthet om hva som ligger i god brukerretting*. Både hva brukerretting betyr innenfor de aktuelle tjenestene og de ansattes forståelse av brukerretting og brukerservice. Satsingen må i tillegg gjenspeiles i virksomhetens ledelse- og organisasjonskultur. Organisasjonskultur og formelle strukturer kan bidra til å forankre kanalene og tiltakene for brukerretting i organisasjonen, slik at et brukerperspektiv faktisk kommer til uttrykk i tjenesteproduksjonen, uavhengig av den enkelte leder.
3. *Kunnskap om brukernes behov* er viktig, uavhengig av om det er skreddersøm eller mer standardiserte tjenester som ytes. Informasjonsinnhenting kan skje ved en rekke metoder, både kvantitative og kvalitative. Virksomheten kan gjennomføre behovskartlegginger basert på egne registre og/eller andres registre, kvantitative og kvalitative behovsundersøkelser hos brukere, aktiv bruk av brukerråd e.l., og andre tilnærminger for å systematisere henvendelser fra publikum. Systemer for tilbakemelding fra medarbeidere kan også være viktig. Formålet med informasjonsinnhenting i et brukerrettingsperspektiv er å få kunnskap om brukernes behov.
4. Basert på kunnskap om tjenestene, om hva som ligger i god brukerretting og brukernes behov må virksomheten sette *målbare standarder og/eller mål* for samhandlingen med brukerne og for kvalitet på tjenestene. Dette arbeidet må sees i sammenheng med virksomhetens kunnskap og bevissthet om dens tjenester og brukere, muligheter for brukerretting og kunnskap om brukernes behov. Et viktig kriterium ved standarder og mål er at de er målbare, dvs. at virksomheten gjennom egne registre og/eller målinger kan rapportere i forhold til måloppnåelse.
5. *Måling av resultater* er viktig for å både rapportere måloppnåelse og identifisere korrigerende tiltak. Måling kan skje gjennom informasjonsinnhenting på ulike måter. Det kan være aktuelt å rapportere på samhandling med bruker (saksbehandlingstider, informasjon, ventetider, antall klager, etc.), kvantitative og kvalitative tilnærminger ovenfor brukere (brukerundersøkelser, mv.), systematisering av klagehåndtering og måling av kvalitet på tjenestene.
6. For å sikre *tilbakeføring av måloppnåelse og erfaring fra brukerne*, dvs. skape en lærende organisasjon, må virksomhetene gjennomføre analyser av resultater, brukertilfredshet og klager. Statlige virksomheter bør i tillegg vurdere offentliggjøring av måloppnåelse, forankre resultatene i organisasjonen, ha rutiner og systemer for tilbakeføring av måloppnåelse til ledelsen og legge til rette for å implementere korrigerende tiltak.

Konkrete brukerrettingstiltak

Offentlig tjenesteytere har et bredt spekter av tiltak for å brukerrete sine tjenester. Noen kan være aktuelle for de fleste virksomheter, mens andre har en mer begrenset anvendelse.

Organisering av virksomheten og dens tjenester. Det eksisterer ingen fasit på hva som er riktig organisering, da det må tilpasses den enkelte virksomhet. Spesialisering, samarbeid med andre etater (servicekontor) og bruk av konkurranseutsetting og/eller fritt brukervalg kan være aktuelle tiltak. Bevisst bruk av delegering av myndighet og fullmakter, og vurdering av lokalisering og tilgjengelighet kan også være viktig.

Informasjon og samhandling med brukerne er også en viktig del av en virksomhets brukerretting. I den grad en statlig virksomhet skal ha publikumsrettede lokaler bør de vurdere beliggenhet og fysisk tilgjengelighet, muligheter for kanalisering til riktig saksbehandler (skilting / køappsystem, etc.) og mulighet for informasjon og elektronisk registrering i virksomhetens lokaler. Mange statlige virksomheter legger økende vekt på mulighetene for elektronisk samhandling med brukerne, dette gir økt tilgjengelighet, men stiller samtidig krav til utforming av brukergrensesnitt.

Innenfor virksomhetens rammeverk (lover, forskrifter, og lignende) *utvikles saksbehandlings- og arbeidsmetoder.* Følgende tiltak kan ha betydning: Rutiner/veiledere/etc. for saksbehandling, bruk av saksbehandlingsverktøy/IT og nettbasert saksbehandling. Føringer på møte med brukerne, klageprosedyre og informasjon under saksbehandling/vedtak kan også være viktig.

Betingelser for brukerretting i casevirksomhetene¹

For å vurdere *betingelsene* for brukerretting i casevirksomhetene gjorde vi en undersøkelse av de ansattes kjennskap til virksomhetside, samt virksomhetens mål for brukerservice og kvalitet.

Målsettinger for brukerretting i Lånkassen, UDI og trafikkstasjonene

Figur 0.2 viser at det er forholdsvis liten forskjell mellom de tre etatene når det gjelder de ansattes kjennskap til virksomhetside, samt mål for virksomhetens brukerservice og kvalitet. Selv om svarene er på "riktig side" av skalaen, ser det ut til å være forbedringspotensial i alle tre etatene. Fastsetting av mål og forankring er viktig for at en organisasjon og de ansatte skal lykkes i sin brukerretting.

Figur 0.2 De ansattes kjennskap til virksomhetside, samt virksomhetens mål for brukerservice og kvalitet



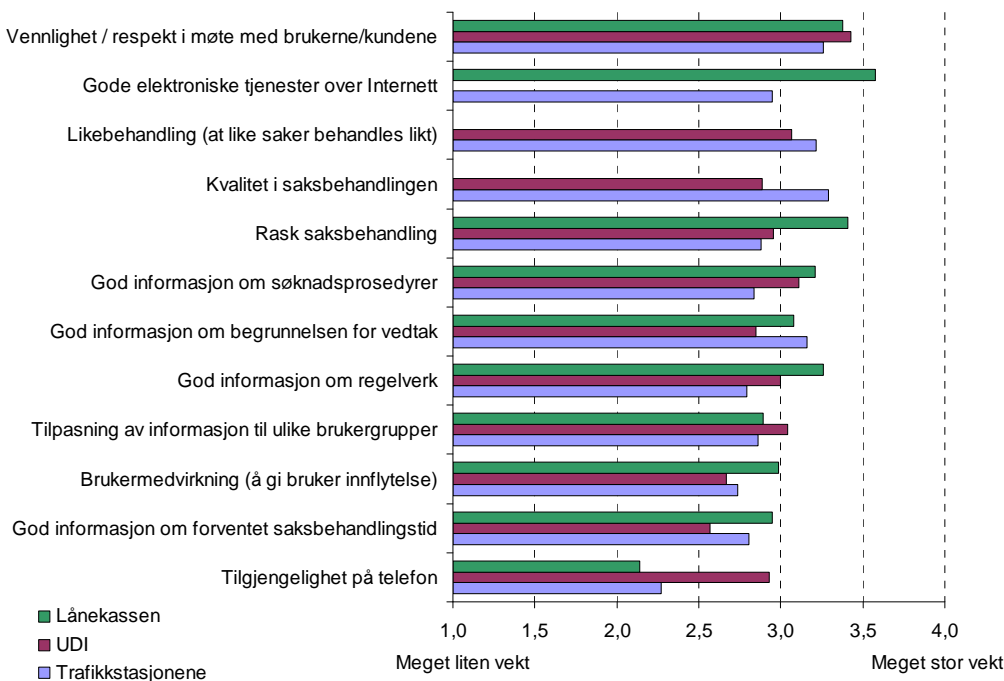
¹ Det ble gjennomført ansatteundersøkelser i Lånkassen, UDI og trafikkstasjonene. I NAV ble det kun gjennomført dybdeintervjuer.

Vi spurte også de ansatte om kjennskap til hva virksomheten har lagt i begrepet serviceinnstilling og om de ansatte mener de har god/tilstrekkelig kunnskap om kundenes servicebehov. Hovedinntrykket er at begrepet er ganske godt kjent blant de ansatte i alle tre virksomhetene.

Litt under halvparten av de ansatte har de siste 12 månedene fått tilbakemelding fra ledelsen om hvordan de yter brukerservice i sitt arbeid. Det er en noe høyere andel blant ansatte i Lånekassen, enn i de to andre virksomhetene som har fått slik tilbakemelding. Siden over 90 prosent av de ansatte (i undersøkelsen) har ukentlig brukerkontakt kan andelen som har fått tilbakemelding fra ledelsen oppfattes som forholdsvis lavt. Resultatet kan tyde på at casevirksomhetene her har et forbedringspotensial.

Vi spurte også de ansatte hvor stor vekt de mente virksomheten hadde lagt på ulike brukerrettingstiltak, og sammenlignet svarene med den informasjonen vi fikk gjennom samtaler med representanter for ledelsen i virksomhetene.

Figur 0.3 *Hvor stor vekt anser de ansatte at virksomheten har lagt på følgende målsettinger/tiltak?*



Figur 0.3 viser hvor stor vekt de ansatte anser at virksomheten har lagt på utvalgte målsettinger og tiltak innen brukerretting. I alle etatene oppfatter de ansatte at det legges vekt på å møte bruker med vennlighet og respekt. De ansattes oppfatning stemmer i stor grad med den informasjonen vi fikk gjennom dokumentstudier og dybdeintervjuer. Elektroniske tjenester har hatt et spesielt stor fokus hos Lånekassen, mens tilgjengelighet på telefon har vært viktig hos UDI. I trafikkstasjonene har kvalitet i saksbehandlingen vært spesielt viktig.

Målsettinger for brukerreting i NAV Arbeids- og velferdsetaten

Grunnlaget for å brukerrete tjenestene er forskjellig i de fire casene. I Arbeids- og velferdsetaten har vi undersøkt hvordan brukerreting kommer til uttrykk gjennom å se på deres målsettinger, strategi og organisasjonskultur. Selv om Arbeids- og velferdsetaten enda ikke er implementert som en felles tjenesteleverandør er det gjort et omfattende grunnlagsarbeid. Det er et sterkt fokus på å gjøre tjenestene mer tilpasset brukernes behov, og dette er i særlig grad knyttet til behovet for bistand til å komme i arbeid eller aktivitet. Målsettingene springer direkte ut av selve grunnlaget for NAV-reformen.

Målet om brukerreting i arbeids- og velferdsetaten handler både om å gi brukerne økt mulighet til å påvirke tjenestetilbudet gjennom deltakelse i brukerutvalg mv, det handler om å legge tjenestene bedre til rette for brukerne gjennom økt vekt på service, og det handler om brukervedvirkning som et metodisk virkemiddel for å bidra til ansvarliggjøring og endret atferd. Mens servicereiting har som formål å gjøre tjenestene bedre eller mer tilgjengelige for brukerne, er ikke dette nødvendigvis tilfelle når det gjelder myndiggjøring.

I arbeids- og velferdsetatens satsing på brukerreting savner vi imidlertid en drøfting av de ulike perspektivene. Vi mener dette ville tydeliggjort eventuelle motsetninger og dilemmaer. En større forståelse for kompleksitet i hva de ulike perspektivene innebærer, vil sannsynligvis gjøre det enklere for de ansatte som skal praktisere brukerreting av tjenestene. Et klarere skille mellom ulike former for brukerreting vil også gjør det enklere å skille mellom hva etaten gjør for at flere skal komme i arbeid og aktivitet, og hva som gjøres for å yte bedre service. For mange av etatens brukergrupper er ikke bistand til arbeid eller aktivitet en relevant problemstilling, men service er relevant i forhold til alle brukergrupper.

Metoder for informasjonsinnhenting om brukernes behov og erfaringer i casevirksomhetene

Brukerretting forutsetter som nevnt både kunnskap om brukernes behov, og en måling av resultatene for å kunne drive et kontinuerlig forbedringsarbeid. Det følger av definisjonen av brukerreting at det er brukernes oppfatning som skal være styrende – innenfor de rammene man har satt for hva brukerreting kan være.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon fra 2007 viser at et stort flertall av de statlige virksomhetene² har gjennomført én eller flere brukerundersøkelser i løpet av de fem siste årene, mens noe under halvparten av de innsendte brukerundersøkelsene har innhentet informasjon om brukernes behov. Det er imidlertid få av virksomhetene som oppgir at de i stor grad har brukt brukerundersøkelsene til å utvikle virksomhetens tjenester (Dokument nr. 3:3 (2006-2007)).

I alle de fire casene vi har sett på blir det benyttet brukerundersøkelser. Kvaliteten og rutinene for implementering av resultatene varierer mellom de fire, men bare brukerundersøkelsen i trafikkstasjonene ser ut til å ha et vesentlig forbedringspotensial.

² Riksrevisjonen har sett igjennom 146 brukerundersøkelser fra 135 ulike statlige virksomheter.

I tillegg til å vurdere brukerundersøkelsene har vi også kartlagt de ansatte kjennskap til undersøkelsene. Om lag 90 prosent av de ansatte i Lånekassen og trafikkstasjonene kjenner til at virksomheten jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser, mens andelen er en del lavere hos ansatte i UDI. Dette har trolig sammenheng med at det er en høyere andel nyansatte hos UDI. Vi spurte også de ansatte i UDI og trafikkstasjonene om de blir oppfordret av ledelsen til å rapportere sine erfaringer om brukerne/kundenes behov til de som har ansvaret for å videreutvikle tjenestene. Rundt halvparten i begge virksomhetene svarer imidlertid "Nei, i liten grad". Siden de aller fleste ansatte har ukentlig brukerkontakt, kan denne andelen oppfattes å være relativt lav.

Nesten 60 prosent av de ansatte i Lånekassen mener at tilbakemeldinger fra brukerne/kundene har hatt betydning for nye tiltak som er iverksatt, mens andelen er betydelig lavere i trafikkstasjonene. Andel er også lav hos UDI, men det er forholdsvis mange som svarer "vet ikke", noe som kan ha sammenheng med en høyere andel nyansatte.

Ansatte i Lånekassen har generelt inntrykk av at virksomheten arbeider mer aktivt med å følge opp resultatene fra brukerundersøkelsene, enn i UDI og trafikkstasjonene. Andelen er spesielt lav blant ansatte i trafikkstasjonene.

På spørsmål om hvor sikre de ansatte er på hvem (evt. hvilken avdeling) de skal kontakte for å rapportere om erfaringer fra brukerne er det forholdsvis små forskjeller mellom ansatte i UDI og trafikkstasjonene (spørsmålet ble ikke stilt de ansatte i Lånekassen). Det er imidlertid vært å merke seg at over halvparten av de ansatte er usikre på hvem de skal kontakte. Her er det åpenbart også et forbedringspotensial.

Konkrete brukerretingstiltak i casevirksomhetene

I caseundersøkelsen har vi sett på hvordan de ulike etatene definerer brukerreting og hvilke tiltak som er iverksatt. Vi vil nedenfor oppsummere de viktigste brukerretingstiltakene.

Organisatoriske tiltak

Casevirksomhetene har på ulike måter organisert oppgavene med tanke på å bedre tjenestene til brukerne. Både Lånekassen og UDI har iverksatt tiltak for å gi bedre tilgjengelighet og styrke informasjonstilgangen. Begge har satset på å spesialisere oppgavene knyttet til kundebehandling og service gjennom å opprette egne kundesentre (callsentre), som tar seg av telefon- og e-posthenvendelser. De ansatte her kan både besvare generelle spørsmål om regelverk mv, og gå inn i enkeltsaker for å informere om hvor saken står. Opprettelsen av kundesentre har medført en profesjonalisering av kundebehandlerrollen, og har blitt fulgt opp med kompetansetiltak. Vi mener at en slik tjeneste kanskje kunne vært utnyttet enda bedre ved i større grad å systematisere og formidle tilbake i organisasjonen henvendelser fra brukerne.

NAV-reformen kan på mange måter anses som et organisatorisk brukerretingstiltak i seg selv. I Arbeids- og velferdsetaten legges det nå et omfattende arbeid i å kartlegge oppgaver og ressursbruk, et arbeid som skal være basis for en ny oppgaveinndeling. De oppgavene som ikke krever brukernærhet skal tas ut av

NAV-kontorene og legges i egne forvaltningsenheter. Det skal også opprettes kundesentre som skal ha ansvar for telefonhenvendelser. Ny organisering av oppgavene, samt økte muligheter for selvbetjening, skal bidra til å frigjøre kapasitet slik at flere ressurser kan brukes til individuell oppfølging og bidra til at flere kommer i arbeid.

Informasjon og tilgjengelighet

Å gi god informasjon er et prioritert område for alle etatene, og mange av brukerrettingstiltakene er knyttet til å gi brukerne bedre informasjon. Blant annet har hjemmeside og nettbasert informasjon vært satsingsområder. Både Lånekassen og Arbeids- og velferdsetaten har fått priser for å ha de beste offentlige hjemmesidene. Satsingen på hjemmeside og nettbasert informasjon er også knyttet til målsettingen om døgnåpen forvaltning.

UDI legger mye arbeid i å tilpasse informasjon til de ulike brukergruppene – i spennet mellom akademikere fra USA til flyktninger uten lese- og skriveferdigheter. De benytter derfor en rekke kanaler – papir, film og internett. Informasjonen utarbeides på en rekke språk.

Forbedret fysisk tilgjengelighet og utforming av lokaler har vært viktig for de etatene som har brukere som må oppsøke etatene for å få tjenester. I våre casevirksomheter er det spesielt hos Trafikkstasjonene og i NAV-kontorene at informasjon/samhandling med brukerne i virksomhetens lokaler er viktig. I Vegvesenet har man blant annet utarbeidet en helhetlig plan som legger føringer på sammenhengen mellom hvilke tjenester som skal ytes og geografisk nærhet til bruker.

Elektroniske løsninger

Foruten å være en informasjonskanal, kan hjemmesiden være ”plattform” for interaktive tjenester. I Arbeids- og velferdsetaten, Lånekassen og Vegvesenet er elektroniske løsninger for samhandling med brukerne viktige satsingsområder.

Lånekassen har i flere år arbeidet med å utvide mulighetene for selvbetjeningsløsninger. I dag omfatter de interaktive tjenestene i Lånekassen bl.a. mulighet til å søke om stipend/lån, å søke om betalingsutsettelse og å søke fastrente. Gjennom ”dine sider” er det mulig å følge status på søknadsbehandling og utbetaling av stipend og lån.

Vegvesenet har hatt høye ambisjoner for å øke selvbetjeningsmulighetene, men foreløpig er omfanget relativt begrenset. Det arbeides imidlertid med et omfattende prosjekt for telefoni og e-tjenester som skal danne grunnlag for en helhetlig og samordnet tjeneste mot kunder og samarbeidspartnere.

I Arbeids- og velferdsetaten er det omfattende planer for å utvikle bedre selvbetjeningsløsninger. Foreløpig er en kommet lengst i planene på pensjonsområdet.

Elektroniske løsninger gir brukerne muligheter til selvbetjening, og har mange fordeler i form av økt tilgjengelighet og fleksibilitet. Selvbetjeningsløsninger er ressursbesparende, og etatene kan bruke frigjorte ressurser til andre oppgaver til beste for brukerne. Samtidig ligger det utfordringer i bruk av elektroniske

løsninger i forhold til brukergrensesnitt og brukernes kompetanse og muligheter til å bruke PC.

Arbeidsmetodikk

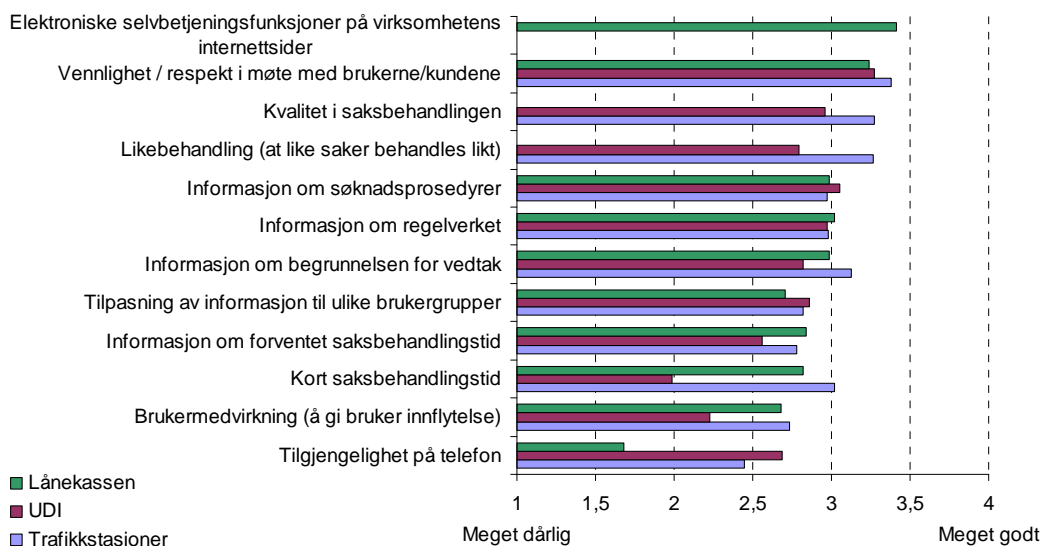
Arbeids- og velferdsetaten har satset på å utvikle arbeidsmetodikk med vekt på individuell oppfølging og veiledning. Brukermedvirkning på individnivå står sentralt i NAV-reformen. Brukeren skal ha en aktiv rolle som deltaker i egen prosess, og bidra aktivt i de planene som utarbeides. Brukeren skal myndiggjøres og ta ansvar for å nå oppsatte mål. Brukermedvirkning i form av ansvarliggjøring er et metodisk virkemiddel for å påvirke brukernes holdning og atferd i en bestemt retning.

Brukerretting i form av brukermidvirkning er på mange måter langt mer komplisert enn å yte god service. Det innebærer krav til mottaker og forutsetter en bevissthet om hvilken innflytelse brukerne skal ha, og hvilken makt som ligger hos saksbehandler. Å sette mål for vellykket brukermidvirkning er også vanskeligere enn å måle service, det er ikke nødvendigvis slik at brukerne er fornøyde med å bli stilt krav til. Individuell brukermidvirkning er et svært viktig ideal i Arbeids- og velferdsetaten, men vårt inntrykk er at kompleksiteten i hva det innebærer kunne vært gjort tydeligere og blitt problematisert nærmere.

De ansattes vurdering av brukerrettingen i casevirksomhetene

Vårt oppdrag har ikke innbefattet egne brukerundersøkelser. Vi har imidlertid spurt de ansatte om hvordan de anser at brukerne vurderer virksomheten. Nedenfor oppsummeres resultatene.

Figur 0.5 *Hvor godt anser de ansatte at virksomheten oppfyller god brukerservice på hvert av følgende områder?*

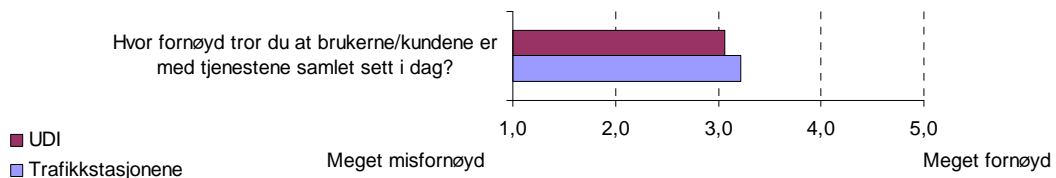


Note: Ansatte i UDI og trafikkstasjoner ble ikke spurt om elektroniske tjenester, mens ansatte i Lånekassen ble ikke spurt om Likebehandling og Kvalitet i saksbehandlingen.

Som vi kan se av figur 0.5 anser de ansatte i Lånekassen at *Elektroniske selvbetjeningsfunksjoner på virksomhetens internettsider* er det tiltaket som

virksomheten best oppfyller god brukerservice. *Vennlighet / respekt i møte med brukerne*, som ble trukket frem som det viktigste satsingsområdet, er også blant de tiltak som de ansatte anser at virksomheten best oppfyller. *Tilgjengelighet på telefon* trekkes frem som det dårligst området, ikke minst blant de ansatte i Lånekassen, mens de ansatte i UDI trekker frem dårlig resultater når det gjelder *saksbehandlingstider*.

Figur 0.6 *Hvor fornøyd tror de ansatte at brukerne er med tjenestene samlet sett i dag?*



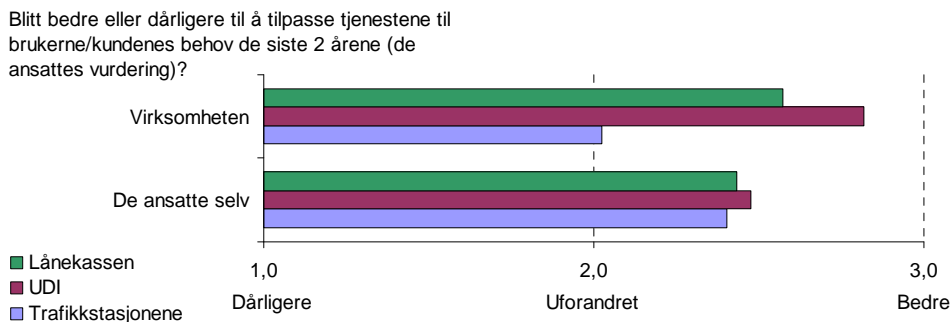
De ansatte i UDI og trafikkstasjonene ble også spurt om hvor fornøyd de tror at brukerne er med tjenestene samlet sett i dag. I figur 0.6 vises resultatet. Som vi kan se svarer de ansatte i både UDI og trafikkstasjonene i gjennomsnitt omtrent ”midt på treet”.

Figur 0.7 *Hvor fornøyd tror de ansatte at brukerne er i dag, sammenlignet med situasjonen for 2 år siden?*



De ansatte i UDI og trafikkstasjonene ble også spurt om hvor fornøyd de tror at brukerne er i dag, sammenlignet med situasjonen for 2 år siden. Figur 0.7 viser at flertallet av ansatte i UDI mener at brukerne er blitt mer fornøyd nå, mens flertallet av ansatte i trafikkstasjonene mener at brukerne er blitt mer misfornøyd. Resultatet stemmer overens med det inntrykk vi fikk fra våre dybdeintervjuer i etatene.

Figur 0.8 *Har virksomheten og de ansatte de siste 2 årene blitt bedre eller dårligere til å tilpasse tjenestene til brukernes behov?*



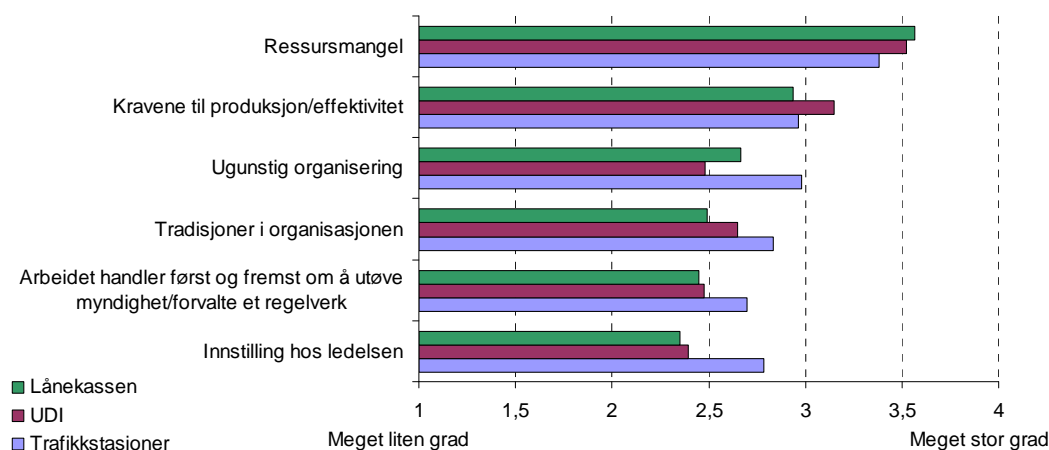
De ansatte ble også spurt om virksomheten de siste 2 årene har blitt bedre eller dårligere til å tilpasse tjenestene til brukernes behov. Som vi kan se av figur 0.8

mener de fleste ansatte i UDI at virksomheten har blitt bedre siste 2 år. Noen færre mener det i Lånekassen, mens andelen blant ansatte i trafikkstasjonene er betydelig lavere. Når vi spurte de ansatte om de selv har blitt bedre eller dårligere til å tilpasse tjenestene til brukernes behov ser vi imidlertid lite forskjeller mellom de tre etatene. I gjennomsnitt anser de fleste ansatte at de er har blitt bedre siste 2 år.

Hva hemmer brukerrettingen i casevirksomhetene?

Vi har i rapporten drøftet inngående hva som kan hemme eller legge hindringer for statlig virksomheters brukerservice. Vi tenker her blant annet på betydningen av ressurser, tradisjoner, kompleksitet i oppgaver, myndighetsutøvelse og mange ulike behov hos brukerne. Vi spurte imidlertid også de ansatte i hvilken grad de så på noen utvalgte forholdene som hindringer for virksomhetens brukerservice. Figur 0.9 viser resultatet.

Figur 0.9 *I hvilken grad ser de ansatte følgende forholdene som hindringer for virksomhetens brukerservice?*



I alle tre virksomhetene er det ressursmangel som trekkes frem som den viktigste hindringen for virksomhetens brukerservice. Krav til produksjon/effektivitet trekkes også frem som en hindring. Vi ser videre at de ansatte i trafikkstasjonene, i større grad enn ansatte i de to andre etatene, trekker frem forhold ved organisasjonen og ledelsen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Brukerretting har vært et sentralt mål for utvikling av offentlige tjenester i over 20 år. Brukerretting ”vil si å rette oppmerksomheten mot virksomhetens brukere og deres behov. Brukerretting innebærer at virksomhetenes varer og/eller tjenester avspeiler brukernes samlede behov, og at utformingen av dem forsøkes tilpasset den enkeltes individuelle ønske.” (Statskonsult, 2002). Brukerretting innebærer dermed at behovene til den enkelte bruker og brukergruppe skal styre hvilke tjenester som tilbys og hvordan de gis.

Brukerretting skjer gjennom de føringer som kommer til uttrykk gjennom demokratiske, politiske prosesser, men også ved at tjenestene dimensjoneres og utformes etter den faktiske etterspørselen og den enkelte brukers behov.

Hva som er brukernes ønsker og behov er imidlertid ikke lett å måle. De fleste offentlige virksomheter utformer sine tilbud basert på politiske vedtak. De har for eksempel i liten grad mulighet til å forholde seg til tilbakemeldinger i form av prisendringer som følge av endringer i etterspørsel og tilbud, slik vi kjenner det fra privat sektor. Utvikling av gode offentlige tjenester krever derfor en bevisst, kontinuerlig og særskilt form for utviklingsarbeid.

Offentlig virksomheter organiserer en meget stor del av landets samlede tjenestetilbud. Ser vi bort fra forsvaret, ytes 39 prosent av alle tjenester av offentlige ansatte.³ Hvordan offentlige tjenester kan bli best mulig tilpasset brukerne er derfor av stor velferdsmessig betydning.

Målsettingen med brukerretting kan imidlertid også ses på som en intensjon om å høyne kvaliteten i tjenestene, og demokratisere utformingen av tjenester. Brukerne vil ofte ha bedre kunnskap enn fagfolk om hvilke behov de har, slik at kvaliteten på tjenestene vil kunne bedres gjennom et samarbeid mellom bruker og forvaltning.

Videreutvikling av offentlige tjenester må bygge på et oppdatert fakta- og kunnskapsgrunnlag. Bedre kunnskap er nødvendig for både å kunne vurdere hvilke tiltak som har vist seg å fungere best, og under hvilke betingelser og hvor

³ Kilde: SSB, nasjonalregnskapstall for 2005.

det er forbedringsmuligheter. Dette prosjektet kan forstås som et bevisst ledd i en politikk for å fornye offentlige tjenester. Fornyings- og administrasjonsdepartementet ønsker et grunnlag for å finne, vurdere og prioritere i og mellom prosjekter og tiltak i tiden framover.

1.2 Problemstillinger

I prosjektet skal vi belyse hvordan offentlig tjenesteproduksjon er innrettet når den best oppfyller innbyggernes subjektivt opplevde behov og hvilke områder eller tjenester er kommet lengst, hvilke har fremdeles utfordringer når det gjelder brukerretting og hva kan være årsakene.

Målet har vært å belyse hva som er god brukerretting gjennom å drøfte

- hvilke *betingelser* må være på plass for at en offentlig tjenesteyter kan brukerrete sine tjenester.
- hvilke *brukerrettingstiltak* kan bidra til at offentlige tjenester best tilpasses brukernes ulike ønsker og behov.

Førstnevnte punkt viser til hvilke betingelser som i større eller mindre grad må være på plass for at en offentlig tjenesteyter kan brukerrete sine tjenester. Vi tenker her for eksempel på organisasjonens kjennskap og bevissthet til formål og rammene for virksomheten, dens tjenester og brukerne, kunnskap om brukernes behov, måloppnåelse og evne til å tilpasse virksomheten til brukernes (endrede) behov.

Andre punkt viser til de konkrete brukerrettingstiltak som i større eller mindre grad legger premisser for en statlig tjenesteyters samhandling med bruker. Vi tenker her blant annet på organisering av virksomheten og dens tjenester, informasjon/samhandling med brukerne, samt saksbehandlings-/arbeidsmetoder.

Vi har i oppdraget gjennomført en dokumentanalyse av tilgjengelige materiale om brukerretting, både generelle dokumenter om temaet og dokumenter som omhandler statlig sektor. I tillegg har vi gjennomført en casestudie i fire utvalgte statlige etater. Det er viktig å poengtere at vårt formål ikke har vært å evaluere etatenes samlede brukerretting, men identifisere og vurdere konkrete brukerrettingstiltak.

I arbeidet har vi særlig lagt vekt på å identifisere og drøfte følgende temaer:

- *Kartlegging av statlige etaters arbeid med brukerretting*: Fordi kunnskapsgrunnlaget om brukerretting i staten er tynt, har vi på et åpent grunnlag kartlagt hva aktørene legger i begrepet brukerretting, hvilke tiltak/virkemidler som brukes, og hvilke resultater de får for utformingen av tjenester.
- *Brukermedvirkning*: Brukermedvirkning anses i flere etater som et sentralt virkemiddel for individuell tilpasning av tjenestene. Dette gjelder særlig på arbeids- og velferdsområdet og helsevesenet. En viktig ambisjon (og motivasjon) for NAV-reformen, er nettopp bedre brukerretting av tjenestene. Årsaken til at brukermedvirkning anses sentralt i disse etatene, er at de leverer tjenester hvor kvaliteten forringes vesentlig dersom brukeren

ikke er motivert, og medvirker i ”mottaket” av tjenesten. Vi vil undersøke hva som kjennetegner vellykket brukervedvirkning i statlige etater. Formulert på en annen måte: Hva kjennetegner tiltak/virkemidler der brukernes synspunkter blir tatt hensyn til?

- *Informasjonsinnhenting hos brukerne.* Brukerundersøkelser er innført i en rekke statlige etater. Spørsmålet er hvorvidt disse er utformet på en måte som gir relevant informasjon om brukergruppers behov og tilbakemeldinger til utformingen av tjenestene, samt hvorvidt de tas i bruk for å videreutvikle tjenester. Vi vil belyse hvorvidt tiltak som brukerundersøkelser fører til (og er en forutsetning for) bedre brukerverretting.
- *Kollektive behovsvurderinger:* Analyser av ”objektive kjennetegn” som grunnlag for utformingen av standardiserte tjenester er en annen innfallsvinkel. Vi vil kartlegge bruken av kollektive behovsvurderinger.

Flere av spørsmålene over handler om hva som er gode strategier for å innhente kunnskap om brukere. For å brukerverrette en tjeneste, må det imidlertid også være en vilje og evne i organisasjonen til å håndtere og endre praksis ved behov. Vi har særlig sett på følgende typer interne faktorer:

- *Kultur/organisatoriske forhold:* En viktig forutsetning for at statlige etater lykkes i å brukerverrette sine tjenester er at de har en kultur som støtter opp om satsingen. Vi vil se på endringskultur, holdning til tilbakemeldinger og leder og ansattes vilje og evne til å håndtere og endre praksis overfor brukerne ved behov.
- *Systemer:* En annen viktig forutsetning for at statlige etater skal lykkes i sin brukerverretting er at de internt har systemer og rutiner som legger til rette for å spre kunnskap om, og fra, brukerne. Vi vil kartlegge systemer for å håndtere brukers tilbakemelding. Er det for eksempel rutiner som bidrar til organisasjonslæring? Finner vi eksempler på endringer av praksis på grunn av tilbakemeldinger fra brukerne?

1.3 Gjennomføring av undersøkelsen

Det eksisterer relativt få undersøkelser/evalueringer av brukerverretting, både innen statlig og kommunal sektor. Vår undersøkelse har derfor hatt et eksplorerende preg. Vi startet oppdraget med en dokumentanalyse som besto av følgende elementer:

- Gjennomgang av litteratur som omhandler brukerverretting fra et mer teoretisk / prinsipielt perspektiv
- Gjennomgang av offentlige dokumenter som omtaler brukerverretting
- Kartlegging av alle⁴ statlige etater, ut fra den informasjon de gir om brukerverretting på sine hjemmesider og annen lett tilgjengelig dokumentasjon
- Innhenting av noen erfaringer fra kommunal og privat sektor
- Innhenting av noen erfaringer fra andre land

⁴ Vi tok utgangspunkt i de enheter som departementene oppga som underliggende ”etater/virksomheter”.

I etterkant av dokumentanalysen gjennomførte vi en casestudie i følgende fire etater: UDI, Lånkassen, Statens vegvesen (ved trafikkstasjonene) og Arbeids- og velferdsetaten. Casene ble primært valgt ut fra at de enkeltvis representerte ulike sider ved brukerretting innen statlige sektor, og at de sett under ett kan illustrere de fleste betingelser, muligheter og tiltak som er relevant for statlig sektor.

Datainnsamlingen i casestudien har variert noe mellom de fire casene, men som hovedregel har den bestått av

- Dokumentanalyse
- Dybdeintervjuer med representanter fra berørt virksomhet
- Spørreundersøkelse med et større antall ansatte
- Gjennomgang av brukertilbakemeldinger fra de valgte sektorene/virksomhetene
- Dybdeintervjuer rettet mot representanter for brukerne

Casestudien presenteres mer inngående i kapittel 4.

1.4 Leserveiledning

I kapittel 2 drøfter vi brukerretting, relaterte begreper og våre avgrensninger av oppdraget, mens vi i kapittel 3 beskriver nærmere hva som er god brukerretting innen staten. Metoden for casestudien presenteres i kapittel 4, mens vi i de resterende kapitlene drøfter konkrete funn og eksempler fra våre fire case. I kapittel 5 ser vi nærmere på kultur, bevissthet og strategi i virksomhetene, mens vi i kapittel 6 drøfter virksomhetenes metoder for informasjonsinnhenting fra brukerne. I kapittel 7 ser vi nærmere på elektroniske tjenester, i kapittel 8 på organisering av virksomheten/tjenestene og kapittel 9 på informasjons- og kommunikasjonstiltak. Med bakgrunn i at Arbeids- og velferdsetaten skiller seg ut fra de andre tre casene, ved at de høsten 2006 var i etableringsfasen, har vi valgt å presentere brukerrettingen i Arbeids- og velferdsetaten i et eget kapittel. I kapittel 10 har vi derfor samlet vår presentasjon og drøfting av Arbeids- og velferdsetaten. I siste kapittel (11) sammenligner vi sentral kjennetegn ved brukerrettingen i våre tre case.

2 Brukerretting: Begreper og avgrensninger

2.1 Hvem er brukerne?

Det eksisterer i dag i underkant av 200 statlige etater/virksomheter⁵. Noen er meget store og har et bredt spekter av oppgaver og tjenester, mens andre har få ansatte og er tillagt ansvar for noen få og svært avgrensede oppgaver/tjenester.

En del statlige etater er opprettet for å støtte opp om andre statlige etater. Det gjelder for eksempel for Regjeringsadvokaten og Departementenes servicesenter. Disse har i all hovedsak andre statlige etater som sine brukere. Det vanligste blant de statlige virksomhetene er imidlertid å ha næringslivet og/eller organisasjoner som sine viktigste brukere.

Enkelte statlige virksomheter har enkeltpersoner som sin primære brukergruppe. Arbeids- og velferdsetaten er den desidert største og viktigste i så måte. Andre eksempler på virksomheter med enkeltpersoner som sin primære brukergruppe er Lånekassen og Husbanken, selv om sistnevnte også har utbyggere som en sentral brukergruppe.

Mange statlige virksomheter har også kommuner/fylkeskommuner som en viktig brukergruppe. Husbanken er også et eksempel her, ikke minst når det gjelder bistand til kommunene i deres boligsosiale arbeid.

Det overnevnte illustrerer at statlig sektor er svært sammensatt og de fleste etater/virksomheter har et sett av brukere. Noen tjenester er rettet kun mot enkeltpersoner, noen kan være rettet mot virksomheter/organisasjoner, mens andre igjen ikke skiller på brukergruppe. For eksempel har Tollvesenet viktig oppgaver overfor både enkeltpersoner og virksomheter, der noen er rettet mot én brukergruppe, mens andre tjenester er rettet mot et bredt spekter av brukergrupper.

Mange statlige virksomheter har også sterke relasjoner til sine leverandører av produkter og tjenester. Leverandører av kontorrekvisita og lignende vil ikke inngå i en statlig virksomhets definisjon av egne brukere, men det finnes andre

⁵ Det er ikke åpenbart hva som defineres som egen virksomhet innen staten. Tallet viser til virksomheter som inngår i Statsforvaltningen (jf. FAFO-Rapport 537 "Den nye staten").

eksempler der grenseoppgangen kan være mer uklar. For eksempel har Barne-, ungdoms- og familieetaten mye direkte kontakt med både fosterforeldre og barnevernsinstitusjoner. Spørsmålet er om disse bør inngå i etatens definisjon av brukere, eller om man skal se på disse som leverandører? I Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)* ble følgende avgrensning gjort innen NAV:

”Brukerbegrepet anvendes i vesentlig grad om enkeltindivider som er i kontakt med forvaltningen fordi de skal ha, eller kan være interessert i å motta, ytelser eller tjenester. Velferdstjenestene har imidlertid også andre brukere som for eksempel arbeidsgivere. Andre grupper man samhandler med, for eksempel ulike behandlere eller kursarrangører, vil klassifiseres som leverandører eller samarbeidspartnere. Departementet la i høringsnotatet til grunn at brukerne er de som nyter godt av ytelser og tjenester, både enkeltpersoner og bedrifter, mens leverandører og samhandlingsparter faller utenfor.”

Det overnevnte illustrerer at det for mange statlige virksomheter kan være en utfordring å definere hvem som er etatens brukere. Vi vil ikke komme med noen anbefaling på definisjon, siden det må tilpasses den enkelte virksomhet. Vi vil imidlertid poengtere betydningen av å ha en klar og tydelig avklaring av hvem som er virksomhetens brukere. I tillegg er det viktig at dette kommuniseres, både internt og eksternt.

Det blir også benyttet ulike begreper for å betegne mottakerne av offentlige tjenester. Brukere, kunder, klienter, studenter, pasienter, publikum, innbyggere, medlemmer (i Folketrygden), er noen eksempler. Begrepet brukere kan dermed benyttes i videre og snevrere forstand. Vi følger i denne rapporten Brandtzæg og Møller (2004) sin avgrensning, og anser at brukerretting først og fremst angår:

Slutmottakere av offentlig gode (vare eller tjeneste), som ikke er kunder som kan vise sin misnøye ved å bytte leverandør.

Ut fra denne definisjonen begrenses brukerretting til de brukere som kun kan påvirke det offentlige tjenestetilbudet ved å fremme sine ønsker og påpeke forhold som kan forbedres. Vi avgrenser dermed brukerretting fra kunder som kan vise sin misnøye på en annen måte, nemlig gjennom å bytte leverandør. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at kundebegrepet også benyttes av mange offentlige virksomheter på tjenester der staten er eneste tjenesteyter. Disse inngår også i vår definisjon.

Dette innebærer en snevrere definisjon enn ”publikum”, ”borgere” og lignende. Vi utelukker i denne rapporten dessuten ulike typer forvaltningstjenester, hvor brukerne ikke er slutmottakere. I tillegg til denne avgrensningen har vi valgt å primært fokusere på individer som brukere, og i mindre grad næringslivet.

2.2 Brukerretting i offentlig sektor

Som nevnt har brukerretting vært et sentralt mål for utvikling av offentlige tjenester i mange år. Det er nevnt og understreket i en rekke offentlige dokumenter og utredninger. Brandtzæg og Møller (2004) gir imidlertid en mer overordnet og prinsipiell drøfting av begrepet. De presenterer en profesjons-

orientert modell og en brukerorientert modell for å synliggjøre muligheter og begrensninger i økt brukerorientering.

Her [i en brukerorientert modell] legges det vekt på at brukernes personlige kunnskaper om seg selv, egne behov, muligheter og begrensninger, er viktig å ta hensyn til for å utvikle et best mulig tjenestetilbud. Dette er en modell som er inspirert ut fra en markedssituasjon hvor fokus rettes mot brukerne, og hvor tjenesteyterne er avhengige av å produsere tjenester som brukerne vil ha på en effektiv måte.

Modellen står altså i kontrast til en profesjonsorientert modell, der en forutsetter at den profesjonelle yrkesutøveren har en kunnskap og innsikt på et område, som gir vedkommende profesjonell makt over klienten. Eksperten vet best hva klienten har behov for.

I St.meld. nr 14 (2002/2003), den såkalte SATS-meldingen, beskrives brukerretting slik:

Brukerretting av det offentlige tjenestetilbudet betyr å la behovene til de enkelte brukere og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som skal gis og hvordan de gis. [...] Offentlig sektor må fange opp dette [økt mangfold i samfunnet] gjennom å utforme tjenester som er bedre tilpasset den enkeltes ønsker og situasjon. Offentlig virksomhet er til for brukerne, og organiseringen må skje ut fra brukernes behov.

Regjeringen⁶ har i sitt fornyingsarbeid av velferdssamfunnet lagt særlig vekt på følgende fem prinsipper:

Brukerretting: Vi skal organisere det offentlige tilbudet slik at det møter folks behov, og gjør det enkelt for innbyggere og næringsliv å være i kontakt med det offentlige.

Åpenhet: Vi skal arbeide aktivt for å gi folk flest bedre kunnskap om og innsikt i offentlige aktiviteter, ressursbruk, kvalitet og resultater.

Effektivisering: Vi skal løse fellesskapsoppgavene mer effektivt for å frigjøre ressurser til prioriterte oppgaver.

Kvalitet: Vi skal sikre at det offentlige tilbudet har høy kvalitet, og at dette kan måles og følges opp systematisk.

Medvirkning: Vi skal legge opp til bred og konstruktiv medvirkning fra brukerne, de tilsatte og organisasjonene deres.

Alle disse sitatene har til felles en idé om at brukerne selv har kunnskap som bør tas hensyn til i tjenesteproduksjonen, enten ved direkte brukermedvirkning, eller ved at leverandøren innhenter informasjon fra brukeren som benyttes i utformingen av tjenestene. Brukermedvirkning i utformingen av tjenestene er altså

⁶ Innledning av statssekretær Wenche Lyngholm i FAD på Personallederkonferansen 6. september 2006.

én kanal for brukerretting, men brukernes behov kan også tas hensyn til uten at de medvirker direkte.

Brukerretting av tjenester kan skje ved å dimensjonere og utforme *standardiserte tjenester* i forhold til kunnskap om brukergruppers generelle behov og etterspørsel, eller det kan skje ved å *tilpasse tjenestene* etter den enkelte brukers individuelle behov. I offentlig sektor kan det ofte være aktuelt å skreddersy tjenester i førstelinjen *innenfor* en standard som er utformet av overordnet myndighet.

Individuell tilpasning av tjenester til den enkelte bruker må skje gjennom direkte dialog med den enkelte. Selve tjenesten leveres i dialog med brukeren, eller tilpasses som et resultat av denne dialogen. I dette tilfellet er med andre ord informasjonsinnhentingen og tjenestetilpasningen to sider av samme sak.

I offentlig tjenesteproduksjon kan det være nødvendig å la informasjon og medvirkning fra den enkelte bruker inngå som en føring på tilpasning av tjenestene, men der andre elementer, som lov, budsjettamme mv også gir viktige føringer. I det offentlige avhenger med andre ord graden av ”skreddersøm” av tjenester og brukervedvirkning av den enkelte medarbeiders/saksbehandlers beslutningsmyndighet (rom for skjønn) og mulighet til å prioritere ressurser, gitt rammene. Selv om disse faktorene kan være påvirket av den enkelte medarbeiders holdning (”serviceinnstilling”), må det finnes en organisasjon og kultur som oppmuntrer til individuell tilpasning, samt tilgjengelige systemer/metoder, dersom individuell tilpasning skal være et generelt trekk ved tjenesteproduksjonen.

Brukerretting av tjenestene kan videre skje på to nivåer: Ved at brukerne får innflytelse over det tilbudet de selv mottar, eller ved at de får innflytelse over et helhetlig tjenestetilbud. Det første dreier seg om brukervalg eller individuell tilpasning av tjenester og må nødvendigvis skje i direkte dialog med den enkelte bruker (såkalt skreddersøm). Det andre – at brukere får innflytelse over et helhetlig tjenestetilbud - kan skje gjennom brukerundersøkelser, brukerpaneler, brukerråd og lignende. Dette er egenskaper ved det vi kan kalle standardiserte tjenester.

I vår undersøkelse har vi begrenset oss til å se på brukere av konkrete tjenester og ikke innbyggernes påvirkningsmuligheter. Innbyggerundersøkelser og lignende kan være viktig for å påvirke politiske prosesser og utvikling av offentlig sektor, men ofte da på et mer overordnet nivå.

I privat sektor kan vi se ”brukerretting” som synonymt med markedstilpasning, kundebehandling eller kundepleie. Når det allerede eksisterer et marked for tjenester, vil etterspørselen (behovet) komme til uttrykk gjennom kundenes betalingsvillighet. Øker etterspørselen øker vanligvis prisen. Lønnsomheten øker og det investeres normalt i ny kapasitet eller nye virksomheter kommer inn i markedet. Synker etterspørselen får vi en reduksjon i lønnsomhet og tilbud.

For å utvikle eller videreutvikle nye tjenester, trenger imidlertid bedriftene kunnskap om kundenes behov – kollektivt eller individuelt, i dag og framover. Det er risikabelt for en bedrift å lansere en ny tjeneste uten å ha informasjon om

den potensielle etterspørselen, og i de tilfellene kundene etterspør ”skreddersøm”, er det helt nødvendig for bedriften å gjøre dette i direkte dialog med kunden.

Siden brukerne av offentlige tjenester sjelden betaler en markedspris får offentlige tjenestevirksomheter i mindre grad enn private direkte tilbakemeldning om brukernes behov og etterspørsel. Offentlig sektor har derfor et enda sterkere behov enn privat sektor for å skaffe seg kunnskap om brukernes behov fra andre informasjonskilder.

Innen offentlig sektor er imidlertid ”riktig kvalitet” også en sentral målestokk. I dette ligger en føring på at brukere av offentlig tjenester ofte ønsker mer og bedre tjenester, enn hva lov, budsjettammer og andre politiske føringer gir som rettesnor. Tjenestene har dessuten ofte et innslag av myndighetsutøvelse. I slike situasjoner er følgende to forhold viktig.

For det første bør tjenesteleverandøren informere om hva bruker kan forvente. Det kan gjøres både gjennom generell informasjon/brosjyrer og ved bruk av såkalte serviceerklæringer og/eller servicegarantier. For det andre må man i eventuelle brukerundersøkelser etc. kartlegge skille mellom i hvilken grad man oppfyller ”riktig kvalitet” og hvordan brukertilfredsheten er mer generelt.

Et annet aspekt som kan skille privat og offentlig sektor er oppsplittingen i bestiller- og utførerenheter. Bestiller er den som gjør vedtak om en tjeneste/ytelse, mens utfører er de som løpende utfører tjenesten/ytelsene. I noen tilfeller kan den offentlige virksomheten ha ansvar for begge funksjoner, men vi finner også mange eksempler på at utfører kan være private virksomheter og/eller en kombinasjon av private og offentlige virksomheter. Siden bestiller som regel har liten dialog med bruker, etter at vedtak er fattet, er det som regel utfører som får tilbakemelding fra bruker og/eller oppdager at bruker har endret sitt behov. Dialogen mellom utfører og bestiller er dermed viktig når en statlig virksomhet skal tilpasse sine tjenester til brukernes behov.

2.3 Kjennetegn ved offentlige tjenesteytere

Offentlige tjenesteytere har bredt spekter av oppgaver. Til forskjell fra privat sektor er imidlertid mange av tjenestene/ytelsene i større eller mindre grad knyttet til myndighetsutøvelse. Myndighetsutøvelse finner sted innenfor de områder der den statlige virksomheten er tildelt rettslig myndighet gjennom lov, forskrift eller annet gyldig kompetansegrunnlag. Eksempler på myndighetsutøvelse kan være påbud, tillatelser, økonomiske støtteordninger og/eller tjenester/ytelser som er hjemlet i lov/forskrift. Eksempler på tjenester som ikke er myndighetsutøvelse finner vi ikke minst innen kultur, som for eksempel bibliotek, museer, teater og lignende.

Det som kjennetegner myndighetsutøvelse er at den gir virksomheten en rett til å bestemme over andre uten at disse har gitt sitt samtykke. Når en tjenesteyter utøver myndighetsutøvelse gjelder blant annet Forvaltningsloven, Offentlighetsloven, Arkivloven og eventuelle andre særlover. De regulerer for eksempel hvordan et vedtak skal fattes og hvilken informasjon som skal gis søker/bruker. Muligheten til å drive brukerretting begrenses dermed av overnevnte føringer og

krav, sammenlignet med hva en virksomhet kan gjøre i forhold til oppgaver som ikke er myndighetsutøvelse.

Skille mellom hva som er myndighetsutøvelse og ikke, er imidlertid ikke alltid åpenbart. En del statlige virksomheter kan ha et bredt spekter av tjenester/ytelser, der noen er utvetydig myndighetsutøvelse, andre kan være i ”grenseland” mot rene tjenester, mens andre igjen kan være uten noen form for regulering gjennom lovverk. Det illustrerer at offentlige virksomheter i mange tilfeller står ovenfor større utfordringer i brukerreting av sine tjenester, enn hva private virksomheter gjør.

Offentlige virksomheter/etater leverer en rekke typer tjenester, og brukerreting vil ha ulik betydning for etaten, og i samfunnet som helhet, avhengig av noen sentrale kjennetegn. Vi ser følgende kjennetegn som særlig aktuelle:

Fra tjenester til ren myndighetsutøvelse

Tjenesteytere som også har som oppgave å utøve myndighet/kontroll, har et mer avgrenset rom for brukerreting enn de som kun skal levere tjenester. Et eksempel er behandling av søknad om oppholdstillatelse på den ene siden og et offentlig bibliotek på den andre siden.

Brukernes sårbarhet når de etterspør tjenesten

I de tilfeller brukerne søker hjelp i en sårbar situasjon, vil de ofte føle seg makteløse, og brukerreting i form av vennlighet og forståelse kan være viktigere enn ellers.

Viktigheten av tjenesten for brukernes velferd/livskvalitet

Selv om man er sårbar i den akutte situasjonen, trenger ikke tjenesten ha langsiktig innvirkning på brukerens livskvalitet. En operasjon for blindtarmbetennelse på den ene siden (kortsiktig) og tilpasning av et lavterskel arbeidsmarkedstiltak kan være eksempler på dette (langsiktig).

Viktigheten av brukerens motivasjon for tjenestens kvalitet

For noen tjenester er tjenestens kvalitet sterkt avhengig av at brukeren er motivert /yter egeninnsats, men for andre tjenester er det lite relevant. Eksempler er et attføringsløp på den ene siden og utbetaling av pensjon på den andre. Individuell brukermedvirkning er en måte for å bidra til motivasjon.

Brukerens forutsetninger for å ha kvalifiserte meninger om egne behov

Mange offentlige tjenester er rettet mot personer som ikke har kvalifiserte meninger om egne behov. Et eksempel er institusjonsomsorg for barn. I slike situasjoner er det naturlig og/eller pålagt at pårørende/verger representerer brukerne.

Flere av disse skillelinjene vil ofte følge hverandre eller være overlappende, men altså ikke nødvendigvis. I casestudien har vi valgt case som skiller seg fra

hverandre langs disse skillelinjene, for å gi eksempler på de ulike måtene brukerretting kan skje på.

3 Hva er god brukerretting for offentlige tjenesteytere?

3.1 Innledning

I dette oppdraget har vi tatt utgangspunkt i at brukerretting gjøres ved å rette oppmerksomheten mot virksomhetens brukere og deres behov. Brukerretting innebærer at virksomhetenes varer og/eller tjenester avspeiler brukernes samlede behov, og at utformingen av dem forsøkes tilpasset den enkeltes individuelle ønske.

Vi vil i dette kapitlet beskrive hva som er god brukerretting i offentlig tjenesteproduksjon. I drøfting nedenfor har vi gjort en skille mellom

- hvilke *betingelser* må være på plass for at en offentlig tjenesteyter kan brukerrete sine tjenester.
- hvilke *brukerrettingstiltak* kan bidra til at offentlig tjenester best tilpasses brukernes ulike ønsker og behov.

Førstnevnte punkt viser til hvilke betingelser som i større eller mindre grad må være på plass for at en offentlig tjenesteyter kan brukerrete sine tjenester. Vi tenker her for eksempel på organisasjonens kjennskap og bevissthet til formål og rammene for virksomheten, dens tjenester og brukerne, kunnskap om brukernes behov, måloppnåelse og evne til å tilpasse virksomheten til brukernes (endrede) behov. Dette er betingelser som først og fremst har betydning internt i virksomheten.

Det andre punktet viser til de konkrete brukerrettingstiltak som i større eller mindre grad legger premisser for en offentlig tjenesteyters samhandling med bruker. Vi tenker her blant annet på organisering av virksomheten og dens tjenester, informasjon/samhandling med brukerne i og utenfor virksomhetens lokaler, samt saksbehandlings-/arbeidsmetoder.

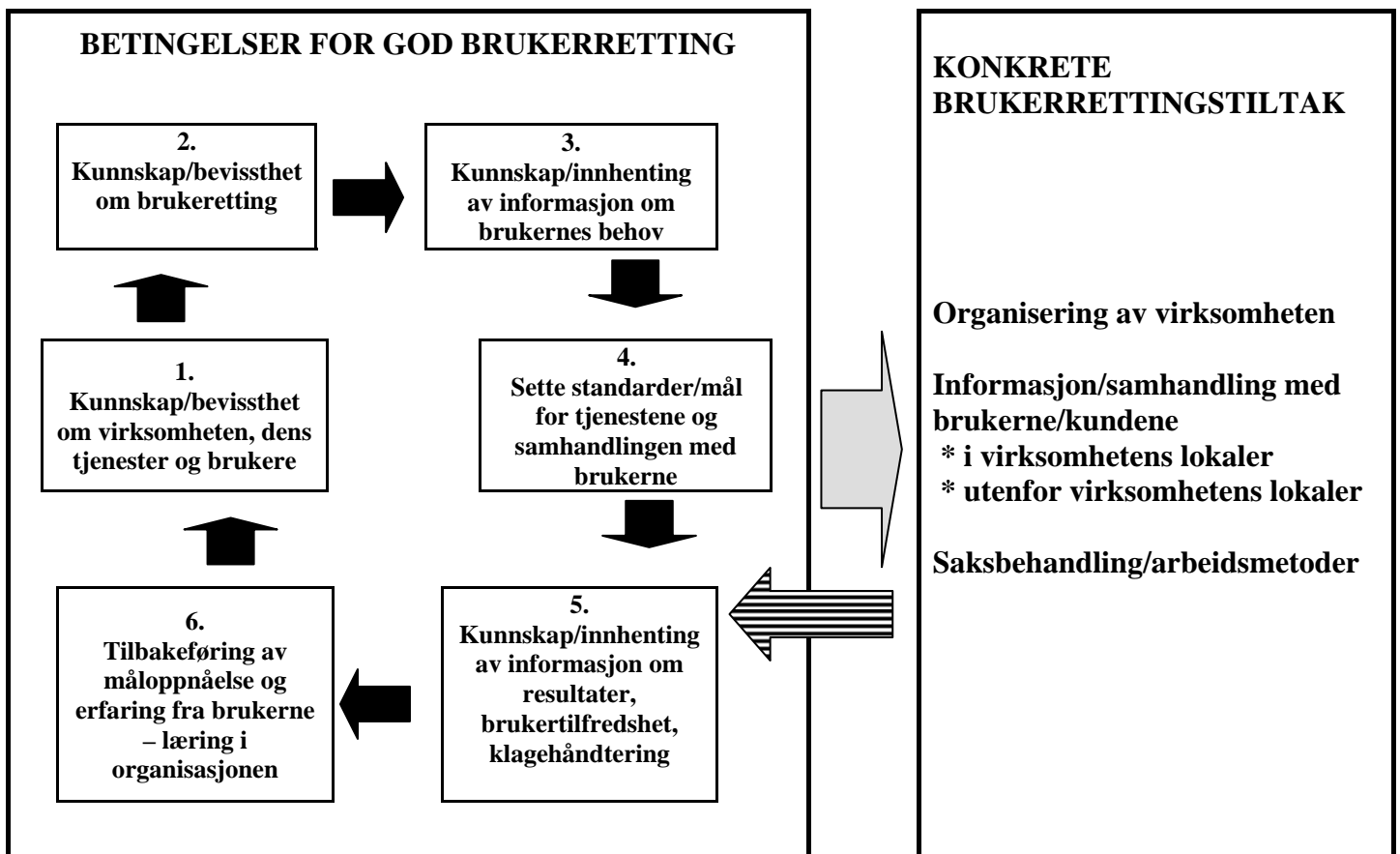
Vår tenkningen skiller dermed mellom interne betingelser for god brukerretting og konkrete brukerrettingstiltak. Ut fra vår forståelse er for eksempel ikke brukerundersøkelse ett brukerrettingstiltak, men en metode for å samle inn informasjon fra brukerne. Det er først når resultatet - gjennom konkrete tiltak - får

betydning for en tjeneste og/eller i brukers møte med tjenesteyter at en brukerretting har funnet sted.

Denne todelingen er viktig fordi den illustrerer at god brukerretting består av flere elementer. For eksempel vet vi at det i dag gjennomføres en rekke brukerundersøkelser og registreringer av tjenesteproduksjon, som ikke blir brukt av organisasjonen til videreutvikling, selv om de gir mye nyttig informasjon om tjenestene og brukers behov. Dette er ikke god brukerretting. Det er også eksempler på at virksomheter gjennomfører endringer i tjenestene eller i tjenesteyters møte med bruker, uten at tiltak er fundert på innsamlet materiale eller gode analyser. Det en virksomhet tror er god brukerretting kan dermed ha motsatt effekt, hvis forarbeidet er for dårlig. Dette er heller ikke god brukerretting. Det er først når konkrete tiltak springer ut fra godt arbeid gjennom interne aktiviteter og prosesser (se trinn 1 til 6 i Figur 3.1) at vi kan snakke om god brukerretting.

Vi kan oppsummere vår forståelse i følgende figur:

Figur 3.1 God brukerretting for offentlig tjenesteytere



Vi vil nedenfor drøfte Figur 3.1.

3.2 Betingelser for god brukerretting

I det følgende vil vi drøfte hvilke interne betingelser som i større eller mindre grad må være på plass for at en offentlig tjenesteyter kan brukerrete sine tjenester. Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er en grundig drøfting av alle aspekter som er

relevant for offentlig sektor, men en beskrivelse av de viktigste dimensjonene innen sektoren.

3.2.1 Kunnskap/bevissthet om virksomheten, dens tjenester og brukere

En betingelse for god brukerretting er at de ansatte har kunnskap og bevissthet om virksomheten, dens tjenester og brukere. Sentrale spørsmål som virksomheten må ha kjennskap til:

- Hvem er vi til for?
- Kunde-/brukersegmentering
- Hva er rammene (lover, forskrifter, etc.) for de tjenester som ytes av virksomheten

Denne forutsetningen står sentralt i mye av litteraturen innen feltet – særlig i de mer praktisk orienterte publikasjonene. I det danske sertifiseringssystemet EFQM Excellence⁷ er ett av vurderingskriteriene ”politikk og strategi”, som blant annet innbærer å avgrense virksomhetens markedssegmenter.

I en ”håndbok” for forbedring av tjenester utgitt av den canadiske institusjonen for ”Citizen-Centred Service” (ICCS, 2004), gir en oppskrift for initiativer for bedre service i 9 trinn. Det første trinnet er å identifisere interne og eksterne kunder, produkter og tjenester, samarbeidspartnere og interessenter (”stakeholders”).

Hvem er vi til for?

Som illustrert i avsnitt 2.1 har offentlige virksomheter som oftest et sett av brukere, både enkeltpersoner, private virksomheter og offentlige virksomheter. Det å definere virksomhetens ulike brukergrupper og skape en bevissthet om dette internt og eksternt, er viktig for å kunne brukerrete sine tjenester.

Kunde-/brukersegmentering

Mange offentlige virksomhetene har et bredt spekter av tjenester som skal dekke ulike behov, hvilket betyr at en virksomhet ofte kan ha flere kunde-/brukergrupper, for eksempel både enkeltpersoner og virksomheter. Også for enkelttjenester kan det være en stor spredning blant brukerne. I tillegg til skille mellom enkeltpersoner og virksomheter, kan det derfor være aktuelt å segmentere ytterligere - for eksempel mellom store og små virksomheter. Siden god brukerretting forutsetter at virksomheten og dens ansatte har et bevisst forhold til brukernes behov, er en segmentering av brukere i de fleste tilfeller svært viktig.

Rammer for tjenestene som ytes av virksomheten (lover, forskrifter, etc.)

Alle offentlige virksomheter har rammer for sine tjenester. Det kan være gjennom lover, forskrifter, rundskriv og/eller vedtekter og lignende. I tillegg gir ansvarlig departementer føringer gjennom f.eks årlige tildelingsbrev og sine fagavdelinger. Kunnskap om rammene er viktig som basis for en virksomhets mulighet til å

⁷ En kvalitetsstandard for sertifisering/godkjenning av offentlige virksomheter, se SCKK (2003)

gjennomføre god brukerretting. Ikke minst er det viktig å legge til rette for at rammene som er gitt blir fulgt.

3.2.2 Kunnskap/bevissthet om brukerretting

Utover kunnskap om virksomheten, dens tjenester og brukere må virksomheten ha kunnskap og bevissthet om hva som ligger i god brukerretting. Vi vil trekke frem følgende tre spørsmål:

- Hva betyr brukerretting innenfor de aktuelle tjenestene
- De ansattes forståelse av brukerretting og brukerservice
- Ledelse- og organisasjonskultur

Hva betyr brukerretting innenfor de aktuelle tjenestene

En forståelse av hvem brukerne er, er en selvsagt forutsetning for å møte brukernes behov. En bevissthet om hvilke tjenester man leverer er særlig viktig fordi mange offentlige tjenesteytere er myndighetsutøvere, og alle har budsjettbegrensninger, noe som gjør at ikke alt kan tilpasses brukernes subjektive behov. Innenfor disse begrensningene kan man likevel brukerrete tjenestene i mange forstand. Dersom tjenesten innebærer mye myndighetsutøvelse, er god og lett tilgjengelig informasjon til brukerne om lover, regler og vilkår viktig. Kunnskapen om egne tjenester og brukere handler dermed om å plassere sin egen organisasjon og ytelser langs de dimensjonene vi omtalte i avsnitt 2.3.

De ansattes forståelse av brukerretting og brukerservice

De ansattes forståelse av brukerretting og praktisering av brukerservice må være innenfor de rammer som gjelder for virksomheten og dens tjenester. I offentlig sektor står blant annet likebehandling og etterlevelse av lovverk sterkt. En fare ved manglende bevissthet om dette kan være at saksbehandler går for langt i å tilfredsstille den enkelte brukers behov og ønsker, ved å gå på tvers av lover og interne retningslinjer. De ansattes forståelse av hva som ligger i brukerservice innenfor de ulike tjenestene står dermed sentralt.

Ledelse- og organisasjonskultur

Det holder imidlertid ikke å ha kunnskap om brukernes behov og egne tjenester. Ledelsen må ha evne og vilje til å faktisk utnytte kunnskapen i tjenesteproduksjonen. Svært mange offentlige virksomheter gjennomfører i dag brukerundersøkelser. Disse *kan* ha en funksjon i seg selv, ved at de skaper en bevissthet og motivasjon blant medarbeiderne. Denne effekten vil imidlertid være begrenset. Kontinuerlig ”evne og vilje” får en organisasjon gjennom å satse på ledelse, organisasjonskultur, systemer og rutiner.

Viljen til å brukerrete tjenestene må være forankret i og kommuniseres fra ledelsen. Kommunikasjonen må være konsistent. Ledelsen må sørge for å utvikle kulturen i hele organisasjonen, med sikte på å utvikle serviceinnstilling i alle ledd. Kunnskap som er ervervet, må kanaliseres til de ledd som kan utnytte den i tjenesteproduksjonen.

Organisasjonskultur kan på en uformell måte bidra til å forankre kanalene og tiltakene for brukerretting i organisasjonen, slik at et brukerperspektiv faktisk

kommer til uttrykk i tjenesteproduksjonen, uavhengig av den enkelte leder. Formelle strukturer som ansvarsfordeling, organisasjonsstruktur, incentiver, rutiner, systemer og arbeidsverktøy virker i samme retning og må være konsistent i forhold til mål om brukerreting.

3.2.3 Kunnskap/innhenting av informasjon om brukernes behov

Tjenesteytere i privat sektor søker å få kunnskap om betalingsvilligheten for nye tjenester og videreutvikling av eksisterende tjenester, ved hjelp av ulike former for kunde- og markedskontakt. Markedsundersøkelser, fokusgrupper, systemer for individuell kundebehandling og systematisering av henvendelser er eksempler på slike metoder. En del av disse metodene er også relevante for offentlige virksomheter.

Informasjonsinnhenting kan skje ved en rekke metoder, både kvantitative og kvalitative. Metodene kan i hovedsak knyttes opp mot følgende seks tilnærminger

- Behovskartlegginger basert på egne registre og/eller andres registre
- Kvantitative behovsundersøkelser hos brukere
- Kvalitative behovsundersøkelser ovenfor brukere
- Brukerråd el.l.
- Systematisering av henvendelser fra publikum
- Systemer for tilbakemeldinger fra medarbeidere

Formålet med informasjonsinnhenting i et brukerretingsperspektiv er å få kunnskap om brukernes behov. Kvalitetskravene til slike metoder er i prinsippet mange av de samme som for brukerundersøkelser. Et grunnleggende krav er at man velger opplegg ut fra formålet med informasjonsinnhenting, og at man hele veien har en bevissthet om hva man undersøker og hvordan informasjonen kan tolkes. I punkt 3.2.7 har vi beskrevet mer inngående krav til behovs- og brukerundersøkelser.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon ”viser at noe under halvparten (45,4 prosent) av de innsendte brukerundersøkelsene har innhentet informasjon om brukernes behov. Ved at brukerundersøkelsene bare delvis gir innsikt i hva som er brukernes behov, fungerer de i begrenset grad som et verktøy for brukerreting av offentlige tjenester” (Dokument nr. 3:3 (2006-2007).

Behovskartlegginger basert på egne registre og/eller andres registre

Med utgangspunkt i de enkelte tjenestene vil det i forbindelse med god brukerreting være viktig å identifisere brukernes behov i dag, og i tiden fremover. For eksempel vil det ved økende arbeidsledighet være behov for flere og andre tjenester i NAV, enn i perioder da arbeidsledigheten synker. Et annet eksempel er i UDI, der konflikter i andre deler av verden og/eller endrede lover for innvandring i våre naboland, kan bety mye for hvem og hvor mange asylsøkere som kommer til Norge. Analyser av ”objektive kriterier” i omgivelsene, for å få et bilde av brukernes behov for tjenester, kan dermed være viktig.

Registrering og analyser av nøkkeltall over tjenesteproduksjonen vil for mange virksomheter også være viktig. Både tilbuds- og etterspørselsendringer over tid

kan, og bør, påvirke innhold og dimensjonering av konkrete tjenester/ytelser. For eksempel kan virksomhetene med ujevne mellomrom ha introdusert nye tjenester eller endret innholdet i en tjeneste, for eksempel på grunn av ny teknologi eller endringer av lov/forskrifter. Brukers behov og ønsker kan også endres over tid, for eksempel på grunn av endringer i samfunnet. Måling av tjenesteproduksjonen kan derfor i mange tilfeller være viktig som grunnlag for å gjøre justeringer/endringer av ressursinnsats, ansatterokkeringer, nyansettelser, opplæringstiltak, el.l.

Et annet forhold som en offentlig virksomhet bør være oppmerksom på er variasjoner gjennom året. For eksempel er det stort press hos Skatteetaten når selvangivelsen skal leveres og når skattekortet sendes ut, mens Lånekassen har flest henvendelser ved skolestart. Registrering og analyse av den løpende kontakten med brukerne kan dermed også være viktig for å brukerrete virksomheten.

Kvantitative behovsundersøkelser hos brukere

I tillegg til å gjøre analyser basert på registre kan en virksomhet innhente kunnskap om brukers behov gjennom egne kvantitative behovsundersøkelser. Enten ved å gjennomføre undersøkelser som kun har til hensikt å avdekke behov og ønsker hos (evt. potensielle) brukere, eller som en del av en brukerundersøkelse der formålet både er å kartlegge erfaringer og behov. I punkt 3.2.7 har vi beskrevet mer inngående krav til kvantitative behovsundersøkelser.

Kvalitative behovsundersøkelser ovenfor brukere

I tillegg til kvantitative behovsundersøkelser kan kvalitative tilnærminger ovenfor brukerne benyttes. Dybdeintervjuer og fokusgrupper kan gi gode innspill om brukernes erfaringer og behov, selv om slike metoder ikke er representative. Man kan enten samle en gruppe brukere som et engangsfenomen eller benytte samme gruppe brukere over en lengre tidsperiode. Dette er kvalitative brukerundersøkelser som gir annen/supplerende kunnskap enn kvantitativ undersøkelser.

Brukerråd el.l.

I mange offentlige virksomheter har man også opprettet egne brukerråd el.l., som består av representanter for brukerne. For eksempel har hver Hjelpemiddelsentral i Arbeids- og velferdsetaten egne brukerråd/gruppe med medlemmer utnevnt av de funksjonshemmedes organisasjoner. Også i andre offentlig virksomheter finner vi brukerråd som deltar i diskusjoner om forhold ved virksomheten og dens tjenester. I noen tilfeller kan anvendelsen av brukerråd være ad-hoc preget, som for eksempel ved større endringer av organisasjonen og/eller tjenester, mens det i andre er vanlig med regelmessige møter i rådet.

Systematisering av henvendelser fra publikum

I privat sektor har systematisering av ”inngående henvendelser” blitt mer og mer vanlig, som et grunnlag for å segmentere kundegrnlaget, og tilpasse sine tjenester. Dette skjer ofte ved hjelp av callsentre og oppbygging av kundedatabaser. I offentlig sektor registreres ofte mye informasjon om brukerne ved henvendelser, men det er i liten grad benyttet registrering av informasjon som direkte er knyttet til behov, og informasjonen brukes i liten grad for å differensiere

tjenestetilbudet. En bevisst systematisering av henvendelser fra publikum kan nok med fordel anvendes i betydelig større grad av offentlig sektor i tiden fremover, enn hva situasjonen er i dag.

Systemer for tilbakemeldinger fra medarbeidere

Systemer for tilbakemeldinger fra medarbeidere og/eller direkte markedskontakt blant beslutningstakere er metoder som etter vår kunnskap benyttes i begrenset grad i offentlig sektor. Det er ofte slik at det er overordnede instanser som jobber med utvikling av tjenestene. Disse har gjerne lite direkte brukerkontakt. Samarbeid på tvers kan dermed være svært viktig. Konkrete virkemidler kan være hospitering eller rulling av ansatte.

3.2.4 Sette standarder/mål for tjenestene og samhandlingen med brukerne

Basert på kunnskap om tjenestene og brukernes behov må virksomheten sette målbare standarder og/eller mål for sine tjenester. Vi tenker her både på standarder/mål

- for samhandlingen med brukerne (saksbehandlingstider, informasjon, ventetider, antall klager, etc.)
- for kvalitet på tjenestene / likebehandling

Dette arbeidet må sees i sammenheng med virksomhetens kunnskap og bevissthet om dens tjenester og brukere, muligheter for brukerretting og kunnskap om brukernes behov. Et viktig kriterium ved standarder og mål er at de er målbare, dvs. at virksomheten gjennom egne registre og/eller målinger kan rapportere i forhold til måloppnåelse.

Sette standarder/mål for samhandlingen med brukerne (saksbehandlingstider, informasjon, ventetider, antall klager, etc.)

Utover målsettinger for kvalitet på tjenestene må virksomheten sette standarder/mål for samhandlingen med brukerne. For eksempel i forhold til saksbehandlingstider, informasjon, ventetider, antall klager og lignende. Noen mål kan være gitt i lover (forvaltningsloven eller særlover), mens andre må utvikles av virksomheten selv.

Sette standarder/mål for kvalitet på tjenestene / likebehandling

Rammene for alle offentlige virksomheter er nedfelt i krav og føringer gitt gjennom blant annet lover og forskrifter. Noen kan være klare pålegg, mens andre kan gi betydelig rom for skjønn. Noen ganger har ansvarlig instans gitt klare føringer på skjønnsutøvelsen, mens det i andre tilfeller gis et stort tolkningsrom for den enkelte virksomhet. Den enkelte virksomhet vil gjennom retningslinjer og føringer kunne sette mål/standarder for kvaliteten på tjenestene.

Innen offentlig sektor finner vi også ofte mål på flere nivåer. Noen mål er relevant på *individnivå*, for eksempel mål på saksbehandlingstider. Her er ambisjonen at hver enkelt sak skal behandles innen fristen. Andre mål er kun relevant på *system/aggregert nivå*. En illustrasjon på sistnevnte kan være å ha en målsetting om at for eksempel 80 prosent av sakene skal håndteres av virksomhetens

kundesenter, mens resten skal behandles av saksbehandlere med spisskompetanse. I møte med den enkelte bruker vil dette målet ikke være relevant, siden vedkommendes behov må vurderes individuelt. Som et aggregert mål vil den imidlertid over en tidsperiode gi indikasjoner om endringsbehov, for eksempel tiltak som omrokeringer av ansatte eller kompetanseheving hos ansatte i kundesenteret.

Det viktigste når man setter standarder/mål for tjenesten og samhandlingen med bruker, er at disse er målbare – for eksempel gjennom brukerundersøkelser eller annen form for informasjonsinnhenting. I tillegg må man ha klart for seg hva man måler og hvilke aktører/prosesser som berøres av hvert enkelt mål/standard.

Det å sette en ambisjon handler imidlertid også om å prioritere innsatsområder, etter viktighet for brukerne. Mål og standarder bør derfor være ambisiøse – være noe å strekke seg etter. Men samtidig bør de som hovedregel være realistiske. I tillegg til at standardene/målene bør kommuniseres til brukerne, og dermed skape forventninger som bør kunne innfris, kan urealistiske mål skape frustrasjon hos både brukere, ansatte og politikere/departement.

3.2.5 Kunnskap/innhenting av informasjon om resultater, brukertilfredshet og klagehåndtering

Måling av resultater kan skje gjennom ny informasjonsinnhenting på ulike måter, følgende tilnærminger kan være aktuelle.

- Rapportering av samhandlingen med bruker (saksbehandlingstider, informasjon, ventetider, antall klager, etc.)
- Kvantitative brukerundersøkelser
- Kvalitative tilnærminger ovenfor brukere
- Klagehåndtering
- Måling av kvalitet på tjenestene

Et grunnleggende kvalitetskrav til overnevnte metoder er at man velger opplegg ut fra formålet med informasjonsinnhenting, og at man hele veien har en bevissthet om hva man undersøker og hvordan informasjonen kan tolkes. I punkt 3.2.7 har vi beskrevet mer inngående krav til behovs og brukerundersøkelser, mens vi nedenfor kort illustrerer de ulike tilnærmingene.

Rapportering av samhandlingen med bruker (saksbehandlingstider, informasjon, ventetider, antall klager, etc.)

I mange virksomheter er det ofte, med utgangspunkt i saksbehandlersystemet, IT-systemer knyttet til telefoni og hjemmeside, lagt til rette for å innhente informasjon over samhandlingen med bruker. Innsamlet materiale kan være utgangspunkt til å utvikle indikatorer på for eksempel saksbehandlingstider, ventetider og antall klager.

Kvantitative brukerundersøkelser

Den vanligste formen for å måle resultater er gjennom ulike former for kvantitative brukerundersøkelser. Brukerundersøkelser kan gi svar på

måloppnåelse for både kvalitet for tjenestene og for samhandlingen med brukerne. I kapittel 6 har vi beskrevet nærmere anvendelsen av brukerundersøkelser.

Kvalitative tilnærminger ovenfor brukere

I tillegg til kvantitative brukerundersøkelser kan kvalitative tilnærminger ovenfor brukerne benyttes. Dybdeintervjuer, fokusgrupper og brukerpanel kan gi gode innspill om brukernes erfaringer, selv om slike metoder ikke er representative. Man kan samle en gruppe brukere, enten som et engangsfenomen eller ved å benytte de samme brukerne over en lengre tidsperiode. Dette er kvalitative brukerundersøkelser som gir annen/supplerende kunnskap enn kvantitativ undersøkelse. Disse tilnærmingene kan for eksempel brukes i utvikling av nye tjenester eller bidra i forhold til arbeidet med å gjennomføre kvantitative brukerundersøkelser, for eksempel under planleggingen, under tolkningen av resultater og/eller i forbindelse med utvikling av nye tiltak.

Klagehåndtering

Statlige virksomheter kan få mange typer klager og henvendelser fra brukerne. Det kan være formålstjenelig å dele klagen/henvendelsene i tre typer: Klager/henvendelser knyttet til:

- A. Selve vedtaket (gitt blant annet i føringer i lover/forskrifter)
- B. Innholdet i en konkret tjeneste/ytelse, for eksempel at man ikke får de ytelsene som følger av et tidligere vedtak
- C. Dialogen/samhandlingen med den enkelte bruker

De to førstnevnte former for klager er regulert i forvaltningsloven og eventuelle særlover, og kan gi staten erstatningsansvar. Dette er ikke like aktuelt for den sistnevnte klage typen.

Hvis klagen er knyttet til et vedtak er det vanlig prosedyre at klagen først sendes tilbake til instansen som utferdiget vedtak. De kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Hvis de ikke endrer vedtaket, og vedkommende fortsatt ønsker å klage, involveres en overordnet instans. For eksempel er det Utlendingsnemnda (UNE) som behandler alle klager på vedtak fra UDI, mens det i Vegvesenet er direktoratet som behandler klager på vedtak fattet hos trafikkstasjonen. Fylkesmannen og/eller departement kan i mange tilfeller også være klageinstans før klagesaken eventuelt overføres til rettsapparatet.

Brukere kan også klage eller ha synspunkter på innholdet i en konkret tjeneste/ytelse. På et sykehus kan, i tillegg til de faglig ansatte, også sykehuset verneombud eller liknende være mottakere for slike henvendelser. Endel sykehus kan også ha "pasientvenner" eller lignende. Er det formelle klager innen et sykehus kan de rettes til Pasientombudet, som administreres av Sosial- og helsedirektoratet. Også for andre offentlige virksomheter eksisterer liknende ordninger. Andre formelle klageinstanser kan være Fylkesmannen og/eller departement, før klagesaken overføres til rettsapparatet.

Klager/henvendelser som gjelder innholdet i dialogen/samhandlingen med bruker, for eksempel om saksbehandler var uhøflig, at lokalet var møkkete eller hadde

dårlig skilting, rettes som hovedregel direkte til den enkelte virksomhet. Slike klager/henvendelser vil i de fleste tilfeller ikke være av formell art, og gir dermed ikke virksomheten noe erstatningsansvar. Det er derfor heller ikke vanlig at formell klageinstans involveres, siden de vil avvise klager der vilkårene for å klage i forvaltningsloven ikke oppfylles.

Alle offentlige virksomheter må være bevisst sin klagehåndtering, både når det gjelder hvilke ”typer” klager/henvendelser de får og hvilke interne og eksterne instanser som er involvert. En systematisk håndtering og registrering av klager og henvendelser er viktig, siden disse kan være viktige kilder til å identifisere forbedringspunkter. Dialogen med de eksterne klageinstansene er også viktig.

Måling av kvalitet på tjenestene

Det er flere måter som en virksomheten kan måle kvaliteten på sine tjenester uten direkte kontakt med brukere. En mulighet kan være gjennom stikkprøver. For eksempel ved å ta en gjennomgang av konkrete vedtak for å undersøke om lover/forskrifter/retningslinjer følges. Håndtering av asylsøknader hos UDI eller tildeling av uføretrygd av Arbeids- og velferdsetaten kan være eksempler på tjenester som egner seg for stikkprøver.

I andre situasjoner kan feilprosent og lignende være mål på kvaliteten. Dette finner vi for eksempel innen sykehussektoren, der de fleste aktiviteter blir registrert og rapportert – inkludert eventuelle avvik/feil fra riktig prosedyre.

3.2.6 Tilbakeføring av måloppnåelse og erfaring fra brukerne – læring i organisasjonen

Det er fullt mulig å måle så vel brukerbehov som resultater uten at det fører til endringer. Mange brukerundersøkelser gjennomføres på denne måten. Vi anser at følgende aspekter er viktig for å sikre tilbakeføring av måloppnåelse og erfaring fra brukerne, dvs. skape en lærende organisasjon:

- Analyser av resultater, brukertilfredshet, klagehåndtering - Avviksanalyse
- Åpenhet og offentliggjøring om måloppnåelse og erfaring fra brukerne
- Rutiner og systemer for tilbakeføring av måloppnåelse og erfaring fra brukerne til ledelsen
- Korrigerende tiltak / utviklingsarbeid
- Forankring

Analyser av resultater, brukertilfredshet, klagehåndtering – Avviksanalyse

Som drøftet overfor er det viktig at de standarder og mål som er blitt satt på kvalitet og samhandlingen med bruker er målbare. I arbeidet med å brukerrete tjenestene må innsamlet materiale gjennom registre og undersøkelser sammenstilles i forhold til nedfelte indikatorer. En viktig målestokk er å identifisere avvik, enten fra nedfelte mål eller ved å se på utvikling over tid. Avviksanalysen vil gi signaler om hvor forbedringspotensialet er størst.

Åpenhet og offentliggjøring om måloppnåelse og erfaring fra brukerne

I offentlig sektor er det et større krav til åpenhet rundt måloppnåelse og erfaring fra brukerne, enn i privat sektor. I tillegg til at offentlighetsloven stiller strenge krav til hva som kan unntas offentlighet, er det et viktig prinsipp at innbyggerne/media/politikere skal kunne få innblikk i hvordan offentlige virksomheter utfører sine oppgaver. Det forventes derfor at offentlige virksomheter skal offentliggjøre resultater fra brukerundersøkelser, måloppnåelse og lignende.

Rutiner og systemer for tilbakeføring av måloppnåelse og erfaring fra brukerne til ledelsen

Selv om virksomheten samler inn informasjon og analyserer dette opp mot nedfelte standarder/mål, er ikke dette nok for å brukerrete tjenester. Virksomheten må ha rutiner og systemer for tilbakeføring av måloppnåelse og erfaring fra brukerne til ledelsen. Vi tenker her for eksempel på at resultatene fra gjennomførte brukerundersøkelser behandles i ledergruppen, at de ansatte er kjent med hvem og hvordan erfaringer med brukerne skal rapporteres, at virksomheten har lagt til rette for kommunikasjon på tvers av avdelinger, osv.

Korrigerende tiltak / utviklingsarbeid

I tillegg til at ledelsen får kunnskap om måloppnåelse må det være en evne og vilje i organisasjonen til å gjøre korrigerende tiltak og/eller sette i gang utviklingsarbeid. Forutsetninger for dette kan for eksempel være delegering av myndighet til personer som kan iverksette endringer, synliggjøring av dette er viktig for organisasjonen og bruk av ulike former for incentiver.

Forankring

For å kunne få til endringer er forankring hos ledelsen og organisasjonen sentralt. Litteraturen om læring i organisasjoner er omfangsrik. Sterkt forenklet kan vi si at forskere innenfor organisasjonslæring legger ulik vekt på kulturelle forutsetninger (ledelse, holdninger, klima for læring, ledelseskultur mv) og strukturelle forutsetninger (systemer, rutiner, ansvarsfordeling) for læring.

3.2.7 Brukerundersøkelser

En stor del av litteraturen om brukerreting handler om ulike metoder for informasjonsinnhenting, hvor brukerundersøkelser er den vanligste metoden. Dessuten får benchmarking ved hjelp av brukerundersøkelser en del oppmerksomhet. Vi vil understreke at det å gjennomføre brukerundersøkelser ikke i seg selv er brukerreting, men at det å få god kjennskap til brukernes behov og måle resultater er en av flere betingelser for god brukerreting (se kapittel 3.2.3).

Et sentralt spørsmål er hvem som gjennomfører informasjonsinnhenting. Noe av arbeidet vil det som regel være naturlig å legge til egne ansatte, siden en del av indikatorene knyttet til både kvalitet og samhandlingen med bruker tar utgangspunkt i virksomhetens egne registre (for eksempel saksbehandlingstider, feilprosent og lignende). I større organisasjoner kan det imidlertid være aktuelt å legge ansvaret til egne internkontrollseksjoner eller staber. Innhenting av brukererfaringer kan imidlertid også i mange tilfeller helt eller delvis legges til

eksterne. I tillegg til at eksterne kan ha bedre kunnskap om gjennomføring og bearbeiding av innsamlet materiale, vil de gi en større legitimitet til resultatene, enn hva interne undersøkelser vil kunne gjøre.

I dette avsnittet sammenfatter vi litteraturens omtale av kvalitetskriterier for brukerundersøkelser, samt evalueringer av ulike brukerundersøkelser i offentlig sektor.

Kvalitetskriterier

Selv om litteraturen som nevnt først og fremst omtaler brukerundersøkelser, kan en del av det følgende anses å gjelde alle metoder for innhenting av subjektiv informasjon fra brukerne.

Med betegnelsen brukerundersøkelse tenker man oftest på kvantitative undersøkelser, som skal gi representativ kunnskap om en definert brukergruppe i forhold til en relevant problemstilling. Dersom en brukerundersøkelse skal gi slik kunnskap, må den følge visse vitenskapelige kriterier. En undersøkelse som ikke gjør det, kan riktignok også være til nytte, ved å skape motivasjon blant medarbeiderne, men har liten anvendelighet som beslutningsgrunnlag.

Samuelsen og Silseth (2003) setter opp en del kvalitetskrav til brukerundersøkelser:

- En klar presisering av problemstilling og formål. Dette reduserer muligheten for feilaktig bruk av resultatene, og har viktige implikasjoner for de videre valg man gjør for undersøkelsen.
- Valg av undersøkelsesopplegg (design). Avhengig av problemstillingen kan man velge et tverrsnittsdesign eller et kausalt design (f eks ved hjelp av tidsserier – ”før- og etter-målinger”).
- Måling og operasjonalisering. Et viktig råd er å måle ikke-observerbare variabler (f eks serviceinnstilling) ved hjelp av flere spørsmål, og lage indekser. Man må imidlertid passe på at man ikke blander årsakene til et begrep og begrepet selv i en slik indeks. Spørsmålsformuleringene og svaralternativene må være presise, og man må ikke spørre om mer enn en ting i samme spørsmål. Spørsmålsformuleringene må videre velges ut fra om man skal sammenlikne på tvers av tjenester eller ikke – man må altså velge mellom standardisering eller lokal tilpasning. Man kan også tilpasse lokalt innenfor et standardisert opplegg.
- Datainnsamlingsmetode. Her behandler Samuelsen og Silseth (2003) så vel kvantitative som kvalitative metoder. Formålet med undersøkelsen er sentralt for dette valget – ønsker man å kunne generalisere eller å gå i dybden på enkelte temaer. Vi har valgt å ikke bruke begrepet brukerundersøkelser om kvalitative opplegg.
- Utvalg. Hvem er brukerne? Hvem bør en spørre dersom brukerne selv ikke er i stand til å svare? En bevissthet om dette er viktig for tolkningen av resultatene. Videre må man velge mellom sannsynlighetsutvalg og andre typer utvalg. Det påvirker muligheten til å generalisere.
- Analysemetoder. Her er det mange valg, det viktigste er kanskje at analyseteknikkene står i forhold til formålet med undersøkelsen og at man dokumenterer valgene godt. Igjen bør man analysere samvariasjon mellom kvalitetsspørsmål og samlet brukertilfredshet for å beregne hva

som er viktig for brukerne. Det er problematisk å be brukerne selv vurdere hva som er viktig for kvalitet, man bør legge opp undersøkelsen slik at man kan måle dette indirekte i dataanalysen. Dette er særlig viktig når formålet med undersøkelsen er å belyse brukernes *behov*.

- Rapportering. Man bør dokumentere alle avgrensninger og valg (over), og ikke tolke resultatene utover det datagrunnlaget gir mulighet for.

I hovedsak samsvarer dette med de kriteriene som framheves i den internasjonale litteraturen om metoder for brukerundersøkelser. Kriteriene kan formuleres på forskjellige måter, og vektleggingen kan være noe ulik, avhengig av hvilke typer brukerundersøkelser man omtaler (se for eksempel Rolland, 2005).

Dersom formålet med undersøkelsen er at resultatene skal omsettes i handlinger for å øke tilfredsheten, legger Rolland (2005) særlig vekt på følgende krav: "Hvis total tilfredshet er summen av tilfredshet med detaljer, er det avgjørende å vite hvor viktige hver av disse detaljene er for brukeren, slik at leverandøren prioriterer riktig ved forsøk på å forbedre tilfredsheten. Hvis det måles både helhet og detaljer blir det viktig å vite hva som er årsaker og virkninger, hva inngår i definisjonen av tilfredshet (virkning) og hva er årsaken til det (driverne).

Kriteriene forutsetter at man formulerer spørsmålene slik at den nevnte analysen er mulig, og at man har en godt fundert modell som definerer årsaker og virkninger.

Anvendelse av brukerundersøkelser

Som vi har understreket tidligere, er ikke brukerundersøkelser synonymt med brukerrretting. Det avgjørende er hvordan informasjonen benyttes. Dette har to implikasjoner: For det første bør undersøkelsen designes ut fra et identifisert formål. For det andre avhenger bruken til syvende og sist av andre organisatoriske forhold, for eksempel ledelseskultur, evne til læring mv.

Brantzæg og Møller (2004) skiller mellom 4 anvendelsesformer (mer eller mindre rendyrket):

- Et *instrumentelt læringsinstrument*. De antar at dette er den vanligste anvendelsen. Brukerundersøkelser fungerer som et måleinstrument for intern styring av de ulike tjenestene. De kan føre til konkrete tiltak.
- Et *instrumentelt prioriteringsinstrument*. Undersøkelsene er gjenstand for politisk behandling som et grunnlag for prioritering av ressurser. Konsekvensen kan bli belønning eller utjevning (dårlige resultater tolkes som et tegn på behov for mer ressurser).
- Et *symbolsk læringsinstrument*. Formålet er å forbedre tjenestetilbudet, men får ingen reell betydning. Undersøkelsen har en tendens til å bli tolket i retning av faglige eller politiske interesser, og dermed legitimere allerede fattede beslutninger.
- Et *symbolsk prioriteringsinstrument*. Tilsvarende den forrige formen, men hvor det er politiske og ikke interne prioriteringer som berøres.

Det er bare den første anvendelsesmåten som kan bidra til brukerrretting.

Norske brukerundersøkelser

Rolland (2005) har gjennomført en utredning om brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor. Her beskrives opplegget for en del undersøkelser i Norge:

- TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse
- KS' effektiviseringsnettverk
- Læringssenterets Elevelinpektørene
- Gallup/NIFU StudMag
- PasOpp (pasientopplevelser)
- Aetats og Trygdeetatens undersøkelser
- Skattedirektoratet

Han vurderer hvorvidt de landsomfattende undersøkelsene tilfredsstillende kvalitetskravene for slike undersøkelser (se forrige avsnitt), og konkluderer med at ingen av de norske synes å oppfylle alle fagfeltets krav til kvalitet.

Rolland m.fl. (2004) gjennomførte en evaluering av *kommunale* brukerundersøkelser. Når det gjelder metodeaspektet i undersøkelsene, konkluderer de med at kvaliteten er varierende, og som regel ikke svært god. De peker blant annet på problemer knyttet til operasjonalisering, utvalgsprosedyrer og analysemetode-/rapporteringsform.

Internasjonale erfaringer med brukerundersøkelser

I Rolland (2005) blir følgende internasjonale erfaringer omtalt og vurdert ganske grundig:

- The People's Panel i Storbritannia, som ble benyttet i 1999-2002, blir vurdert å ha flere metodiske svakheter. Blant annet er det klare svakheter knyttet til utvalgets representativitet.
- Citizens First & The Common Measurement Tool i Canada, som blir gjenstand for liknende vurderinger. Blant annet er svarprosenten her svært lav, noe som ikke blir problematisert.
- Sveriges Kundbarometer, med en egen Nöyd-Kund-Index för offentlig sektor, og American Customer Satisfaction Index ("Fornells modell")

Den amerikanske og den svenske modellen er svært like, og er senere blitt kopiert av en rekke andre kundebarometre, blant annet Norsk kundebarometer (Handelshøyskolen BI). Metoden blir vurdert som best av de som er omtalt her, ved at den tilfredsstillende alle faglige krav til nasjonale brukerundersøkelser.

Statistiske Centralbyrå administrerer den svenske Kvalitetsmodell med *Nöyd-Kund-Index för offentlig sektor*.⁸ Undersøkelsen skreddersys til ulike sektorer/virksomheter innenfor et felles rammeverk. Den gir et mål på total kvaliteten, en indeks for hver kvalitetsfaktor, kvalitetsfaktorens effekt på total kvaliteten og en prioritering av innsatsområdene. Man spør ikke om viktighet for brukerne direkte, men beregner viktighet ved effekten av de enkelte kvalitetsfaktorene på total kvaliteten. Prioriteringen følger av å plassere resultatene for hver kvalitetsfaktor i et diagram med to akser: Tilfredshet og effekt/viktighet.

⁸ Se www.scb.se

BIs opplegg Norsk Kundebarometer framstår på mange måter som en videreutvikling av modellen, men er bare benyttet for privat sektor.

3.3 Konkrete brukerrettingstiltak

Statlige virksomheter har et sett av muligheter til å brukerrete sine tjenester. Noen kan være aktuelle for de fleste, mens andre har en mer begrenset anvendelse. Vi vil nedenfor kort beskrive endel brukerrettingstiltak. I beskrivelsene har vi ikke hatt som ambisjon å drøfte de ulike tiltakene inngående. Vårt formål har vært å illustrere dem gjennom noen refleksjoner og beskrivelser. Vi har strukturert beskrivelsen rundt følgende tre dimensjoner innen brukerretting:

- Organisering av virksomheten og tjenestene
- Informasjon/samhandling med brukerne
- Saksbehandling/arbeidsmetoder

3.3.1 Organisering av virksomheten og tjenestene

Organisering av virksomheten og dens tjenester vil legge klare premisser for hvordan en tjenesteyter kan brukerrete sine tjenester. Det eksisterer ingen fasit på hva som er riktig organisering, da det må tilpasses den enkelte virksomhet. Vi vil imidlertid trekke frem følgende tiltak innen brukerretting.

- Organisering av virksomheten og tjenesteproduksjonen
- Konkurransesetting / fritt brukervalg
- Samarbeid med andre etater (servicekontor)
- Delegering av myndighet og fullmakter
- Lokalisering/tilgjengelighet

Organisering av virksomheten og tjenesteproduksjonen

Hvilke muligheter en offentlig tjenesteyter har til å organisere sin virksomhet og tjenesteproduksjon avhenger naturligvis av både størrelse, kompleksitet og ressurser. Brukerrettingen i større virksomheter kan gjøres ved at avdelingsstrukturen følger bruker, for eksempel ved å opprette spesialavdelinger. Vi kjenner dette fra store etater som NAV, som både har tjenester som er lagt til lokalkontorer (flere i hvert fylke), tjenester som er lagt til ett kontor i hvert fylke (for eksempel Hjelpemiddelsentralen) og tjenester som er lagt til enheter som er landsdekkende (for eksempel NAV EURES som bistår bedrifter med rekruttering av arbeidskraft fra utlandet). I forbindelse med Arbeids- og velferdsetaten står imidlertid fokuset på "én dør" sentralt. Tanken er at bruker i utgangspunktet skal henvende seg ett sted. Bruker vil ved en slik tilnærming kunne oppleve virksomheten som enkel og oversiktlig, selv om organisasjonen bak kan være svært kompleks.

Også mindre virksomheter kan organisere sin tjenesteproduksjon på en måte som legger til rette for god brukerretting. For eksempel ved å fordele ansvarsområder mellom ulike avdelinger eller grupper ansatte. En del virksomheter har også opprettet egne kundesentre, som tar imot alle telefonhenvendelser fra sine brukere.

Konkurransetsetting / fritt brukervalg

I flere tiår har en del av søkelyset i omstillingsarbeidet i offentlig sektor vært rettet mot oppsplitting, utskilling, konkurranseutsetting og selskapsdanning. Selv om brukerretting har vært et gjennomgående mål har det under perioden vært noe ulike politiske syn på hvilke virkemidler som gir best effekt.

Fritt brukervalg er en mindre radikal form for konkurranseutsetting. I Norge har man for eksempel rett til å velge sykehuset man ønsker å bli behandlet på. Også innen andre deler av offentlig sektor finner vi fritt brukervalg, der bruker kan velge mellom offentlig aktører eller mellom offentlige og private aktører. Ofte er dette organisert ved at en eller annen form for ”sjekk” følger bruker.

Samarbeid med andre etater (servicekontor)

Statlig virksomheter, fylkeskommuner og kommuner har i mange år gått sammen om å utvikle felles servicekontor. FOSK - som er et forum for kommuner og offentlige etater som har etablert, eller har planer om å etablere, servicekontor - har høsten 2006 i alt 144 kontor som medlemmer. I tillegg eksisterer det også ytterligere samarbeid mellom offentlig etater. Slike samarbeid varierer stort i både innhold og omfang, men kan være et alternativ for flere offentlige virksomheter. For eksempel har Vegvesenet i noen spredtbygde områder inngått samarbeid med servicekontor om utføring av enkelte tjenester innen trafikant- og kjøretøyområdet.

Delegering av myndighet og fullmakter

Hvilke muligheter en offentlig virksomhet har til å gjennomføre endringer i tjenesteproduksjonen må sees i sammenheng med hvilke fullmakter og myndighet som er delegert. Også muligheten til individuell tilpassing gjennom brukermedvirkning og –innflytelse krever i mange tilfeller at saksbehandler (helt eller delvis) har fått delegert myndighet til å fatte beslutninger. Et bevisst forhold til delegering vil derfor i mange tilfeller stå sentralt i forbindelse med god brukerretting.

Lokalisering/tilgjengelighet

Noen offentlig tjenester forutsetter fysisk kontakt med bruker. For eksempel er man for enkelte ytelser i Arbeids- og velferdsetaten avhengig av en tett dialog med bruker at fysiske møter er nødvendig. Riktignok har ny teknologi medført at behovet for slike møter er blitt redusert for enkelte tjenester, men for en del vil fysisk kontakt fortsatt bli sett på som ønskelig og/eller nødvendig. Utover vurderinger av lokalisering er tilgjengelighet ved blant annet åpningstider en viktig dimensjon.

3.3.2 Informasjon/samhandling med brukerne i virksomhetens lokaler

Informasjon og samhandling med brukerne er en viktig del av en virksomhets brukerretting. I den grad en offentlig virksomhet skal ha publikumsrettede lokaler bør følgende forhold vurderes i forbindelse med brukerrettingen

- Beliggenhet / fysisk tilgjengelighet / universell utforming

- Kanalisering til riktig saksbehandler (skilting / kølappsystem, etc.)
- Informasjon i virksomhetens lokaler
- Elektronisk registrering i virksomhetens lokaler

Beliggenhet / fysisk tilgjengelighet / universell utforming

I tillegg til å legge vekt på beliggenhet av de publikumsrettede lokalene, for eksempel nær offentlig kommunikasjonsmidler, er fysisk tilgjengelighet og universell utforming viktig. Sistnevnte er myntet på at funksjonshemmede skal ha tilgang til lokalene, for eksempel ved hjelp av rullestolrampe, heis, etc.

Kanalisering til riktig saksbehandler (skilting / kølappsystem, etc.)

Når brukerne møter opp i virksomhetens lokaler er det viktig at de kanaliseres til riktig saksbehandler. I tillegg til god skilting kan ulike former for kølappsystem og registrering være fornuftig. I enkelte banklokaler registrerer man for eksempel bankkortet når man kommer inn i banken, slik at saksbehandler får opp informasjon om kunden før vedkommende ”ropes opp”. Dette er metoder som også kan anvendes innen offentlig sektor.

Informasjon i virksomhetens lokaler

Når brukerne møter opp i virksomhetens lokaler kan det i mange tilfeller være fornuftig å ha informasjon tilgjengelig i lokalene. I tillegg til for eksempel PC'er med tilgang til virksomhetens hjemmeside kan brosjyrer og lignende være naturlig.

Elektronisk registrering i virksomhetens lokaler

I en del offentlige virksomheter kan det også være fornuftig å sette opp PC som gjør det mulig med selvregistrering. I Arbeids- og velferdsetaten kan for eksempel alle arbeidssøkere registrere seg elektronisk på sitt lokale NAV kontor. På enkelte trafikkstasjoner kan man søke om førerkort på samme måte. Selv om mange bruker sin hjemme-PC kan det både være effektivt og god brukerretting å legge til rette for elektronisk registrering også i virksomhetens publikumslokaler – ikke minst fordi en del brukergupper ikke er vant til å benytte PC.

3.3.3 Informasjon/samhandling med brukerne utenfor virksomhetens lokaler

I en del offentlige virksomheter er det ikke aktuelt å ha fysisk kontakt med den enkelte kunde/bruker. Selv om det i andre virksomheter er nødvendig, vil tilgang på informasjon og mulighet for samhandling med bruker utenfor virksomhetens lokaler alltid stå sentralt. Vi vil trekke frem følgende brukerrettingstiltak:

- Telefoni
- Brev, telefax og E-post
- Hjemmeside / nettbasert informasjon
- Informasjonsmateriell på papir
- Serviceerklæringer / brukergarantier

Telefoni

Samhandling med brukerne over telefon er viktig i alle offentlige virksomheter. I tillegg til generelle henvendelser angående virksomhetens tjenester har mange behov for direkte dialog med en saksbehandler. De siste årene har vi også sett eksempler på bruk av SMS - for eksempel har vi kunnet levere selvangivelsen på denne måten.

Bruk av ”innledninger” der innringer skal angi årsak til henvendelse – før de kommer i kontakt med saksbehandler/telefonmottaker - har også blitt svært vanlig. På denne måten kanaliseres vedkommende til en saksbehandler som har kunnskap på akkurat det området henvendelsen gjelder. Andre alternativer kan være at innringer slår inn sitt kundenummer eller at virksomheten benytter ”callback” (dvs. at innringer blir oppringt av saksbehandler når vedkommende er ledig).

Brev, telefax og E-post

I offentlig sektor gjelder blant annet offentlighetsloven, forvaltningsloven og arkivloven. I tillegg kan krav til journalføring og dokumentasjon hjemles i særlover/forskrifter knyttet til konkrete tjenesteområder/ytelser. Disse lovene stiller blant annet krav til journalføring av formelle henvendelser og/eller henvendelser som inngår i ett organs saksdokumenter. Mye av henvendelsene over E-post kan imidlertid klassifiseres som uformell kommunikasjon og behandles derfor på samme måte som muntlige henvendelser.

Brev har tradisjonelt vært den formelle kommunikasjonen mellom bruker og en offentlig virksomhet, men E-post har kommet inn som en stadig vanligere form for kommunikasjon. I følge arkivforskriften § 3-2. *Behandling av telefaks og elektronisk post* skal alle dokumenter mottatt via telefaks og E-post, som etter form eller innhold må anses som saksdokument for organet, arkivmessig behandles på samme måte som formelle brev. Det er også laget en veileder om bruk av E-post i statsforvaltningen.⁹

Det er i arkivforskriften også gitt krav om at alle ”organ som nyttar e-post, skal ha eit sentralt e-postmottak for post til organet. E-post til det sentrale postmottaket skal opnast av arkivtenesta (§ 3-2.). Rutiner for håndtering av innkomne post, telefax og E-post, kanalisering til riktig instans, etc. vil dermed kunne legge både begrensninger, men også muligheter, i en virksomhets brukerretting.

Hjemmeside / nettbasert informasjon

Det siste tiåret har hjemmesider og nettbasert informasjon vært et satsingsområdet – ikke minst for statlig virksomheter. De aller fleste virksomhetene har i dag egne hjemmesider med en betydelig mengde informasjon om virksomheten og dens tjenester. I tillegg til at hjemmesiden er ”plattform” for elektroniske saksbehandling, ser vi andre eksempler på løsninger - for eksempel mulighet til å simulere konsekvenser av ulike brukervalg. Nav utvikler for tiden blant annet en pensjonskalkulator der bruker kan få beregnet sin pensjon basert på den informasjon Arbeids- og velferdsetaten har om vedkommende, samt informasjon

⁹ Bruk av elektronisk post (e-post) i statsforvaltningen, AAD juli 2001

vedkommende selv legger inn (pensjoneringsdato, inntekt og lignende). Satsingen på hjemmeside og nettbasert informasjon er også knyttet til målsettingen om en døgnåpen forvaltning, som er et mål for mange statlige virksomheter.

Undersøkelsen har vist at både fra departementenes og virksomhetenes side har IKT- og forenklingstiltak klart høyest prioritet i arbeidet med brukerretting. Ni av ti virksomheter har iverksatt tiltak knyttet til sitt internettilbud for å brukerrete tjenestene.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon:

”viser også at statlige virksomheter i hovedsak har satsset på generelle IKT-tiltak for å brukerrete tjenestene, men at dette ikke er tilstrekkelig for å innrette tjenestene etter brukernes sammensatte behov. Virksomhetenes satsing på IKT kan være for ensidig.(...) Tiltak i tilknytning til virksomhetenes internettilbud brukes hyppigst for å brukerrete tjenestene. I alt oppgir 89,5 prosent av virksomhetene at de har gjennomført slike tiltak for å brukerrete tjenestene. Samtlige av de 149 virksomhetene som har hjemmesider på Internett, tilbyr generell informasjon om virksomheten på sine hjemmesider.” (Dokument nr. 3:3 (2006-2007))

Informasjonsmateriell på papir

Etter hvert som mye av informasjonen legges på nettet har fokus på informasjon/brosjyrer på papir gått ned. Fortsatt er det imidlertid en del grupper i samfunn, for eksempel eldre og innvandrere, som har behov for trykt informasjon.

Serviceerklæringer / brukergarantier

Alle statlige virksomheter skulle innen utgangen av 2000 ha utarbeidet serviceerklæringer for sine brukere. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon fra 2007 viser at i alt 67,1 prosent av virksomhetene¹⁰ har utarbeidet serviceerklæringer (Dokument nr. 3:3 (2006-2007)). Serviceerklæringer er ett av virkemidlene i arbeidet med å skape en brukerorientert forvaltning. De skal være en slags "varefakta" på offentlige tjenester og bidra til å tydeliggjøre hva brukerne kan forvente av en offentlig virksomhet.

Serviceerklæringene¹¹ skal gi brukerne informasjon om forhold som er sentrale i deres møte med en statlig virksomhet. En virksomhets serviceerklæring skal som et minimumskrav inneholde informasjon om følgende:

- Virksomhetens oppgaver
- Tjenester som ytes
- Rettigheter og plikter som knytter seg til tjenesten
- Innsyns- og klagemuligheter
- Svar- og saksbehandlingstider for sentrale tjenester

Serviceerklæringene skal gi konkret, realistisk og relevant informasjon om én eller flere tjenester. I virksomheter som har klart adskilte brukergupper med

¹⁰ Undersøkelsen omfattet 153 ulike statlige virksomheter

¹¹ Veileder - Kvalitetsutvikling og serviceerklæringer - Hvordan utvikle serviceerklæringer i staten? Utarbeidet av Statskonsult på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

svært ulike behov, sier veilederen at det kan være aktuelt å lage én serviceerklæring for hver brukergruppe. F.eks utviklet Aetat maler for individuelle serviceerklæringer ovenfor seks ulike grupper arbeidssøkere.

3.3.4 Saksbehandlings-/arbeidsmetoder

Innenfor virksomhetens rammeverk (lover, forskrifter, og lignende) utvikles saksbehandlings- og arbeidsmetoder. Følgende tiltak kan ha betydning for virksomhetens brukerretting.

- Rutiner/veiledere/etc. for saksbehandling
- Saksbehandlingsverktøy/IT
- Nettbasert saksbehandling
- Møte med brukerne/Individuell tilpassning
- Informasjon under saksbehandling og ved vedtak (avslutning av sak)
- Klageprosedyrer

Rutiner/veiledere/etc. for saksbehandling

I de fleste statlige virksomheter utvikles rutiner/veiledere/retningslinjer som regulerer de ansattes arbeidsmetoder og saksbehandling. I tillegg til at dette kan effektiviseres arbeidet, ved at de ansatte får klare føringer på hva de skal gjøre, er dette med på å sikre likebehandling, dvs. at like saker behandles likt. Sistnevnte er et viktig krav for statlig virksomheter.

Saksbehandlingsverktøy/IT

For de fleste statlige virksomhetene er det satt betydelig krav til registrering og rapportering av sine ytelser. Arbeids- og velferdsetaten har for eksempel verktøyet ARENA, som er saksbehandlerstøtte for håndtering av arbeidssøkere, og Infotrygd, som er saksbehandlerstøtte for ytelser som var lagt til trygdeetaten. Slike IT-verktøy kan gi de ansatte saksbehandlerstøtte, blant annet for å sikre likebehandling. I tillegg gir slike verktøy gode muligheter for systematisk å lagre brukers/kundens "historikk" med virksomheten. Dette er ikke minst viktig når bruker har en relasjon til virksomheten over lengre tid, siden slike registre bidrar til at man ikke blir like sårbar når for eksempel saksbehandler skiftes.

Nettbasert saksbehandling

En del statlig virksomheter har åpnet opp for at enkelte saker kan håndteres elektronisk. For mange brukere vil dette være den mest effektive måten for å få ordnet en sak. Nettbasert saksbehandling har imidlertid også betydelig fordeler for saksbehandlerne, ved at bruker selv registrerer nøkkelinformasjon, som i de fleste tilfeller kan bli overført automatisk til saksbehandlers IT-verktøy for videre saksbehandling og evt. vedtak.

De siste årene har man fra statlig hold også arbeidet med utvikle *MinSide*, som er en borgerportal som skal presentere informasjon fra både stat og kommune. Etter planen skulle første versjon vært ferdig i 2005, men på grunn av større utfordringer en forventet til utviklingen ble første versjon lansert den 18.12.2006. *Minside* er et offentlig servicekontor på Internett og gir borgerne:

- En felles inngang til elektroniske tjenester fra det offentlige

- Mulighet for enkel dialog med det offentlige
- Oversikt over informasjon som er registrert om vedkommende i ulike offentlige registre

Innbyggerportalen skal bidra til en enklere hverdag for folk flest gjennom å gjøre offentlige tjenester mer tilgjengelig. Offentlige tjenestetilbud er samlet i én individuelt tilpasset internettportal som gjør at alle innbyggere får en egen skreddersydd side. I *Minside* er det fire kategorier av tjenester:

- Registertjenester hvor Minside gjør ett oppslag i et register hos tjenesteleverandøren.
- Transaksjonstjenester hvor innbygger kan gjennomføre en tjeneste hos en tjenesteleverandør (for eksempel skrive og levere inn en søknad).
- Meldingstjenester hvor en tjenesteleverandør sender personlige meldinger til innbyggeren, og innbyggeren kan sende strukturerte svar tilbake.
- Kalendertjenester hvor tjenesteleverandørene kan registrere personlige avtaler og andre viktige datoer.

Minside inneholder i dag 23 tjenester¹² fra 6 ulike statlige etater og 23 kommuner. Målet er at alle relevante elektroniske tjenester, fra både stat og alle kommuner, etter hvert skal gjøres tilgjengelig på siden. Det er Norge.no som har ansvar for å videreutvikle *Minside*.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon fra 2007 viser at ”hele 90,8 prosent av hjemmesidene tilbyr brukerne muligheter for kontakt med virksomheten via e-post. 62,7 prosent av virksomhetene har søknadsskjemaer tilgjengelig for utskrift via hjemmesidene. Videre har 56,2 prosent av hjemmesidene tilbud til brukerne om elektronisk innsending av skjema” (Dokument nr. 3:3 (2006-2007)).

Møte med brukerne / Individuell tilpassning

Offentlig tjenester varierer fra standardiserte tjenester som utløses ved konkrete situasjoner hos bruker/kunde, for eksempel barnetrygd til ytelser med betydelig grad av individuell tilpassning. Grad av brukerinvolvering og individuell tilpassning kan også variere innenfor samme tjeneste, med utgangspunkt i brukers behov. Et godt eksempel på dette er arbeidssøkere. Fra det ene ytterpunktet der en person kun kontakter Arbeids- og velferdsetaten for å bli registrert som arbeidssøker, slik at vedkommende har rett til arbeidsledighetstrygd/dagpenger – Til det andre ytterpunktet der arbeidssøker har betydelig bistandsbehov, for eksempel attføring. Retningslinjer og føringer på brukerkontakt vil da være en sentral del av virksomhetens brukerretting.

¹² Følgende tjenester er tilgjengelig: Navn og adresse i folkeregisteret, Søknad om skattekort, Flyttemelding, Navn og kontakinformasjon for "min fastlege", Bytte av fastlege, Bestille helsetrygdkort, Bestille serviceberegning for alderspensjon, Mine kjøretøy inkl dato for siste periodiske kontroll og frist for neste kontroll, Oversikt over samlet gjeld, siste innbetaling - neste terminbeløp samt status for søknad om stipend og lån i Lånekassen, Søke om fastrente eller betalingsutsettelse hos Lånekassen, Status og registrert informasjon hos Aetat, Reservasjon mot direkte reklame, Informasjon om mine registrerte eiendommer og Tjenester fra enkelte kommuner.

Informasjon under saksbehandling og ved vedtak (avslutting av sak)

Forvaltningsloven samt evt. andre særlover/forskrifter setter overordnede krav og føringer på sakshandlingen. I tillegg kan virksomhetene selv ha egne føringer på hvordan virksomheten skal informere under saksbehandling og ved eventuelle vedtak.

Ifølge forvaltningsloven skal det blant annet ved enkeltvedtak gis foreløpig svar, hvis ”henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt” (§ 11a). I tillegg ligger det føringer på at man, hvis mulig, skal angi når svar kan ventes. Brukers behov for å kunne få informasjon om status i saksbehandlingen kan for mange offentlige ytelser være viktig.

I tillegg til at bruker tar kontakt med (sin) saksbehandler er det imidlertid innen offentlig sektor også kommet elektroniske løsninger for å identifisere status på sin sak. For eksempel har de som har levert søknad om sertifikat på nettet, mulighet til å finne ut hvor langt i saksbehandlingen som søknaden er kommet. Også i Lånekassen kan bruker vha internett se status på søknader og henvendelser knyttet til omgjøring av lån.

Ved enkeltvedtak er det forvaltningsloven *Kapittel V Om vedtaket* gitt føringer på om vedtaket skal inneholde en begrunnelse, og hva denne eventuelt skal inneholde. Statlige virksomheter kan i tillegg ha utarbeidet egne retningslinjer og vedtaksmaler for sine tjenester.

Klageprosedyrer

I underretningen av et enkeltvedtak skal det i følge forvaltningsloven blant annet ”gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter” (§ 27). I tillegg til at de statlige virksomhetene har forankret sine prosedyrer på klagehåndtering i egen organisasjon, må prosedyren kommuniseres ovenfor brukerne.

4 Casestudien - metode og valg av case

I dette kapitlet beskrives først metoden for casestudien før vi tilslutt presenterer våre fire case.

4.1 Casestudie som metode

Casestudie som metode begrenser selvsagt mulighetene til å generalisere til hele statlig sektor. En representativ undersøkelse vil imidlertid ikke gi muligheter til å gå i dybden på en måte som flere av problemstillingene krever.

Yin (1984) understreker at casestudier gir særlige fordeler når det gjelder å undersøke faktiske hendelser og fenomener i et helhetsperspektiv, og nevner prosesser i organisasjoner som et eksempel. Også Stake (1994) poengterer at det å gå i dybden på denne måten gir gode muligheter til å se undersøkelsesenheten i et helhetsperspektiv. Man får lettere et godt bilde av kronologien av hendelser – noe som gir støtte til å vurdere årsaksforhold.

Det følger av dette at casestudier som metode er særlig egnet i visse situasjoner, og for å belyse visse typer problemstillinger. Yin (1984) mener at casestudier har fortrinn framfor større utvalgsundersøkelser når man vil stille spørsmålene ”hva” (i eksplorerende forstand), ”hvordan” og ”hvorfor”, til forskjell fra ”hvem” og ”hvor mange”.

Stake (1994) skiller mellom to former for casestudier med ulike ambisjoner: Der siktemålet er 1) å avdekke spesielt interessante forhold ved ett bestemt case og 2) å øke den generelle innsikten om fenomenet som det valgte case tjener som eksempel på. Det siste svarer til våre ambisjoner.

En ambisjon om å øke den generelle innsikten gjør det nødvendig å diskutere generaliseringspotensialet noe nærmere. Ragin (1994) imøtegår innvendinger mot ikke-generaliserbarhet i casestudier på liknende måte. Han poengterer at ambisjonen i casestudier er å avdekke mønstre, som kan brukes til å generere ansatser til nye typer forklaringer. Da er det imidlertid hensiktsmessig å sammenlikne flere case. Flere case gjør ikke at generaliseringsmulighetene til andre case blir større, men det gjør det mulig å få fram variasjon i type forklaringer. Det er et mål å finne et ”metningspunkt” hvor en ikke vil finne nye forklaringer. En sammenliknende tilnærming gjør det også mulig å peke på ulike

betingelser som må være til stede for at en bestemt mekanisme skal være virksom, og at likt utfall kan ha ulike forklaringer.

4.2 Valg av case

Ved oppstarten av oppdraget fantes det ingen samlet oversikt over brukerretting innen statlig sektor. Det var riktignok gjennomført en del analyser av enkelttiltak, men ingen kartlegginger som kunne gi et mer overordnet bilde av situasjonen. Vi startet derfor oppdraget med en systematisk gjennomgang av alle¹³ statlige virksomheters hjemmesider. I utgangspunktet var vi opptatt av å finne case blant de virksomheter som hadde kommet lengst innen brukerretting.

I vår gjennomgang var vi blant annet opptatt av å identifisere konkrete brukerrettingstiltak, som for eksempel tilgjengelig brukerinformasjon på hjemmesiden, dokumentasjon og anvendelse av gjennomførte brukerundersøkelser og dokumentasjon/evalueringer av andre brukerrettingstiltak.

Hovedinntrykk fra gjennomgangen var at det var relativt få statlige virksomheter som hadde befolkningen som viktigste brukergruppe – de fleste hadde andre statlige virksomheter og/eller næringslivet som eneste/viktigste gruppe. Siden vi primært i oppdraget skulle rette søkelyset mot brukerrettingen ovenfor enkeltpersoner, fant vi derfor relativt få etater som aktuelle case. Av i underkant av 200 statlige virksomheter ble et tyvetalls vurdert som aktuelle.

I arbeidet med å velge case la vi blant annet vekt på følgende kriterier

- Myndighetsutøvelse vs. tjenesteyting
- Mange brukere og/eller bredde av brukere
- Brukernes sårbarhet i møte med sektoren
- Der tjenestens kvalitet er avhengig av brukerens motivasjon
- Gjort mye brukerretting og/eller benyttet flere metoder for brukerretting
- Brukerrettingen inngår i ”styringen” av etaten

Som nevnt tidligere er det i casestudie et poeng å velge case som representerer ulike aspekter innen et område. Tanken ved valg av case skulle få virksomheter som enkeltvis representerer ulike sider ved brukerretting innen statlige sektor, men at vi sett under ett inkluderer de fleste forutsetningene, muligheter og tiltakene som er relevante for sektoren. Følgende fire case ble valgt:

Utlendningsdirektoratet (UDI), som behandler søknader om blant annet visum, oppholds- og arbeidstillatelse, statsborgerskap og asyl, ble valgt blant annet fordi UDI i stor grad driver med ren myndighetsutøvelse og har et meget bredt spekter av brukere, fra meget ressurssterke som søker om visum til de mest sårbare asylsøkere. UDI har de siste årene satset mye på tilrettelagt informasjon, både på nettsiden og gjennom brosjyrer, video mv.

Lånekassen, som tilbyr lån og stipend til studenter, ble valgt blant annet fordi virksomheten har mange brukere, har relativt få og enkle tjenester uten særlig

¹³ Vi tok utgangspunkt i de virksomheter og etater som departementene selv opplyser om på Odin.no. Det var til sammen i underkant av 200 virksomheter/etater.

skjønnutøvelse. Etaten har de siste årene også satset mye på blant annet hjemmeside og nettbaserte løsninger. På disse områdene er Lånekassen blant de statlige etatene som har kommet lengst, blant annet ble hjemmesiden i 2005 kåret¹⁴ til årets statlige nettsted av Norge.no.

Trafikkstasjonene, som er den publikumsrettede delen i Statens vegvesen, har ansvar for blant annet teori og praktisk prøve knyttet til sertifikat, bilavgift, utstedelse av vognkort og kjøretøykontroll. Statens Vegvesen har de siste årene vært igjennom store organisatoriske endringer, blant annet en regionalisering og nedbemanning. Hovedbegrunnelsen for sistnevnte var at mange av etatens tjenester skulle løses elektronisk. P.t. har imidlertid etaten kommet betydelig kortere, enn forutsatt i forbindelse med omorganiseringen. Noen nettbaserte løsninger er etablert, men på langt nær så mange som forutsatt. Trafikkstasjonene har dermed hatt utfordringer, både i forhold til saksbehandlingstid og likebehandling. Det var FAD som ønsket at trafikkstasjonene skulle være ett av casene.

NAV ble formelt opprettet 1.7.06 og består av de to tidligere statlige etatene Aetat og trygdetat. NAV Arbeids- og velferdsetaten ble valgt ut fra at etaten er den desidert viktigste og største virksomheten ovenfor landets befolkning - den berører nesten 20 000 ansatte, omfatter 1/3 av statsbudsjettet, og halvparten av befolkningen er brukere av NAV hvert år. Mange av tjenestene er ren myndighetsutøvelse, men etaten har også ordinære tjenester ovenfor både befolkning og virksomheter. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er begrunnet ut fra et mål om å sette brukernes behov i sentrum. Det

”betyr et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur preges av respekt for brukeren, og gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Å tilpasse tjenestene til brukerens behov dreier seg derfor både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om service, respekt, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse, diskresjon og et godt tilpasset tjenestetilbud” (Ot.prp.nr.47 (2005-2006)).

4.3 Datainnsamlingen i casene

Datainnsamlingen i Lånekassen, UDI og trafikkstasjonene har bestått av fem aktiviteter. Disse presenteres og drøftes kort nedenfor. Når det gjelder Arbeids- og velferdsetaten har vi imidlertid valgt en noen annen fremgangsmåte, siden vårt oppdrag ble gjennomført samtidig som de første 25 pilotkontorene ble etablert. Vår datainnsamling i Arbeids- og velferdsetaten blir derfor presentert separat tilslutt i dette delkapitlet.

4.3.1 Lånekassen, UDI og trafikkstasjonene

Nedenfor vil vi kort presentere datainnsamlingen i de tre virksomhetene. Vi viser ellers til vedlegg NNN som har en nærmere redegjørelse av datainnsamlingen i den enkelte virksomhet.

¹⁴ Norge.no hadde evaluert og verdilagt 700 statlige og kommunale nettsider.

Dokumentanalyse

Vi samlet inn en del materiale fra virksomhetene. I tillegg til materialet som var tilgjengelig på hjemmesider e.l. har vi også fått tilgang til en del annet materiale som beskriver virksomhetenes brukerretting. Det gjelder for eksempel dokumentasjon av interne systemer og rutiner knyttet til dialogen med bruker, retningslinjer for brukermedvirkning, gjennomførte brukerundersøkelser, serviceerklæringer og interne evalueringer.

Dybdeintervjuer med representanter fra berørt virksomheter

Vi gjennomførte 3-4 intervjuer med representanter fra hver virksomhet. Det var personer med overordnet ansvar for å utforme virksomhetens tjenester, ansvarlige for virksomhetens informasjon ovenfor brukere og ledere som hadde det mer operative ansvaret for deler av tjenesteproduksjonen. Informantene ble valgt ut i dialog med den enkelte virksomhet.

Formålet med intervjuene var todelt:

- Sentralt/systemnivå: Å få kunnskap om hvordan brukerretting defineres i etaten. Å få en oversikt over hvilken rolle brukerretting har i utviklingen av standardiserte tjenester, hvilken holdning det er til individuell tilpasning og hvilke virkemidler/tiltak som benyttes.
- Saksbehandlernivå: Å utvikle hypoteser om hvordan brukerretting kan oppfylle brukernes opplevde behov, hvilke områder som er kommet lengst på dette området, samt hva som eventuelt hindrer brukerretting. Søkelys rettet mot saksbehandlers/1. linjens interaksjon med hver enkelt bruker og individuell tilpasning.

Spørreundersøkelse med et større antall ansatte

Vi har ved hjelp av internettverktøyet Questback gjennomførte en spørreundersøkelse med utvalgte ansatte i de tre virksomhetene. I tillegg til bakgrunnsinformasjon om respondentene har vi kartlagt:

- de ansattes kunnskap og bevissthet om virksomheten, dens tjenester, brukere og brukerretting
- de ansattes kunnskap og bevissthet om standarder/mål for tjenestene og samhandlingen med brukerne
- de ansattes kunnskap og innhenting av informasjon om brukernes behov og måling av resultater
- virksomhetens kultur, ledelse og systemer/rutiner i forhold til brukerrettingen
- brukerrettingen i praktisk arbeid

Spørreskjemaene i de tre virksomhetene har en del spørsmål som er felles, men vi har også inkludert spørsmål knyttet til brukerrettingen i den enkelte virksomhet. I utgangspunktet var ambisjonen å ha flest mulig identiske spørsmål, som kunne sammenlignes på tvers av de tre virksomhetene, men på grunn av enkelte utfordringer knyttet til å få ferdigstilt skjemaet til ansatte i Lånekassen, ble undersøkelsen først gjennomført hos UDI og trafikkstasjonene. På grunn av enkelte justeringer på skjemaet til Lånekassen i slutfasen, har vi for denne

undersøkelsen færre spørsmål som kan sammenlignes med de to andre virksomhetene, enn hva som var planlagt i utgangspunktet.

Gjennomgang av brukertilbakemeldinger fra de valgte sektorene/virksomhetene

Vi har, i den grad det er gjennomført kartlegginger/evalueringer av brukerrettingen i etaten, benyttet disse som grunnlag for å si noe om brukernes erfaringer. Et viktig formål med gjennomgang har vært å sammenligne tilgjengelig brukertilbakemeldinger med våre funn/beskrivelser fra intervjuene og spørreundersøkelsen.

Undersøkelse rettet mot representanter for brukerne

Innenfor rammene av dette oppdraget har det ikke mulig å gjennomføre kvantitative undersøkelser med brukerne. I tillegg til en gjennomgang av tilgjengelig brukerundersøkelser har vi imidlertid gjennomført enkelte telefonintervjuer med representanter for brukerne. Formål har blant annet vært å få identifisert om de systemer som organisasjonen sier at de har, virkelig fungerer på den måten ledelsen og de ansatte beskriver. I tillegg har vi kartlagt i hvilken grad disse har vært involvert i utvikling av virksomhetens tjenester.

4.3.2 Datainnsamling i NAV Arbeids- og velferdsetaten

Med bakgrunn i at det ikke var aktuelt å gjennomføre en spørreundersøkelse med ansatte i NAV Arbeids- og velferdsetaten, ettersom pilotkontorene først ble opprettet høsten 2006, har vi lagt opp datainnsamlingen på en noe annen måte. I tillegg til en dokumentanalyse av sentrale dokumenter som lå til grunn for NAV-reformen, har vi analysert dokumenter som utarbeidet av NAV-Interim og Arbeids- og velferdsdirektoratet (fra 1.7.06).

Vi har til sammen gjennomført ni dybdeintervjuer med personer sentralt plassert i Arbeids- og velferdsdirektorat for å få innblikk i hva som er gjort og tenkt i forhold til brukerretting innen etaten. Det har blant annet vært ansatte som har arbeidet med implementering av NAV-kontor, organisasjonsutvikling og kompetanse, utvikling av arbeidsmetodikk, organisering av tjenester i NAV-kontor, brukerundersøkelser og pensjonsprogrammet.

I tillegg gjennomførte vi et besøk på kontoret NAV Ytrebygda i Bergen. Kontoret ble samlokalisert i 2005, og ble pilotkontor i oktober 2006. Kontoret har om lag 45 ansatte og tilhører en bydel med vel 23 000 innbyggere. Vi intervjuet leder, samt to erfarne saksbehandlere.

4.4 Presentasjon av casene

4.4.1 UDI

Utlendingsdirektoratets arbeidsoppgaver består i å behandle søknader om bl. a. visum, oppholdstillatelse, arbeidstillatelse, statsborgerskap og asyl. De driver også utlendingskontroll, og har ansvar for mottak av asylsøkere. Ansvar for integreringspolitikken ble i 2006 flyttet ut av UDI, ved opprettelsen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Organisasjonen er delt inn i seks avdelinger, hvorav fire driver eksternt rettet virksomhet relatert til søkere (sluttbrukere): Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen som begge behandler søknader, Kommunikasjons- og serviceavdelingen som blant annet har ansvar for informasjonsvirksomheten, samt Region- og mottaksavdelingen som har ansvar for å tilby asylsøkere plass i et mottak mens de venter på behandling av søknaden. Sakene som behandles i Oppholdsavdelingen er av mange slag, slik som visumsøknader, søknader om arbeidstillatelse, statsborgerskap, utdanningssaker, mv. I tillegg har de saksbehandling knyttet til utvisninger. Den største andelen av søknadene gjelder imidlertid familieinnvandring.

I 2005 ble det gjort vedtak i 7.500 asylsøknader og nærmere 70.000 søknader om arbeids- og oppholdssaker. Typer saker kan svinge relativt mye over tid – noen ganger i løpet av kort tid. Vi har avgrenset casestudien til å omfatte de delene av virksomheten som relaterer seg til søknader. Dette innebærer at vi har sett på brukerretting av de tjenestene som produseres i Oppholdsavdelingen (147 ansatte), Asylavdelingen (156 ansatte) og Kommunikasjons- og serviceavdelingen (42 ansatte).

Brukere og utfordringer i forhold til brukerretting

UDI definerer brukerne av tjenestene sine slik: Alle som venter på behandling av søknader. Dette kan være de individuelle søkerne, referansepersoner, arbeidsgivere mv. I tillegg kan man se på Stortinget som en viktig bruker, idet UDI har ansvar for å forvalte utlendingspolitikken. Vi har fokusert på tjenester rettet mot personer (individer) som venter på behandling av søknader.

Et kjennetegn ved UDIs brukere er heterogenitet. De befinner seg i spennet mellom høyt utdannede spesialister til asylsøkere fra krigsherjede land uten lese-/skriveferdigheter. Søkerne har dessuten svært ulik grad av nettverk i Norge, og i ulik grad alternativer til opphold i Norge. Langs våre dimensjoner kan vi si at brukerne befinner seg i hele spekteret fra svært sårbare til lite sårbare i sitt møte med UDI, og fra stor til liten viktighet av tjenestene for deres velferd/livskvalitet.

I tillegg til den utfordringen som ligger i en heterogen brukergruppe, utgjør selve oppgavene en utfordring i forhold til brukerretting: UDIs oppgave er først og fremst å utøve myndighet. Dette innebærer for det første at rettsikkerhet og likebehandling er sentrale kvalitetskriterier. Som følge av de aktuelle lover og regler, er det dessuten UDIs oppgave å fatte negative vedtak – de skal avslå søknader i en stor andel av sakene.

Mål og verdier

I UDIs årsrapport for 2005 omtales UDIs hovedmål slik:

- UDI skal behandle alle saker og oppgaver innen akseptabel tid
- UDI skal yte tilfredsstillende service til brukerne
- UDI skal utvikle en fleksibel organisasjon

Følgende kjerneverdier blir framhevet i så vel årsrapporten som på hjemmesidene:

- *Menneskeverd*. Blant annet heter det at UDIs satsing på god kommunikasjon og brukerservice gjenspeiler denne verdien.

- *Profesjonalitet.* UDI skal utføre sine oppgaver i samsvar med lover og regler
- *Helhet.* Dette innebærer blant annet å kunne avveie hensynet til kvalitet og kvantitet i oppgaveløsningen på en god måte.

4.4.2 Lånekassen

Statens lånekasse yter lån og stipend til studenter og skoleelever. Formålet med utdanningsstøtteordningen er å bidra til like muligheter til utdanning, å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse og å bidra til at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt.

Gjennom sitt arbeid for like muligheter til utdanning, og en effektiv studiegjennomføring spiller Lånekassen en sentral rolle i velferdsstaten. På den ene siden er Lånekassen et forvaltningsorgan som skal iverksette vedtak fattet av politiske myndigheter. I kraft av sin kompetanse innen eget virksomhetsfelt er Lånekassen også en viktig premissleverandør for de samme myndighetene. På den andre siden skal Lånekassen til enhver tid ha fokus på kundenes behov gjennom brukerorientert informasjon og service. Dette innebærer at Lånekassen aktivt må innhente og utnytte informasjon om sine brukergrupper.

I 2004-2005 hadde Lånekassen totalt omlag 770.000 kunder, hvorav 274 000 mottok stipend og/eller lån, mens 492 000 kunder betalte tilbake på sitt studielån. Totalt behandlet Lånekassen i 2004-2005 omlag 400 000 saker om stipend og lån, 180 000 saker på betalingslettelse og 90.000 innkrevingssaker. Lånekassens hovedkontor er plassert i Oslo. Det er i tillegg fem distriktskontorer som ligger i Tromsø, Trondheim, Ørsta, Bergen og Stavanger. Totalt har Lånekassen ca 330 ansatte.

Utdanningssektoren var i perioden frem til 1996 preget av betydelig økning i antall studenter og elever. Siden 1997 har det vært en utflating i antallet studenter. Antallet låntakere i tilbakebetalingsfasen har imidlertid fortsatt å øke. Både for å effektivisere, og for å gi brukerne god service er det et sentralt mål for Lånekassen å utnytte teknologiske muligheter for maskinell søknadsbehandling, informasjon og annen service. Lånekassen har en stor kundegruppe, behandler mange søknader, har stor pågang av telefon og e-post, men relativt få ansatte. Et omfattende regelverk regulerer stipend, lån og tilbakebetaling.

Modernisering av Lånekassen

De siste årene har det vært betydelig endringer i Lånekassen. Blant annet ble det høsten 2003 lagt frem en stortingsmelding om modernisering av Lånekassen (St.meld. nr 12 (2003-2004)). Bakgrunnen for meldinga var Solberg-utvalgets rapport (2001) om Lånekassens primære oppgaver og ansvarsområder og departementets oppfølgende rapport fra juni 2003 "Moderniseringsstrategier for forvaltning av studiestøtten". Sistnevnte beskrev tre alternative modeller som tilfredsstillte krav til kvalitet og service overfor brukerne. Stortingsmeldingen inneholdt forslag til tiltak for å gjøre Lånekassen mer brukerrettet og effektiv. Departementet ønsket å legge nye kvalitetskrav til grunn for forvaltningen av utdanningsstøtte med vekt på høy grad av service og døgnåpen elektronisk

informasjonstjeneste med omfattende simuleringsmuligheter¹⁵, innlevering av søknadsskjemaer elektronisk, bruk av elektronisk signatur og tilbakemelding om forventet saksbehandlingstid. Lånekassens brukere skal gis mulighet til selvbetjening som i en vanlig nettbank. Departementet legger i meldinga vekt på den effektivitet som kan oppnås gjennom automatisk søknadsbehandling, og på at systemet skal være pålitelig og gi sikkerhet mot misbruk av personopplysninger. Moderniseringen av Lånekassen skal føre til bedret kvalitet i leveransene til kundene, og reduserte kostnader og høyere effektivitet. Meldinga påpekte også behovet for en gjennomgripende fornyelse av Lånekassens IKT-system for å høyne kvaliteten på oppgaveutførelsen og redusere risikoen for driftssammenbrudd.

I tråd med departementets forslag vedtok stortinget "Kjernelånekassen", en modell der støttefunksjoner og enkelte brukerrettede funksjoner overlates til andre aktører, statlige eller private. Forslaget innebar at Lånekassen skulle konsentrere seg om sine kjerneoppgaver, definert som søknadsbehandling, regelverksforvaltning og økonomiforvaltning. Øvrige aktiviteter som skal støtte opp om disse kjerneoppgavene, skal som hovedregel settes ut til andre aktører. Det ble også vedtatt å overføre flere oppgaver fra Lånekassen til Statens innkrevingsentral.

Fornyelsesprogrammet startet opp i 2004. Hoveddelen av investeringene i ny teknologisk infrastruktur vil finne sted i perioden 2005-2007, mens utvikling av ny kundefront skal ferdigstilles i 2010.

Innføring av nye og mer effektive arbeidsformer og IKT-løsninger, utkontrahering av støttefunksjoner og overføring av oppgaver til Statens innkrevingsoppgaver har også medført at Lånekassen skal redusere antall årsverk med nærmere 30 prosent.

Lånekassens brukere

Lånekassens brukergruppe omfatter personer som skal søke/mottar stipend og lån og personer som er i ferd med å betale tilbake. Det er en stor og tydelig avgrenset gruppe. De som mottar eller skal søke stipend og lån, har stort informasjonsbehov og er i hovedsak unge. Brukerne har sammenlignet med mange andre grupper i befolkningen lav terskel for å bruke elektroniske løsninger. Mange av brukerne har høyt kompetansenivå, og blir oppfattet som krevende fordi de forventer god service og rask behandling.

Lånekassens lån- og stipendordninger er svært viktige for mange, for dem som er i en tildelingsfase er dette ofte hovedkilden til livsopphold. Tilbakebetalergruppen er som regel mindre sårbar, et unntak er de som har betalingsproblemer. For denne gruppa er tilgjengelighet til Lånekassen viktig. Det er relativt mange av tilbakebetalerne som søker om utsettelse, og om lag ti prosent av sakene går til inkasso.

¹⁵ For eksempel muligheten til å undersøke hvor mye studielån en kan få gitt visse forutsetninger

4.4.3 Trafikkstasjonene (i Vegvesenet)

Trafikkstasjonene er vårt tredje case. Trafikkstasjonene er en del av Statens Vegvesen og har hoveddelen av de publikumsrettede oppgavene i etaten. I dag er det rundt 70 trafikkstasjoner med til sammen om lag 1.200 stillingshjemler. En trafikkstasjon har vanligvis følgende oppgaver innen trafikant- og kjøretøy-området (TK-området):

- Eierskifte (kjøretøy)
- Registrering av godkjent kjøretøy
- Utstedelse/mottak av alle kjennemerker (forutsetter Autoreg)
- Utstedelse av oblat
- Melding om tapt førerkort/vognkort
- Gjennomføring av teoretisk førerprøve på skjerm (ikke muntlige prøver)
- Søknad om praktisk førerprøve
- Utstedelse av førerkort
- Midlertidig kjøretillatelse

Dessuten er Statens vegvesen, ved trafikkstasjonene, tillagt et vesentlig ansvar for å føre tilsyn med at trafikanter og andre respekterer gjeldende regelverk innenfor dette fagområdet. De skal videre drive tjenesteproduksjon, som både omfatter de tjenestene etaten har monopol på (for eksempel gjennomføring av førerprøver) og de tjenestene som utføres i konkurranse med andre tjenesteytere (for eksempel periodisk kjøretøykontroll). I tillegg har de ansvar for det sentrale motorvognregisteret og førerkortregisteret. Det innebærer å forvalte både dataene, registrene og systemene som brukes for å sikre tilgang til dataene, enten som basisdata eller som bearbejdede tjenester til eget bruk og til politiet og tollvesenet, samt til kunder som f. eks. bilbransjen, forsikringsselskaper, bompengeselskaper og parkeringsselskaper.

I forbindelse med en omstilling i 2003 ble Statens vegvesen delt i fem regioner (etter geografi), som igjen er delt i mindre (geografisk) distrikter. Trafikkstasjonene er underlagt distriktskontorene, mens regionene har en koordinerende funksjon. Vegdirektoratet har, gjennom veg- og trafikkavdelingen, ansvaret for å utvikle og vedlikeholde de verktøyene som er nødvendige for å levere tjenester med høy kvalitet på trafikkstasjonene. Dette gjelder lover, regler, håndbøker og alt IKT-verktøy som er i bruk på TK-området.

De fleste oppgavene/tjenestene innen TK-området er *offentlig myndighetsutøvelse*. Utøvelse av offentlig myndighet bygger på legalitetsprinsippet, som innebærer at det å stifte plikt eller begrense rett overfor borgerne skal være tuftet på lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Inngrep i form av påbud, forbud eller utstedelse av gebyrer skal alltid være hjemlet i lov. De hensyn som legalitetsprinsippet hviler på, er først og fremst forutberegnelighet og likebehandling (like saker skal behandles likt, forskjellsbehandling skal være saklig begrunnet) og alle vedtak skal også være etterprøvbare. Ivaretagelse av rettssikkerheten er mao. en sentral verdi i områdets oppgaveløsning.

Oppgave/tjenestene innenfor TK-området er dermed innenfor et *regelstyrt fagområdet* med fokus på rettsanvendelse. Saksbehandlingen må nødvendigvis preges av at avgjørelsene som treffes – i alle fall som hovedregel - er enkeltvedtak

i forvaltningslovens forstand. Saksbehandlingen er på denne måten strengt regulert. Saksbehandlingsfeil kan etter omstendighetene føre til at vedtak blir å betrakte som ugyldige, og de kan eventuelt også lede til erstatningsansvar for staten. Rettsreglene som anvendes er som hovedregel meget detaljerte, og rommet for skjønn i den enkelte sak er dermed begrenset.

De ansatte på trafikkstasjonene er de viktige representantene for etatens ansikt utad, enten de arbeider i skranken, i kontrollhallen eller er ute og kontrollerer langs veiene. Den kvalitet og service som ytes fra medarbeiderne i denne "førstelinjen" er dermed viktig for etatens omdømme.

4.4.4 Arbeids- og velferdsetaten

Den 1. juli 2006 ble Arbeids- og velferdsetaten opprettet og tok opp i seg oppgavene fra de to statlige etatene Aetat og trygdeetaten. Disse etatene ble samtidig lagt ned. NAV-reformen omfatter etablering av en felles førstelinje for den statlige arbeids- og velferdsetaten, og kommunale sosiale tjenester, i et felles arbeids- og velferdskontor i alle kommuner. Kontoretableringen skal skje over tid, og skal være gjennomført i alle kommuner innen utgangen av 2009. De første kontorene ble etablert i oktober 2006 som piloter. Hvilke sosiale tjenester som skal ligge i NAV kontoret, skal avtales med den enkelte kommune, og vil utover den lovbestemte minimumsløsningen variere noe fra kommune til kommune.

Forslaget til reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen ble fremmet i St. prp nr 46 (2004-2005). Det er et mål med organiseringen å legge til rette for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud der arbeidsrettede tiltak, tjenester og relaterte ytelser til den enkelte bruker kan vurderes samlet. Reformen skal særlig sikre at brukere med sammensatte behov får en bedre og mer effektiv bistand inn i arbeidsrettede prosesser, med sikte på mer varig deltakelse i arbeidslivet.

Den nye førstelinjetjenesten skal håndtere en omfattende portefølje av samfunnsoppdrag og arbeidsoppgaver. Gjennom arbeids- og velferdsforvaltningen kanaliseres stønader og tjenester på rundt 265 mill kroner årlig, og det utføres til sammen om lag 16.000 årsverk.

Kort om arbeidsoppgaver i Arbeids- og velferdsetaten

Etatens oppgaver og tjenester kan grupperes innenfor hovedområdene arbeid og rehabilitering, familie og pensjon og helsetjenester. Etatens arbeidsoppgaver er svært omfattende og omfatter bl.a. forvaltning av trygdeytelser til livsopphold og diverse andre økonomiske stønader, tjenesteyting for å gjøre folk selvhjulpne og gi bistand til arbeid, tjenesteyting til virksomheter og refusjoner for helsetjenester.

Organisering

NAV Arbeids- og velferdsetaten består av Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Drift og utvikling, NAV Fylke og NAV spesialenheter. Den statlige delen av NAV kontorene er organisert som del av fylkesleddet i arbeids- og velferdsetaten, den kommunale delen reguleres gjennom partnerskapsavtaler med hver enkelt kommune.

Brukerne

Arbeids- og velferdsetatens brukere omfatter nesten hele befolkningen, og består av både enkeltpersoner, arbeidsgivere og leverandører av helsetjenester. Særlig trygdeetatens tidligere brukere favner vidt, med personer i alle aldersgrupper og ulike livssituasjoner. Arbeids- og velferdsetatens individuelle brukere omfatter bl.a. etterspørrere/mottakere av aldersbaserte ytelser, sykerelaterte ytelser, dagpenger og familieytelser. Brukerne omfatter ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere, enkeltpersoner som mottar refusjoner for legemidler og helsetjenester, og brukere av tekniske hjelpemidler. Etaten har i tillegg mange brukere som kun søker informasjon, særlig om arbeidsmarkedet og ledige stillinger.

5 Kultur, bevissthet, strategi

5.1 UDI

5.1.1 Strategi for brukerreting

Med utgangspunkt i de utfordringene vi har nevnt tidligere – en heterogen brukergruppe og myndighetsutøvelse som ”hovedprodukt” – fokuserer UDI først og fremst på følgende elementer i brukerreting.

I selve ”produksjonen” av vedtak ser man to dimensjoner ved brukerreting: Høy kvalitet og rask/akseptabel saksbehandling. Brukerne skal stole på at avgjørelsene er basert på et grundig grunnlag. Det skal være en forutsigbarhet i saksbehandlingstiden som gjør det mulig for søkerne å planlegge.

Kommunikasjon: Brukerne skal bli møtt med respekt og vennlighet, og de skal få riktig informasjon til rett tid, som er tilpasset brukeren. ”Vi skal gi den informasjonen som vi forstår at brukeren trenger, ikke bare det han spør om! Det er vår plikt.”¹⁶ Mange typer informasjon anses som viktige: God informasjon om regelverk og søknadsprosedyrer, enkle og forståelige søknadsskjemaer, informasjon om hvor saken ligger, lett forståelige vedtak.

Disse prioriterte sidene ved brukerreting er forsøkt møtt med så vel organisatoriske virkemidler som konkrete verktøy/tiltak.

I 2004 ble det laget en servicestrategi. Her heter det innledningsvis: ”For å nå målet om en effektiv og brukerorientert forvaltning bør UDI sette brukeren i sentrum. UDI leverer unike tjenester, og våre brukere har ingen andre steder å henvende seg med sine spørsmål – de har ikke frihet til å velge.”

Utgangspunktet for strategien var en brukerundersøkelse (2003) som avdekket følgende utfordringer:

- *Tillit:* UDIs brukere har generelt lav tillit til at saken deres blir behandlet på en korrekt og forsvarlig måte
- *Tilgjengelighet:* Det uttrykkes stor frustrasjon over ventetiden på telefon
- *Saksbehandlingstid:* Saksbehandlingstiden er for lang

¹⁶ Sitat fra intervju i UDI

- *Informasjon*: Informasjon fra UDI oppleves i stor grad som korrekt og forståelig, men er ikke tilstrekkelig tilpasset brukernes behov
- *Imøtekommenhet*: Både Opplysningstjenesten (OTS) og saksbehandlerne får gode skussmål for sin vennlighet og respekt, men det finnes enkelte viktige unntak.

Formålet var at strategien skulle ha konkrete målbare mål foreslått i en handlingsplan, med resultatindikatorer som ble definert på tiltaksnivå. Utarbeidelse av strategien var dels et resultat av interne føringer i UDI, dels av KRDs pålegg i tildelingsbrevet. Det følgende er hentet fra Servicestrategien:

Visjonen for servicestrategien lyder: *Vennlig, rask og riktig*. Med dette menes at UDI skal oppleves som imøtekommende i alle ledd. UDI skal oppleves som handlekraftig med fokus på å få tingene gjort med høy faglig og etisk standard. Målet er å gjenopprette tillit mellom brukere og direktorat.

Hovedmålet er: ”Vi holder det vi lover.” Med dette menes at UDI kontinuerlig skal tilstrebe seg på å overholde vedtatte, formidlede tidsfrister, samt holde høy kvalitet på vedtak og tjenester til enhver tid og i alle ledd.

Delmålene gjenspeiler hva UDIs brukere mener er god service, jamfør brukerundersøkelsen. UDI skal:

- Være tillitskapende
- Være tilgjengelige
- Gi informasjon til rett tid
- Være imøtekommende
- Ha en riktig og akseptabel saksbehandlingstid
- Ha høy kvalitet på vedtak og tjenester

De tiltakene som ble planlagt i servicestrategien, og flere som er gjennomført de siste årene, er rettet nettopp mot disse delmålene. I servicestrategien ble det laget en handlingsplan med en rekke tiltak, innenfor fire satsingsområder: Organisatoriske tiltak, kompetanseutviklingstiltak, nye verktøy, nye informasjonstiltak. Vi presenterer noen av disse i de følgende kapitlene.

Høsten 2006 ble det igangsatt et nytt utviklingsarbeid i UDI. På bakgrunn av det såkalte Graverutvalgets granskningsrapporter, ble det etablert et oppfølgingsprosjekt. Oppfølgingsprosjektet består av flere delprosjekter, hvor særlig ett er relevant i vår sammenheng¹⁷: ”Kommunikasjon og omdømme”. Ett av effektmålene for dette delprosjektet er å ”styrke brukerorienteringen og servicenivået internt og dermed legge til rette for et mer effektivt servicearbeid eksternt, overfor UDIs brukere og samarbeidspartnere”. Det heter i mandatet at ”Kommunikasjonsstrategien må forankres i UDIs overordnede virksomhetside. I tillegg skal delprosjektet bidra til å styrke brukerperspektivet i organisasjonen gjennom et eget serviceprosjekt.” Mandatet for delprosjektet legger vekt på arbeidet med brukerorientering området må ses i sammenheng med

¹⁷ Omtalen er basert på *Delprosjektmandat oppfølgingsprosjektet: Kommunikasjon og omdømme, UDI*

servicestrategien fra 2004, tidligere og planlagt brukerundersøkelse. Videre påpekes behovet for forankring i ledelsen, berøringspunkter med andre delprosjekter som ”Kompetanseheving”, ”Kvalitet i sakshandlingen” og ”Ledelse og personal”.

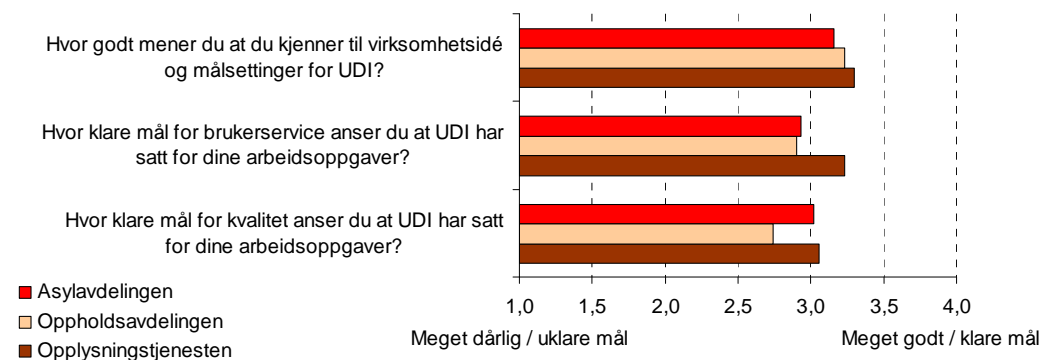
5.1.2 Ledelse og kultur

I intervjuene stilte vi spørsmål om den generelle bevisstheten rundt brukerretting i organisasjonen. Tilbakemeldingen var at dette nok varierer en del mellom ulike deler av organisasjonen. Nettopp ”å få dette ned på saksbehandlernivå” ble nevnt som en utfordring. Det er gjennomført en internundersøkelse i UDI der man undersøkte bevisstheten om service. Svarene tydet på at saksbehandlerne opplever en konflikt mellom produksjonskrav og det å yte service. I kommunikasjons- og serviceavdelingen mener man at dette ikke nødvendigvis er riktig, men at saksbehandlerne ikke har ansvar for at det oppfattes slik. Det har vært lite kompetanseutvikling på dette området. Det er nå planer om å ta tak i dette området. ”Vi skal begynne med lederne”.

Vi gjennomførte en undersøkelse med de ansatte i Asylavdelingen, Oppholdsavdelingen og Opplysningstjenesten. Asylavdelingen behandler alle asylsaker, og fra denne avdelingen har 58 ansatte svart, som er 65 prosent¹⁸ av alle som fikk undersøkelsen. Oppholdsavdelingen behandler alle oppholdssaker og fra denne avdelingen har 52 ansatte svart, som er 54 prosent av alle. Den siste avdelingen er Opplysningstjenesten som tar seg av alle telefon- og e-posthenvendelser til UDI. 17 ansatte har svart, som er 74 prosent av alle ansatte i avdelingen.

Vi spurte de ansatte om hvor godt de kjenner UDIs virksomhetside, samt mål for brukerservice og kvalitet. Svarene er vist i Figur 5.1 Vi har fordelt svarene på de tre avdelingene, siden arbeidsoppgavene er såpass ulike.

Figur 5.1 De ansattes kjennskap til virksomhetside/målsettinger, samt mål for brukerservice og kvalitet



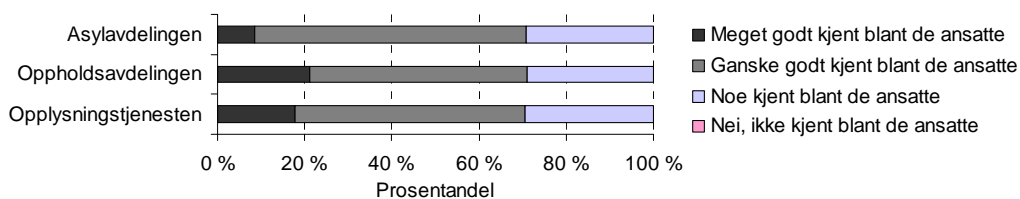
På spørsmålet om kjennskap til virksomhetsideen og målsettingene for UDI, tilsvarende verdien 3 ”ganske godt”. Vi ser at de ansatte i alle tre enhetene i

¹⁸ Vi gjør oppmerksom på de oversendte E-postadressene fra UDI også inkluderte ansatte som var i permisjon/sykemeldte. Svarandelen er dermed noe høyere enn angitt her.

gjennomsnitt mener at de kjenner målsettingene bedre enn ”ganske godt”. Det er forholdsvis lite som skiller de tre avdelingene på dette spørsmålet.

På spørsmålene om hvor klare mål UDI har satt for henholdsvis brukerservice og kvalitet for den enkeltes arbeidsoppgave, er oppfatningen noe mindre positiv, og vi ser noe større sprik mellom avdelingene. De ansatte i Opplysningstjenesten skiller seg ut, ved at de oppfatter at målene for brukerservice er klarere for deres arbeidsoppgaver enn de ansatte i to andre avdelingene oppfatter. Når det gjelder kvalitet i arbeidet, skiller Oppholdsavdelingen seg ut ved at de oppfatter målene som noe mer uklare enn de ansatte i de andre enhetene. Svarene ligger i gjennomsnitt rundt ”ganske klare mål”.

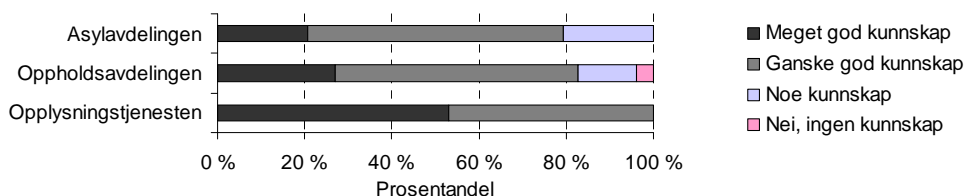
Figur 5.2 *Hvor godt kjenner de ansatte til hva UDI har lagt i begrepet serviceinnstilling?*



Vi spurte også de ansatte om hvor godt de ansatte generelt kjenner til hva UDI har lagt i begrepet serviceinnstilling. Figur 5.2 oppsummerer resultatet. Som vi kan se svarer om lag $\frac{3}{4}$ av de ansatte at dette er godt kjent blant de ansatte, mens resten svarer noe kjent. Ingen svarer at det er ukjent hva UDI har lagt i begrepet serviceinnstilling.

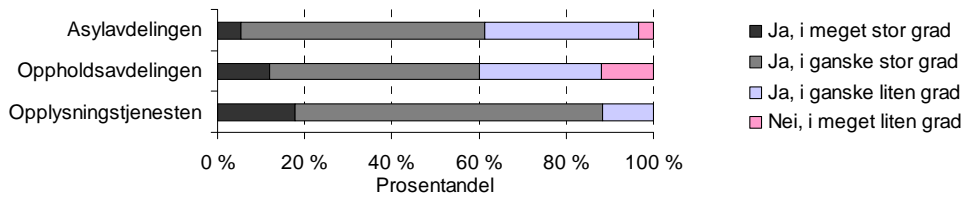
Videre stilte vi flere spørsmål om de ansattes muligheter til selv å bidra til brukerretting. I Figur 5.3 viser vi svarene om hvor god kunnskap de har om brukernes behov i forhold til å gi riktig service.

Figur 5.3 *Hvor god kunnskap har den enkelte ansatte om brukernes behov til å kunne gi dem riktig service?*



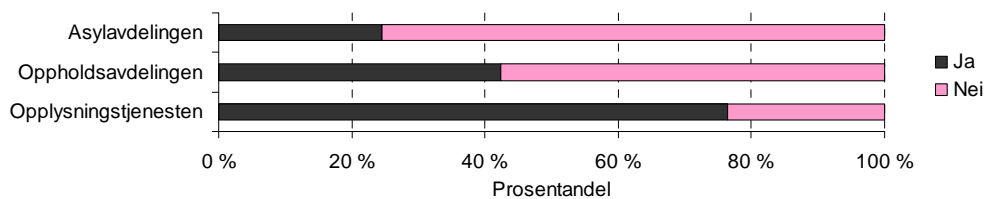
Om lag 80 prosent av de ansatte i Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen svarer at de har meget god eller ganske god kunnskap. Igjen ser vi at de ansatte i Opplysningstjenesten skiller seg ut, ved å være de som mener å ha best kunnskap – over halvparten mener at de har meget god kunnskap om brukernes behov, mens resten mener de har ganske god kjennskap.

Figur 5.4 *Opplever de ansatte å ha de hjelpemidler/verktøy som er nødvendig for å yte god service til brukerne?*



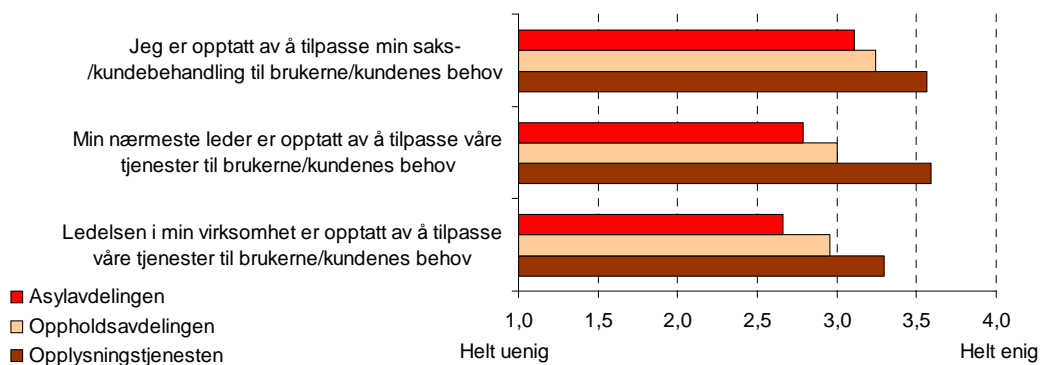
Vi spurte også om de ansatte opplever å ha de hjelpemidler/verktøy som er nødvendig for å yte god service ovenfor brukerne. Som vi kan se av Figur 5.4 svarer om lag 60 prosent av de ansatte i Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen at de i stor grad har nødvendige hjelpemidler/verktøy. De ansatte i Opplysningstjenesten skiller seg ut ved at nesten 90 prosent svarer det samme. Det er også vært å merke seg at en del ansatte i Oppholdsavdelingen svarer ”Nei, i meget liten grad”.

Figur 5.5 *Har de ansatte siste 12 månedene fått tilbakemeldinger fra ledelsen om hvordan de yter brukerservice i sitt eget arbeid?*



I Figur 5.5 ser vi nærmere på om de ansatte siste 12 måneder har fått tilbakemeldinger fra ledelsen om hvordan de yter brukerservice i sitt eget arbeid. Om lag ¼ av de ansatte i Asylavdelingen har fått slike tilbakemeldinger, mens så mange som 76 prosent har fått det i Opplysningstjenesten.

Figur 5.6 *Tilpasses tjenestene til brukernes behov?*

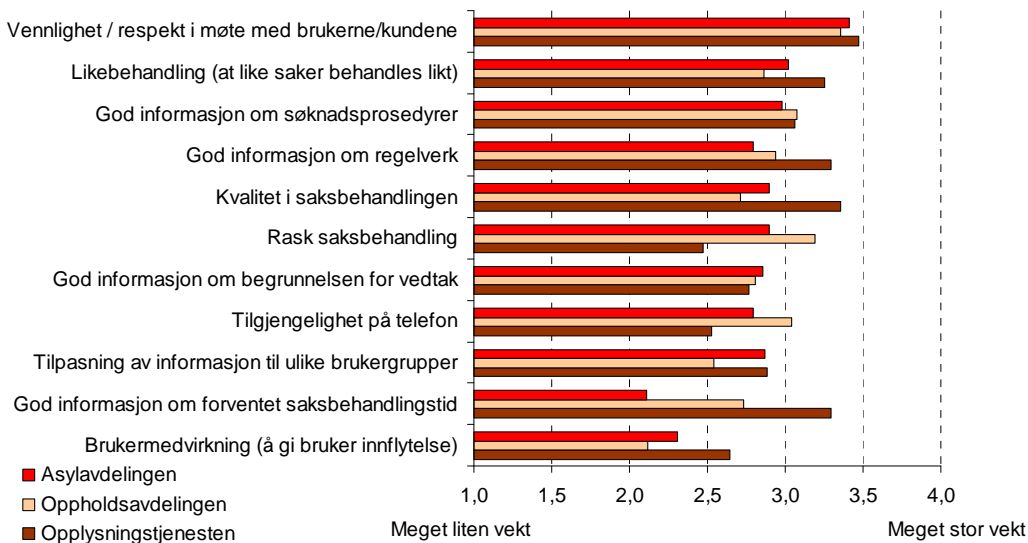


I Figur 5.6 ser vi nærmere på hvordan de ansatte opplever at UDI tilpasser sine tjenester til brukernes behov. Vi har spurt både om den enkelte ansatte er opptatt av å tilpasse sin saks-/kundebehandling til brukernes behov, og om nærmeste leder og ledelsen i UDI er opptatt av å tilpasse virksomhetens tjenester til brukernes behov. Som vi kan se, er generelt de ansatte i Opplysningstjenesten mest enig i at de tilpasser sin saks-/kundebehandling til brukernes behov, mens ansatte i Asylavdelingen er minst enig i dette.

I alle disse spørsmålene er det naturlig at de ansatte i Opplysningstjenesten har en høyere bevissthet om, og opplever å ha bedre mulighet til, å yte service, enn de ansatte i de andre avdelingene. Som vi har sett, er de målene som er satt for brukerretting i UDI, og den strategien som er valgt, i sterk grad knyttet til det arbeidet som er tillagt Opplysningstjenesten.

I Figur 5.7 viser vi svarene på et spørsmål om hvor stor vekt de ansatte anser at UDI har lagt på utvalgte målsettinger og tiltak innen brukerretting. De ulike målsettingene/tiltakene er sortert etter hvor stor vekt de ansatte i gjennomsnitt mener at UDI har lagt på dem.

Figur 5.7 *Hvor stor vekt anser de ansatte at UDI har lagt på følgende målsettinger/tiltak?*

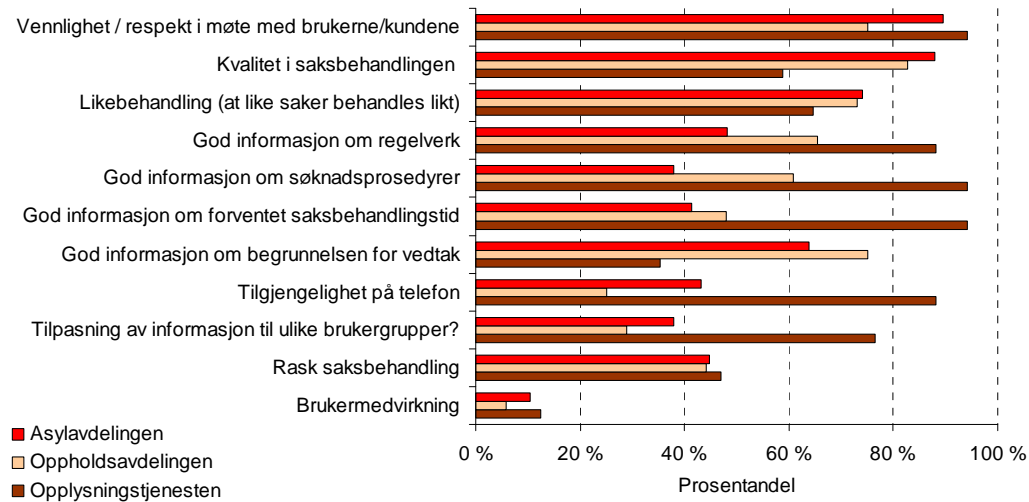


Som vi kan se er *vennlighet / respekt i møte med brukerne* trukket frem som den målsettingen som de ansatte anser at UDI har lagt størst vekt på. *Likebehandling*, dvs. at like saker behandles lik, trekkes også frem av de ansatte. Videre opplever de ansatte at det er lagt relativt stor vekt på *god informasjon* om så vel søknadsprosedyrer som regelverk, *kvalitet* i saksbehandlingen og *rask saksbehandling*. Mens *brukermedvirkning*, det å gi bruker innflytelse, anser de ansatte at UDI har lagt minst vekt på, noe som nok gjenspeiler at UDIs saker i hovedsak er ren myndighetsutøvelse. De ansattes prioritering av satsingsområder tilsvarende i stor grad den strategien som er valgt.

De ansatte i Opplysningstjenesten trekker frem flere målsettinger/tiltak som satsingsområder, enn ansatte i de to andre avdelingene. Særlig stor forskjell er det i *god informasjon om forventet saksbehandlingstid*, som de ansatte i de andre avdelingene ikke oppfatter at det er lagt spesielt stor vekt på, men som de ansatte i Opplysningstjenesten nevner som et av de viktigste satsingsområdene.

Vi stilte også spørsmål om i hvilken grad de ansatte ser de nevnte målsettingene som særlig viktige i sitt eget arbeid. Svarene vises i Figur 5.8

Figur 5.8 Hvilke av de følgende målsettinger ser de ansatte som særlig viktig i SITT arbeid. Andelen som svarte ”Ja, i meget stor grad”

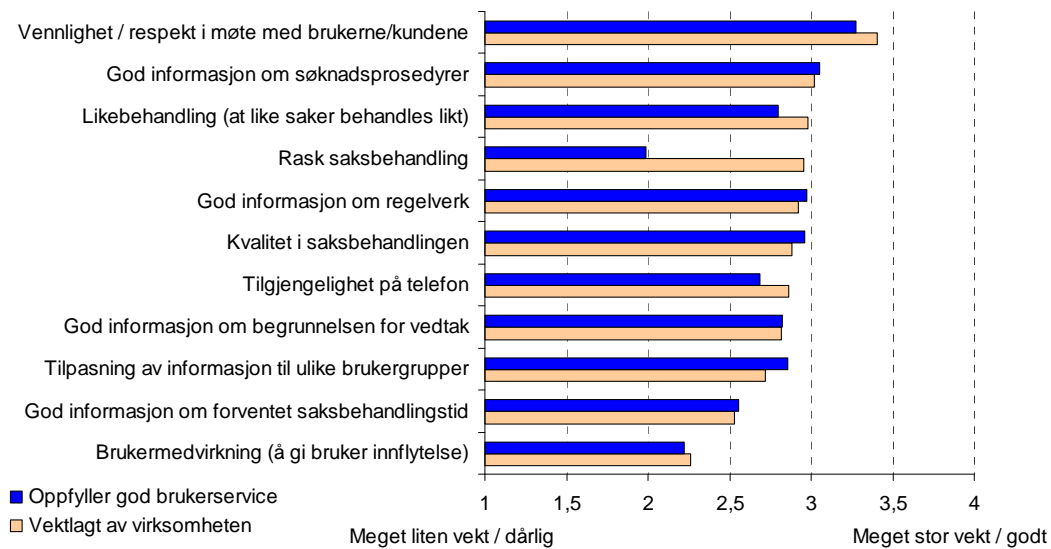


Note: Svar alternativene var ”Ja, i meget stor grad”, ”Ja, i ganske stor grad”, ”Ja, i noe grad” og ”Nei”.

Vi ser at det naturlig nok er relativt stor forskjell på svarene etter hvilken enhet de ansatte jobber i. En svært stor andel av de ansatte i alle enhetene oppfatter det å vise vennlighet/respekt i møte med brukerne som viktig i sitt arbeid. Likebehandling står også sterkt i alle enhetene. Kvalitet i saksbehandlingen er naturlig nok viktigst for de som jobber med saksbehandling av søknader, og denne målsettingen oppleves som svært viktig i deres arbeid. Når det gjelder informasjon på ulike områder, er det særlig de ansatte i Opplysningstjenesten som oppfatter det som viktig i sitt arbeid, og det er interessant at andelen som svarer at dette er svært viktig er meget høy. Unntaket er god informasjon om begrunnelsen for vedtak, som oppleves som viktig i de to enhetene som driver saksbehandling. Rask saksbehandling oppleves som mindre viktig i alle enheter.

Disse resultatene viser at det er høy grad av samsvar mellom strategien om brukkerretting – hva bør brukkerretting innebære i ulike funksjoner – og de ansattes egen opplevelse av hva det innebærer i deres eget arbeid. I hvilken grad mener så de ansatte at UDI lykkes på de samme områdene? Figur 5.9 ser vi hvor godt de ansatte mener at UDI oppfyller god brukerservice på de samme områdene, sett i forhold til deres oppfatning om UDIs vektlegging.

Figur 5.9 *Hvor stor vekt anser de ansatte at UDI har lagt på følgende målsettinger/tiltak, og hvor godt mener de at UDI oppfyller god brukerservice på hvert av disse områdene?*

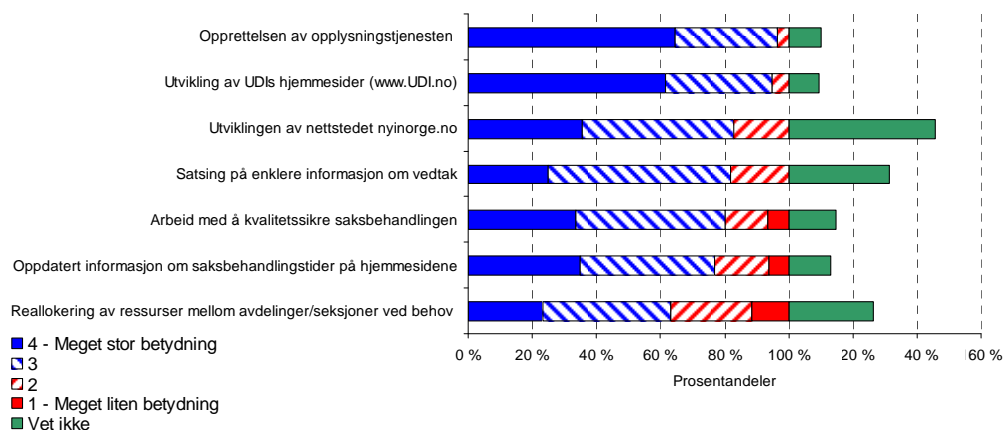


Vi ser at det er en stor grad av samsvar mellom de to spørsmålene. Bare på ett spørsmål skiller de ansattes oppfatning av måloppnåelse klart fra deres oppfatning av satsing: De mener at målet om rask saksbehandling er blitt sterkt vektlagt, men at dette er et område hvor man ikke har oppnådd mye.

5.1.3 Gode eksempler på tiltak

UDI har de siste årene gjennomført flere brukerrettingstiltak for å gi brukerne bedre service. Vi har spurt de ansatte hvor stor betydning disse tiltakene har hatt for å nå dette målet. I Figur 5.10 nedenfor oppsummeres resultatene.

Figur 5.10 *Betydning av de viktigste brukerrettingstiltakene i UDI for å nå målet om å gi brukerne bedre service*

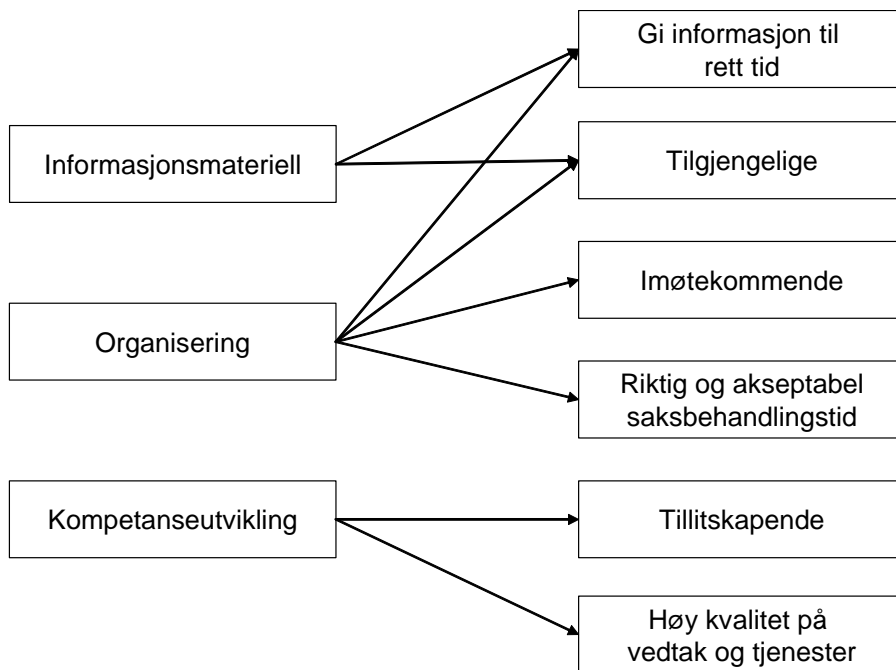


De ansatte svarer at opprettelsen av Opplysningstjenesten er det brukerrettings-tiltaket som har hatt størst betydning for UDIs evne til å gi brukerne bedre service. Opplysningstjenesten tar seg av alle telefon- og E-posthenvendelser til UDI, og kan ses på som et callsenter. De ansatte kan gå inn i enkeltsaker, opplyse om hvor saken står og kunne svare på spørsmål om regelverk. Tjenesten omtales nærmere i

avsnitt 8.1.1. Utvikling av UDIs hjemmeside og ”nyinorge.no” tillegges også stor vekt av de ansatte. *Reallokering av ressurser mellom avdelinger/seksjoner ved behov* trekkes frem som det tiltaket som har hatt minst betydning. Hovedinntrykk er likevel at de ansatte oppfatter at alle tiltakene vi spurte om har vært viktig for UDIs brukerretting de siste årene.

I de følgende kapitlene har vi valgt å fokusere på følgende eksempler på gode brukerrettingstiltak i UDI: organisatoriske tiltak og informasjonstiltak (se henholdsvis avsnitt 8.1 og 9.1). Disse glir til en viss grad over i hverandre, idet et viktig formål med de organisatoriske tiltakene er å kunne gi bedre informasjon. I tillegg til de tiltakene vi omtaler nærmere, har UDI lagt vekt på kvalitet i saksbehandlingen. Med dette menes at brukerne skal være trygge på at deres sak er behandlet på en grundig måte, og at vedtakene skal være lett forståelige. Dette har først og fremst skjedd ved hjelp av kompetanseutviklingstiltak.

Vi kan sette opp følgende sammenheng mellom de tiltakene vi har nevnt her og delmålene fra servicestrategien (selv om det selvsagt er overlapping mellom så vel tiltakene som målene):



5.2 Lånekassen

5.2.1 Strategi for brukerretting

Det har i flere år vært et mål å modernisere Lånekassen slik at etaten tilrettelegger bedre for elektroniske løsninger og selvbetjening, gir bedre service og hevet kvalitet på tjenestene. Moderniseringen av Lånekassen har to viktige målsettinger. Brukerne skal oppleve høyere servicegrad og kortere behandlingstider, samtidig som kostnadene skal reduseres og effektiviteten bli høyere.

I Lånekassen er høyere servicegrad knyttet til bedret tilgjengelighet og gode kommunikasjonsmuligheter. Viktige aspekter ved god kundeservice i Lånekassen

er knyttet til å gi god informasjon, å tilby enklere løsninger og gi raskere svar. Til dels er det samme virkemidler for å brukerrete som for å effektivisere.

En forutsetning for å nå målene for elektroniske løsninger og selvbetjeningsløsninger er at et nytt IKT system blir innført. Fornyelsen av IKT-systemet skal delvis finansieres gjennom egne innsparinger underveis. Innsparingene blir gjort ved at manuelle rutiner og tjenester blir erstattet av automatiske elektroniske tjenester.

En sentral del av Lånekassens tjenesteyting er å gi god informasjon. Lånekassen får svært mange henvendelser. Det har vært, og er fortsatt, en utfordring for Lånekassen å håndtere at så mange henvender seg på telefon. I 2005 mottok Lånekassen 1,4 mill telefonanrop. Av disse ble 300.000 samtaler besvart. Det har vært et mål for Lånekassen å bedre servicenivået på telefonhenvendelser i forhold til 2005. Brukerundersøkelser har også vist at brukerne er misfornøyd med Lånekassens tilgjengelighet på telefon. På lang sikt er det et mål at alle anrop skal besvares. Lånekassens strategi har vært å få redusert antall telefonanrop ved å lage bedre nett-tjenester, slik at kundene i større grad kan finne svarene selv. Strategien på kortere sikt har vært å opprette et kundesenter. I kundesenteret jobber de ansatte kun med å gi informasjon, per telefon, e-post og ved personlig fremmøte.

I Lånekassens brukerundersøkelser måles brukernes tilfredshet gjennom kvalitets- og servicekriterier knyttet til informasjon og tydelighet, nettløsninger, tilgjengelighet på telefon, vennlighet og imøtekommenhet og saksbehandlingstid. Disse kriteriene gjenspeiler det som blir oppfattet som vesentlige serviceaspekter i Lånekassen. Brukerundersøkelsen måler også bl.a. Lånekassens omdømme. Resultatene inngår i Lånekassens serviceutviklingsprosjekt som startet på begynnelsen av 90-tallet.

Lånekassens visjon

Lånekassens visjon er å bli den mest moderne offentlige etaten i Norge. For å oppnå dette målet skal Lånekassen være i front når det gjelder selvbetjeningsløsninger. Det er et mål at kundene skal kunne velge hvordan de vil ta kontakt med Lånekassen, og hvordan Lånekassen skal ta kontakt med dem. Tilbudene skal være brukervennlige og tilpasset den enkeltes behov. Kundene skal få valgfrihet og veiledning, og bli informert om vanskelige ordninger på en slik måte at det er enkelt for dem å foreta de riktige valgene.

5.2.2 Ledelse og kultur

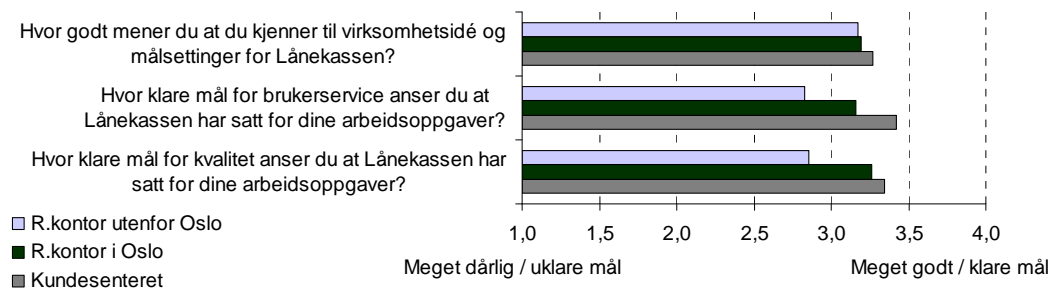
I Lånekassen skilles det mellom oppgaver knyttet til kundebehandling og saksbehandling. Kundebehandling handler om å ha direkte kontakt med brukerne og gi informasjon. Det er disse oppgavene som oppfattes som særlig knyttet til brukerreting. En endring i organisering av oppgaver har medført større spesialisering, og en del av de ansatte jobber nå kun med kundeservice.

De vi har snakket med mener serviceinnstilling er blitt et kjent begrep i organisasjonen og at det er en generell bevissthet rundt brukerreting. Et utsagn vi hørte flere ganger var at ”vi er der for brukerne og skal serve dem”. Våre intervjuobjekter ser som en betingelse for å få til god brukerreting at ledelsen ser

dette som viktig. De sier også at en må skjønne at dette koster penger, men at det vil være lønnsomt på sikt.

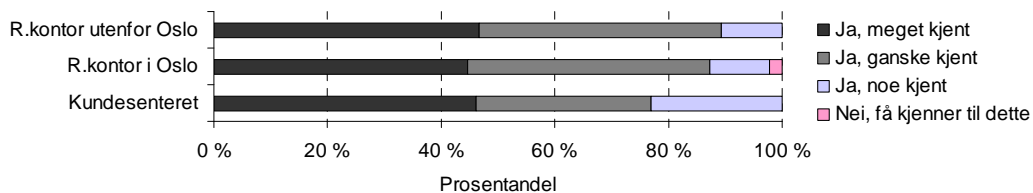
I Lånekassen har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i Regionkontorene utenfor Oslo, Regionkontorene i Oslo og Kundesenteret. Regionkontorene i og utenfor Oslo behandler alle søknader om lån mv. Henholdsvis 47 og 76 ansatte har svart. Kundesenteret tar i utgangspunktet de fleste telefon- og E-posthenvendelser til Lånekassen. 26 ansatte har svart. Svarandelen var på rundt 70 prosent¹⁹.

Figur 5.11 De ansattes kjennskap til virksomhetside, samt mål for brukerservice og kvalitet



Undersøkelsen viser at de ansatte mener de har god kjennskap til Lånekassens virksomhetside, samt mål for brukerservice og kvalitet. Vi ser av Figur 5.11 at det er forholdsvis lite som skiller de tre avdelingene når det gjelder kjennskap til Lånekassens virksomhetsidé og målsettinger. På spørsmål om hvor klare mål Lånekassen har satt for kvalitet og brukerservice for den enkeltes arbeidsoppgave ser vi et noe større sprik mellom avdelingene. Vi ser også at ansatte i Kundesenteret skiller seg ut, ved at de oppfatter å ha fått klarere mål, enn de ansatte i regionkontorene utenfor Oslo. Dette er for så vidt et forventet svar i og med at Kundesenteret nylig er opprettet og har klare servicemål for aktiviteten. Vi viser for øvrig til omtalen av Kundesenteret i avsnitt 8.2.1.

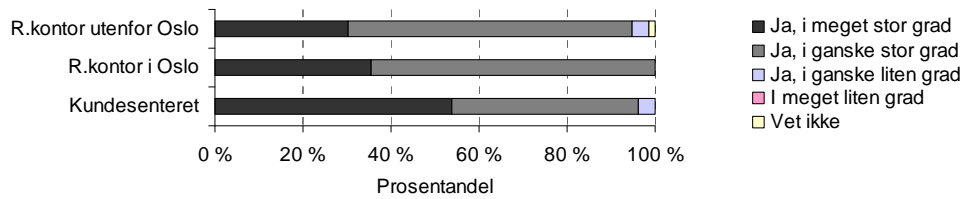
Figur 5.12 Mener du at begrepet serviceinnstilling er et kjent begrep i organisasjonen?



Vi spurte også de ansatte om hvor godt de kjenner til hva Lånekassen har lagt i begrepet serviceinnstilling. Figur 5.12 oppsummerer resultatet. Som vi kan se svarer nesten halvparten at begrepet er "meget kjent" blant de ansatte. Mange svarer også "ganske kjent", mens en del svarer "noe kjent". Meget få har svart "Nei, få kjenner til dette".

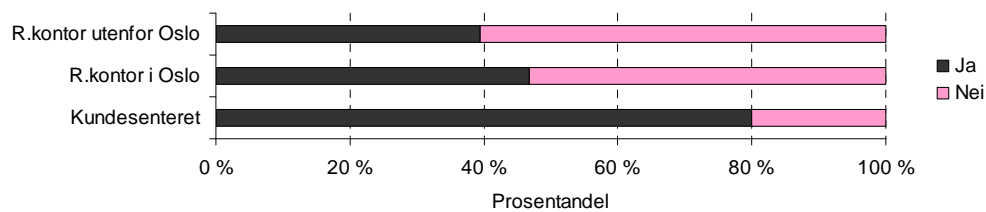
¹⁹ Det er ikke mulig å beregne svarandelen i den enkelte avdeling, siden vi ikke er kjent med hvilken avdeling den enkelte respondent er ansatt i. Vi gjør oppmerksom på oversendte E-postadresser fra Lånekassen også inkluderte ansatte som var i permisjon/sykemeldte. Frafallet er dermed noe lavere enn angitt her.

Figur 5.13 *Opplever du at du har tilstrekkelig kunnskap om kundenes servicebehov til å kunne gi god service?*



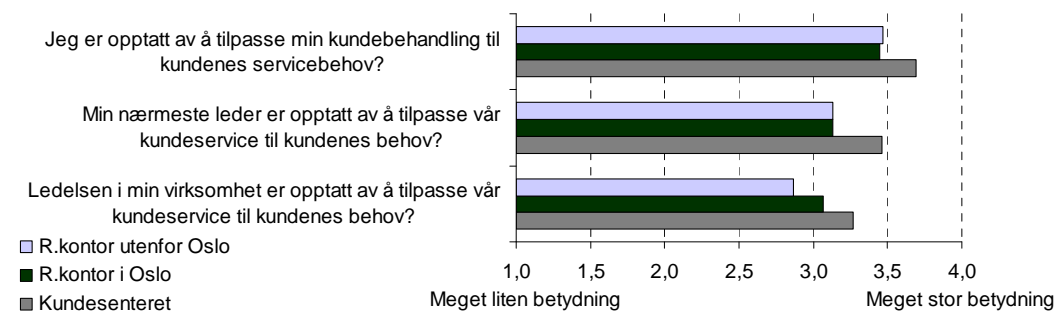
Videre stilte vi flere spørsmål om de ansattes muligheter til selv å bidra til brukerretting. Figur 5.13 viser hvor god kunnskap den enkelte ansatte har om brukernes behov til å kunne gi dem riktig service. Nesten alle ansatte svarer at de har meget eller ganske god kunnskap.

Figur 5.14 *Har de ansatte siste 12 månedene opplevd å få tilbakemeldinger fra ledelsen om hvordan de yter brukerservice i sitt eget arbeid?*



I Figur 5.14 ser vi nærmere på om de ansatte siste 12 månedene har fått tilbakemeldinger fra ledelsen om hvordan de yter brukerservice i sitt eget arbeid: Nesten halvparten av de ansatte i regionkontorene i og utenfor Oslo har fått slike tilbakemeldinger, mens så mange som 80 prosent har fått det i Kundesenteret. Dette er i tråd med satsingen på opplæring som har vært i Kundesenteret, dette er nærmere omtalt i avsnitt 8.2.1.

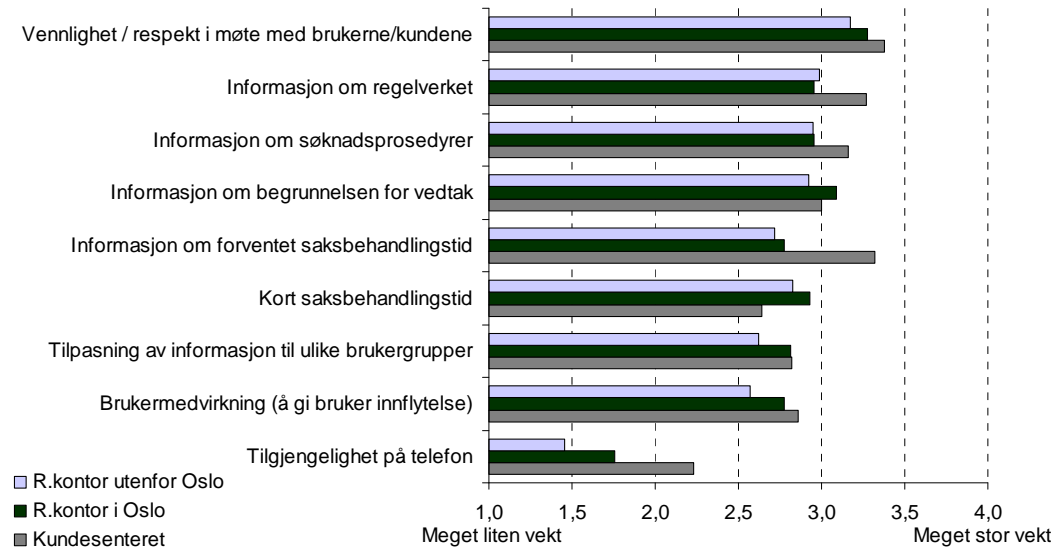
Figur 5.15 *Tilpasses tjenestene til brukernes behov?*



Figur 5.15 ser vi nærmere på om de ansatte mener at Lånekassen tilpasser sine tjenester til brukernes behov. Vi har spurt både om den enkelte ansatt er opptatt av å tilpasse sin saks-/kundebehandling til brukernes behov, og om de mener at nærmeste leder og ledelsen er opptatt av å tilpasse virksomhetens tjenester til brukernes behov. Som vi kan se er de ansatte i Kundesenteret mest enig i at de selv og ledelsen tilpasser Lånekassens tjenester til brukernes behov. Dette har sannsynligvis sammenheng med at de oppgavene de ansatte i Kundesenteret er

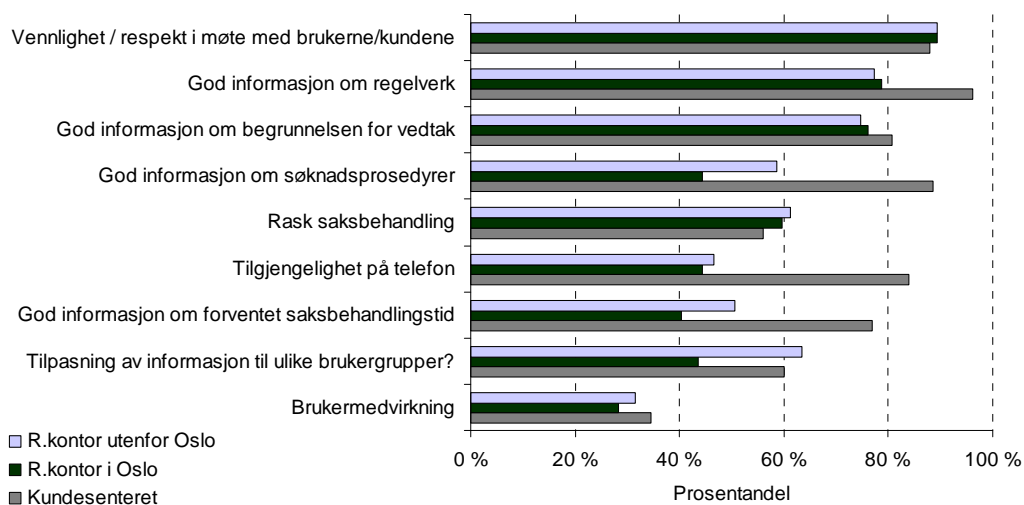
definert som serviceleddet, mens de ansatte i de to øvrige avdelingene i hovedsak gjør forvaltningsoppgaver.

Figur 5.16 *Hvor stor vekt anser de ansatte at Lånekassen har lagt på følgende målsettinger/tiltak?*



Som vi kan se av Figur 5.16 er *vennlighet / respekt i møte med brukerne* trukket frem som den målsettingen som de ansatte anser at Lånekassen har lagt størst vekt på. Ellers trekkes *god informasjon* om både regelverk, søknadsprosedyrer, begrunnelsen for vedtak og om forventet saksbehandlingstid som viktige satsingsområder. *Tilgjengelighet på telefon* trekkes frem som den målsettingen som Lånekassen har tillagt minst vekt. Et interessant fenomen når vi sammenligner svarene mellom de tre avdelingene, er at de ansatte i Kundesenteret trekker frem flere målsettinger/tiltak som satsingsområder enn ansatte i de to andre avdelingene. Dette må sees i forhold til at hovedoppgaven til de ansatte ved kundesenteret er nettopp å yte informasjon. I tillegg ser vi at de ansatte i regionkontorene utenfor Oslo er de mest ”kritiske”.

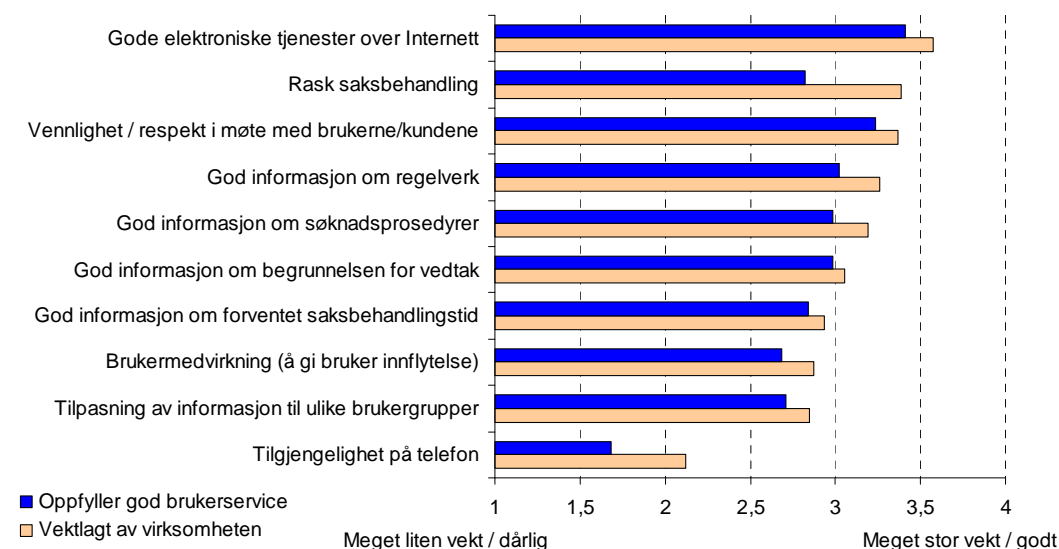
Figur 5.17 *Hvilke av de følgende målsettinger ser de ansatte som særlig viktig i SITT arbeid. Andelen som svarte "Ja, i meget stor grad"*



Note: Svar alternativene var "Ja, i meget stor grad", "Ja, i ganske stor grad", "Ja, i noe grad" og "Nei".

Vi ser av Figur 5.17 at en stor prosentandel av de ansatte anser *vennlighet/respekt i møte med brukerne* som særlig viktig i sitt arbeid. God informasjon er også en målsetting som mange anser som viktig i sitt arbeid. Når det gjelder god informasjon om søknadsprosedyrer og saksbehandlingstid er det langt flere av de ansatte i kundesenteret som anser dette som en viktig målsetting. Det er også en langt større andel ansatte i Kundesenteret som ser tilgjengelighet på telefon som en viktig målsetting i sitt arbeid. Disse resultatene er i tråd med den inndelingen og spesialiseringen som er gjort i Lånkassen med hensyn til arbeidsoppgaver, og er en indikasjon på at de ansatte har god kjennskap til hva som er målsettingene for oppgavene de gjør. En viss forskjell i vektlegging blant de ansatte i regionkontorene i Oslo og regionkontorene utenfor Oslo, kan også ha sammenheng med at de ansatte utenfor Oslo har mindre spesialiserte oppgaver.

Figur 5.18 *Hvor stor vekt anser de ansatte at Lånkassen har lagt på følgende målsettinger/tiltak, og hvor godt mener de at etaten oppfyller god brukerservice på hvert av disse områdene?*



I Figur 5.18 ser vi svarene på spørsmålet om Lånekassens vektleggig av mål/tiltak sammen med svarene på et spørsmål om hvor godt de mener at virksomheten oppfyller god brukerservice på de samme områdene. Vi ser at det er en stor grad av samsvar mellom de to spørsmålene. Bare på ett par av spørsmålene skiller de ansattes oppfatning av måloppnåelse klart fra deres oppfatning av satsing: De mener at målene om rask saksbehandling og tilgjengelighet på telefon er blitt vektlagt sterkere, enn hva de mener at Lånekassen har oppnådd på området.

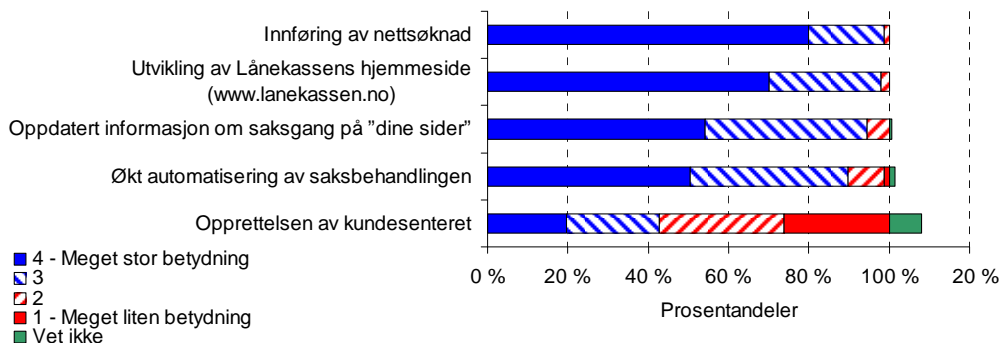
5.2.3 Gode eksempler på tiltak

Sentrale tiltak som Lånekassen har iverksatt for å brukerrete tjenestene sine er satsing på selvbetjeningsløsninger og tilrettelagt informasjon på nett. Lånekassen har dessuten opprettet et eget kundesenter. Vi har valgt å fokusere på utskillingen av oppgaver i kundesenteret og utvikling av nettstedet som gode eksempler på brukerretingstiltak (se henholdsvis avsnitt 8.2.1 og 9.2).

Nettstedet skal legge til rette for at kundene benytter seg av elektroniske løsninger der det er mulig, og det skal inneholde omfattende informasjon om Lånekassens regelverk som er tilrettelagt på en lettfattelig måte.

I spørreundersøkelsen til de ansatte spurte vi hvordan de vurderer hvor stor betydning de ulike tiltakene har hatt for å nå målet om å gi kundene/brukerne bedre service. I Figur 5.19 nedenfor oppsummeres resultatene.

Figur 5.19 Betydning av de viktigste brukerretingstiltakene i Lånekassen



Som vi kan se trekkes *Innføringen av nettsøknad* som det viktigste enkelttiltaket. Også *utvikling av Lånekassens hjemmeside*, *oppdatert informasjon om saksgang på "dine sider"* og *økt automatisering av saksbehandlingen* trekkes frem som viktige tiltak. *Opprettelsen av kundesenteret* vurderes imidlertid meget ulikt av de ansatte. Nesten 60 prosent av alle svarer at tiltaket har hatt liten betydning. Av de ansatte i Kundesenteret svarer imidlertid 84 prosent at opprettelsen av senteret har hatt stor betydning.

5.3 Trafikkstasjonene

5.3.1 Strategi for brukerreting

Målet for Statens vegvesen er at de innenfor trafikant- og kjøretøyområdet (TK-området) "skal kunne tilby sine brukere god service, fremtidsrettede tjenester,

produkter av høy kvalitet, og dessuten ivareta totaleffektiviteten overfor eksterne samarbeidspartnere” (Tenk2015).

Med utgangspunkt i en bestilling fra Samferdselsdepartementet gjennomførte Statens vegvesen i 2004 et arbeid med effektivisering virksomheten. Resultatet ble delvis endringer i tjenestetilbudet og tjenestestrukturen. Noe av begrunnelsen for disse endringene var at etaten skulle satse på flere elektroniske tjenester. I følge strategidokumentet ”På veg mot et digitalt vegvesen” for perioden 2005-2009 skulle Statens vegvesen være ”en foregangsetat innen offentlig sektor når det gjelder elektroniske tjenester og bruk av IT”. Målet var at Statens vegvesen skulle gi mer kundevennlige elektroniske tjenester, opptre mer enhetlig og er lettere å samarbeide med og gir enklere tilgang til god informasjon om veg og trafikk.

I januar 2005 opprettet Vegvesenet prosjektet ”TenK 2015”. Oppdraget ble gitt av Samferdselsdepartementet og hadde som formål å avdekke eventuelle variasjoner i kapasitet, kompetanse, kvalitet, effektivitet, resultat, informasjonsflyt og styring innen TK-området. I januar 2006 forelå rapporten. I tillegg til å beskrive utviklingen innenfor TK-området de siste 10-årene kommer rapporten med anbefalinger om hvordan det er ønskelig at TK-området skal fremstå i 2015.

Resultatet av arbeidet med å effektivisere tjenestetilbud og -struktur var at noen stasjoner ble lagt ned, mens andre fikk redusert sitt tjenestetilbud. I oktober 2005 påla Samferdselsdepartementet Statens vegvesen å stanse videre endringer inntil etaten hadde kommet med en helhetlig plan for tjenestetilbudet (omtalt som frysvedtaket). Oppdraget innebar å lage en plan som beskriver ”et godt og tilgjengelig tjenestetilbud for Statens vegvesens brukere i alle deler av landet.”

I midten av januar 2006 nedsatte Vegdirektoratet derfor en arbeidsgruppe som skulle lede arbeidet med å lage en slik helhetlig plan. Forslag til helhetlig plan ble lagt ut til høring i juli med svarfrist 15. september 2006. Det forventes at det blir fattet en beslutning om fremtidig tjenestetilbud innen TK-området i løpet av 2007.

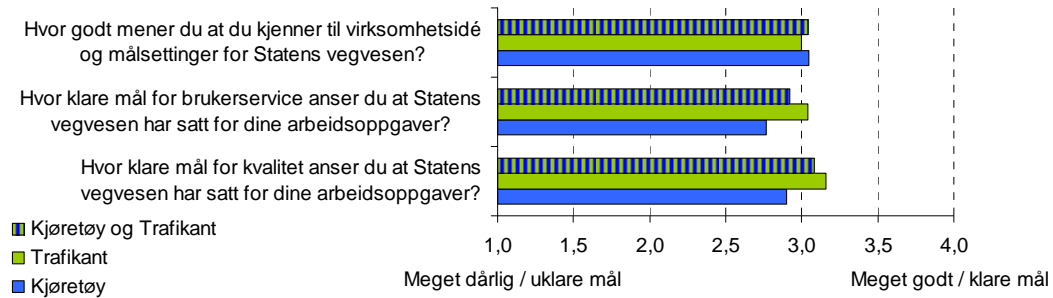
5.3.2 Ledelse og kultur

I intervjuene stilte vi spørsmål om den generelle bevisstheten rundt brukerretting i organisasjonen. Tilbakemeldingen var at dette nok varierer stort. Ikke minst skyldes det at Statens vegvesen er en meget stor organisasjon. I tillegg til at det er til dels store forskjeller mellom de om lag 70 trafikkstasjonene når det gjelder størrelse og tjenestespekter, er det variasjoner som kan forklares med ”linja” inn mot direktoratet. Trafikkstasjonene styres i de fleste tilfeller av et distriktskontor (som det finnes flere av i hver region), som igjen rapporterer til ett (av fem) regionkontor. Regionkontorene opererer også i mange sammenhenger som nokså selvstendige enheter. Det kan derfor oppstå relativt store variasjoner i ledelse og kultur mellom trafikkstasjonene.

Vår ansatteundersøkelse er gjennomført i utvalgte trafikkstasjoner i region Øst og Nord. Ansatte innen kjøretøyområdet behandler alle saker knyttet til kjøretøykontroll, som for eksempel vognkort, mens ansatte innen trafikantområdet behandler saker som teoriprøve, sertifikat og lignende. Vi har til sammen mottatt 176 svar: henholdsvis 60 som kun arbeider innen kjøretøyområdet, 68 som kun arbeider innen trafikantområdet og 24 ansatte som arbeider innen begge

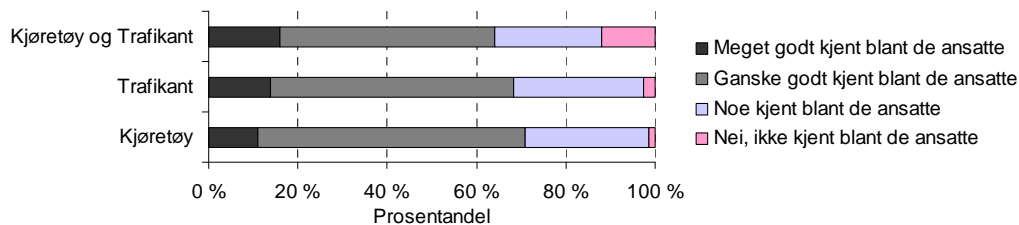
områdene. Svarprosenten for undersøkelsen i trafikkstasjonen var på 56 prosent²⁰. I tillegg til å presentere resultatet fordelt på arbeidsområdet har vi i enkelte figurer fordelt svarene etter region. Sistnevnte er kun gjort i de tilfeller der svarene varierer betydelig med hvilken region de ansatte arbeider i.

Figur 5.20 *De ansattes kjennskap til virksomhetside/målsettinger, samt mål for brukerservice og kvalitet*



I Figur 5.20 ser vi nærmere på de ansattes kjennskap til Statens vegvesens virksomhetside, samt mål for brukerservice og kvalitet. Som vi kan se er det forholdsvis lite som skiller de tre gruppene ansatte når det gjelder kjennskap til etatens virksomhetsidé og målsettinger. De svarer alle rundt 3 (ganske godt). På spørsmål om hvor klare mål som Statens vegvesen har satt for kvalitet og brukerservice for den enkelte arbeidsoppgaver ser vi også lite sprik mellom svarene. Det ligger også her i gjennomsnitt langs ”ganske godt”.

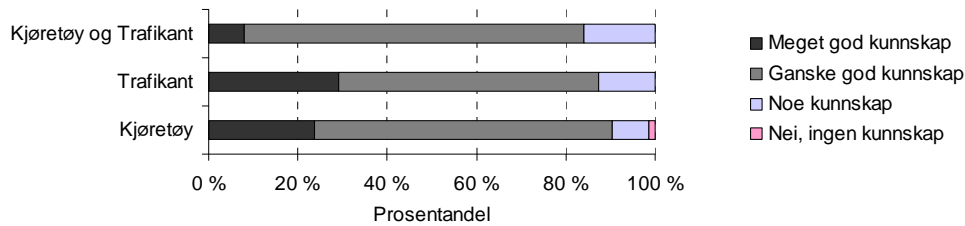
Figur 5.21 *Hvor godt kjenner de ansatte til hva Statens vegvesen har lagt i begrepet serviceinnstilling?*



Vi spurte også de ansatte om hvor godt de kjenner til hva Statens vegvesen har lagt i begrepet serviceinnstilling. Figur 5.21 oppsummerer resultatet. Som vi kan se svarer om lag $\frac{3}{4}$ av de ansatte at begrepet er godt kjent blant de ansatte, mens resten svarer noe kjent. Vi ser imidlertid at en del av de ansatte som arbeider innen både kjøretøy- og trafikantområdet svarer at begrepet ikke er like godt kjent blant de ansatte.

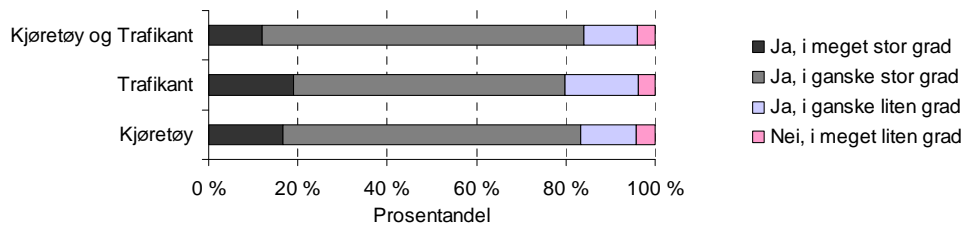
²⁰ Det er grunn til å tro at frafallet er en del lavere enn angitt her. I tillegg til at vi hadde fått E-postadresser til enkelte som var i permisjon/sykemeldte, fikk respons fra flere ansatte som var utenfor målgruppen (dvs. arbeidet ikke innen TK-området).

Figur 5.22 *Hvor god kunnskap har den enkelte ansatte om brukernes behov til å kunne gi dem riktig service?*



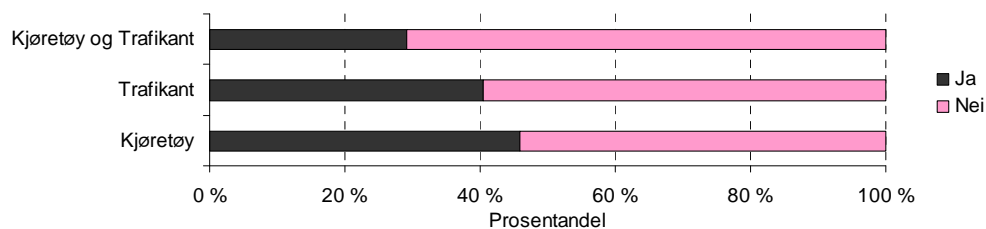
Videre stilte vi flere spørsmål om de ansattes muligheter til selv å bidra til brukerreting. Figur 5.22 viser hvor god kunnskap den enkelte ansatte har om brukernes behov til å kunne gi dem riktig service. Nesten 90 prosent av de ansatte svarer at de har meget eller ganske god kunnskap.

Figur 5.23 *Opplever de ansatte å ha de hjelpemidler/verktøy som er nødvendig for å yte god service til brukerne?*



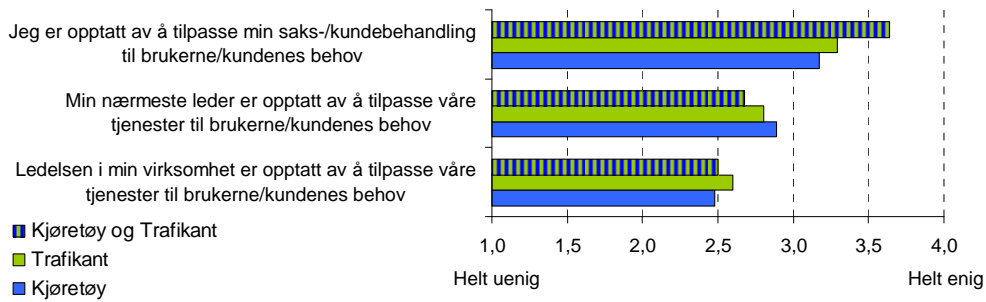
Vi spurte også om de ansatte opplever å ha de hjelpemidler/verktøy som er nødvendig for å yte god service ovenfor brukerne. Som vi kan se av Figur 5.23 svarer om lag 80 prosent at de ansatte at de har det i "stor grad".

Figur 5.24 *Har de ansatte siste 12 månedene opplevd å få tilbakemeldinger fra ledelsen om hvordan de yter brukerservice i sitt eget arbeid?*



I Figur 5.24 ser vi nærmere på om de ansatte siste 12 måneder har fått tilbakemelding fra ledelsen om hvordan de yter brukerservice i sitt arbeid: om lag 40 prosent av de ansatte som kun arbeider innen ett av de to områdene svarer "Ja", mens andelen er noe lavere hos de som arbeider innen både kjøretøy- og trafikantområdet.

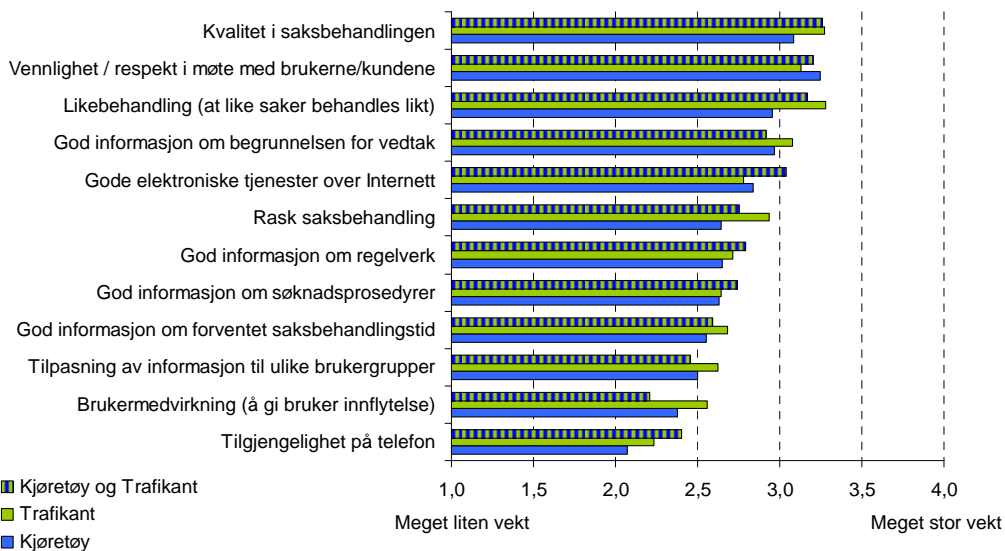
Figur 5.25 Tilpasses saks/kundebehandling til brukernes behov?



Figur 5.25 ser nærmere på om trafikkstasjonene tilpasser sine tjenester til brukernes behov. Vi har spurt både om den enkelte ansatt er opptatt av å tilpasse sin saks-/kundebehandling til brukernes behov, og om nærmeste leder og ledelsen i virksomheten er opptatt av å tilpasse tjenestene til brukernes behov. Som vi kan se er generelt de ansatte mer enig i at de selv tilpasser sin saks-/kundebehandling til brukernes behov, enn at ledelsen er opptatt av å tilpasse tjenestene til brukernes behov.

I undersøkelsen spurte vi de ansatte om hvor stor vekt de anser at Statens vegvesen har lagt på utvalgte målsettinger og tiltak innen brukerretting. I Figur 5.26 vises resultatet.

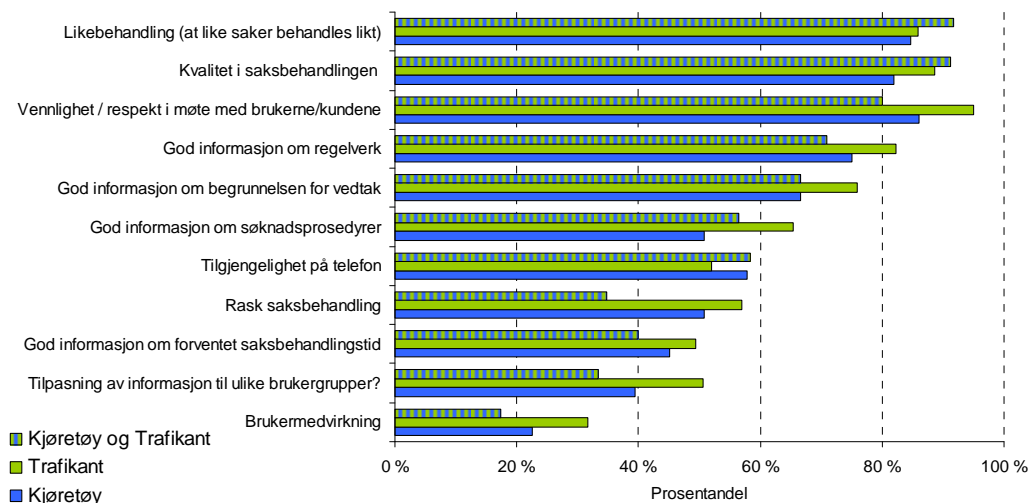
Figur 5.26 Hvor stor vekt anser de ansatte at Statens vegvesen har lagt på følgende målsettinger/tiltak i TK-området – etter arbeid-soppgaver?



Kvalitet i saksbehandlingen, Vennlighet / respekt i møte med brukerne og Likebehandling (at like saker behandles likt) trekkes frem som de målsettinger/tiltak innen TK-området som Statens vegvesen har tillagt størst vekt. *Brukermedvirkning (å gi bruker innflytelse)* og *Tilgjengelighet på telefon* anser de ansatte at Vegvesenet har tillagt minst vekt. At brukermedvirkning ikke er et satsingsområdet kan skyldes at hovedvekten av tjenestene er ren myndighetsutøvelse. De ansattes vurdering av satsingsområder stemmer godt overens med det

inntrykket vi har fått fra våre dybdeintervjuer og gjennomgang av skriftlig materiale.

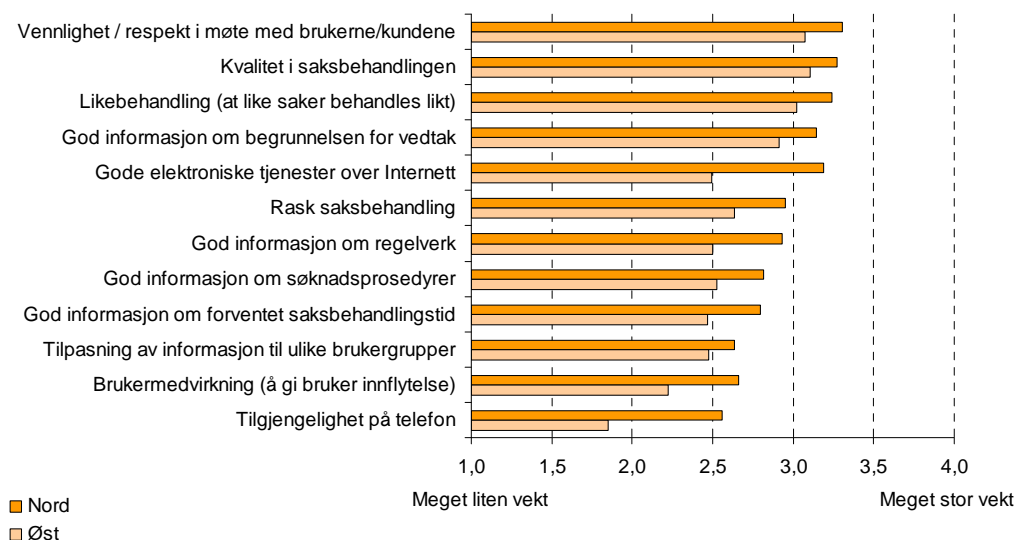
Figur 5.27 *Hvilke av de følgende målsettinger ser de ansatte som særlig viktig i SITT arbeid. Andelen som svarte "Ja, i meget stor grad"*



Note: Svar alternativene var "Ja, i meget stor grad", "Ja, i ganske stor grad", "Ja, i noe grad" og "Nei".

Vi ser av Figur 5.27 at en stor prosentandel av de ansatte anser *likebehandling* som særlig viktig i sitt arbeid. Kvalitet i saksbehandlingen og vennlighet/respekt i møte med bruker er også målsettinger som mange anser som viktig i sitt arbeid. Tilpassning av informasjon til ulike brukergrupper og brukermidvirkning er de forhold som de ansatte legger minst vekt på.

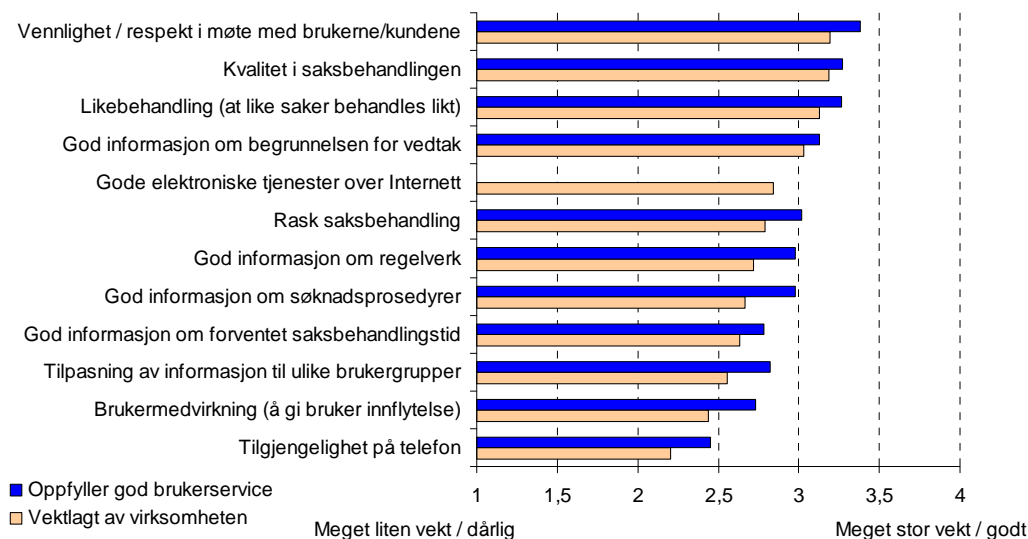
Figur 5.28 *Hvor stor vekt anser de ansatte at Statens vegvesen har lagt på følgende målsettinger/tiltak i TK-området – etter region?*



I Figur 5.28 viser vi de samme målsettinger/tiltak som i forgående figur, men denne gangen fordelt etter region. Som vi kan se svarer de ansatte i region Nord at Statens vegvesen har lagt større vekt på de enkelte målsettingene/tiltakene, enn de ansatte i region øst. Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med at

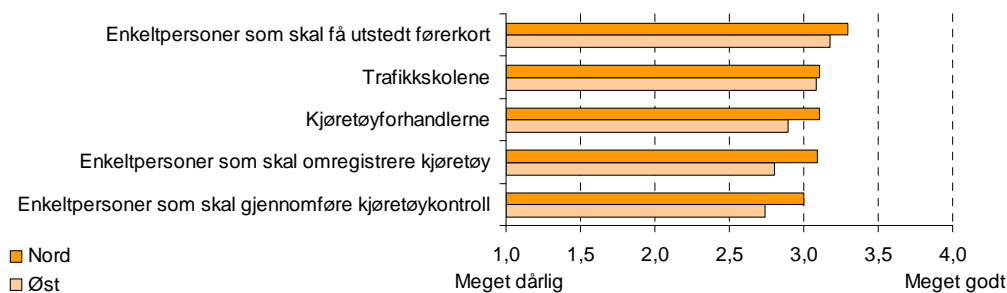
omorganiseringen de siste årene har betydd mest for region øst. Det er der, i tillegg til region sør, de fleste nedleggelse og nedbemanningene har funnet sted.

Figur 5.29 *Hvor stor vekt anser de ansatte at Statens vegvesen har lagt på følgende målsettinger/tiltak, og hvor godt mener de at etaten oppfyller god brukerservice på hvert av disse områdene?*



Vi har i Figur 5.29 sammenlignet de ansattes svar på hvor stor vekt Statens vegvesen har lagt på utvalgte målsettinger/tiltak innen TK-området og hvor godt etaten oppfyller god brukerservice innenfor disse målene. Som vi kan se er det forholdsvis stort samsvar mellom hva etaten har satset på og hvor godt de ansatte mener at trafikkstasjonene oppfyller god brukerservice.

Figur 5.30 *Hvor fornøyd tror de ansatte at følgende brukergrupper er med kundebehandlingen hos trafikkstasjonene?*



Som illustrert tidligere har omstillingene de siste årene vært størst i region øst (og sør). Vi spurte de ansatte hvor fornøyd de tror at utvalgte brukergrupper er med kundebehandlingen hos trafikkstasjonen. Vi kan se i Figur 5.30 at de enkelte brukergruppene vurderes ganske likt, alle ligger rundt ”ganske god”. Vi ser også at de ansatte i region nord gjennomgående gir bedre skussmål til sin kundebehandling, enn ansatte i region øst. Vi ser videre at enkeltpersoner som skal få utstedt førerkort vurderes som den brukergruppen som er mest fornøyd, mens enkeltpersoner som skal gjennomføre kjøretøykontroll vurderes som minst fornøyd.

5.3.3 Gode eksempler på tiltak

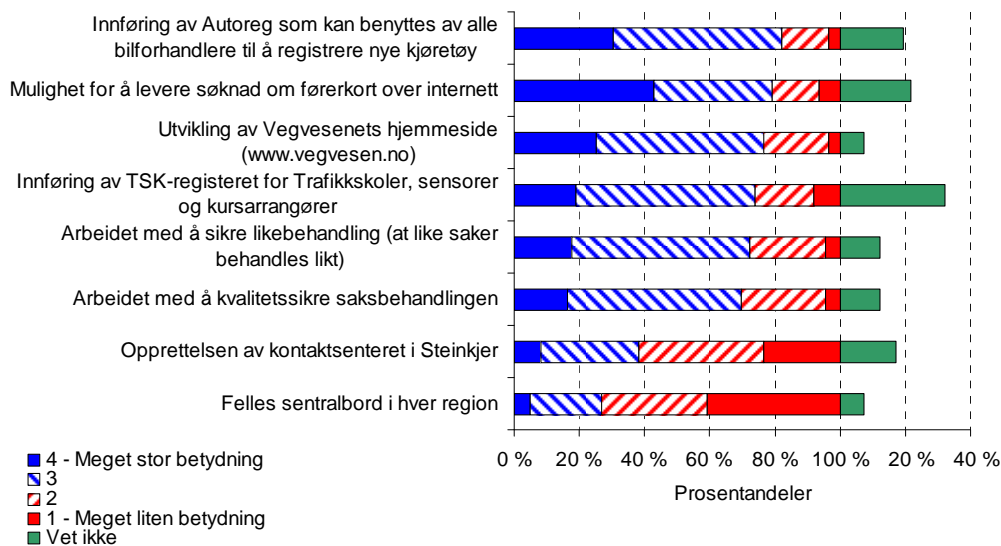
Statens vegvesen har innen TK-området de siste årene gjennomført flere brukerrettingstiltak for å gi brukerne bedre service. Det har blitt opprettet et **Kontaktsenter i Steinkjer** som primært skal være kontaktleddet for bilbransjen i forbindelse med registreringer over internett, men senteret skal også ta imot telefonhenvendelser innen TK-området. I tillegg har hver region opprettet et **felles sentralbord** som også skal fungere som sentralbord for trafikkstasjonene. Disse tiltakene presenteres nærmere i delkapittel 8.3.

I tillegg til at Statens vegvesen har satset på å **utvikle en hjemmeside** har de utarbeidet enkelte elektroniske løsninger. Vi har blant annet sett på Autoreg, som kan benyttes av alle bilforhandlere til å registrere nye kjøretøy elektronisk, TSK – registeret, som inneholder informasjon om trafikkskoler, sensorer og kursarrangører og den nettbaserte løsningen for å levere søknad om førerkort over internett. Disse tiltakene presenteres nærmere i delkapittel 7.2.

Statens vegvesen har også arbeidet med å **kvalitetssikre saksbehandlingen** og sikre større grad av **likebehandling** (at like saker behandles likt), blant annet fordi de har erfart tildels store forskjeller mellom trafikkstasjonene. I tillegg til å søke lærdom fra klagesaker har de etablert nye kontrollordninger. Blant annet trekkes én leder inn i vurderingen av alle søknader innen utvalgte tjenester.

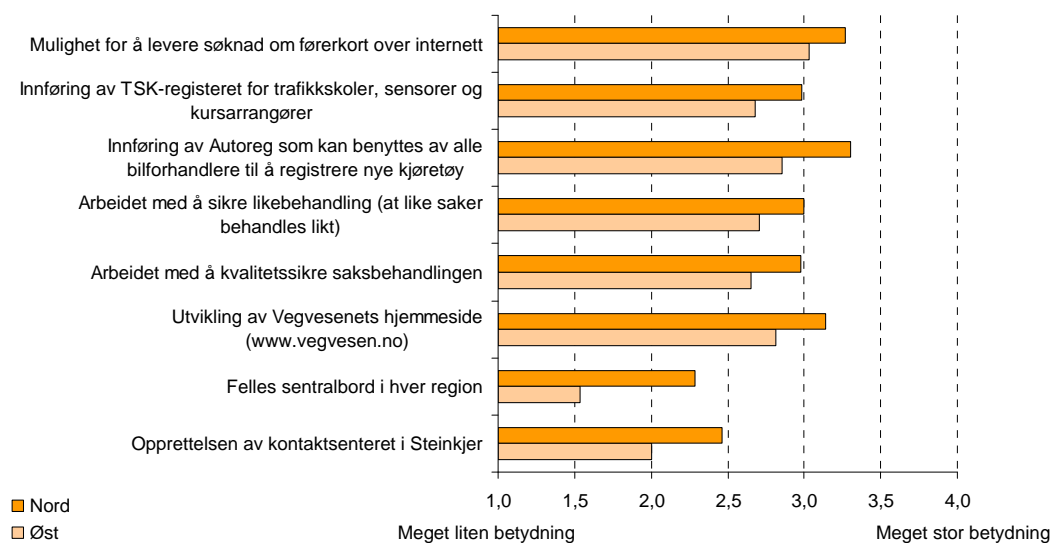
Vi har spurt de ansatte hvor stor betydning disse tiltakene har hatt for å gi brukerne bedre service. I Figur 5.31 nedenfor oppsummeres resultatene.

Figur 5.31 Betydning av de viktigste brukerrettingstiltakene innen TK-området



Som vi kan se trekker de ansatte frem *Innføringen av Autoreg* - som benyttes av bilforhandlere til å registrere nye kjøretøy - som det viktigste brukerrettings-tiltaket. *Mulighet for å levere søknad om førerkort over internett* og *Utvikling av Vegvesenets hjemmeside* trekkes også frem som viktige tiltak. De to tiltakene som er iverksatt for å ta imot blant annet telefonhenvendelser - *Opprettelsen av kontaktsenteret i Steinkjer* og *Felles sentralbord i hver region* - trekkes frem som de minst betydningsfulle brukerrettingstiltakene innen TK-området.

Figur 5.32 *Betydning av de viktigste brukerrettingstiltakene innen TK-området – etter region*



I Figur 5.32 viser vi de samme tiltakene som i forgående figur, men denne gangen fordelt etter region. Som vi kan se svarer de ansatte i region Nord generelt at de enkelte tiltakene har hatt større betydning for å gi brukerne bedre service, enn de ansatte i region øst. Det kan ha sammenheng med at de ansatte også mener at brukerne er mer misfornøyd med TK-området i region øst, enn i region nord.

6 Metoder for informasjonsinnhenting

6.1 Bruker- og behovsundersøkelser i UDI

6.1.1 Opplegg for brukerundersøkelser

Som nevnt bygde utarbeidelsen av en servicestrategi i UDI i 2004 på erfaringer fra en brukerundersøkelse som ble gjennomført i 2003. En tilsvarende undersøkelse ble gjennomført i 2005, og per høsten 2006 planlegges det en ny undersøkelse.

Undersøkelsene har vært rettet mot et utvalg innringere til UDIs Opplysningstjeneste (OTS) (vi omtaler denne nærmere nedenfor). I 2005 ble 400 personer som hadde ringt inn til OTS intervjuet over telefon om hvordan de har opplevd servicen fra direktoratet.

Burson-Marsteller var ansvarlig for gjennomføringen av brukerundersøkelsen, mens Norsk Statistikk ringte. Innhenting av telefonnumre skjedde ved at alle telefonnumre som ringte inn til OTS over en toukersperiode i februar / mars 2005 ble registrert. Alle innringere ble gjort oppmerksom på at numrene ble lastet ned, og fikk muligheten til å reservere seg gjennom å ringe et eget nummer. Intervjuene ble gjort på norsk eller engelsk, og alle ble garantert anonymitet før intervjuet tok til. UDI fikk ikke tilgang til bakgrunnsmateriale som kunne identifisere deltakerne i undersøkelsen.

Det ble stilt spørsmål om type henvendelse, vurdering av tilgjengeligheten, informasjonen, imøtekommenheten, behandling av søknaden og bakgrunnsvariabler. I 2003-undersøkelsen ringte halvparten om spørsmål som gjaldt familieforening, mens i 2005-undersøkelsen var andelen 32 prosent. 43 prosent av de intervjuede var norske. I gruppen under 40 år var flertallet ikke-norske.

Vi kan vurdere undersøkelsene etter de kriterier som ble satt opp av Samuelsen og Silseth (2003, se kapittel 3.2.7). Spørsmålene som ble stilt gir etter vår vurdering et godt grunnlag for å måle hvor gode UDI er på de aktuelle områdene som de selv har satt seg mål på. Den fungerer med andre ord som en såkalt dyktighetsmåling. Ved å stille de samme spørsmålene med jevne mellomrom, kan en vurdere hvorvidt man når målet om å bli bedre på de aktuelle områdene.

Undersøkelsen gir imidlertid ikke noe grunnlag for å analysere hvilke elementer som er viktigst for den samlede brukertilfredsheten, og dermed prioritere tiltak.

Å finne et hensiktsmessig utvalg for å undersøke de valgte temaene, er en utfordring. I og med at de aller fleste som tar kontakt med UDI, går gjennom OTS, synes det fornuftig (og praktisk håndterbart) å hente utvalget herfra. Et nettoutvalg på 400 synes tilstrekkelig til å gi et godt bilde av de indikatorene man har ønsket å måle. En mer avansert analyse, slik vi har etterspurt over, ville kreve et større utvalg. I notatet som gjengir resultatene fra undersøkelsen blir det for øvrig ikke gjort noe forsøk på å vurdere betydningen av frafallet.

6.1.2 Resultater fra brukerundersøkelsene

I rapporten er hovedfunnene fra 2005 oppsummert slik:

Vi finner ingen store endringer i noen retning siden sist. Opplevelsen av OTS er stabil. Det er dog noen tendenser:

- Svak økning i tilliten til UDI. Opp fra 2,8 til 2,9. Det er likevel en viss skepsis til at søknaden blir behandlet på en korrekt og forsvarlig måte, selv når man ser bort fra gruppen som har fått negativt vedtak.
- Trolig færre gjengangere hos OTS, dvs. færre som har ringt flere ganger.
- Andelen som har ventet over tiden på saksbehandlingen er gått ned fra 50% til 35%
- Det er en marginal bedring på opplevelse av høflighet og respekt
- I 2005 har man også spurt om akseptert ventetid på telefonen. Den er maks 10 minutter, men de fleste sier 5 minutter.
- Et annet viktig funn er at 7 av 10 som ringer inn, primært gjør det for å vite hvor saken deres står.
- Blant søkere og referansepersoner er nå personlig brev mer ønskelig kontaktform enn telefon med saksbehandler, som var klart foretrukket informasjonskanal i 2003.
- Det oppleves som noe vanskeligere å komme gjennom å få snakket med saksbehandler.
- 16% oppgir at de har blitt forskjellsbehandlet på etnisk grunnlag i kontakt med OTS (nærmest uforandret). Det er ikke undersøkt hva denne forskjellsbehandlingen består i.

6.1.3 Offentliggjøring og bruk av resultatene

Noen hovedresultater fra brukerundersøkelsen i 2003 ble gjengitt på UDIs hjemmesider. Her er det referert både positive og negative resultater, for eksempel:

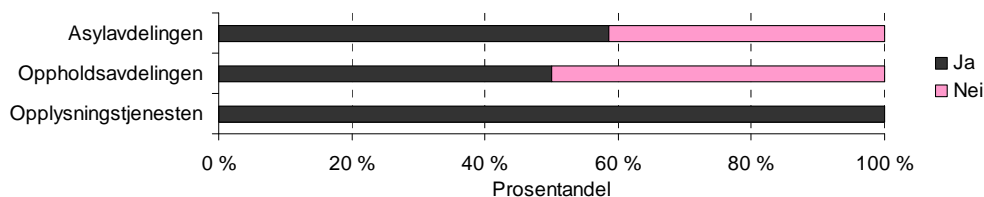
- Flertallet av de spurte er tilfreds med informasjonen de får og måten de blir møtt på i direkte kontakt med UDI.
- Men samtidig er brukerne svært frustrerte over lange saksbehandlingstider og lang ventetid på telefon til UDI.

- Mange ønsker også mer kontakt med egen saksbehandler.
- En av tre føler seg diskriminert eller tviler på korrekt saksbehandling.

På hjemmesidene blir det opplyst hvor interesserte kan henvende seg for å bestille en oppsummering av hovedfunnene i undersøkelsen. Resultatene av brukerundersøkelsen fra 2005 er ikke omtalt på tilsvarende måte. I UDI får vi opplyst at dette er litt tilfeldig, men at interesserte kan henvende seg til dem for å få tilsendt resultatet.

Omtalen av 2003-undersøkelsen på hjemmesidene inneholder uttalelser fra daværende assisterende direktør Manuela Ramin-Osmundsen, hvor hun sier at UDI vil jobbe hardt for å gi søkere og andre brukere bedre service i 2004. ”Det vil blant annet bli satt inn større ressurser i behandlingen av søknader om ulike typer oppholds- og arbeidstillatelser. Vi kommer også til å ansette en egen servicesjef og sette inn ressurser i arbeidet med å øke fokuset på brukerservice i hele organisasjonen”. I spørreundersøkelsen til de ansatte spurte om de kjenner til at UDI jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser. Som vi kan se av Figur 6.1, kjenner alle ansatte i Opplysningstjenesten til etatens brukerundersøkelser. I de to andre avdelingene begrenses imidlertid kjennskapet til rundt halvparten av de ansatte.

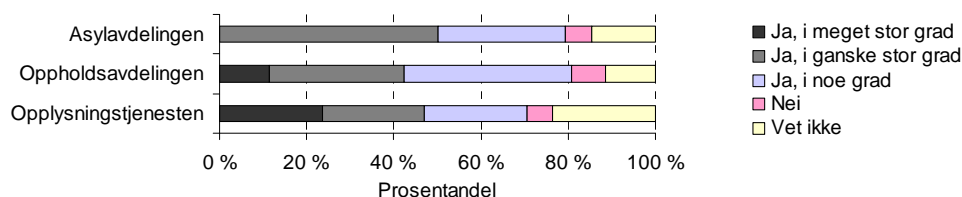
Figur 6.1 *Kjenner de ansatte til at UDI jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser?*



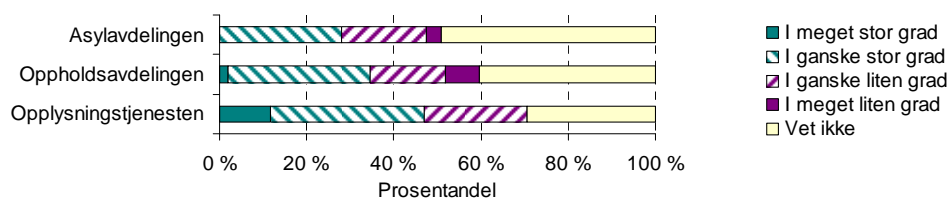
Når det gjelder bruken av resultatene fra brukerundersøkelsen, tyder informasjonen fra intervjuene på at det er en direkte sammenheng mellom resultatene (fra 2003) og iverksatte/planlagte tiltak. Vi har allerede omtalt servicestrategien som ble utarbeidet, og omtaler noen andre tiltak i de følgende kapitlene. Dette gjelder særlig oppbyggingen og organiseringen av Opplysningstjenesten. I intervjuene ble det formidlet at brukerundersøkelsene har en indirekte betydning for prioriteringer av ressursene, i noen tilfeller har de generert spesielle aktiviteter, og de har påvirket selve saksbehandlingsprosedyrene.

På dette grunnlaget vurderer vi at UDI peker seg ut i positiv forstand ved en vilje og evne til å iverksette forbedringstiltak på grunnlag av brukerundersøkelser. I spørreundersøkelsen ble de ansatte som kjenner til UDIs brukerundersøkelser spurt om de har inntrykk av at UDI arbeider aktivt med å følge opp resultatene fra brukerundersøkelsene. Som vi kan se Figur 6.2, svarer rundt halvparten av de ansatte i ”meget” eller ”ganske stor grad”. En del svarer i ”noe grad”, og det er svært få som svarer ”nei”. I tillegg er det en del ansatte som ikke vet.

Figur 6.2 Om de ansatte har inntrykk av at UDI arbeider aktivt med å følge opp resultatene fra brukerundersøkelsene?



Figur 6.3 I hvilken grad opplever de ansatte at tilbakemeldinger fra brukerne/kundene har hatt betydning for nye tiltak som er iverksatt i UDI de siste 2 årene?



Alle ansatte ble også spurt om de opplever at tilbakemeldinger fra brukerne/kundene har hatt betydning for nye tiltak som er iverksatt i UDI de siste 2 årene. Som vi kan se av Figur 6.3 svarer relativt mange ansatte "vet ikke". Av de som ga et svar er det om lag halvparten som svarer "i stor grad", mens en del færre svarer "i liten grad". Det er de ansatte i Opplysningstjenesten som i størst grad opplever at tilbakemeldinger fra brukerne/kundene har hatt betydning for nye tiltak. Dette er naturlig, i og med at en del av tiltakene er direkte knyttet til organiseringen av denne enheten.

6.1.4 Andre metoder for tilbakemeldinger fra brukerne

UDI deltar for tiden i et FoU-prosjekt som gjennomføres av Statskonsult, som handler om innvandreres behov for informasjon og foretrukne kanaler.²¹ Statskonsult har blant annet gjennomført intervjuer og fokusgrupper med personer både fra det offentlige, arbeidsgivere og innvandregruppene.

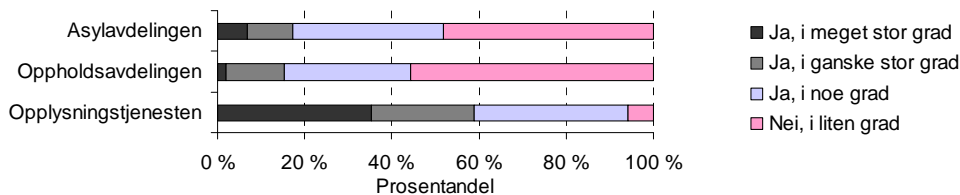
UDI har dessuten flere tiltak som skal gjøre det enkelt å klage på servicen. Flere steder på hjemmesidene blir brukerne oppfordret til å gi tilbakemelding om de er fornøyde eller misfornøyde med servicen. Her er oppgitt både telefonnummer og e-postadresse. Det er dessuten en egen servicetelefon som er en klagemulighet for misfornøyde brukere. (Dette gjelder altså ikke klager på vedtak, men klager på service.) Servicetelefonen blir brukt til å iverksette "oppretting" der og da. Videre får vi opplyst at tilbakemeldinger fra Opplysningstjenesten blir videreformidlet til de relevante enhetene.

²¹ Prosjektet "Effektiv og målrettet offentlig informasjon og kommunikasjon med innvandregrupper" er finansiert av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Informasjonen fra disse kanalene blir imidlertid ikke systematisert for å benyttes i den videre utviklingen av tjenestene.

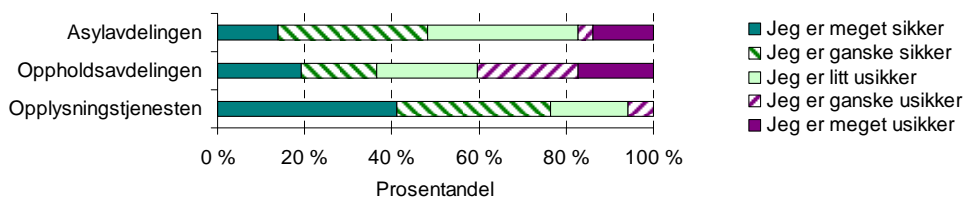
Et interessant spørsmål i den forbindelse er om de ansatte blir oppfordret av ledelsen til å rapportere sine erfaringer om brukernes behov til de som har ansvar for å videreutvikle tjenesten. Som Figur 6.4 viser, er det til dels store forskjeller mellom avdelingene i UDI i oppfatningen av dette. Nesten 60 prosent av de ansatte i Opplysningstjenesten blir oppfordret om dette ”i stor grad”, mens en del svarer ”i noe grad”. Svært få svarer ”Nei, i liten grad”. I de to andre avdelingene er det omvendt - om lag halvparten av de ansatte svarer at de ”i liten grad” blir oppfordret av ledelsen til å rapportere sine erfaringer om brukernes behov, mens få blir oppfordret ”i stor grad”. Forskjellen er naturlig, idet det er de ansatte i Opplysningstjenesten som i hovedsak har kontakt med brukerne. Andelen av de ansatte i denne enheten som svarer ja på spørsmålet, anser vi som høy.

Figur 6.4 *Bli de ansatte oppfordret av ledelsen til å rapportere sine erfaringer om brukernes behov til de som har ansvar for å videreutvikle tjenesten?*



Et sentralt spørsmål for å utnytte de ansattes erfaringer med brukerne, er deres kjennskap til hvem (evt. hvilken avdeling) de skal kontakte for å rapportere om slike erfaringer. I Figur 6.5 vises de ansattes svar. Nesten halvparten av de ansatte er meget eller ganske sikre på hvem de skal kontakte for å rapportere om erfaringer med brukerne. Vi ser ellers at de ansatte i Oppholdsavdelingen er mest usikre, mens nesten 80 prosent av de ansatte i Opplysningstjenesten er sikre.

Figur 6.5 *Hvor sikker er de ansatte på hvem (evt. hvilken avdeling) de skal kontakte for å rapportere om erfaringer fra brukerne?*



6.2 Bruker- og behovsundersøkelser i Lånekassen

Lånekassens regulære brukerundersøkelser gjennomføres hvert tredje år. Dette har de gjort siden 1992, og den siste ble gjennomført i 2004 av MMI. Undersøkelsen er gjort over telefon i en bestemt uke. Resultatene inngår i Lånekassens serviceutviklingsprosjekt.

Formålet med brukerundersøkelsene er å gi et overblikk over holdningene til Lånekassens servicekvalitet i sentrale målgrupper på det tidspunktet undersøkelsen gjennomføres. I tillegg gir undersøkelsen et bilde av utviklingen over tid. Informasjon om endringer innen målgruppene skal gi grunnlag for evaluering av tiltak som er gjennomført i organisasjonen.

I undersøkelsene er brukerne delt i to grupper: elever/studenter og tilbakebetalere. Spørsmålene omfatter tilfredshetsmål i henhold til sentrale kvalitets- og servicekriterier, vurdering av omdømme, vurderinger av kontakt med Lånekassen, kunnskap om låneforholdet samt bakgrunnsspørsmål.

I den siste brukerundersøkelsen fra 2004 er det trukket følgende konklusjoner:

En finner en klar økning i kundetilfredsheten både blant studenter/elever og tilbakebetalere fra perioden 2001 til 2004. Det har vært en jevn stigning fra 1995 til 2001, og en litt mer markert økning fra 2001 til 2004. Dette gjelder også tilfredshet med behandling ved siste henvendelse til Lånekassen, som har økt i begge kundegrupper fra sist måling. Undersøkelsen viser at studenter/elever er klart mer tilfredse enn tilbakebetalerne. Dette er sammenfallende med resultater fra tidligere undersøkelser. I begge kundegrupper er det slik at de som har hatt kontakt med Lånekassen siste 12 måneder er mer fornøyd enn de som ikke har hatt kontakt.

Kundetilfredshet måles etter hvor fornøyde kundene er med følgende forhold:

- Nettsøknad
- Evnen til å behandle søknaden på en korrekt måte
- Forståelig språk og informasjon
- Tjenesten "Dine sider" på nettstedet
- Nettstedet totalt
- Papir søknad
- Informasjon på Lånekassens nettsted
- Vennligheten og imøtekommenhet blant de ansatte
- Brosjyrer
- Evne til å gi den informasjon du har behov for
- Evne til å informere forståelig om reglene
- Evne til å tydeliggjøre hva det koster å ta opp lån
- Saksbehandlingstid for lån/stipend
- Renten på lånet
- Lånekassens tilgjengelighet på telefon

To forhold skiller seg ut med indeksskår på under 50 og dermed flere misfornøyde enn fornøyde kunder. Dette gjelder Lånekassens tilgjengelighet på telefon og renten på lånet. En analyse av hva som påvirker totaltilfredsheten med Lånekassen viser at informasjon, renten på lånet og tilgjengelighet på telefon er de faktorene som har størst betydning både for studenter/elever og tilbakebetalere.

Betydningen av tilfredshet med de ulike kvalitetsområdene i forhold til totaloppfatningen (KTI) er analysert ved hjelp av regresjonsanalyse. Her måles indirekte den statistiske sammenhengen mellom kvalitetsområdene og KTI. Regresjonskoeffisientene gir et uttrykk for den betydning tilfredshet med kvalitetsområdene har for total tilfredshet med Lånekassen. Resultatene fra

analysen er presentert ved at kvalitetsområdene plasseres i forhold til dimensjonene relativ dyktighet og relativ viktighet for KTI.

I undersøkelsene er det foretatt en typifisering av kundene basert på om de er positive eller negative til Lånekassen og om de omtaler institusjonen positivt eller negativt. Ut fra dette er det delt inn i fire kundesegmenter: renommédeleggere, misfornøyde, fornøyde og ambassadører. Det er også gjort en analyse av hvilke områder de ulike typene er mest/minst fornøyd med.

Lånekassens omdømme er vurdert etter følgende påstander:

- Lånekassen er serviceinnstilt
- Lånekassen er en treg og tungrodd organisasjon
- Lånekassen er rask til å ta i bruk nye kommunikasjonskanaler
- Lånekassen arbeider for at studiefinansieringen skal bli bedre
- Jeg har tillit til at Lånekassen gir meg det jeg har krav på

Det er også sett på hvor mye kontakt henholdsvis tilbakebetalere og studenter/elever har med Lånekassen, på hvilken måte de ønsker å motta informasjon, om det er områder de ønsker bedre informasjon om, oppfatninger om elektronisk kommunikasjon og om kunnskap om kundeforholdet, dvs kjennskap til sentrale sider ved regelverket.

Lånekassen har også gjort en sammenligning av total kundetilfredshet blant lånekassens kunder, sammenlignet med andre virksomheter som offentlig låneinstitusjon, privatkunder i bank, privatkunder i forsikring og trygdekontor.

Oppfølging

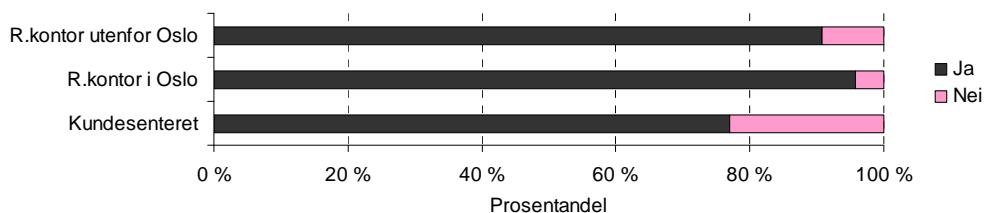
Det er et mål for Lånekassen at brukerundersøkelsene skal følges opp aktivt. I følge intervjuobjektene har det variert noe hvor godt man har fått dette til, opprettelsen av kundesenteret nevnes som et eksempel på oppfølging av resultatene i undersøkelsen. Et annet eksempel er at man har forsøkt å synliggjøre bedre kostnadene av å ha stipend og lån.

Resultatene fra brukerundersøkelsene formidles til alle ansatte i Lånekassen. Rutinene for oppfølging innebærer at en gruppe får i oppdrag å utarbeide en tiltaksliste som deretter går til ledelsen for prioritering og vurdering. Drøftingen kan være bred ved at gruppen innhenter innspill fra andre. Lånekassen har ikke noen fast rutine på offentliggjøre alle resultatene, men de har tradisjon for å utarbeide en pressemelding med de viktigste resultatene.

Ansattes kjennskap til brukerundersøkelsene

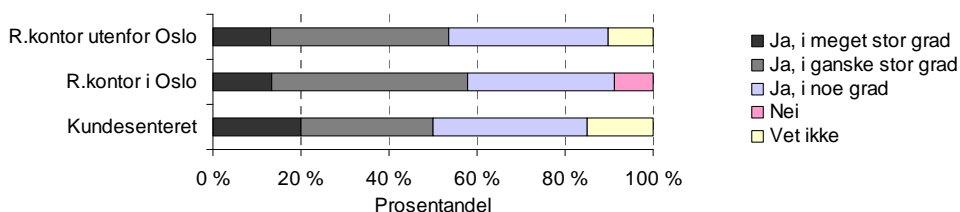
Vi spurte de ansatte om de kjenner til at Lånekassen jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser. Som vi kan se av Figur 6.6 kjenner de fleste ansatte til etatens brukerundersøkelser. Det er imidlertid så mange som vel 20 prosent av de ansatte i Kundesenteret som ikke kjenner til undersøkelsene. Dette kan ha sammenheng med flere nyansettelser og at siste regulære undersøkelse ble utført i 2004.

Figur 6.6 *Kjenner de ansatte til at Lånkassen jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser?*



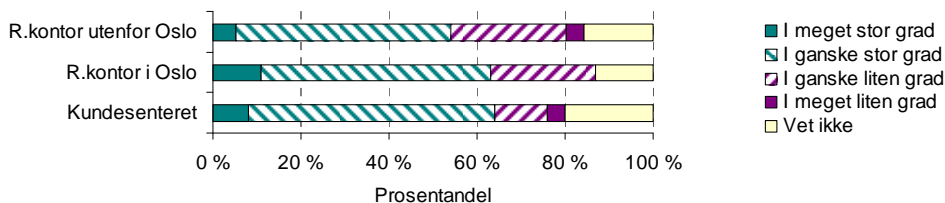
De ansatte som kjenner til Lånkassens brukerundersøkelser ble spurt om de har inntrykk av at etaten arbeider aktivt med å følge opp resultatene fra undersøkelsene. Som vi kan se Figur 6.7 svarer rundt halvparten i ”meget” eller ”ganske stor grad.” En del svarer i ”noe grad”, men det er også en del ansatte i Regionkontoret i Oslo som svarer ”nei”. En del ansatte svarer imidlertid ”vet ikke”.

Figur 6.7 *Har de ansatte inntrykk av at Lånkassen arbeider aktivt med å følge opp resultatene fra brukerundersøkelsene?*



Alle ansatte ble også spurt om de opplever at tilbakemeldinger fra brukerne har hatt betydning for nye tiltak som er iverksatt i Lånkassen de siste 2 årene. Som vi kan se av Figur 6.8 svarer rundt 60 prosent av de ansatte i ”stor grad”. En del ansatte svarer imidlertid i ”liten grad”. Det er relativt lite forskjeller i svarene mellom de tre ”avdelingene”.

Figur 6.8 *I hvilken grad opplever de ansatte at tilbakemeldinger fra brukerne har hatt betydning for nye tiltak som er iverksatt i Lånkassen de siste 2 årene?*



6.2.1 Andre metoder for tilbakemeldinger fra brukerne

Lånkassen har også brukerundersøkelser på nett som gjelder nettstedet. De som vil kan fylle ut. Det gjennomføres også egne brukerundersøkelser i tilknytning til kundesenteret, omtalt i avsnitt 8.2.1.

I tillegg brukes brukerundersøkelser i utvikling av nettløsninger og ved utarbeiding av brosjyremateriell. Det er brukt fokusgrupper, enkeltbrukere og brukerpanel for å teste ut, se også omtale i avsnitt 9.2.

6.3 Bruker- og behovsundersøkelser i trafikkstasjonene

Statens vegvesen har regelmessig gjennomført brukerundersøkelser innen TK-området. Disse er gjennomført ved at brukerne av alle stasjonene – i en avgrenset tidsperiode – skulle fylle ut et relativt enkelt skjema på 1 side om kundetilfredshet. Skjemaet inneholdt blant annet spørsmål om de ansattes serviceinnstilling, tilgjengelighet, ventetider og kvaliteten på tjenestene. I tillegg var det en åpen rubrikk der brukerne kunne skrive kommentarer.

Undersøkelsen har blitt gjennomført i samarbeid med Sentio AS, som er et privat analysefirma. Det er Sentio som har registrert svarene og utarbeidet analysen som blant annet viser resultatene på både trafikkstasjonsnivå og regionsnivå. Resultatene offentliggjøres imidlertid ikke samlet, men enkeltfunn (både negative og positive) presenteres blant annet i noen av regionenes årsrapporter – men ikke i alle regionene.

Vi har ikke systematisk analysert hvordan undersøkelsene er anvendt av Vegvesenet, men vi har eksempler på at resultatene har vært brukt i etatens videreutvikling. Region midt styrket for eksempel bemanningen på enkelte av trafikkstasjonene i 2004 (gjennom å omprioritere ressursene), på grunn av lave skår på ventetiden på telefon.²² Med utgangspunkt i siste gjennomførte undersøkelse ba direktoratet blant annet regionene om å ”vurdere og analysere fritekstkommentarer for sin region og foreslå eventuelle tiltak”. I tillegg skulle Direktoratet foreta en overordnet vurdering av kommentarene med tanke på landsdekkende eller prinsipielle forhold²³.

Generelt får trafikkstasjonene gode tilbakemeldinger fra sine brukere, men et interessant fenomen, som blir trukket frem fra enkelte av våre informanter, er at brukerne i kommentarfeltet er mer negative, enn tilbakemeldingene (fornøyd/misfornøyd) på de konkrete utsagnene skulle tilsi. Med bakgrunn i dette har man undret seg over om spørsmålene som stilles er gode nok til å fange opp brukernes egentlig erfaringer med stasjonene.

Vegvesenet holder blant annet derfor på med å vurdere hvordan brukerundersøkelsene skal gjennomføres i fremtiden. De skal se på både spørsmålene og selve datainnsamlingsmetoden. Av den grunn har vi ikke sett det som formålstjenelig å vurdere undersøkelsen nærmere i denne rapporten. Vi vil imidlertid komme med noen overordnede refleksjoner til undersøkelsen:

Gjennomføringen av datainnsamlingen har variert mellom trafikkstasjonene. Hos noen stasjoner delte saksbehandlerne løpende ut spørreskjemaet, mens det i andre ble lagt frem i trafikkstasjonens publikumslokaler. I tillegg til at varierende

²² Årsmelding for Statens vegvesen Region midt 2004

²³ Hentet fra Nøkkelrapport Etat – Periode september 2006.

praksis mellom stasjonene i seg selv er uheldig faglig sett, har begge datainnsamlingsmåtene enkelte problematiske sider. Vi vil trekke frem følgende:

Det er flere metodiske problemer/utfordringer til at saksbehandlerne selv skal dele ut skjemaet. Et aspekt kan være at respondentene ikke blir valgt tilfeldig, ved at den enkelte saksbehandler kanskje kan ha større tilbøyelighet til å gi skjema til brukere som er ”hyggelig og fornøyde”, enn de som viser misnøye ovenfor saksbehandler og/eller trafikkstasjonen. Dette kan naturligvis reguleres ved at saksbehandler blir pålagt å gi skjemaet til alle brukere, men vi ser en viss fare for at frafallet kan være systematisk.

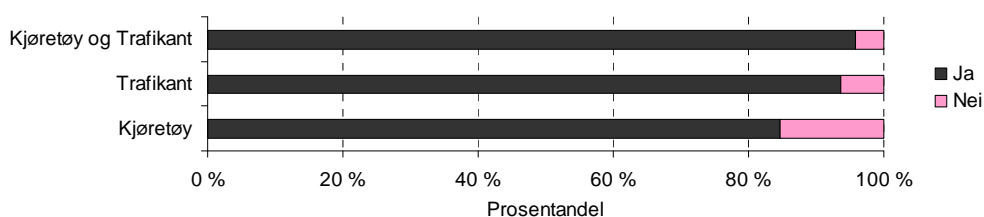
Hadde man isteden benyttet andre enn saksbehandler til å dele ut skjemaet ville den enkelte bruker i større grad føle en forpliktelse til å svare. Den som delte ut skjemaet ville også i større grad kunne følge opp de som viste manglende interesse for å svare.

Skjemaer som blir lagt ut i lokalet har samme utfordringer knyttet til frafallet, men et annet aspekt er at det er vanskelig å kontrollere hvem som svarer. Det ble av våre informanter nevnt konkrete eksempler på dette. Blant annet har man mistanke om at enkelte storbrukere av de nedleggingstruede stasjonene har fylte ut flere skjemaer med svært positive tilbakemeldinger, for på den måten å bidra til å hindre at akkurat denne stasjonen ble nedlagt. Indikasjonen på at dette kan ha skjedd skyldes blant annet svært god resultater for enkelte av disse stasjonene. Vi har ikke grunnlag for å verifisere om mistanken er riktig, eller hvor stor betydningen dette evt. har hatt for resultatene, men muligheten for at dette kan skje er i seg selv problematisk.

Et siste aspekt ved slike måter å samle inn brukererfaringer på er naturligvis også at de ansatte selv kan manipulere resultatene, enten ved at de selv fyller ut skjemaer og/eller ved at de fjerner skjemaer med svar de ikke liker. Vi har ikke grunnlag for å si at det har skjedd hos trafikkstasjonene, men muligheten for at dette kan skje er også et problem.

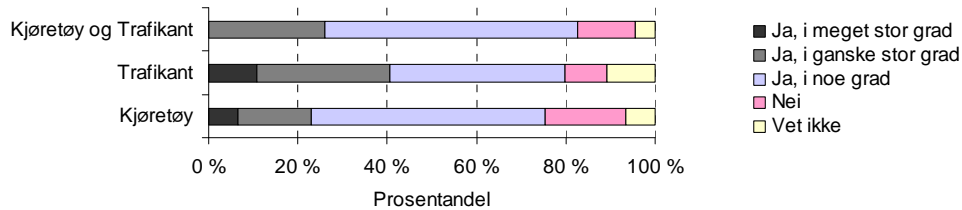
Hva Vegvesenet ender opp med i fremtiden når det gjelder brukerundersøkelser på trafikkstasjonene er i dag uklart, men vi anser som hovedregel at kvantitative brukerundersøkelser, som har til formål å måle brukererfaringer og tilfredshet, bør gjennomføres av personer som ikke er ansatt på berørt enhet. Enten av et eksternt firma eller av ansatte fra andre deler av Vegvesenet. Det vil gi større tiltro og legitimitet til undersøkelsen.

Figur 6.9 *Kjenner de ansatte til at det jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser i trafikkstasjonene?*



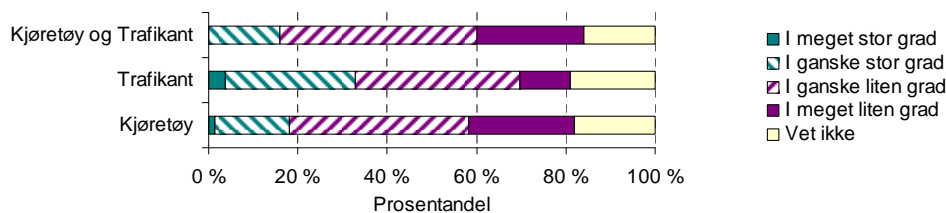
Vi spurte de ansatte om de kjenner til at Statens vegvesen jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser på trafikkstasjonene. Som vi kan se av Figur 6.9 kjenner de fleste ansatte til brukerundersøkelsene.

Figur 6.10 Om de ansatte har inntrykk av at Statens vegvesen arbeider aktivt med å følge opp resultatene fra brukerundersøkelsene?



De ansatte som kjenner til brukerundersøkelsene ble spurt om de har inntrykk av at Statens vegvesen arbeider aktivt med å følge opp resultatene fra brukerundersøkelsene. Som vi kan se Figur 6.10 svarer rundt en tredjedel i ”meget” eller ”ganske stor grad”, men det er en viss forskjell mellom de ansatte. Om lag halvparten av de ansatte svarer imidlertid ”i noe grad”, samtidig som en del ansatte også svarer ”nei”.

Figur 6.11 I hvilken grad opplever de ansatte at tilbakemeldinger fra brukerne har hatt betydning for nye tiltak som er iverksatt innen TK-området de siste 2 årene?



Alle ansatte ble også spurt om de opplever at tilbakemeldinger fra brukerne har hatt betydning for nye tiltak som er iverksatt innen TK-området de siste 2 årene. Som vi kan se av Figur 6.11 svarer rundt totredjedeler av de ansatte i ”liten grad”, mens en del svarer ”vet ikke”. Kun om lag 20 prosent av de ansatte svarer i ”stor grad”, men vi kan se at andelen er noe høyere blant de ansatte innen trafikantområdet.

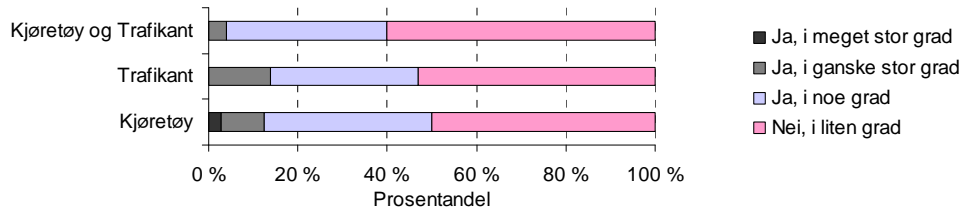
6.3.1 Andre metoder for tilbakemeldinger fra brukerne

På den enkelte trafikkstasjon har man jevnlig møter med de viktigste brukerne, som i første rekke er bilforhandlere og trafikkskoler. Det er ikke utarbeidet sentrale føringer på hvor ofte eller hvordan disse møtene skal gjennomføres. Siden også omfanget av relevante brukergruppe varierer mellom stasjonene, er det ikke en entydig praksis hos stasjonene.

Hovedformålet med disse møtene kan variere fra møte til møte. Noen ganger kan de være knyttet til at det har kommet nye forskrifter el.l. som kan være relevant for brukergruppen, mens det i andre tilfeller kan være møter for å diskutere

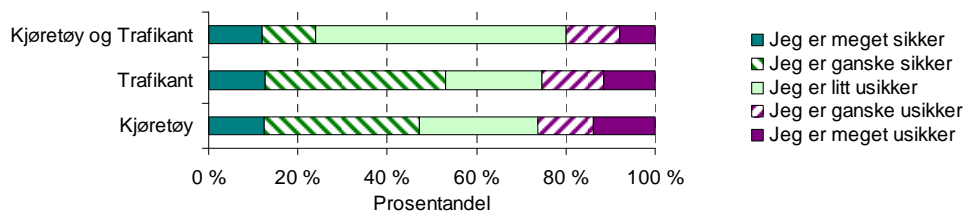
konkrete aspekter knyttet til saksbehandlingen og service. Hovedtemaet i møtene er imidlertid i de fleste tilfeller knyttet til førstnevnte formål.

Figur 6.12 *I hvilken grad blir de ansatte oppfordret av ledelsen til å rapportere egne erfaringer om brukernes behov til de som har ansvaret for å videreutvikle tjenestene du arbeider med?*



Et annet interessant spørsmål er om de ansatte blir oppfordret av ledelsen til å rapportere sine erfaringer om brukernes behov til de som har ansvar for å videreutvikle tjenesten. Som Figur 6.12 viser svarer om lag halvparten ”Nei, i liten grad”, mens få svarer at de blir oppfordret i ”stor grad”.

Figur 6.13 *Hvor sikker er de ansatte på hvem (evt. hvilken avdeling) de skal kontakte for å rapportere erfaringer med brukerne?*



Et sentralt spørsmål for å utnytte de ansattes erfaringer med brukerne er å undersøke hvor sikre de ansatte er på hvem (evt. hvilken avdeling) de skal kontakte for å rapportere om slike erfaringer. I Figur 6.13 vises de ansattes svar. Nesten halvparten av de ansatte som kun jobber innenfor ett av områdene er ”meget” eller ”ganske” sikre på hvem de skal kontakte, mens nesten 80 prosent av de som arbeider innen både kjøretøy- og trafikantområdet er usikre. Det kan skyldes at sistnevnte gruppe ansatte arbeider innenfor et betydelig bredere tjenestespekter, og at de dermed har flere interne aktører å forholde seg til.

6.4 Bruker- og behovsundersøkelser i NAV

Brukerundersøkelsene som vil bli benyttet på sentralt hold i den nye Arbeids- og velferdsetaten er ikke ferdig utformet. Arbeidet pågår imidlertid, og vil, etter det vi har fått opplyst i intervjuene, bygge videre på erfaringene fra Aetat og trygdeetaten. De to etatene har noe ulike tradisjoner, som vi her beskriver i grove trekk. Til slutt omtaler vi noen av de hensyn som blir drøftet i Arbeids- og velferdsdirektoratets planlegging av nye brukerundersøkelser.

I tillegg til generelle brukerundersøkelser, er det i begge etatene gjennomført undersøkelser med fokus på enkelttiltak, avgrensede temaer eller forsøk, og en del av disse har omfattet spørsmål om brukererfaringer.

6.4.1 Aetats brukerundersøkelser

Aetat har siden 1995 jevnlig gjennomført brukerundersøkelser, administrert sentralt. Den første rettet seg mot arbeidsledige (helt ledige arbeidssøkere) og arbeidsgivere, mens man etter hvert har inkludert flere brukergrupper. Det synes som om brukerundersøkelsene i Aetat gradvis har blitt viktigere i styringen av etaten. Det ble satt mål for brukertilfredsheten som inngikk som en av etatens resultatindikatorer.

I 1995 var nettoutvalget på nesten 6.700 arbeidsledige, som ble intervjuet på telefon av Norsk Gallup. I 1996 økte man utvalget ved å inkludere flere grupper i tillegg: Over 3.000 tiltaksdeltakere, et eget utvalg på 500 fremmedspråklige arbeidssøkere og 2.900 yrkeshemmede. Utvalgene var så store fordi det har vært en viktig intensjon at dataene skulle gi utsagnskraftige resultater på fylkesnivå. De skulle også kunne brukes av de enkelte arbeidskontorene i sitt forbedringsarbeidet (riktignok med relativ stor feilmargin).

I undersøkelsene er det stilt spørsmål om hvilken kontakt brukerne har hatt med etaten, hvilke tjenester de har mottatt, forventninger, og hvordan de vurderer kvaliteten og servicenivået. Undersøkelsen er blitt gjennomført på omtrent samme måte i mange år, og med en god del likelydende spørsmål.

Siden man både har stilt spørsmål om brukertilfredshet på enkeltområder og den generelle tilfredsheten, har man kunnet analysere hva som er viktigst for brukernes samlede opplevelse av servicen. Undersøkelsene har gitt rom for, og er blitt benyttet til, relativt avanserte analyser.

Generelt har man funnet at det som er viktigst for brukerne, er å oppleve å bli møtt med respekt, tilgjengelighet, informasjon, og saksbehandlers kunnskap om arbeidsmarkedet. Resultatene er blitt offentliggjort på ulike måter, de første i form av egne offentlige rapporter, senere ved pressemeldinger og lignende.

Resultatene er i stor grad benyttet internt i etaten. Undersøkelsen ble analysert i direktoratet og resultatene formidlet til fylkene. De har fungert både som et arbeidsredskap for fylkene/lokalkontorene, og som utgangspunkt for direktoratets dialog med fylkene.

6.4.2 Trygdeetatens brukerundersøkelser

Trygdeetaten har en litt annen tradisjon for utformingen av brukerundersøkelser enn Aetat. De har i flere år deltatt i TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse, med egne spørsmål. Denne undersøkelsen omfatter et stort representativt utvalg av befolkningen. Blant disse skiller man mellom brukere og ikke-brukere for hver enkelt tjeneste. Undersøkelsen omhandler en rekke offentlige tjenester i kommunene, hvor respondentene blir bedt om å vurdere tjenesten helhetlig sett, og for noen tjenester mer detaljerte spørsmål.

I 2003-undersøkelsen var det 5.850 personer som oppga at de hadde benyttet trygdekontoret de siste 12 månedene.²⁴ Dette er definisjonen på *brukere* i undersøkelsen. Disse ble stilt spørsmål om 9 mer konkrete forhold ved tjenestene: Ventetid på telefon, personalets serviceinnstilling, mulighet for å legge fram sin sak uten at uvedkommende hører, informasjon, saksbehandlerens evne til å forstå brukerens situasjon og behov, i hvilken grad trygdekontoret la vekt på brukerens informasjon/ønsker ved behandlingen av saken, samarbeidet mellom bruker og trygdekontor om oppfølgingen av saken, saksbehandlingstid, og i hvilken grad brukeren er behandlet med respekt.

Resultatene er analysert ved å se på forskjeller etter kjennetegn ved brukerne, geografi og typer tjenester. Det er i tillegg gjort en analyse av hva som i størst grad påvirker den helhetlige tilfredsheten. De viktigste er (i denne rekkefølgen): Personalets serviceinnstilling, informasjonen, i hvilken grad man ble møtt med respekt og samarbeidet om oppfølgingen av saken.

I 2004 gjennomførte Rikstrygdeverket en egen brukerundersøkelse rettet mot utvalgte stønadsområder.

I 2005 gjennomførte ikke Gallup noen nasjonal innbygger- og brukerundersøkelse. Rikstrygdeverket ga da Gallup i oppdrag å gjennomføre en egen undersøkelse om trygdekontorene. Det ble intervjuet 1.500 brukere og 1.000 ikke-brukere. Tilsvarende spørsmål ble stilt. Trygdeetatens brukere har gradvis blitt mer fornøyde i perioden 1997-2005.

Etter det vi har fått formidlet i intervjuene, har ikke trygdeetaten benyttet resultater fra brukerundersøkelsene på lokalt nivå, selv om det er presentert resultater på fylkesnivå. Rikstrygdeverket har riktignok laget et undersøkelsesopplegg som kunne benyttes av det enkelte trygdekontor, men dette er i liten grad blitt brukt.

6.4.3 Utfordringer i en felles etat

0-punktundersøkelse

Våren 2006 ble det gjennomført ny undersøkelse blant Aetats og trygdeetatens brukere.²⁵ Utgangspunktet var de målsettinger som ble satt for NAV i St.prp. nr. 46 (2004-2005). Her heter det blant annet at ivaretagelse av rettsikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av brukerretting. Å tilpasse tjenestene til brukerens behov handler om service, respekt, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud. Brukerundersøkelsen i 2006 tok utgangspunkt i disse målene. Formålet er å kunne måle hvordan de ulike brukerrettede målsettingene oppnås i den nye etaten, ved å ta utgangspunkt i en såkalt 0-punktundersøkelse, og senere følge opp med samme spørsmål.

²⁴ Beskrivelsen er hentet fra notatet "Befolkningens og brukernes vurdering av trygdeetaten. Resultater fra TNS Gallups nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse 2003" – Gallups rapportering til RTV.

²⁵ Framstillingen bygger på en artikkel som snart skal offentliggjøres i tidsskriftet *Arbeid og velferd*.

I undersøkelsen er det stilt spørsmål innenfor temaene vurdering av service, kommunikasjon, tilgjengelighet, tillit og medvirkning. Intensjonen er at en del av spørsmålene skal være faste, og stilles i brukerundersøkelser i framtida, mens noen vil kunne endres over tid, for å belyse bestemte problemstillinger. En vil med andre ord følge anbefalinger om å etablere tidsserier i brukerundersøkelser. Man vil videreføre resultatindikatoren *andel tilfredse brukere*.

0-punktundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av telefonintervjuer blant brukere som var registrert som brukere av Aetat og trygdeetaten i april 2006. Fra Aetat ble det intervjuet over 7.000 respondenter totalt, i fire ulike brukergrupper, og kvotert etter Aetat fylke og lokal, alder, kjønn og fødeland i eller utenfor Norden. For trygdeetaten ble det intervjuet i underkant av 2.000 brukere, trukket tilfeldig fra alle stønadsområdene, og kvotert etter alder, kjønn og fylke. Personer som har fått avslag på søknad om ytelser er ikke med i utvalget. Respondentene ble intervjuet av TNS Gallup.

Analysen av dataene som er referert i [ref](#) (2006) inkluderer en frafallsanalyse, en analyse av forskjeller mellom på den ene siden tjenester som innebærer skjønn og krav til brukeren og på den andre siden tjenester som ikke gjør det (eksempelvis alderspensjon), en drøfting av hvordan utenforliggende forhold påvirker brukertilfredsheten, samt en gjengivelse av resultater innenfor hver av brukergruppene/stønadsområdene. Det vises til tidligere undersøkelser av hvilke konkrete erfaringer som er viktige for den samlede brukertilfredsheten, og at man ved den valgte metoden kan analyserer dette nærmere.

Vår vurdering er at undersøkelsen metodisk er gjennomført på en svært god måte. Det relativt mindre utvalget fra trygdeetatens brukere, innebærer imidlertid at det er vanskelig å bryte resultatene ned på fylker – særlig med tanke på at trygdeetaten har et stort spenn av ulike brukergrupper/tjenester.

Arbeidet med å utforme framtidige brukerundersøkelser i NAV

Den gjennomførte 0-punktundersøkelsen gir et grunnlag for å videreføre arbeidet med brukerundersøkelser i NAV. Når man nå vurderer hvordan brukerundersøkelser skal utformes i den nye etaten i framtiden, står man imidlertid overfor en rekke utfordringer. Det er vanskelig å tenke seg en årlig felles undersøkelse til alle etatens brukergrupper, som samtidig kan brytes ned på lokalnivå, siden kontorene nå vil ha svært sammensatte brukergrupper, som etterspør helt ulike tjenester. En slik ”altomfattende” undersøkelse vil kreve et svært stort utvalg, og et svært omfattende intervju. En mulig løsning er å rullere undersøkelsen mellom ulike brukergrupper/tjenesteområder.

SINTEF har på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomført en utredning om bruk av brukerundersøkelser i Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av ny arbeids- og velferdsforvaltning (Finne og Forseth, 2004). De konkluderer med at ”brukerundersøkelser, gjerne sett i sammenheng med benchmarking, vil kunne være et nyttig verktøy i utviklingen av de tjenestene som inngår i ny arbeids- og velferdsforvaltning”.

Videre heter det at det for de lokale NAV-kontorene er viktig at det blir utarbeidet robuste indikatorer i brukerundersøkelser. Ideelt sett bør i alle fall de fleste indikatorene være felles for alle kontorene. Målingene bør foretas regelmessig

over en lengre tidsperiode slik at en får sammenlikningsdata både over tid og mellom kontorer. Det siste forutsetter også at antall respondenter for hvert kontor ikke blir for lavt.

Som nevnt kan dette medføre betydelige utfordringer. Ifølge informasjon vi har samlet fra intervjuene, blir så vel denne som andre utfordringer drøftet, for eksempel:

- Den nye etaten skal ha en resultatindikatorer innenfor brukerretting. Det blir diskutert hva som skal defineres som god service. En mulighet er å ha et mål basert på en indeks, som inkluderer flere spørsmål om konkrete erfaringer.
- Et annet spørsmål er hvor mange temaer som skal inkluderes i undersøkelsen. Bør man ha med brukermedvirkning i tillegg til servicenivå? Siden den nye etaten tilbyr så mange ulike typer tjenester, kan det være aktuelt å begrense undersøkelsen til ”service”.
- Siden en viktig bakgrunn for hele NAV-reformen var å gi bedre tjenester til de som har hatt behov for bistand fra flere instanser, kan en aktuell problemstilling være å undersøke hvordan denne gruppa opplever endringen. Problemet er å definere hvem de er, siden de vanskelig lar seg identifisere i den nye etaten (en naturlig følge av intensjonen).
- På kort sikt forventer man en reduksjon i brukertilfredsheten blant en del grupper. Årsaken er overgangsproblemer som nødvendigvis vil oppstå – særlig i forhold til innføring av nytt saksbehandlingssystem. Man er derfor bevisst på utfordringen som vil ligge i tolkningen av de første resultatene.
- Det vurderes å kople brukerundersøkelser med kvalitetsundersøkelser, som inneholder andre kvalitetskriterier enn brukernes subjektive opplevelser.

7 Elektroniske tjenester

7.1 Elektroniske tjenester hos Lånekassen

I løpet av 2005 hadde Lånekassens nettsted over 3 mill besøk, og er dermed et av de mest besøkte nettstedene i Norge. Lånekassens nettsted ble kåret til Årets statlige nettsted i 2005 av Norge.no og Kommunal rapport. I begrunnelsen ble det bl.a. lagt vekt på at nettsiden var godt tilpasset målgruppen. Tjenester over nett omfatter interaktive tjenester, generell informasjon og ”dine sider” med informasjon om den enkeltes kundeforhold. Automatisk saksbehandling gir kortere saksbehandlingstid, noe som også er en fordel for brukerne.

Interaktive tjenester

En sentral del av moderniseringen av Lånekassen handler om å utvide mulighetene for selvbetjeningsløsninger på nettet. I dag omfatter de interaktive tjenestene i Lånekassen bl.a. muligheten til å søke om stipend/lån for studenter, å søke om betalingsutsettelse og å søke fastrente. Gjennom ”dine sider” er det mulig å følge status på søknadsbehandling og utbetaling av stipend og lån. En oversikt viser kontobevegelsene til brukeren de tre siste årene slik at vedkommende kan følge med på utbetalinger, innbetaling og rentebelastninger mv. Nettjenestene omfatter også muligheten til å bestille og skrive ut brosjyrer, søknadsskjema og annet materiell.

I 2005 mottok Lånekassen 187.000 nettsøknader om stipend og lån, det var en økning på 70 prosent sammenlignet med året før. 70 prosent av dem som kunne søke stipend og lån via nettet valgte dette. Lånekassen mottok i 2005 i alt 54.000 nettsøknader om betalingsutsettelse, en økning på 194 prosent fra året før. Ca 30 prosent av det totale antall søknader om betalingsutsettelse var over nett. Det er et mål å øke trafikken på nettstedet i årene fremover.

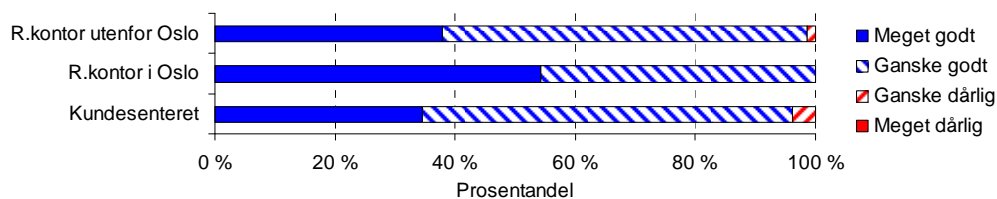
Om lag 85 prosent av de som tar høyere utdanning leverer sin søknad om stipend/lån over nettet. Fortsatt er det imidlertid enkelte grupper som ikke kan bruke nettsøknader, det gjelder blant annet skoleelever som må ha foreldrenes underskrift.

Ved bruk av nettsøknad blir kvaliteten på utfyllingen bedre og dette bidrar til at Lånekassen kan øke bruken av maskinell behandling. Om lag halvparten av alle søknader ble behandlet maskinelt i 2005, dette var en økning på 27 prosent sammenlignet med året før. Det forventes at volumet for håndskrevne søknader i

fremtiden vil avta, og at stadig flere av Lånekassens kunder vil ta i bruk elektroniske løsninger.

Vi spurte de ansatte om de mener at Lånekassens arbeid med å øke antall tjenester på virksomhetens internettsider bidrar til at kundene får bedre service. I Figur 7.1 vises resultatet. Som vi kan se svarer i underkant av halvparten ”meget godt”, mens resten svarer ”ganske godt”. Kun noen få ansatte svarer ”ganske dårlig”.

Figur 7.1 *I hvor stor grad mener de ansatt at flere tjenester på internettsiden bidrar til at kundene får bedre service?*



Samarbeid med andre etater/organisasjoner

En viktig del av moderniseringsarbeidet i Lånekassen er å videreutvikle samarbeidet med andre etater, slik at det blir mulig å ta flere elektroniske løsninger i bruk. I søknadsbehandlingen henter Lånekassen opplysninger fra lærestedene, fra skattemyndighetene og evt fra Arbeids- og velferdsetaten og Vernepliktverket. Å kunne gjøre dette elektronisk gjør at saksbehandlingen går raskere.

Ny utbetalingsordning

Lånekassen har utviklet en løsning med elektronisk signering. Når et gjeldsbrev er signert og opptak bekreftet av lærestedet blir pengene til den enkelte satt direkte inn på studentens konto. Dette er en forenkling som ble innført i 2004. Studentene kan velge mellom å undertegne gjeldsbrevet på papir eller elektronisk via internett. For å kunne signere elektronisk må studentene skaffe seg et smartkort og en kortleser. Lånekassen mener digital signatur er fremtidens løsning, men foreløpig er det bare de mest avanserte brukerne som har tatt i bruk denne løsningen. Uansett om man velger en nettløsning med digital signatur eller å få brevet rett hjem i posten, får studentene nå pengene rett inn på konto, og slipper å stå i kø slik man måtte tidligere.

Prosjektforum ved Universitetet i Oslo har gjennomført en evaluering av den nye utbetalingsordningen. Andelen som valgte elektronisk signering var lav: 1,6 prosent. Resultatene viser at 82 prosent var fornøyd med ordningen, og 76 prosent mente at dette var en enklere måte å få utbetalt studielånet på.

E-faktura

De som skal betale tilbake studielån, kan benytte eFaktura, det vil si at de får regningen rett i nettbanken. Alle som betaler studielånet via nettbank, får tilbud om eFaktura. Lånekassen har som mål at 25 prosent skal benytte den ordningen, i dag er det om lag ni prosent.

Tekstmeldinger fra Lånekassen

Alle studenter som ønsker det kan få informasjon på SMS om behandlingstid på søknaden. Lånekassen sender også SMS dersom de mangler kontonummer til en student. Hvis de får gjeldsbrev i retur ber de studentene legge inn riktig adresse på ”dine sider”.

Utvikling

Lånekassen har lagt til grunn at nettstedet må utvikles ut fra kundens behov og ønsker så langt som mulig. Lånekassen har brukt regulære brukerundersøkelser, fokusgrupper og labtester for å utvikle nettstedet. Tre forskjellige brukergrupper ble brukt i startfasen av planleggingen, de samme gruppene ble innhentet et stykke ut i utviklingsfasen og igjen etter lansering av nettstedet. Etter etableringen av nettstedet har Lånekassen også hatt spørreundersøkelser på nettet for å korrigere.

En spørreundersøkelse blant brukerne av nettstedet (august 2005) viste at hovedgrunnene for besøket var å sjekke om søknaden var behandlet, å finne ut når de fikk pengene, å få generell informasjon om stipend og lån og å se hvor mye penger de hadde fått/kunne få. Ifølge undersøkelsen fant ca 80 prosent den informasjonen de var ute etter. Ca 65 prosent synes det var lett å finne frem på nettstedet og at det var oversiktlig. 12 prosent var misfornøyde med nettstedet. Mer enn 20 prosent sa likevel at de kom til å ringe etter at de hadde vært inne på nettstedet. Et flertall sa de var inne på nettstedet flere ganger i året.

Trafikken på nettstedet forventes å øke i årene fremover. Målet for 2006 er å øke nettbesøket med 25 prosent og samtidig redusere antall telefonanrop med 10 prosent.

7.2 Elektroniske tjenester i Vegvesenet

Statens vegvesen har de siste årene arbeidet med å utvikle internettløsninger som et tjenestetilbud for kundene og næringslivet. Målsettingen har vært å bli en av landets beste og mest kundevennlige etater - med et svært desentralisert tjenestetilbud. I følge strategidokumentet ”På veg mot et digitalt vegvesen” for perioden 2005-2009 skal Statens vegvesen være ”en foregangsetat innen offentlig sektor når det gjelder elektroniske tjenester og bruk av IT”. Følgende tjenester er utviklet:

- Autoreg - Elektronisk registrering av kjøretøy
- Autosys - Motorvognregisteret
- Sofi - Søknad om førerkort over Internett
- Vegsak - Søknad om dispensasjon for transport
- TEA - Trafikkskolenes Eksterne Applikasjon
- TSK - registeret for trafikkskoler, sensorer og kursarrangører

Omfanget elektroniske tjenester er imidlertid i dag lavere enn planlagt. Det er trolig flere grunner til det. Agenda (2005) skriver at ”publikumsrettede internettløsninger ble satt i drift før de var ferdig utviklet og ennå ikke var på plass”. Vegvesenet mener selv i utgangspunktet at noen av tiltakene var for ambisiøse.

”De tekniske og organisatoriske aspektene har vært for kompliserte i forhold til de ressursene og den gjennomføringskraften som har vært til disposisjon for prosjektene. Videre har det vist seg at oppgaveområdet har vært for komplekst med hensyn til arbeidsflyt, integrasjon, forholdet mellom arbeidsoperasjoner og forskrifter etc. Det er også grunn til å peke på uklarheter i organiseringen av IKT-oppgavene for trafikant- og kjøretøyområdet, og uklarhet om rollene i implementeringsprosessen.” (TenK2015).

Moderniseringsdepartementet har påpekt at forvaltningsområder med klar regelverksanvendelse og liten bruk av skjønn egner seg til e-forvaltning og e-tjenester. Vegvesenet har derfor som mål at e-tjenestene skal gi borgerne en betydelig bedre tilgang på tjenester fra det offentlige enn tidligere (24 timer i døgnet, 7 dager i uken, 365 dager i året). Målsettingen er videre at alle tjenester som ikke krever personlig oppmøte kan utføres elektronisk.

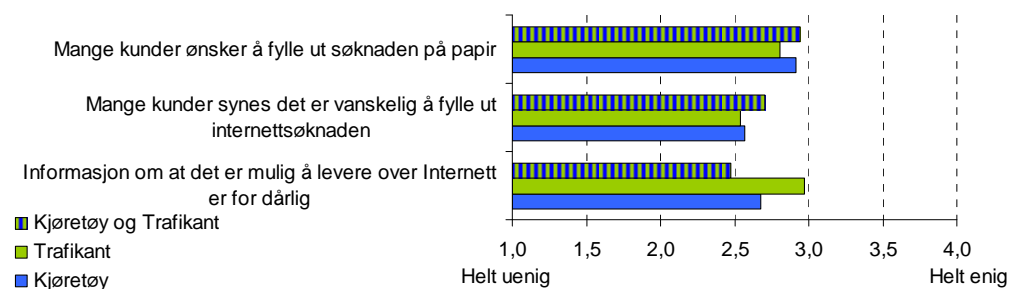
Vegvesenet opprettet vinteren 2006 prosjektet *Nasjonale kundetjenester* som skal danne grunnlag for en helhetlig og samordnet tjeneste mot kunder og samarbeidspartnere. Prosjektet avgrenses til å gjelde telefoni og e-tjenester. I løpet av 2006 har man kartlagt status og gjennomført en grundig markeds- og tjenesteanalyse. Analysen har blant annet bestått av intervjuer med nøkkelpersoner innen relevante fagområder, Workshops med ansatte og eksterne, samt kvalitative og kvantitative undersøkelser med brukere og eksperter innen feltet. Planen for 2007 er å lansere fornyede telefoniløsninger og flere netjtjenester, samt føringer på hvordan dette skal følges opp i fremtiden.

7.2.1 E-tjenester ovenfor enkeltpersoner

Arbeidet med å utvikle e-tjenester i Statens vegvesen har både hatt som mål å effektivisere interne prosesser i etaten og gi brukere et bedre tilbud. De eneste som p.t. retter seg mot enkeltpersoner er muligheten til å *søke om førerkort* og *bestille time til praktisk prøve* over nettsiden.

Tjenesten fungerer på følgende måte. Når vedkommende har registrert sin søknad/bestilling får vedkommende en e-post med referansenummer og ytterligere informasjon om hva som vil skje. Referansenummeret kan blant annet brukes til å elektronisk undersøke status på søknaden/bestillingen, samt avbestille praktisk prøve.

Figur 7.2 Søknad om sertifikat over nettet



Våre informanter var tydelig på at søkning om sertifikat har et betydelig lavere omfang enn hva som var forventet. Vi ba derfor de ansatte i trafikkstasjonene om å vurdere brukernes erfaringer. Vi spurte om *informasjonen om å levere over*

Internett er for dårlig, om mange kunder synes det er vanskelig å fylle ut internettsøknaden og om mange kunder ønsker å fylle ut søknaden på papir. Som vi kan se av Figur 7.2 er de ansatte i Trafikantområdet ganske enig i at informasjonen om å levere over Internett er for dårlig. Vi ser at en del ansatte tror at mange kunder ønsker å fylle ut søknaden på papir.

7.2.2 E-tjenester ovenfor virksomheter

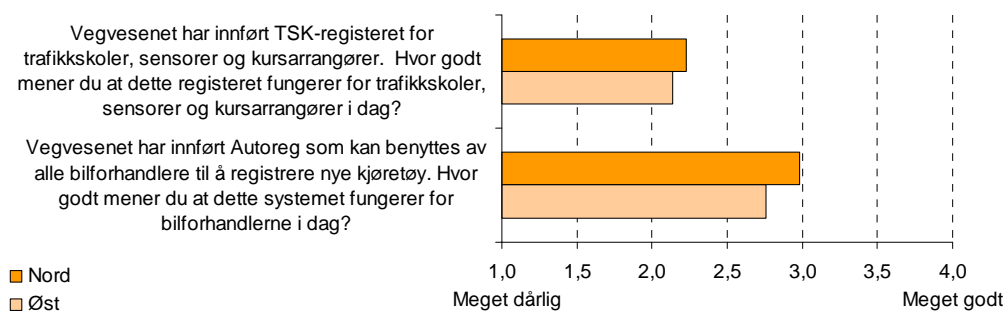
Overfor virksomhetene har Vegvesenet opprettet en internetttjenesten (Autoreg) der nybilforhandlere kan registrere nye kjøretøy (bil, tilhenger MC). De aller fleste av landets nybilforhandlere har inngått avtale med Statens vegvesen og benytter dermed tjenesten i dag. Det vil si om lag tusen forhandlere. Omlag 85 prosent av all nybilregistrering skjer i dag via Autoreg.

Vegvesenet har satt som målsetting at kjøretøyregistrering via Autoreg skal ha 24-timers tilgjengelighet og at bilforhandler skal motta vognkortet pr. post innen 5 døgn. Ved vanlig postgang har man som mål at registreringen skal behandles samme dag som den er mottatt og at de skal motta vognkort pr. post innen 6 døgn.

Selv om de fleste nyregistrerte personbiler registreres i Autoreg utgjør imidlertid disse en meget liten del av totalt antall kjøretøytransaksjoner, siden omregistreringer pt ikke er mulig gjennom systemet. Vegvesenet jobber imidlertid med å videreutvikle systemet. Det nye systemet "Autoreg2" antas å ta en større andel av transaksjonene når systemet settes i full produksjon.

Vegvesenet har også innført TSK-registeret, som skal gi en oversikt over trafikkskoler, sensorer og kursarrangører i landet. Inntrykket fra brukerne²⁶ er at dette systemet fungerer relativt dårlig, blant annet fordi informasjonen ikke er oppdatert. Vi spurte også de ansatte om hvor godt TSK-registeret og Autoreg fungerer.

Figur 7.3 Hvor godt anser de ansatte at TSK-registeret og Autoreg fungerer for relevant brukergruppe.



Som vi kan se av Figur 7.3 anser de ansatte at TSK – registeret fungerer ganske dårlig, mens Autoreg vurderes å fungerer ganske godt. Også her ser vi at ansatte i region nord gir bedre skår, enn ansatte i region øst.

²⁶ Blant annet basert på samtale med ATL

I tillegg har Statens vegvesenet implementert TEA - Trafikkskolenes Eksterne Applikasjon. Det er stor enighet i både direktoratet og brukerne²⁷ om at dette systemet ikke fungerer optimalt. Blant annet har en del Trafikkskoler høsten 2006 boikottet systemet, ved isteden å levere nødvendig informasjon over fax/posten. Boikotten er imidlertid p.t. opphevet. Med bakgrunn i dette har vi ikke spurt de ansatte om denne applikasjonen.

²⁷ Blant annet basert på samtale med ATL

8 Organisering av virksomheten/tjenestene

8.1 Organisering i UDI

8.1.1 Opplysningstjenesten

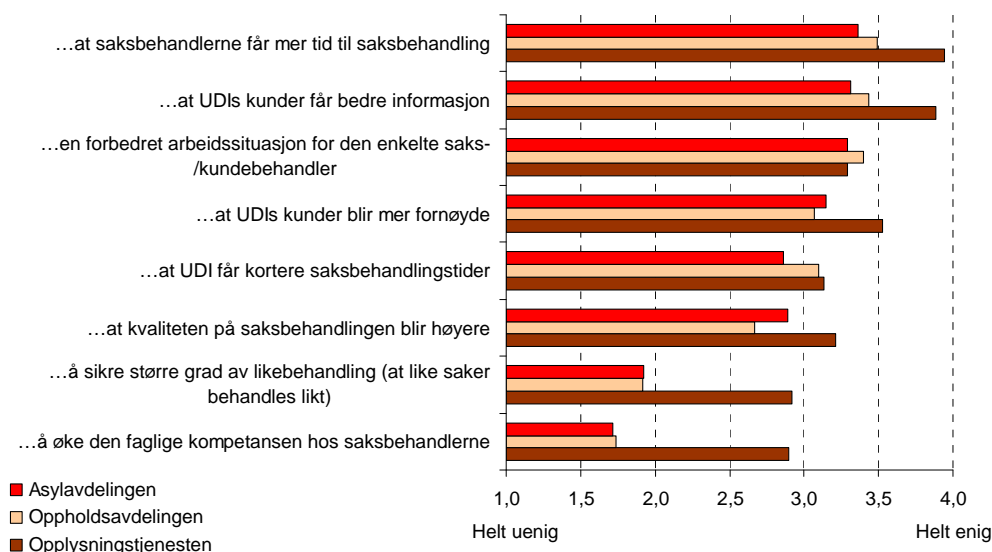
Helt sentralt i UDIs arbeid med bedre kommunikasjon/informasjon til brukerne er den organisatoriske løsningen, med en spesialisering av den direkte kontakten med brukerne. Formålet er å bedre så vel effektiviteten i selve saksbehandlingen, som å bedre tilgjengeligheten og den direkte informasjonen til brukerne. Den direkte kontakten med brukerne er ivaretatt av opplysningstjenesten OTS (telefon tjeneste) og et servicesenter (en mindre enhet for personlig oppmøte), begge organisert i Kommunikasjons- og serviceavdelingen.

Opplysningstjenesten (OTS) for søkere tar seg av telefonhenvendelser så vel som henvendelser per e-post. Enheten har per i dag ca 15 årsverk. Den er organisert som et "callsenter". Ansatte i OTS kan gå inn i saker, opplyse om hvor saken står, og de skal kunne svare på spørsmål om regelverk. I 2006 vil OTS anslagsvis betjene i overkant av 169.000 telefoner, og i underkant av 26.000 e-posthenvendelser. Antall besøkende i Servicesenteret anslås til 25.000 personer i 2006.

OTS var først organisert sammen med saksbehandlerne på hver avdeling. Etter den første brukerundersøkelsen (i 2003) ble det klart at dette ikke fungerte optimalt. Tjenesten ble derfor samlet i én serviceenhet, og det ble ansatt en leder med erfaring fra callsentre i privat virksomhet. Det ble også ansatt en fagansvarlig (en tidligere saksbehandler) i enheten, for å sørge for at de som betjener telefonen skal være faglig oppdatert.

Vi så i avsnitt 5.1.3 at opprettelsen av Opplysningstjenesten blir oppfattet av de ansatte som det tiltaket, sammen med utviklingen av hjemmesidene, som har hatt størst betydning for å gi brukerne bedre service. Vi ba de ansatte i UDI vurdere i hvilken grad Opplysningstjenesten har bidratt til ulike mål.

Figur 8.1 De ansattes vurdering av Opplysningstjenesten



Som vi kan se av Figur 8.1, trekker de ansatte frem følgende positive erfaringer: *At saksbehandlerne får mer tid til saksbehandling, at UDIs kunder får bedre informasjon og en forbedret arbeidssituasjon for den enkelte saks-/kundebehandler.* Vi ser at de ansatte i Opplysningstjenesten er betydelig mer positive, enn ansatte i de to andre avdelingene. Det gjelder ikke minst spørsmålene om opprettelsen av Opplysningstjenesten har *sikret større grad av likebehandling (at like saker behandles likt) og økt den faglige kompetansen hos saksbehandleren.* Her er de ansatte i Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen langt mer kritiske, mens de ansatte i Opplysningstjenesten mener at deres enhet også har bidratt til disse målene.

UDI har også en servicetelefon som er en klagemulighet for misfornøyde brukere. Dette gjelder altså ikke klager på vedtak, men klager på service. Denne telefonen skal alltid være bemannet, og telefonvakten skal forsøke å ordne opp direkte i problemet: Vedkommende vurderer om det er en begrunnet klage, og går eventuelt til saksbehandleren. I intervjuene ble vi opplyst at klagen ofte er begrunnet, og at man også som regel klarer å løse saken der og da.

8.1.2 Andre organisatoriske tiltak i UDI

Andre typer organisatoriske tiltak som benyttes i UDI, er dimensjonering og flytting av ressurser mellom enheter. På grunn av til dels store svingninger i antall saker, kan dette være svært aktuelt. Man har også overført oppgaver mellom avdelinger, for å få en mer effektiv saksbehandling totalt sett.

Tenkingen omkring dette illustreres i følgende sitater fra intervjuene:

”Vi prøver å kople prognoser med ressursallokering og dimensjonering, å sørge for riktig bemanning for å få kortest mulig saksbehandlingstid. Vi prøver å planlegge antall ansatte på forhånd. Det er en form for aksept for at vi justerer antall ansatte etter forventet saksmengde, at vi er nødt til å ansette en del på engasjement. Et problem er at innspillene til budsjetter kommer lenge før budsjettet. Da har ofte situasjonen endret seg.”

”Vi flytter på folk for å få det til å gå i hop. Flytter mye folk *innenfor* oppholdsavdelingen og *innenfor* asylavdelingen, ikke så mye mellom dem. Asylsaker krever lang opplæring.”

Blant de tiltakene vi spurte de ansatte om i spørreundersøkelsen, var imidlertid reallokering av ressurser mellom avdelinger/enheter, det tiltaket som de i minst grad mener bidrar til å bedre brukerservicen.

8.2 Organisering i Lånekassen

8.2.1 Kundesenteret

Høsten 2005 opprettet Lånekassen et kundesenter. Bakgrunnen var at Lånekassens brukerundersøkelser gjennom lang tid hadde vist at brukerne ikke var fornøyde med telefontjenesten, og et ønske om å skjerme saksbehandlerne slik at saksbehandlingen kunne bli mer effektiv. Med kundesenteret har brukerne fått et telefonnummer å henvende seg på, og det er lettere å regulere kapasitet i forhold til etterspørsel. Kundesenteret har i dag 30 ansatte (24 årsverk). De ansatte rullerer mellom ulike funksjoner. Åpningstiden for å ta i mot telefonhenvendelser fra brukerne ble ved oppstarten av kundesenteret fordoblet, til 0900-1500.

Tidligere var all direkte kontakt med brukerne fordelt på alle saksbehandlere, ved at alle hadde noen timer telefonvakt i uka. Den delen av jobben var i følge intervjuobjektene ikke populær hos saksbehandlerne og organiseringen førte også til ulik praksis. Opprettingen av kundesenteret har dermed bidratt til en spesialisering og profesjonalisering av kundebehandlingen. Og har i følge intervjuobjektene gitt et økt fokus på brukerservice.

De ansatte på kundesenteret er i stor grad tidligere saksbehandlere som ble overflyttet til kundesenteret på grunn av effektivisering, og pga overflytting av oppgaver fra Lånekassen til Statens Innkrevingsentral. For å få kundesenteret til å fungere godt, har Lånekassen satset mye på kompetanseutvikling av de ansatte. Kundebehandlerne blir bl.a. coachet en gang i uken av en ekstern coach som lytter på dem når de snakker med innringere og gir tilbakemeldinger til hver enkelt. De har også medlytt med hverandre på telefonen. Forskjellen på kundebehandling og saksbehandling forklares med at kundebehandlerens hovedoppgave er å gi forståelig informasjon, mens saksbehandlerne skal tolke regelverket.

Det er et eksplisitt mål for kundesenteret at kundebehandlerne skal møte brukerne på deres nivå. Tidligere var det slik at en del innringere ikke opplevde å få svar på det de lurte på. Kundebehandlerne skal ha fokus på å gi god og rask service og tilpasse seg innringeren, enten vedkommende er en 15-åring som ikke vet forskjellen på stipend og lån, eller en jurist med doktorgrad som ikke er enig i tolkningen av regelverket.

Kundesenteret blir både målt kvantitativt og kvalitativt. Det er kvantitative undersøkelser som måler antall anrop, antall samtaler som blir besvart og samtaletid, og det er etablert mål for hva som bør være gjennomsnittstider. De har også iverksatt en spørreundersøkelse ”kundens stemme”, der kundene ringes opp etter 30 sekunder og blir spurt om de fikk svar på det de lurte på og om de ble behandlet på en positiv måte.

I følge informantene har opprettelsen av kundesenteret ført til et mye større fokus på brukerservice. Kundebehandlerrollen er blitt profesjonalisert og rollen er derfor blitt mye lettere å utvikle og måle. I forhold til alle problemstillinger er brukerservice nå et tema, selv om det ikke alltid "vinner".

Ifølge intervjuobjektene har Lånekassens satsing på å profesjonalisere kundebehandlerrollen også bidratt til at denne jobben er blitt populær. Det er få andre som får så mye direkte respons på den jobben de gjør som disse. Mens de ansatte tidligere lukket døren sin når de hadde telefonvakt og uttrykte skepsis til å bli lyttet på, gleder de seg nå til å bli coachet.

Kundesenteret blir målt på generelle statistikker, men for å følge opp den enkelte splittes målingene også opp på de enkelte medarbeidere slik at leder for kundesenteret kan gi den enkelte kundebehandler individuelle tilbakemeldinger.

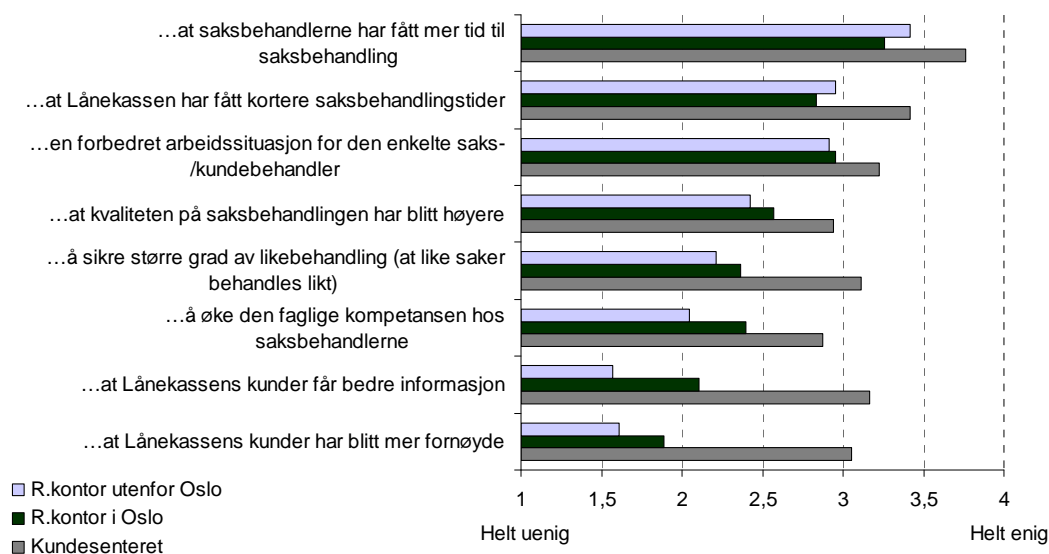
For saksbehandlerne har det vært en fordel å få frigjort tid til å drive med saksbehandling. Samtidig fremheves det at saksbehandlere trenger noe brukerkontakt for å vite hva brukerne er opptatt av. Det får de i dag, i og med at de mest kompliserte henvendelsene blir overført til saksbehandlerne.

Tilbakemeldinger fra brukerne viser at de er fornøyd med svarene, men Kundesenteret har fortsatt utfordringer knyttet til ventetiden. Kravene fra Kunnskapsdepartementet er at 25 prosent av telefonhenvendelsene skal besvares. Ved å telle anrop, samt å ta hensyn til hvor mange anrop som kommer fra samme telefonnummer, anslås reell servicegrad i dag omlag 50 prosent. Det betyr at minst om lag halvparten av alle innringerne får svar. Kundesenteret ønsker å få midler til å bemanne bedre slik at alle kunder får svar. En økt bemanning kunne også gitt senteret mulighet til å begynne med "tilbakering".

Kundesenteret har en tavle der kundebehandlerne skriver opp typiske tema innringerne er opptatt av hver dag. Det er infoleder og avdelingsleders oppgave å følge med på tavlen. Informasjonen brukes blant annet til å planlegge nettsider. Kundesenteret kommer ofte med forbedringsforslag. Dette er gunstig for brukerne samtidig som det er lønnsomt. Intervjuobjektene er opptatt av å presisere at en investering i god og riktig informasjon reduserer antall henvendelser på telefon.

Lånekassen åpnet for noen år siden opp for muligheten til å svare på henvendelser på e-post. Men de gir ikke svar på E-post som inneholder personlige opplysninger, så kundesenteret forsøker i slike tilfeller å svare i generelle vendinger. Hvis kunden må ha ytterligere informasjon sendes dette videre til saksbehandler, dette utgjør om lag 15 prosent av alle saker. Omtrent 20 prosent av henvendelsene kan besvares med standard svar.

Figur 8.2 De ansattes vurdering av Kundesenteret



Vi ba de ansatte i Lånekassen vurdere erfaringene med Kundesenteret. Som vi kan se av Figur 8.2 trekker de ansatte frem følgende positive erfaringer: *at saksbehandlerne får mer tid til saksbehandling, at Lånekassen har fått kortere saksbehandlingstider og en forbedret arbeidssituasjon for den enkelte saks-/kundebehandler.* Vi ser ikke minst at de ansatte i Kundesenteret er betydelig mer positive, enn de ansatte i de to andre avdelingene – ikke minst ansatte i regionkontorene utenfor Oslo. Dette gjelder blant annet spørsmålene om opprettelsen av Opplysningstjenesten har bidratt til *at Lånekassens kunder har få bedre informasjon og om kundene har blitt mer fornøyde.* Her er de ansatte i regionkontorene i og utenfor Oslo langt mer kritiske, enn ansatte i Opplysningstjenesten.

8.3 Organisering i Vegvesenet

8.3.1 Kontaktsenteret i Steinkjer²⁸

Vegvesenet har opprettet et landsdekkede kundesenter som primært skal være kontaktleddet til bilbransjen i forbindelse med registrering over internett. Senteret har blant annet ansvar for nasjonal brukerstøtte for kjøretøyforhandlere og -importører, kontrollmerke- og kjennemerkeprodusenter, trafikkstasjoner og -skoler på etatens nettbaserte systemer:

I tillegg skal det ta seg av informasjonsoppgaver innen TK-området, blant annet nasjonal kundetjeneste for timebestilling av kjøretøykontroll, samt opplysningstelefon for forskrift om prikkbelastning, veterankjøretøyarkivet og motorvognregisteret. Sistenevnte kun for Region midt.

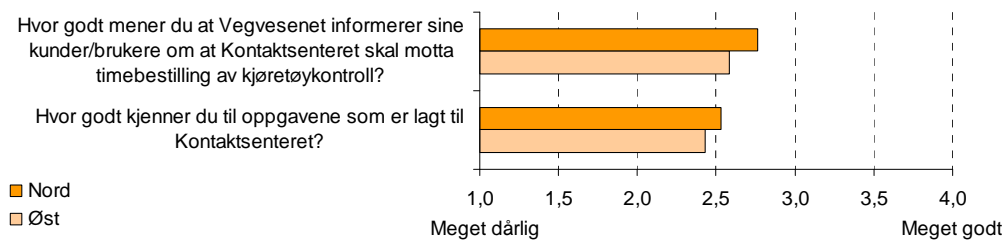
Kontaktsenteret har de siste fem årene gått fra sju til 35 årsverk og besvarte i 2005 475.000 telefoner. Kontaktsenteret har målsettinger om at 80 prosent av alle

²⁸ Blant annet basert på Årsmelding 2005 Statens vegvesen Region Midt, som har det administrative ansvaret for senteret.

henvendelser skal besvares innen 20 sekunder, at 80 prosent av alle henvendelser skal besvares direkte og at e-post skal besvares innen 24 timer. I tillegg skal de ha høy grad av kundetilfredshet (kundeundersøkelser) og av medarbeidertilfredshet (medarbeiderundersøkelse). Kontaktsenteret hadde i 2005 full måloppnåelse når det gjaldt andelen henvendelser besvart direkte, og besvarelse av e-post. De nådde imidlertid ikke målet om servicegrad når det gjaldt andelen henvendelser besvart innen 20 sekunder.

I januar i 2004 ble det gjennomført en evaluering av senteret der formålet var å få kunnskap om hvordan kunder som ringer kontaktsenteret opplever service og kvalitet på tjenesten og hvilken oppfatning kunden har om Autoreg (elektronisk kjøretøyregistrering). Generelt fikk senteret positive tilbakemeldinger. 94 prosent av de spurte mente åpningstiden var godt tilpasset eget behov. 99 prosent opplevde ventetiden som svært kort eller akseptabel, mens 95 prosent opplevde ventetiden som stabil. Hele 80 prosent svarte at de som oftest eller alltid har fått direkte svar hos kundekonsulentene. Resultatet viser også at avtalte frister ble overholdt, og kundene var svært fornøyd med informasjonen og serviceinnstillingen ved Kontaktsenteret.

Figur 8.3 De ansattes kjennskap til Kontaktsenteret



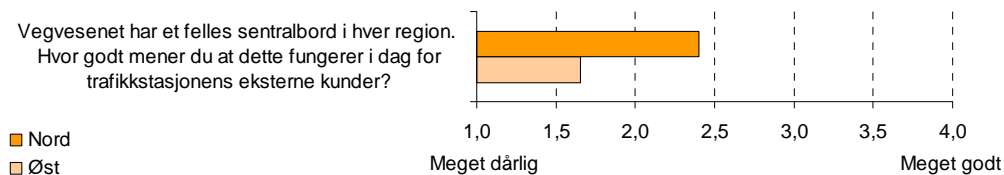
Vi spurte også de ansatte om hvordan de vurderer kontaktsenteret. Som vi viste i avsnitt 5.3.3 var senteret blant de tiltak som ble vurdert å ha hatt minst betydning for å gi brukerne bedre service. Vi ser at de ansatte generelt kjenner relativt dårlig til oppgavene som er lagt til Kontaktsenteret. På spørsmål om hvor godt Vegvesenet informerer sine kunder/brukere om at Kontaktsenteret skal motta timebestilling av kjøretøykontroll, svarer de ansatte i gjennomsnitt verken godt eller dårlig.

Det at timebestilling av kjøretøykontroll for en tid tilbake ble overført fra trafikkstasjonene til Kontaktsenteret har imidlertid vært noe omstridt. Vi har ikke sett nærmere på dette, men forstått at årsaken blant annet ligger i at stasjonene etter omleggingen mistet noe av styringen over egne kontrollhaller. En del kontroller er enkle å forhåndsvurdere og kan egnes til sentral bestilling. Andre oppdrag kan imidlertid være noe mer utfordrende å tidfeste på forhånd. En sentral bestillerenhet reduserte dermed noe av den fleksibiliteten som trafikkstasjonen opplevde å ha tidligere.

8.3.2 Felles sentralbord i regionene

Alle regionene har innført felles sentralbord. Sentralbordet er ikke fysisk samlokalisert, men består av ansatte spredt rundt på distriktene/trafikkstasjonene. Det er ikke de samme personene som sitter på sentralbordet hver dag, men en rullering – dvs. at de har en vaktordning der den enkelte kun har vakt noen dager i uken/måneden.

Figur 8.4 De ansattes vurdering av felles sentralbord i regionen



Vi spurte de ansatte om hvordan de vurderer sentralbordet i regionen. Som vi kan se av Figur 8.4 mener ikke minst de ansatte i region Øst at sentralbordet fungerer dårlig. Det er trolig flere grunner til dette, men hovedgrunnen kan ligge i dimensjoneringen av tjenesten. Etter normen skal det være 12 personer på jobb hver dag i region øst, men erfaringen er at det ofte kan være betydelig færre som faktisk jobber. I gjennomsnitt ligger de på rundt 4-5 ansatte pr. dag. Ved for eksempel sykdom e.l. i trafikkstasjonene blir personer, som egentlig hadde vakt, tatt ut av sentralbordtjenesten og gitt andre oppgaver – uten at de blir erstattet av andre.

Problemene med bemanning gir dermed ofte betydelig lengre ventetider enn forutsatt i den opprinnelige dimensjoneringen. Normen med full bemanning er ett minutt ventetid, men gjennomsnittet har ligget på om lag 3 minutter, med rundt 7 minutter som det verste. I tillegg til å måle ventetid måles også blant annet antall telefoner inn, callback og avbrutte anrop.

8.3.3 Fysisk tilgjengelighet til trafikkstasjonene

Trafikkstasjonen har i dag flere tjenester innen TK-området som krever personlig oppmøte. Med utgangspunkt i en bestilling fra Samferdselsdepartementet gjennomførte Statens vegvesen i 2004 et arbeid med effektivisering. Resultatet ble delvis endringer i tjenestetilbudet og tjenestestrukturen. I tillegg til at noen stasjoner ble lagt ned, fikk andre redusert sitt tjenestetilbud, blant annet ved at tilbudet ble delt mellom stasjoner som lå nær hverandre. For eksempel fikk stasjonen i Elverum kun tjenester innen kjøretøy, mens stasjonen i Hamar kun fikk tjenester innen trafikantområdet. Endringene i 2004 og 2005 var i hovedsak knyttet til regionene i Sør og Øst, dvs. de regioner med flest stasjoner og dermed også kortest avstand mellom stasjonene.

I oktober 2005 påla Samferdselsdepartementet Statens vegvesen å stanse videre endringer inntil etaten hadde kommet med en helhetlig plan for tjenestetilbudet i hele Norge (Frysvedtaket). Oppdraget innebar å lage en plan som beskriver ”et godt og tilgjengelig tjenestetilbud for Statens vegvesens brukere i alle deler av landet.”

I midten av januar 2006 nedsatte Vegdirektoratet en arbeidsgruppe som skulle lede arbeidet med å lage en slik helhetlig plan. Hovedfokus i arbeidet skulle være god service og tilgjengelighet. Det lå som en premiss at den brukeropplevde kvaliteten ikke skulle svekkes som følge av eventuelle omorganiseringer. Arbeidsgruppen bestod bl.a. av representanter fra regionene, arbeidstakerorganisasjonene samt deltakere fra ulike tilgrensende prosjekter i Statens vegvesen.

Ettersom Statens vegvesen er delt inn i fem regioner med ulike folketall, avstander, bosettingsmønster m.m., ble det utarbeidet noen felles premisser som dannet grunnlag for den helhetlig planen. I forhold til beliggenhet har Statens vegvesen i sitt forslag til helhetlig plan satt følgende krav til servicenivå:

- *”70 % av brukerne bør ha en maks kjøreavstand på 100 km eller en maks reisetid på 2 timer (på steder med stor befolkningstetthet skal imidlertid behovet for opprettholdelse av fysisk tjenestested vurderes selv om man er innenfor 70 % og 2 timers reisetid)”*
- *”for tjenester som er kompliserte eller spesialiserte vil lengre reiseavstand enn nevnt i forrige kulepunkt måtte påregnes.”*
- *”det skal være tilgang til minst en kontrollhall i hvert distrikt”*

Videre har de i sin plan lagt som premiss at et *minsteknippe* av tjenester skal være tilgjengelig (innenfor normal åpningstid basert på etterspørsel) hvor Statens vegvesen er representert med egne ansatte. På den måten ønsker man å oppnå at tjenestetilbudet skal være forutsigbart for brukerne. Det er lagt opp til at følgende tjenester skal inngå i minsteknippe:

- Eierskifte (kjøretøy)
- Registrering av godkjent kjøretøy
- Utstedelse/mottak av alle kjennemerker (forutsetter Autoreg)
- Utstedelse av oblat
- Melding om tapt førerkort/vognkort
- Gjennomføring av teoretisk førerprøve på skjerm (ikke muntlige prøver)
- Søknad om praktisk førerprøve
- Utstedelse av førerkort
- Midlertidig kjøretillatelse

Statens vegvesens forslag til helhetlig plan ble lagt ut til høring i juli med svarfrist 15. september 2006. Det forventes at det blir fattet en beslutning om fremtidig tjenestetilbud innen TK-området i løpet av 2007.

8.3.4 Trafikkstasjoner i offentlige servicekontor

På en del steder hvor Statens vegvesen ikke har egne trafikkstasjoner er de i dag representert i offentlige servicekontor. Det er eksempler på at kontorene både kan være i sammen med tjenester som ytes av kommunen og/eller andre statlig virksomheter. Det er i dag noe variasjon i hvilke tjenester innen TK-området som ytes i det enkelte servicekontor.

I følge etatens helhetlig plan for tjenestetilbudet, som nettopp har vært ute til høring, heter det følgende:

På steder hvor Statens vegvesen ikke er tilstede og hvor etterspørselen etter tjenester ellers tilsier det, skal Statens vegvesen arbeide for å være representert i offentlige servicekontor. For å sikre kvaliteten på de tjenestene som ytes, skal Statens vegvesen være representert med egne ansatte. Eventuelt kan regionene vurdere samlokalisering med andre etater som f.eks. Politi/Lensmenn/Tollmyndigheter, eller opprettelse av egne kundesentre. Minsteknippet av tjenester forutsettes tilgjengelige også her.

Hva som blir styrende for Vegvesenet tenkning rundt bruk av servicekontor blir ikke avklart før endelig beslutning om fremtidig tjenestetilbud innen TK-området blir fattet, trolig i løpet av 2007.

9 Informasjons- og kommunikasjonstiltak

9.1 Informasjons- og kommunikasjonstiltak i UDI

Den tidligere nevnte Opplysningstjenesten i UDI er et sentralt virkemiddel for bedre informasjon og kommunikasjon med søkere. I tillegg kommer utarbeidelse av informasjonsmateriell på papir og andre medier.

9.1.1 Informasjonsmateriell

UDI produserer informasjonsmateriell til en rekke brukergrupper, og har lagt stor vekt på tilpasning til ulike målgrupper. Vi omtaler her noen eksempler på informasjonsmateriell. En del av dette er også tilgjengelig på Internett.

- En kortfattet brosjyre som blir sendt til alle som kommer til Norge på familieinnvandring. Denne finnes på 12 språk, og inneholder informasjon om det norske samfunnet, velferdsordninger, plikter og rettigheter, mv.
- Informasjonsopplegg for ankomsttransitt, utarbeidet av NOAS. Bakgrunnen var en erkjennelse av at informasjon om rettigheter og plikter må sikres bedre etter at regelverket ble endret, slik at søkere ikke lenger får tildelt advokat før man eventuelt får avslag på søknad. Informasjonspakken består av en DVD som er laget på 30 språk, et hefte som alle får utdelt, samt veiledning med tolk. Informasjonen er noe tilpasset til barn og til kvinner. Målsettingen er at alle skal få denne informasjonen i løpet av den første uka i mottak. Opplegget evalueres jevnlig.
- Informasjonsopplegg for beboere i vanlige mottak. Dette er utarbeidet på 18 språk, og det er laget 3 filmer: Om psykisk helse, smittevern (hygiene) og utreise/hjemreise.
- En brosjyre om arbeidstillatelse for faglærte/spesialister

Vårt inntrykk er at det er nedlagt betydelig arbeid og tatt mange hensyn i utarbeidelsen av dette informasjonsmateriellet. Man har lagt arbeid i å vurdere hvilke typer "budbringere" og tolker som bør benyttes i informasjonsmaterialet for gi størst mulig troverdighet/tillit. Det er involvert en rekke aktører, slik som KR D, beboere på mottak, ansatte i asylmottak, frivillige, IOM (internasjonal organisasjon for migrasjon), NOAS, mv.

I tillegg til informasjon til søkere, har UDI tidligere laget materiell for å bidra til integrering, forståelse mv, for eksempel i form av undervisningsmateriell for skolen. Materialet ble utarbeidet på den tiden UDI også hadde ansvar for integrasjonspolitikken, men det etterspørres fremdeles.

9.1.2 Internett/hjemmeside

UDI driver to nettsteder: Sine egne hjemmesider, *udi.no*, og *nyinorge.no*.

Hjemmesiden *udi.no* inneholder informasjon om typer oppholds- og arbeidstillatelser, regler, søknadsprosedyrer, mv. En god del av informasjonen er tilgjengelig på mange språk, i alt 21 språk i tillegg til norsk. En viktig type informasjon er opplysninger om saksbehandlingstider for ulike saker, som oppdateres en gang i måneden. Den faktiske saksbehandlingstiden kan påvirkes av UDIs egen evne til hensiktsmessig organisering og prioritering, men vil uansett være styrt av eksterne faktorer: Ressurser og pågang av søkere. UDI har derfor satt som en viktig målsetting at saksbehandlingstiden skal være *forutsigbar*.

Hjemmesidene inneholder dessuten informasjon om hva brukerne kan forvente:

”Du kan forvente at UDI

- Sørger for at relevant og riktig informasjon er tilgjengelig for deg
- Møter deg med vennlighet og respekt
- Har høy faglig kompetanse og behandler saken din profesjonelt
- Gir deg informasjon om hvilke opplysninger direktoratet trenger for å behandle søknaden din
- Sender deg en automatisk melding om at søknaden din er mottatt og informasjon om gjennomsnittlig saksbehandlingstid hvis du har adresse i Norge
- Sender deg en melding når saken din sendes videre til andre som behandler den. Det kan være Politiets Utlendingsseksjon (PU), eller Utlendingsnemnda (UNE). EØS-tillatelser og reisedokumentsaker omfattes ikke av denne ordningen.
- Gir deg som er asylsøker opplysninger om saksgang, rettigheter og plikter gjennom et eget informasjonsprogram i forkant av intervjuet
- Vurderer fortløpende tiltak for at saksbehandlingstiden skal bli kortere”

I avsnitt 5.1.3 så vi at de ansatte oppfatter at utviklingen av hjemmesidene har hatt stor betydning for å gi brukerne bedre service.

Nettstedet *nyinorge.no* er relativt nyutviklet. Det er som navnet sier, en side som er utviklet for alle som er nye i Norge. Sidene inneholder grunnleggende informasjon om det norske samfunnet og om hvordan man kan orientere seg. Temaer er blant annet norskopplæring, skolesystemet, helsevesenet og arbeid i Norge.

9.2 Informasjons- og kommunikasjons-tiltak i Lånekassen

9.2.1 Informasjons- og kommunikasjonstiltak i Lånekassen

Lånekassens strategi er at flest mulig brukere skal få den informasjonen de trenger via nettet. Lånekassen har lagt ned mye arbeid i å gjøre denne informasjonen lett tilgjengelig og godt forståelig. Den bevisste satsingen på nettstedet som viktigste informasjonskanal har gjort at trykking av brosjyrer og blanketter er blitt redusert. I tillegg er det tidligere omtalte kundesenteret et viktig informasjonstiltak.

9.2.2 Informasjon via internett/hjemmeside

Nettstedet til Lånekassen inneholder svært mye informasjon. Det er informasjon om alle ordningene, både i form av forskrifter og mer populariserte framstillinger. I tillegg er det en egen nettside som viser behandlingen av utvalgte klagesaker. Det er også en database over læresteder i utlandet som gir rett til stipend/lån fra Lånekassen.

Et komplisert regelverk gjør at det er en utfordring å lage informasjon som fungerer på nett. På Lånekassens nettside er det bl.a. utarbeidet mange spørsmål med svar innenfor ulike områder.

Generell informasjon er imidlertid ikke alltid tilstrekkelig for den enkelte kunde. For å avhjelpe dette er det et mål at nettstedet i sterkere grad skal integrere personlig og generell informasjon. Når det nye IKT systemet er ferdig utviklet, tas det sikte på å integrere personlig og generell informasjon bedre.

Dersom brukerne har spørsmål til Lånekassen og vil kontakte dem per e-post blir de bedt om velge hovedområde ut fra ulike emner, og deretter videre underområde. Brukerne får samtidig opp ulike spørsmål og svar som kan være relevante i forhold til temaene. På den måten forsøker Lånekassen å gi et svar uten å måtte svare personlig. Når e-posten besvares gis samtidig en link til nettsiden hvor dette står beskrevet. Dette er også en del av strategien for å få flere til å bruke selvbetjeningsløsninger.

Det er tett kontakt mellom kundesenteret og informasjonskontoret, og innringernes spørsmål gir input til informasjonskontorets informasjonsstrategi, og brukes aktivt i planleggingen av hvilken informasjon som skal legges ut på nettet. Det er daglig kontakt i tillegg til felles avdelingsmøter. Informasjonen brukes blant annet til å planlegge nettsidene. Kundesenteret kommer ofte med forbedringsforslag. Dette er gunstig for brukerne samtidig som det er kostnadsbesparende. De som arbeider med informasjon presiserer at investering i god informasjon gir færre henvendelser på telefon.

Standardsvar ved skriftlig henvendelse

Lånekassen har mange standardsvar, og i brevene ut til brukerne brukes ofte standardsvarene i kombinasjon med personlige tilpasninger. De siste årene har de lagt mye arbeid i å gå gjennom disse standardbrevene. I underkant av halvparten

av alle henvendelsene blir svart med et standard svar, mens man for resten av henvendelsene gjør personlig tilpasninger.

Segmenteringer i forhold til informasjon

Lånekassen gjør noen faste segmenteringer av brukerne sine i forhold til informasjon og noen etter behov. De faste segmenteringene omfatter f.eks lån- og stipendmottakere og tilbakebetalere, og studenter og skoleelever. Intervjuobjektene uttrykker at det kunne være hensiktsmessig å segmentere informasjonen mer enn det de gjør, men dette begrenses fordi det er kostnadskrevenende og krever bestemte IT-løsninger. Ved utforming av for eksempel brosjyrer vil alltid behovet for å lage den lik for alle eller dele inn i mottakergrupper veies mot kostnadene. De vi snakket med ga til dels uttrykk for at en bør bli bedre til å kartlegge kostnader ved innsparing for å vurdere økte kostnadene ved IKT. Et ukeverk på IT kan spare to ukeverk på kundesenteret.

Informasjon ved fremmøte

Alle brukere som møter opp hos Lånekassen får svar og det er stort sett relativt kort ventetid. De som sitter i ekspedisjonen kan svare på det meste. Dersom det er svært kompliserte spørsmål får brukerne snakke med en saksbehandler, dette gjelder omtrent 15 prosent av henvendelsene. De som møter opp hos Lånekassen er ofte utenlandske statsborgere og har vanskeligheter med språket, eller det er brukere med store problemer, med for eksempel saker knyttet til inkasso.

9.3 Informasjons- og kommunikasjons- tiltak ved trafikkstasjonene

Som beskrevet tidligere har Statens vegvesen de siste årene også satset på informasjons- og kommunikasjonstiltak. I følge de ansatte er det spesielt knyttet til begrunnelsen for vedtak, men hjemmesiden inneholder også mye informasjon om regelverk og prosedyrer. I dette oppdraget har vi imidlertid av avgrensingshensyn ikke sett nærmere på informasjons- og kommunikasjonstiltak ved trafikkstasjonene, siden relevante brukerrettingstiltak har blitt dekket godt i de tre andre casene.

10 Brukerretting i Arbeids- og velferdsetaten

10.1 Bakgrunn

Den 1. juli 2006 ble Arbeids- og velferdsetaten opprettet og tok opp i seg oppgavene fra de to statlige etatene Aetat og trygdeetaten. Disse etatene ble samtidig lagt ned. NAV-reformen omfatter etablering av en felles førstelinje for den statlige arbeids- og velferdsetaten, og kommunale sosiale tjenester, i et felles arbeids- og velferdskontor i alle kommuner. Kontoretableringen skal skje over tid, og skal være gjennomført i alle kommuner innen utgangen av 2009. De første kontorene ble etablert i oktober 2006 som piloter. Hvilke sosiale tjenester som skal ligge i NAV kontoret, skal avtales med den enkelte kommune, og vil utover den lovbestemte minimumsløsningen variere noe fra kommune til kommune.

Forslaget til reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen ble fremmet i St. prp nr 46 (2004-2005). Det er et mål med organiseringen å legge til rette for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud der arbeidsrettede tiltak, tjenester og relaterte ytelser til den enkelte bruker kan vurderes samlet. Reformen skal særlig sikre at brukere med sammensatte behov får en bedre og mer effektiv bistand inn i arbeidsrettede prosesser, med sikte på mer varig deltakelse i arbeidslivet.

Den nye førstelinjetjenesten skal håndtere en omfattende portefølje av samfunnsoppdrag og arbeidsoppgaver. Gjennom arbeids- og velferdsforvaltningen kanaliseres stønader og tjenester på rundt 265 mill kroner årlig, og det utføres til sammen om lag 16 000 årsverk. Gjennomføringen av NAV-reformen innebærer en rekke utfordringer for å få til gode løsninger som både er i tråd med overordnede nasjonale krav, og som samtidig ivaretar intensjonen om stor lokal handlefrihet.

NAV-reformen har tre hovedmål:

- flere i arbeid og aktivitet - færre på stønad
- enklere for brukeren og tilpasset brukerens behov
- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Kort om arbeidsoppgaver i Arbeids- og velferdsetaten

Etatens oppgaver og tjenester kan grupperes innenfor hovedområdene arbeid og rehabilitering, familie og pensjon og helsetjenester. Etatens arbeidsoppgaver er svært omfattende og omfatter bl.a. forvaltning av trygdeytelser til livsopphold og

diverse andre økonomiske stønader, tjenesteyting for å gjøre folk selvhjulpne og gi bistand til arbeid, tjenesteyting til virksomheter og refusjoner for helsetjenester.

Organisering

NAV Arbeids- og velferdsetaten består av Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Drift og utvikling, NAV Fylke og NAV spesialenheter. Den statlige delen av NAV kontorene er organisert som del av fylkesleddet i arbeids- og velferdsetaten, den kommunale delen reguleres gjennom partnerskapsavtaler med hver enkelt kommune.

Avgrensing

NAV-reformen er i startfasen og skal implementeres over flere år. Vi har avgrenset caset til å se på planer og pågående aktiviteter i Arbeids- og velferdsetaten. I tillegg har vi besøkt et pilotkontor. Vi har sett på hvordan etaten definerer brukerretting, og hvilke generelle grep som gjøres for å brukerrete tjenestene. Vi har særlig fokusert på områdene organisering av tjenester og arbeidsmetodikk. Vi har også sett på planer for brukerundersøkelser og bruken av disse. Brukerundersøkelsene er omtalt i kapittel 6.

10.2 Brukerne

Arbeids- og velferdsetatens brukere omfatter nesten hele befolkningen, og består av både enkeltpersoner, arbeidsgivere og leverandører av helsetjenester. Særlig trygdeetatens tidligere brukere favner vidt, med personer i alle aldersgrupper og ulike livssituasjoner. Arbeids- og velferdsetatens individuelle brukere omfatter bl.a. etterspørrere/mottakere av aldersbaserte ytelser, sykerelaterte ytelser, dagpenger og familieytelser. Brukerne omfatter ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere, enkeltpersoner som mottar refusjoner for legemidler og helsetjenester, og brukere av tekniske hjelpemidler. Etaten har i tillegg mange brukere som kun søker informasjon, særlig om arbeidsmarkedet og ledige stillinger.

Etaten har en svært heterogen brukergruppe der mange bare har behov for én enkelt ytelse som barnetrygd, mens andre har komplekse behov som for eksempel kan omfatte ytelser til livsopphold og ulike tjenester som på sikt skal bidra til at vedkommende kan komme i arbeid. Brukernes grad av sårbarhet varierer svært mye. Mange av de tjenestene Arbeids- og velferdsetaten yter, og også en del av stønadene, innebærer bruk av skjønn og behovsvurdering, noe som bidrar til at forvaltningen av dem er særlig komplisert. For å lykkes med tjenesteyting rettet mot at brukeren skal komme i arbeid, er det nødvendig med motiverte brukere. En del av arbeidet på NAV kontor handler om motivering og endring. Mottak av livsoppholdsytelser innebærer dessuten ofte krav og plikter til mottakeren som etaten skal kontrollere at er oppfylt.

10.3 Brukerretting som formål med reformen

En bedre brukerretting av tjenestene er et av hovedmålene med NAV reformen.

I St. prp. nr 46 og i NOU 2004:13, der behovet for forvaltningsreformen er utredet, sies det at for flertallet av enetatsbrukerne var det ikke grunnlag for å si at den tidligere organiseringen var lite brukerrettet. Problemene med den tidligere organiseringen, var først og fremst knyttet til brukere som med utgangspunkt i samme behov måtte forholde seg til flere etater, samtidig eller over tid. Det konkluderes med at reformbehovet særlig er knyttet til et manglende fokus på arbeid som målsetting i velferdspolitikken og svak brukerretting i organisering og tjenestetilbud.

Informasjon/kartlegging om brukernes behov som ligger til grunn for reformen

Analyser av brukeres trygde- og stønadsforløp er de undersøkelsene som særlig ligger til grunn for vurderingen av reformbehovet. Forløpsanalysene viste at en del av brukerne i skjæringsfeltet mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten hadde lange stønadsforløp og hadde et omfattende hjelpebehov for å skulle kunne komme i arbeid. En del brukere burde ha fått tjenester fra flere etater uten at dette hadde skjedd. Det ble lagt til grunn at dette tydet på manglende samordning mellom tjenestene, og at den tidligere oppdelingen av tjenestene var lite brukerrettet.

Tilbakemeldinger fra brukerorganisasjoner og brukerrepresentanter i forbindelse med NAV reformen pekte også på bedre samordning som et klart brukerbehov. Det ble påpekt for stor spesialisering og utilstrekkelig samarbeid. Mange brukerorganisasjoner fremhevet at en ny organisering måtte ha fokus på et helhetlig og tilrettelagt tjenestetilbud for den enkelte bruker, uavhengig av alder og livssituasjon. Behovet for individuell oppfølging og bruk av individuelle planer ble understreket (St. prp. nr 46 (2004-2005)).

Brukerundersøkelser som er gjort tidligere i de to statsetatene viser mange fornøyde brukere, men resultatene varierer bl.a. etter type tjenester/ytelser. Tjenester/ytelser som medfører lite skjønnsutøvelse har høy andel tilfredse brukere, mens tjenester som preges av kontroll og som forvalter og regulerer folks handlefrihet skårer dårligere i brukerundersøkelsene. Brukerundersøkelser både fra Aetat og trygdeetaten viser at stadig flere brukere opplever å bli møtt med respekt.

10.4 Definisjon av brukerretting i Arbeids- og velferdsetaten²⁹

I Arbeids- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2. halvår 2006 er brukerretting et eget resultatområde. Mål og resultatkrav er knyttet til resultatmålene godt fornøyde brukere, brukervedvirkning, informasjon og tilgjengelighet. Parametrene for godt fornøyde brukere er andel brukere som er fornøyde med service, herunder andel

²⁹ I kapitlet om brukerretting i Arbeids- og velferdsetaten baserer vi oss på følgende dokumenter: Nye roller i NAV-kontor (NAV-interim: Rapport MP7, 2006), Arbeidsmetoder i NAV-kontor (NAV-interim, 2006), Håndbok for innføring av innhold i NAV-kontor (NAV-interim, 2006), Brukervedvirkning i NAV, Bakgrunn, begrunnelse og forståelse (NAV-interim, 2006), Tjenesteinnhold i NAV kontor (NAV-interim, 2006), DELTA-prosjektet: Beskrivelse av dagens hovedprosesser og prosesser på nivå 2 (DELTA-prosjektet, 2006), Dokument om basiskompetanse (NAV-interim, 2006)

flerbrukere som er fornøyd med service, andel brukere som mener at tjenestene de mottar er tilpasset deres behov, og andel brukere som mener at de har fått god informasjon. For resultatmålene brukermedvirkning, informasjon og tilgjengelighet er det ikke utarbeidet egne parametere.

I en beskrivelse av den nye forvaltningen i Stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering (St. meld. nr 9 (2006-2007)) er følgende elementer inkludert i hva en brukerorientert tjeneste innebærer:

- lett tilgang til de tjenester som etterspørres
- lett forståelig og tilgjengelig veiledning om tjenester og stønader
- rask og helhetlig avklaring av behov og tiltak
- individuell oppfølging tilpasset den enkeltes behov
- at tjenester sees i sammenheng
- at tid sammen med bruker skal brukes til samhandling om tjenesteutfordring
- kortest mulig ventetid/saksbehandlingstid

Disse elementene inneholder mange brukerrettede mål, og er ikke resultatmål som etaten kan rapportere på. Målene omfatter både service, kvalitet/innhold i tjenestene og brukermedvirkning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en strategiplan for etaten. Planen inneholder bl.a. virksomhetsidé, visjon, verdier og hovedmål. Etaten skal ha følgende virksomhetsidé og visjon:

”Arbeids- og velferdsetaten bidrar til bred deltakelse i arbeid og samfunn og til økonomisk trygghet for den enkelte”. Dette forutsetter nært samspill med brukeren, arbeidslivet og kommunene og ekstra fokus på mennesker med spesielle behov i forhold til arbeidsmarkedet og andre i en utfordrende livssituasjon.”

Arbeids- og velferdsetatens visjon skal være: ”Vi gir mennesker muligheter”.

I hovedmålene for arbeids- og velferdsetaten er et av målene ”god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov”. Målet utdypes på følgende måte: ”Med økt brukerorientering menes at brukeren skal settes i sentrum for tjenesteproduksjonen. Fokuset i Arbeids- og velferdsetaten skal ligge på bruker og tilpasning til ham/henne. Uten et godt samspill mellom Arbeids- og velferdsetaten og brukeren vil ikke etaten kunne hjelpe ham/henne i arbeid eller til økt deltakelse i samfunnet. Regelverket stiller krav og setter grenser for brukeren. Også i slike situasjoner skal brukeren møtes med respekt og forståelse”

Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt følgende løfte til brukerne³⁰:

”Du skal møte en lett tilgjengelig og kompetent virksomhet som i et gjensidig forpliktende samarbeid med deg sikrer rask og helhetlig avklaring av dine behov, at du følges opp individuelt, og at tjenestene du mottar utfyller hverandre og sees i sammenheng slik at du kan bruke deg selv og dine muligheter i arbeid og samfunn”.

³⁰ Står bl.a. i dokument om basiskompetanse fra NAV-interim, 2006.

NAV-reformen er i seg selv en reform som har et brukerrettingsmål. I planene som er utarbeidet, legges det vekt på at det skal tilrettelegges for stor grad av brukermedvirkning på individ- og systemnivå³¹. Organisering av oppgavene, arbeidsmetoder og brukertilnærming skal tilpasses målene om å få flere i arbeid og tilpasning til brukernes behov. De mulighetene som ligger i ny teknologi, bl.a. i selvbetjeningsløsninger skal utnyttes. Det understrekes at individuell tilnærming til brukerne og deres behov krever differensiering av funksjoner og nye brukerrettede rollebeskrivelser. De nye rollebeskrivelsene skal understøtte en utvikling mot et likeverdig møte mellom bruker og medarbeider, der brukeren skal oppleve å møte tilstrekkelig og relevant kompetanse, helhetlig tilnærming og rask avklaring, individuell oppfølging etter behov og et tydelig arbeidsfokus.

Vurdering

Hovedbegrunnelsen for NAV reformen ”flere i arbeid” preger Arbeids- og velferdsdirektoratets tilnærming til brukerretting av tjenestene. I planene er det stort fokus på å gjøre tjenestene mer tilpasset brukernes behov, og dette er i særlig grad knyttet til behovet for bistand til å komme i arbeid eller aktivitet. Brukerne inndeles ofte i de som har et oppfølgingsbehov for å komme i arbeid eller aktivitet, og de som ikke har behov for slik oppfølging. Vår vurdering er at det ikke er noe tydelig skille mellom det som gjøres for å øke servicegraden og det som gjøres for å bistå til arbeid. Vår vurdering er at dette medfører at ”omtrent alt” etaten gjør kan kalles brukerretting.

I evalueringen av samordningsforsøkene redegjør Telemarksforskning for ulike former for brukerretting (Møller og Flermoen, 2004). Det skilles mellom et brukerorientert brukerperspektiv og et forvaltningsorientert brukerperspektiv (Møller og Sanda, 2003).

Det brukerorienterte brukerperspektivet består av ulike typer arenaer der brukeren gis mulighet til å påvirke selve tjenestetilbudet. Intensjonen er at bruker selv skal ha kontroll med utforming av tjenestetilbudene. Eksempler på denne formen er deltakelse i styrer, utvalg mv, referansegrupper, brukerpanel mv.

Det forvaltningsorienterte brukerperspektivet kan igjen skilles i serviceretting og myndiggjøring. Med serviceretting forstås en forvaltning som utfører tjenestene til det beste for brukerne (i motsetning til forvaltningens beste). Dette er tiltak initiert av forvaltningen selv. Brukervennlige løsninger som utvidede åpningstider og utarbeiding av informasjonsmateriell er eksempler på dette. Myndiggjøring (empowerment) har på samme måte et utgangspunkt i forvaltningen. Men dette er mer et metodisk virkemiddel for å påvirke brukernes holdning og atferd i en bestemt retning, enn et tiltak for å bedre servicen overfor brukerne. Som regel er målet å gjøre brukerne bedre i stand til å påvirke sin egen situasjon. Et eksempel er utarbeiding av handlingsplaner med arbeid som mål. Mens serviceretting normalt har som formål å gjøre tjenestene bedre eller mer tilgjengelige for brukerne, er dette nødvendigvis ikke tilfelle når det gjelder myndiggjøring.

³¹ Nye roller i NAV-kontor (NAV-interim: Rapport MP7, 2006), Arbeidsmetoder i NAV-kontor (NAV-interim, 2006), Håndbok for innføring av innhold i NAV-kontor (NAV-interim, 2006), Brukermedvirkning i NAV, Bakgrunn, begrunnelse og forståelse (NAV-interim, 2006), Tjenesteinnhold i NAV kontor (NAV-interim, 2006), DELTA-prosjektet: Beskrivelse av dagens hovedprosesser og prosesser på nivå 2 (DELTA-prosjektet, 2006)

Sigstad viser at det ligger flere mulige paradokser i brukermedvirkning (2004). For å få til en samhandlingsprosess må bruker og veileder/saksbehandler ha et felles verdsett og forståelse, og dersom faglighet og den enkeltes forståelse kommer på kollisjonskurs er det sannsynlig at veileders definisjon blir styrende. Det vil aldri være en likestilling mellom bruker og veileder/saksbehandler. En reell brukermedvirkning fordrer en klar bevissthet om det maktforholdet som faktisk eksisterer.

Omtalen av brukerretting i Arbeids- og velferdsetaten inneholder alle disse formene, men vi har ikke sett noe forsøk på drøfting av de ulike perspektivene. Vår vurdering er at dette gjør at eventuelle motsetninger og dilemmaer ikke blir tydelige. Det gjør også at hva som eventuelt skiller mellom brukermedvirkning, brukerorientering og brukerinnsflytelse ikke blir tydelig. Hva som gjøres av endringer som en konsekvens av tilbakemeldinger fra brukerne, og hva som gjøres fordi forvaltningen mener det er til beste for brukerne er i liten grad drøftet. Forholdet mellom brukerinnsflytelse og regelforvaltning er også en problemstilling som kunne vært drøftet grundigere.

Vi har i det følgende sett nærmere på planer for metodikk og organisering i Arbeids- og velferdsetaten, og på hvordan mål om service og brukerinvolvering kommer til uttrykk på disse områdene. Dette illustrerer ulike aspekter ved brukerretting.

10.5 nav.no – informasjon på nett

Nav.no er Arbeids- og velferdsetatens nettside. Nettstedet inneholder informasjon og interaktive tjenester. Foreløpig har det i utarbeidingen av siden først og fremst vært satset på informasjonsdelen. Det er ikke utviklet nye interaktive tjenester utover det som tidligere eksisterte på Aetat og trygdeetatens nettsider.

Et sentralt mål med nav.no er å gi brukerne informasjon og tilby tjenester på nett slik at førstelinjen kan bli avlastet, og de ansatte få mer tid til å følge opp dem som har behov for individuell oppfølging. Nav.no har fra første dag vært den mest besøkte offentlige hjemmesiden, og blant de største nettstedene i Norge. I oktober hadde siden en million unike brukere.

Nettstedet inneholder all informasjon som tidligere lå på aetat.no og trygdeetaten.no. Utformingen av disse nettstedene var veldig forskjellig, og ifølge intervjuobjektene i Arbeids- og velferdsdirektoratet har det vært en utfordring å lage ett enhetlig nettsted med én felles struktur. Aetats hjemmeside var på forhånd den offentlige hjemmesiden i Norge som var mest besøkt, og som var mest innholdsrik på tjenestesiden. Trygdeetatens nettside inneholdt svært mye informasjon, men hadde i noe mindre grad utviklet selvbetjeningsløsninger på nett. Den var også langt mindre besøkt.

Alt fra de gamle sidene er lagt inn i nav.no, til sammen utgjør dette 3000 sider. Direktoratet fryktet at en del ville synes den var for stor og innholdsrik, men til nå har de fått svært få negative tilbakemeldinger. Brukerne har i stor grad gitt positive tilbakemeldinger i forhold til at det er mye stoff. Ifølge de vi snakket med har brukerne uttrykt at det er lett å finne frem.

Det har vært et mål i utviklingen av nav.no at brukeren skal møte en tydelig avsender. Begge hjemmesidene hadde tidligere mange innholdsprodusenter og til dels en byråkratisk språkbruk. I kommunikasjonen mot brukerne er det lagt vekt på at NAV skal være løsningsdyktige, tydelige, og til stede. Begrepsbruken skal være enkel og kortfattet, og det visuelle skal signalisere vennlighet og tilgjengelighet.

Direktoratet har lagt ned mye arbeid i strukturering av informasjon. I utviklingen av nettstedet har en lagt vekt høy brukskvalitet. Utviklingen er basert på testing opp mot ulike brukergrupper. Testdeltakerne har både vært brukere ”rett fra gata” og representanter for ulike brukerorganisasjoner. Nettstedet er også testet ut på arbeidsgivere. Det er lagt vekt på å gjøre informasjonen om trygdeytelsene mer ryddig og oversiktlig enn det den var, og det arbeides videre med å gjøre den informasjonen som ligger på nettet mer ”nettspråklig”, det vil bl.a. si at informasjonen skal være enkel, kort og forståelig.

Hovedmålet med NAV-reformen ”flere i arbeid”, avspeiler seg også i utformingen av nettsiden. Det har vært et mål å gjøre informasjonen om arbeidsmuligheter bred og sentral, og å knytte annen informasjon til arbeidsmuligheter.

Det er fagenhetene i direktoratet sitt ansvar å oppdatere informasjonen, og ifølge dem vi snakket med, er det en utfordring å få enhetene til å tenke likt som organisasjon, og å prioritere arbeidet med hjemmesiden. Tradisjonelt har man brukt de samme begrepene utad som man bruker internt i organisasjonen, men det har vist seg at den begrepsbruken og organiseringen av stoffet som Arbeids- og velferdsetaten bruker internt og på intranettsiden, ikke fungerte så godt mot brukere. Organiseringen av stoffet har også blitt testet mange ganger, og ifølge intervjuobjektene er det blitt ”svelget en del kameler” i den forbindelse.

Interaktive tjenester

Arbeids- og velferdsetaten har et høyt ambisjonsnivå for hva som skal utvikles av interaktive tjenester. Foreløpig har en kommet lengst i planene for pensjonsområdet og helserefusjonsområdet. De eksisterende interaktive tjenestene er knyttet til arbeid, helse og beregninger av enkelte trygdeytelser. Arbeidssøkere kan registrere seg selv på nettet, dvs sette opp CV og ha ansvar for å vedlikeholde dataene selv. Arbeidssøkere får meldinger fra Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver på ”min side”. En kan også sende meldekort på nett, erfaringene er at dette fungerer veldig effektivt. Det er gjort brukerundersøkelser av selvbetjeningsløsninger som har vist at disse fungerer bra. Selvbetjeningsløsningene på arbeidssiden har imidlertid vært komplisert å utvikle, og er krevende å vedlikeholde. På trygdesiden er det bl.a. mulig å beregne pensjon, barnebidrag og fødselspenger. Det er også mulig å bytte fastlege og bestille helsetrygdekort.

Når det gjelder en del potensielle tjenester, som for eksempel å følge sin egen søkeprosess på nett, er dette per i dag ikke mulig pga begrensninger i datasystemene.

Det er et mål også å ha informasjon om kommunale sosiale tjenester på nav.no, men dette har foreløpig vist seg vanskelig å få til. Det er først og fremst aktuelt å informere om de kommunale tjenestene som inngår i minimumsløsningen, dvs

sosialtjenestens ansvar for økonomisk sosialhjelp og råd og veiledning. Noe av utfordringen er knyttet til at sosiale tjenester er skjønnsbaserte og vil variere mye fra kommune til kommune. Det er opprettet en dialog med KS og Sosial- og helsedirektoratet om hvordan dette skal løses.

Direktoratet har gjort enkelte undersøkelser av brukernes ønsker og behov for elektroniske tjenester. Det er aktuelt å gjøre mer av dette, eventuelt i allianse med noen lokale enheter, for å sjekke ut hvordan tjenestene fungerer. Eventuelle brukerundersøkelser på hjemmesidene skal sees i sammenheng med andre brukerundersøkelser i etaten.

Arbeids- og velferdsetatens heterogene brukergruppe er en stor utfordring, både i forhold til innhold og tilgjengelighet. Nettstedet er ikke satt opp med et brukergrensesnitt med tanke på at de svakeste brukere skal kunne bruke det. Oppfatningen i direktoratet er at lista må legges litt høyere enn som så. Oppfatningen på pilotkontoret vi besøkte, var imidlertid at brukergrensesnittet var for høyt. Deres erfaring var at brukere som brukte selvbetjeningsmaskinene i deres lokaler strevde. Dette er brukere uten PC hjemme og med relativt liten erfaring i bruk av PC. På pilotkontoret ønsket de seg skjermer med mulighet for å peke direkte på skjermen på aktuelle tema.

Kommentarer

Foreløpig handler hjemmesiden mest om å tilby informasjon på en godt tilrettelagt måte. I likhet med de andre omtalte etatene, er det et mål at flest mulig skal få den informasjonen de trenger gjennom nettsiden. Å utvikle et godt nettsted er et servicerettet tiltak som samtidig gir muligheter for effektivisering. Utfordringene er først og fremst knyttet til at etaten forvalter et omfattende regelverk, har mange saksområder og en stor og heterogen brukergruppe.

Nettsiden har fått pris fra Norge.no og Kommunal Rapport for å ha den mest tilgjengelige nettsiden i 2006.

10.6 Organisatoriske tiltak

Som vi har sett, er selve NAV-reformen et organisatorisk tiltak som er ment å bedre brukerrettingen av tjenestene. Det er dessuten et sentralt mål for Arbeids- og velferdsetaten å frigjøre kapasitet i de lokale NAV-kontorene slik at flere ressurser kan brukes til individuell oppfølging.

Erfaringer tilsier at en del av de tjenester som i dag utføres lokalt, ikke krever brukerkontakt, og kan tas ut av NAV-kontorene og legges i egne forvaltningsenheter (spesialenheter). Oppgaver som ikke krever brukernærhet kan for eksempel omfatte fastsettelse av vedtak, beregninger og utbetalinger. Det er lagt til grunn at ved å overføre de oppgavene som ikke trenger brukernærhet fra NAV-kontorene til egne enheter, vil en oppnå stordriftsfordeler og mer effektiv saksbehandling samt bedre brukertilfredshet og høyere kvalitet. Økte muligheter for selvbetjeningsløsninger vil også bidra til å frigjøre ressurser, samtidig som brukerne kan oppleve tjenestene som mer tilgjengelige. Alle NAV-kontorer skal være tilknyttet et kundesenter hvor brukerne kan henvende seg med spørsmål på telefon og også få veiledning i bruk av elektroniske selvbetjeningsløsninger. Et NAV-kundesenter skal fungere som del av NAVs førstelinje.

For å utvikle ny organisering av virksomheten er det satt i gang et omfattende prosjekt som skal kartlegge ressurser som brukes til ulike arbeidsprosesser, hvilke arbeidsprosesser som henger tett sammen, og hvilke oppgaver som krever brukernærhet. I kartleggingsprosjektet DELTA gjøres prosess- og ressurskartlegginger innen fire hovedområder. Basert på disse kartleggingene skal de levere innspill til ny oppgavedeling og en gjennomføringsplan for denne. I tillegg har Pensjonsprogrammet i NAV som primært skal utvikle nye IKT-systemer for å realisere pensjonsreformen, kartlagt arbeidsoppgaver på pensjonsområdet. Samlet skal disse prosjektene utarbeide forslag til endringer i oppgavefordeling mellom NAV-kontor og spesialenheter, og hva som skal ligge i kundesentre og selvbetjeningsløsninger på nett. Til sammen har prosjektene kartlagt om lag 70 prosent av den aktiviteten som foregår på lokalt nivå i NAV Arbeid og NAV Trygd. I løpet av vinteren 2007 vil det bli gjennomført et DELTA II hvor hoveddelen av aktivitetene som ikke ble kartlagt i det første delprosjektet skal inngå.

DELTA-prosjektet og Pensjonsprosjektet benytter samme metodiske fremgangsmåte og samme dokumentasjonsform både i kartlegging av dagens prosesser og i utarbeidelse av fremtidige prosesser. Gjennom prosjektene skal arbeidsprosessene beskrives på en slik måte at de kan benyttes i en 0-punktmåling som gir grunnlag for å måle gevinstrealisering.

DELTA-prosjektet

DELTA-prosjektet skal rapportere til departementet i januar 2007. DELTA-prosjektet omfatter følgende områder: Ytelses- og stønadsområder, sykemeldinger/sykepenges, helserefusjoner og brukerkontakt. Arbeidsprosessene som beskrives skal dekke alle typer oppgaver/stønad/tjenester som førstelinjen gjør. De fem prosessene som igjen er inndelt i ulike detaljerte underaktiviteter/trinn er:

- Motta informasjon og beslutte handling (brukerens bestilling)
- Informere og veilede
- Behandle sak
- Utbetale ytelse
- Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet

Denne modellen forstås slik at alle brukerhenvendelser til NAV går gjennom trinn 1 som er definert som bestilling og trinn 2 som er avklaring av behov. Deretter vil det videre forløpet variere avhengig av brukernes behov. Arbeidsprosessene skal kunne beskrive alle saksområder og har alle kanaler som innfallspport, det vil si at henvendelsene kan være via telefon, post, e-post, selvbetjeningsløsninger og/eller personlig oppmøte. Den metodiske tilnærmingen i prosjektet er omfattende, prosjektet omfatter 3 nivåer: en beskrivelse av hovedprosesser og sammenhengen mellom dem, en overordnet beskrivelse av prosessene innenfor hver hovedprosess, og detaljerte prosessbeskrivelser som skal være grunnlag for utarbeidelse av fremtidige prosesser for NAV.

På helserefusjonsområdet er det utarbeidet forslag til nye løsninger som bl.a. innebærer at brukerne kan få frikort over nett. (Merknad: litt mer om helserefusjonsområdet).

Pensjonsområdet

Pensjonsprosjektet har kommet lengst i å utarbeide forslag til nye løsninger. På pensjonsområdet er det foreslått å innføre selvbetjeningsløsninger som gjør brukerne i stand til selv å finne den informasjon de trenger, og til å forstå de økonomiske konsekvensene for pensjon av de valgene de gjør. Ved hjelp av en pensjonskalkulator skal brukeren kunne beregne hva vedkommende vil få i pensjon basert på den informasjon Arbeids- og velferdsetaten har om den enkelte, og informasjon brukeren legger inn selv. I kalkulatoren kan brukeren endre pensjoneringsdato, inntekt og andre forhold som kan innvirke på den enkeltes pensjon. Ved hjelp av simuleringsmuligheter kan brukeren beregne konsekvensen av ulike valg som for eksempel av å ta et friår, jobbe deltid osv.

Pensjonsreformen innebærer at brukerne vil stå overfor flere valg i forhold til pensjon enn tidligere. Mange vil derfor trenge veiledning. Samtidig vil antall alderspensjonister øke kraftig. Økte muligheter for selvbetjening vil både være gunstig sett fra brukerens perspektiv og det vil være mer effektivt.

Saksbehandlingen på pensjonsområdet skal sentraliseres til spesialenhet(er) og automatiseres så langt mulig. NAV kontorene skal være informasjons- og veiledningsenheter på pensjonsområdet. På pensjonsområdet skal NAV-kontor, kundesenter og selvbetjeningsløsning være likeverdige kanaler. Det skal være mulig for ansatte i et kundesenter å fylle ut en pensjonssøknad via opplysninger som blir gitt over telefon. Brukerne skal også kunne følge med på utbetalinger osv på nettet, og det skal også være mulig å kunne gjøre dette via portalen MinSide.

Kommentarer

Ny organisering av tjenesteyting i NAV handler mye om service og tilgjengelighet, og om hvordan forvaltningen kan organiseres på best mulig måte for brukerne. Fordelene ved at brukerne kan benytte elektroniske løsninger er lette å se. Samtidig er det en del brukere som ikke har muligheter til å bruke løsninger på nett

I aldersgruppen over 65 år er det i dag om lag 30 prosent som er vant til å bruke internett. Det er derfor utfordringer knyttet til å få flere brukere til å benytte selvbetjeningsløsninger på pensjonsområdet. Mange vil ha behov for veiledning og informasjon.

Det er viktig å sikre at brukere som ikke har muligheter sikres et godt tjenestetilbud. På pensjonsområdet er det svært viktig at NAV kontorene fortsatt har kompetanse til å svare på spørsmål og veiledede den enkelte.

DELTA prosjektet er metodisk svært omfattende, men foreløpig er det få konkrete forslag til nye løsninger. Å skille ut forvaltningsoppgaver vil utvilsomt kunne gi stordriftsfordeler, og bidra til en ny fordeling av ressurser. Spørsmålet er hvilke oppgaver som henger tett sammen og vanskelig kan skilles fra hverandre, og hvilke oppgaver som krever brukernærhet. På pilotkontoret vi besøkte, hadde de organisert tjenestene slik at noen arbeidet med oppfølging, mens andre arbeidet med forvaltning. Deres erfaring var at dette fungerte bra, men var avhengig av at de som jobbet med oppfølging, hadde myndighet til å fatte beslutninger i forhold til tjenester til de brukerne de fulgte opp. De hadde sett eksempler på at

saksbehandlere overprøvde planer som var utarbeidet av veilederne i samarbeid med brukere, noe som ble oppfattet som svært uheldig.

Tjenesteinnhold og rollebeskrivelser

I tilnytning til beskrivelse av tjenesteinnhold i NAV-kontorene er det laget rollebeskrivelser knyttet til funksjoner og oppgaver de ansatte på kontorene skal ha. Det er lagt vekt på at disse beskrivelsene skal være relevante uavhengig av organisering og kontorstørrelse. De brukerrettede rollene i NAV-kontorene er beskrevet som to "hovedroller". Den ene er rollen i publikumsmottaket, kalt "veileder i publikumsmottak", den andre er knyttet til arbeidet med brukere som har behov for støtte og opplæring over tid, kalt "veileder oppfølging".

Veilederrollen i publikumsmottaket er knyttet til dialog med brukeren for å forstå og avklare brukerens situasjon. Veiledningen består i å stille gode og relevante spørsmål, vurdere hva slags bistand brukeren har behov for, gi informasjon og veilede i selvbetjeningsløsninger. Vedkommende skal også fatte enkle vedtak. Kompetanse som kreves er beskrevet som fag- og systemkompetanse, engasjement og interesse for mennesker og serviceinnstilling. Det er et mål for Arbeids- og velferdsetaten at arbeid knyttet til kontakt og oppfølging av brukere skal være attraktivt, det skal være ansatte med erfaring og kompetanse som har disse oppgavene.

Veileder oppfølging har oppgaver knyttet til behovsavklaring og individuell oppfølging av enkeltbrukere med fokus på arbeid, mestring og selvstendighet. For å ha disse oppgavene er det nødvendig med samhandlings- og oppfølgingskompetanse. Dette kan eventuelt være medarbeidere som har spesialkompetanse på økonomisk rådgivning eller kompetanse på spesielle områder som rus/psykiatri og på rehabilitering av brukere. Vedkommende skal ha rollen som koordinator/kontaktperson i forhold til individuelle planer.

Medarbeiderne i kundesentrene må kjenne NAV-kontoret, deres arbeidsmåter og brukere.

Tanken er at man i NAV kontorene skal gjennomgå personellressurser og vurdere preferanser og kompetanse for å avgjøre hvem som er aktuelle for å jobbe i publikumsmottaket med brukere, og hvem er aktuelle for å jobbe med oppfølging av brukere, og hvem som er aktuelle for produksjonsoppgaver eller administrative oppgaver.

10.7 Arbeidsmetoder – Arbeidsprosesser

Overordnet modell

Begrepet arbeidsmetode viser til en systematisk fremgangsmåte for hvordan veileder i NAV arbeider for å avdekke og imøtekomme en brukers behov³². Nav har utarbeidet et dokument om arbeidsmetodikk som er ment å fungere som en tydeliggjøring, særlig på oppfølgingsområdet, og samtidig oppmuntre til lokal handlefrihet. NAV-kontorene skal operere med et felles metodisk rammeverk som

³² Arbeidsmetoder i NAV-kontor (NAV-interim, 2006)

har arbeid og aktivitet som mål. Målet er at dette skal innebære en mer ensartet metodikk for behovsavklaring, kartlegging og arbeidsevnevurdering som kan gi grunnlag for felles forståelse av brukers behov og ressurser. Modellen skal sikre at brukeren gis en trygghet i egen sak: for fremdrift, forutsigbarhet og medvirkning i egen sak.

Rammeverket for arbeidsmetodene er de samme som arbeidsprosessene i ressurskartleggingen, og de overordnede prinsippene for en arbeidsmetode er slik: Bestilling – kartlegging – arbeidsevnevurdering – plan – gjennomføring – evaluering. Parallelt med dette løpet skal det foregå en vurdering av aktuelle ytelser. Modellen skal vise sammenhengene mellom de enkelte oppfølgingsområdene fra brukerens bestilling til målet – arbeid og deltakelse. Modellen skal også vise sammenhengene mellom oppfølgingsområder, aktiviteter og ytelser. Metodikken skal innebære at enkle henvendelser skal håndteres enkelt, og det skal oppfordres til økt bruk av selvbetjeningsløsninger. Brukere med mer omfattende bistandsbehov skal møtes med tett oppfølging og individuelt tilpassede løsninger. Det overordnede rammeverket som er utarbeidet til nå, skal være basis for mer konkretiserte strategier og metodeutvikling.

Ifølge plandokumentene skal denne prinsippmodellen brukes til ”å forene ulike etaters begrepsforståelse, kompetanse og målforståelse, den skal vise kryssningspunkter og fellesnevner mellom ulike bistandsløp og bidra til en mer effektiv ressursbruk, kompetansespredning på tvers av fagområder, og ikke minst til at den enkelte bruker i størst mulig grad blir tilbudt riktige tjenester i NAV”.

Vår vurdering er at det er en utfordring å lage en metodikk som skal fungere som ett verktøy, gi rom for lokale og individuelle løsninger og samtidig ha prinsipper som skal være gyldige ved alle henvendelser. På pilotkontoret vi besøkte, ble arbeidsmetodikken oppfattet som teori som kunne brukes for å sjekke ut om det de gjorde var riktig, men den ble også oppfattet som nokså irrelevant i forhold til mange av brukerhenvendelsene. Dette gjaldt særlig de ”enkle” henvendelsene som de hadde svært mange av. Man måtte i stedet legge vekt på den enkelte brukers behov og da var i mange tilfelle ikke en slik metodikk nødvendig eller hensiktsmessig. Det var vanskelig å bruke denne metodikken til å planlegge bruk av ressurser i kontoret.

Individuell oppfølging

De brukerne som trenger mer oppfølging for å komme i arbeid eller aktivitet vil i hovedsak dreie seg om langtidssykmeldte, personer på attføring og tidsbegrenset uførestønad, langtidsledige, langtidsmottakere av sosialhjelp og enkelte mottakere av overgangsstønad. I NAVs kontakt med disse brukerne er veiledning, brukermedvirkning, behovstilpasning og likebehandling sentrale begreper. Dette er elementer som inngår i arbeidsmetodikken, de er kompliserte og kan innebære ulike dilemmaer.

Det er et mål at ansatte i NAV kontorene skal ha større fokus på rollen som veileder. God kartlegging av den enkeltes problemer og behov er sentralt for å få til treffsikker virkemiddelbruk. I en del tilfeller er det nødvendig med motivasjon og endringsarbeid. En bredere arbeidslinje har gjort kartleggingen mer krevende, innholdet i tjenestene er blitt viktigere. Det kan også være behov for å realitetsorientere brukerne. Gjennom veiledningen skal brukeren få en forståelse

for de rammene som gjelder og være med på å utforme en plan for å nå et fastsatt mål. Vi forstår det slik at rammene bestemmes av ressurser, regelverk og hvilket bistandsbehov brukeren defineres å ha. Innenfor rammene skal brukeren og veilederen på NAV kontoret komme fram til et løp som på sikt skal bidra til/føre til at den enkelte kommer i arbeid eller aktivitet. For å få til dette er det viktig å ha en god dialog med brukeren og at man er enige om målet. Det er et mål å tilpasse tjenestene og bistanden individuelt, noe som er ressurskrevende. Det er også et mål at tjenestene skal gjøres mindre standardiserte enn de er i dag.

Brukermedvirkning på individnivå står sentralt i NAV reformen. Det er et mål at det enkelte NAV kontor skal ha en reflektert og felles holdning til reell brukermedvirkning. Brukeren skal ivareta en aktiv rolle som deltaker i egen prosess og foreta valg i forhold til en videre plan for å nå et oppsatt mål. Arbeidsmetodene som brukes i NAV skal bidra til å myndiggjøre brukerne. Myndiggjøring av brukeren innebærer at brukeren tar mer ansvar for egne valg og lærer seg å bruke egne ressurser. Det presiseres at i avklaringen av den enkeltes behov er brukerens medvirkning essensielt. Individuell brukermedvirkning omfatter medvirkning fra brukeren til å avklare situasjon og bistandsbehov, brukermedvirkning omfatter også bistand fra brukeren til å innhente dokumenter og i utarbeidelsen av en plan. Dette kan ha både effektivisering og ansvarliggjøring som mål.

Målet er at tjenester og arbeidsmetoder skal være fleksible og åpne for en stor grad av lokalt skjønn. Likebehandling vil da ifølge intervjuobjektene primært innebære at alle gis de samme muligheter for arbeid og deltakelse. De tjenestene som gis skal føre til resultatlikhet ved at den enkelte skal komme opp på samme mulighetsnivå for eksempel i forhold til å få en jobb. I en slik prosess er det viktig med skjønnskompetanse og at man unngår ”tilbudslighet”, dvs en oppfatning om at likebehandling vil si at man skal få de samme tjenestene.

Kommentarer

I Arbeids- og velferdsetaten legges det vekt på at brukerne skal møtes med respekt og vennlighet, dvs holdninger hos de ansatte som er knyttet til service. Brukerne skal også ansvarliggjøres og brukermedvirkning er et pedagogisk virkemiddel for å påvirke brukernes holdning og atferd i en bestemt retning. Vår vurdering er at å yte service på mange måter er ukomplisert, brukerretting i form av brukermedvirkning er langt mer komplisert fordi det innebærer krav til mottaker, og forutsetter en bevissthet om hvilken innflytelse brukerne skal ha, og hvilken makt som ligger hos saksbehandler.

På den ene siden legges det vekt på at det er brukeren som best kjenner sine behov og er eksperten på sin egen situasjon, på den andre siden er det saksbehandlers oppgave å vurdere hva som er nødvendige og hensiktsmessige tjenester, både i forhold til gjeldende regelverk og i forhold til den enkeltes behov. Individuell tilpasning av tjenester innebærer en større risiko for vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling og maktmisbruk. Det er viktig å ha gode systemer for overprøving og klagebehandling slik at dette eventuelt kan fanges opp.

Å sette mål for vellykket brukermedvirkning er også vanskelig, det er ikke nødvendigvis slik at brukerne er fornøyde med å bli satt krav til. Dowson mfl 2004 påpeker at en velferdsordning der det primære formålet er å sikre klientene

et visst inntektsgrunnlag, skaper enkle grensesnitt mellom klient og saksbehandler (2004). Dersom ambisjonsnivået øker, skapes det flere og mer kompliserte grenseflater. I kjølvannet av dette, er det også større sjanse for at det dukker opp situasjoner brukerne er misfornøyde med. Ikke minst vil dette kunne oppstå dersom det stilles krav til at brukerne er aktive.

Individuell brukermedvirkning er et svært viktig ideal i Arbeids- og velferdsetaten, men vårt inntrykk er at kompleksiteten i hva det innebærer kunne vært gjort tydeligere og problematiseres nærmere. Det ville også være en fordel å skille tydeligere mellom service og brukermedvirkning.

10.8 Etablering av NAV kontor

10.8.1 Retningslinjer

I utformingen av de lokale kontorene skal det legges til grunn at det skal være et lett gjenkjennelig kontor i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger. Brukere skal få likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted. Implementeringen av NAV kontor er det enkelte fylkesleddet i NAV sitt ansvar. Sentralt er det utarbeidet en håndbok med forslag til innhold for NAV-kontorene. Håndboka skal fungere som et verktøy som kan brukes i etableringsprosessen. Den inneholder anbefalt fremgangsmåte for etablering og mål for suksesskriterier. Håndboka beskriver hvordan brukermedvirkning bør skje både på individ- og systemnivå, og det presiseres hvilke aktiviteter brukerrepresentanter bør involveres i. Den anbefaler også det enkelte kontoret å kartlegge hvem brukerne er og hva som er de lokale utfordringene. Kontoret må avklare hvilke tjenester som skal tilbys, hvordan organisering av tjenestene internt skal være og hvordan den fysiske utformingen av kontoret skal være. Alle medarbeidere i kontoret skal være kjent med modellen for arbeidsprosesser og det skal iverksettes kompetansehevende tiltak innenfor veiledning og skjønnsutøvelse.

10.8.2 Eksempel pilot kontor - NAV Ytrebygda

Kontoret ble samlokalisert i 2005, og ble NAV-pilotkontor i oktober 2006. Kontoret har om lag 45 ansatte og tilhører en bydel med vel 23.000 innbyggere. Det er om lag 25.000 arbeidsplasser i denne bydelen. Kontoret har kartlagt brukergruppen sin, og beskriver brukerne på følgende måte: ”Det er lav arbeidsledighet, lite rusproblematikk og få innvandrere. Det er mange nyetablerte familier, en stor andel personer i 30- og 40-årene, og mange barnefamilier”.

Om lag 50 prosent av brukerhenvendelsene til kontoret er rettet mot det som tidligere var trygdens områder, 25 prosent mot Aetats områder, og 25 prosent mot sosialtjenestens områder. Mange av henvendelsene fra brukere i Ytrebygda dreier seg om enkle tjenester, og kommer fra brukere som før reformen ville vært enetatsbrukere. Kontoret har anslått antall personer som har behov for oppfølging i forhold til mål om arbeid og aktivitet til å være om lag 1.500. Herav er det ca 300 arbeidsledige, ca 70 som mottar økonomisk sosialhjelp, 360 er yrkeshemmede og 220 er enslige forsørgere eller etterlatte. De øvrige er langtidssyke eller på tidsbegrenset uførestønad.

Utforming av lokaler

Ytrebygda har prioritert å bruke plass på et relativt stort mottak. Det er en felles romslig publikumsekspedisjon med jobbsenter og direkte tilgang til samtalerom og møterom. Det lagt vekt på å ha et klart fysisk skille mellom publikumsareal og kontorareal. Mottaket inneholder mottaksskranke og fire plasser til samtale/veiledning. I tillegg er det plasser der brukere kan bruke PC til selvbetjening og jobbsøk. Samtalerommene er ment for oppfølgingssamtaler med veileder.

I dette publikumsmottaket er det ingen køordning, mottaket er bemannet slik at alle blir tatt i mot med en gang de kommer av en person som spør hva de trenger hjelp til. Brukerne blir deretter henvist til en person som kan ha informasjon/veiledning i mottaket, til selvbetjenings-PCen, eller til en liten venteavdeling. Publikumsmottaket er bemannet slik at det er kort ventetid. Personen som tar i mot brukerne når de kommer, fungerer som en "floor manager", som bistår, veileder og følger med. For å sikre at brukernes rett til konfidensialitet ivaretas, er det avstand mellom ventearealet og samtaleplassene. Plassene har skillevegger og i tillegg er det musikk fra radio i ventearealet slik at det ikke skal være mulig å høre hva som blir sagt i samtalen.

Publikumsmottaket er svært åpent, og kontorets policy er å møte brukerne med vennlighet og trygghet. I Ytrebygda har de hatt svært få tilfeller av trusler/vold fra aggressive brukere, og de mener dette henger sammen med måten brukerne blir møtt på. Møterommene der brukere møter veiledere/saksbehandlere er ikke saksbehandlernes kontorer, de er nøytrale samtalerom som ikke brukes til annet enn dette. Tanken er at nøytrale møterom vil føre til større likeverdighet mellom saksbehandler og bruker.

Organisering og bemanning

Arbeidsoppgavene er organisert i publikumsmottak, oppfølgingsavdeling og forvaltningsavdeling. Publikumsmottaket er bemannet med medarbeidere som er spesielt egnet til å møte brukerne, i tillegg til at de er generalister som kan litt om alt. Generalistene i front er faste og kommer fra alle de tre tidligere etatene. I mottaket betjener de alle brukerne uavhengig av hvilken etat de tidligere jobbet i.

Arbeidet for øvrig er organisert i en oppfølgingsenhet og en forvaltningsenhet, disse enhetene er skilt på kommene og stat. Da pilotkontoret ble opprettet hadde ledelsen samtaler med alle for å avklare hvem som skulle arbeide med oppfølging og hvem som skulle arbeide med forvaltningsoppgaver. Det viste seg at det var relativt uproblematisk å fordele ansatte i forhold til oppgavene. I Ytrebygda har man gjort det attraktivt å jobbe i publikumsmottaket ved å signalisere at dette er krevende og viktig, disse ansatte har fått ekstra kurs- og kompetansepåfyll, og de har fått ekstra lønnstrinn.

Organiseringen i forvaltningsenhet og oppfølgingsenhet har Ytrebygda svært gode erfaringer med. Det hender at saksbehandlerne som fatter vedtak er uenige i det opplegget veilederen har avtalt med bruker. I disse tilfellene er det det som er avklart med bruker som skal telle. Noe annet mener kontoret ville være ødeleggende for brukersamhandlingen.

Om lag 80 prosent av henvendelsene blir løst i publikumsmottaket. Det er et mål å få løst så mye som mulig der, eller via kundesenter og selvbetjeningsløsninger, slik at ressurser kan brukes til de som trenger individuell oppfølging over tid.

Brukerne som henvender seg til kontoret får oppgitt telefonnummer til et kundesenter som de kan bruke dersom de har spørsmål. Men de får to telefonnumre, et til det statlige kundesenteret (Arbeids- og velferdsetaten) for Hordaland, og et til det kommunale kundesenteret i kommunen. Avhengig av hva henvendelsen gjelder, må brukerne finne ut om dette er kommunens eller statens ansvar. Dette oppfattes som problematisk i forhold til målet om at brukerne skal oppleve NAV-kontoret som enhetlig.

Felles mål og forståelse

Ytrebygda har satt seg som foreløpige mål at kontoret skal:

- Arbeide for å være en synlig og tydelig samfunnsaktør i sin bydel. Kontoret skal ha en offensiv tilnærming til arbeidsmessige utfordringer i lokalsamfunnet.
- Arbeide for å ha en arbeidsmetodikk og en organisering som gjør at omverdenen opplever kontoret som en samlet enhet.
- Arbeide for å ha en arbeidsmetodikk og organisering som bidrar til å frigjøre ressurser til å følge opp flere og bedre.
- Arbeide for å tilby brukerne tilpassede og helhetlige tjenester
- Arbeide for å samordne de arbeidsgiverrettede NAV-aktiviteter som foregår mot arbeidsgiverne i bydelen
- Arbeide for at stat og kommune i partnerskapet deler og bidrar til å utvikle hverandres kompetanse

For å forankre felles forståelse og sikre kunnskap på tvers i kontoret, har Ytrebygda gode erfaringer med at de ansatte hospiterte hos hverandre før pilotkontoret ble opprettet. De har også felles kompetansetiltak, samlinger og seminarer. De har opprettet arbeidsgrupper som skal arbeide med problemstillinger og tiltak på ulike områder. Arbeidsgruppene ble opprettet før etableringen av kontoret, og besto av personer fra alle de tre tidligere etatene. Å delta i arbeidsgrupper på tvers har ført til stor grad av kompetanseoverføring mellom de ulike tjenestene, og oppfattes som svært nyttig. Temaene for arbeidsgruppene omfattet bl.a. brukermedvirkning, kultur/kompetanse og rutiner/samarbeid. Alle arbeidsgruppene fikk hvert sitt mandat som de skulle drøfte og senere legge frem for en prosjektgruppe, som skulle ta stilling til og godkjenne forslag og ideer. I prosjektgruppen var også brukerrepresentanter fra ulike brukerorganisasjoner inkludert.

Kontorets erfaringer

Pilotkontoret har erfart at gode samhandlingsrutiner og samlokalisering gir optimal tilgang til tjenester fra tre etater. Det er lettere tilgang og lavere terskel til tverrfaglig kompetanse og avklaring.

Ytrebygda mener de har lyktes med at brukerne oppfatter kontoret som et enhetlig kontor, men det oppfattes som svært problematisk at brukerne av kontoret må forholde seg til to telefonnumre, avhengig av om de skal kontakte kundesenter for statlige ytelser eller kundesenter i kommunen.

Tilbakemeldinger fra brukerne

I kontoret har brukerne mulighet til å gi en tilbakemelding via røde og grønne lapper hvor de kan beskrive hva de er fornøyd/misfornøyd med.

Tilbakemeldinger i form av serviceklager per brev samles i en perm som blir levert fylkesleddet, der en person arbeider med å følge opp dette. Kontoret har mottatt få klager.

Kontoret har hatt en brukerundersøkelse som er gjort etter samme mal som de nasjonale brukerundersøkelsene, og planlegger å ha en hvert annet år. Undersøkelsen som er gjort blant personer som har henvendt seg til kontoret, viser at så mange som 96 prosent av brukerne er fornøyd eller meget fornøyd med det generelle servicenivået. Mindre enn 5 prosent svarer at de er misfornøyd.

11 Brukerretting i våre tre case – en sammenligning

I de foregående kapitlene har vi inngående beskrevet og drøftet brukerrettingen i våre fire casevirksomheter. Nedenfor sammenstiller vi sentrale resultater fra ansatteundersøkelsene i Lånekassen, UDI og trafikkstasjonene. Vi gjør oppmerksom på at enkelte av spørsmålene til ansatte i Lånekassen varierer noe fra de to andre virksomhetene. En annet aspekt er at de tre casevirksomhetene er svært ulike, både i størrelse og type tjenester som ytes. Hva som er god brukerretting kan dermed variere mellom virksomhetene, selv om vi nedenfor i hovedsak presenterer dimensjoner som bør være viktig i alle statlige virksomheter.

11.1 Kultur, bevissthet, strategi i casevirksomhetene

Som drøftet tidligere er det en del betingelser som i større eller mindre grad må være på plass for at en offentlig tjenesteyter kan brukerrete sine tjenester. Vi tenker her for eksempel på organisasjonens kjennskap og bevissthet til formål og rammene for virksomheten, dens tjenester og brukerne, kunnskap om brukernes behov, måloppnåelse og evne til å tilpasse virksomheten til brukernes (endrede) behov. Vi vil nedenfor oppsummere enkelte aspekter ved våre tre casevirksomheter.

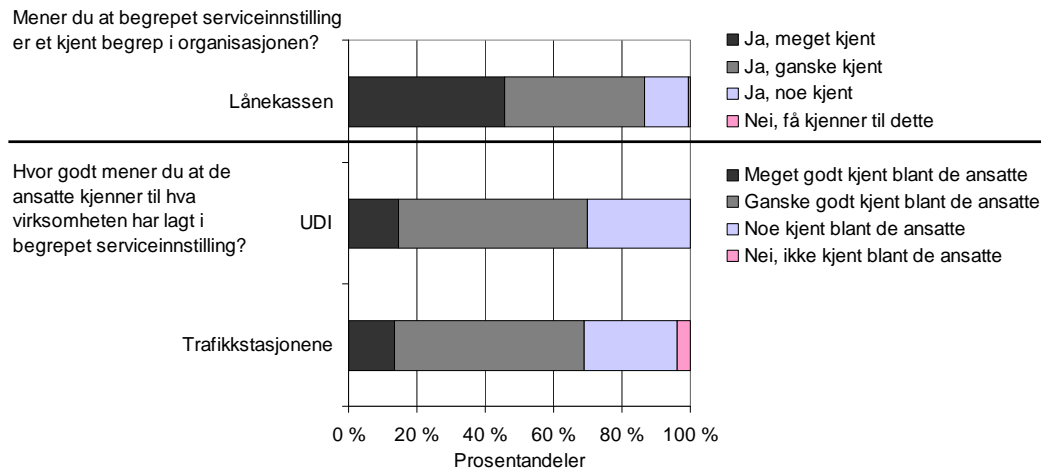
Figur 11.1 De ansattes kjennskap til virksomhetside, samt virksomhetens mål for brukerservice og kvalitet



Som vi kan se i Figur 11.1 er det forholdsvis liten forskjell mellom de tre etatene når det gjelder de ansattes kjennskap til virksomhetside, samt mål for virksomhetens brukerservice og kvalitet. Selv om svarene er på ”riktig side” av

skalaen, ser det ut til å være forbedringspotensial i alle tre etatene. Fastsetting av mål og forankring av dette er viktig for at organisasjonen og de ansatte lykkes i sin brukerretting.

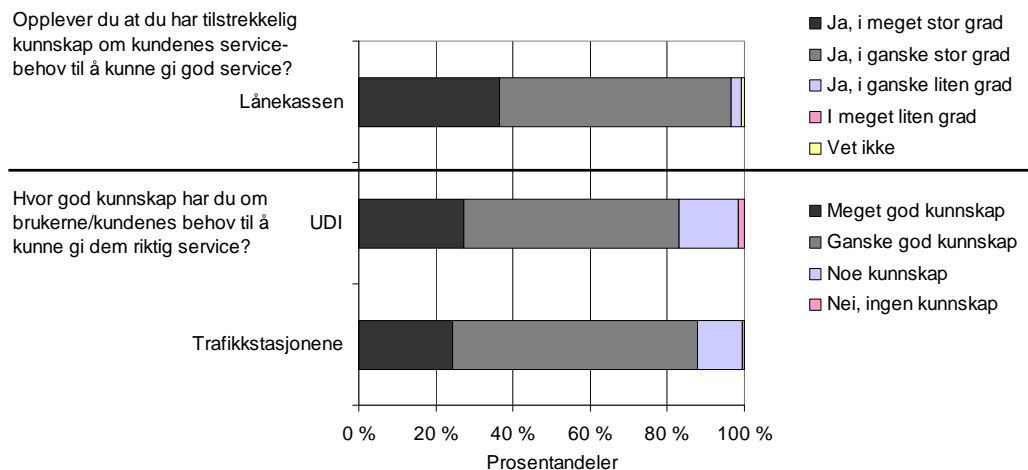
Figur 11.2 De ansatte kjennskap til begrepet serviceinnstilling?



Note: Spørsmålet ble stilt på en litt annerledes måte i Lånkassen, enn i de to andre etatene.

Vi spurte også de ansatte om kjennskap til hva virksomheten har lagt i begrepet serviceinnstilling. I Figur 11.2 vises resultatet. Spørsmålet var ikke identisk i de tre etatene, men det ser ut til at de ansatte i Lånkassen selv anser at de kjenner bedre til dette, enn i de to andre etatene. Hovedinntrykket er at begrepet er ganske godt kjent blant de ansatte i alle tre etatene.

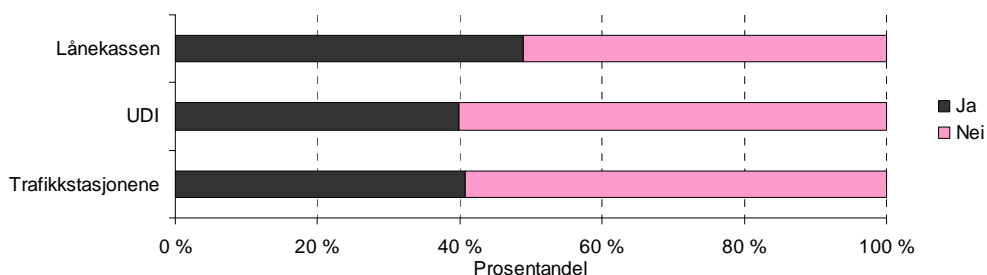
Figur 11.3 De ansattes kunnskap om kundenes servicebehov?



Note: Spørsmålet ble stilt på en litt annerledes måte i Lånkassen, enn i de to andre etatene.

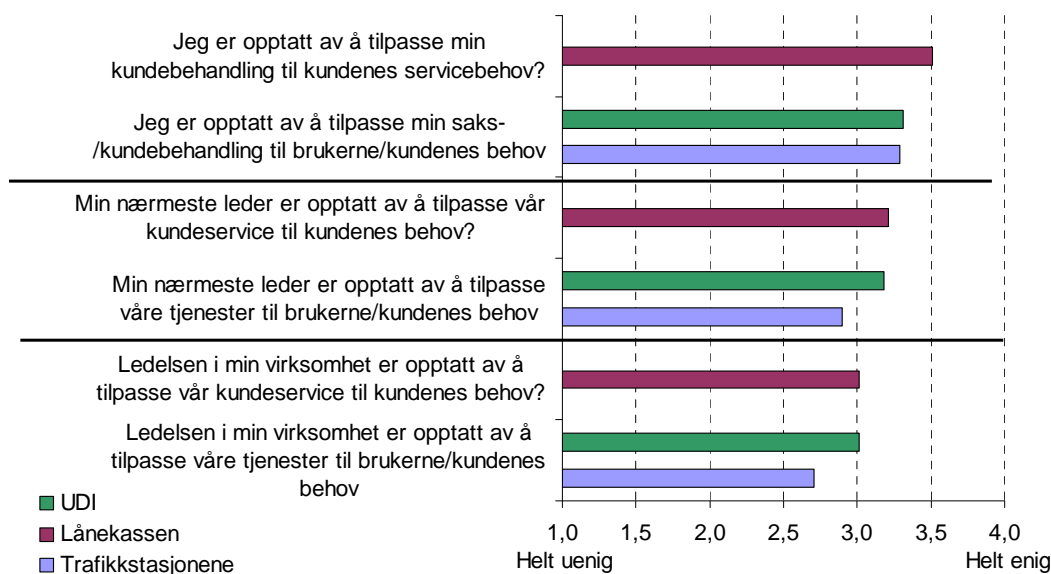
Som vi kan se av Figur 11.3 anser de ansatte at de har god/tilstrekkelig kunnskap om kundenes servicebehov. Det er forholdsvis lite som skiller mellom de tre virksomhetene.

Figur 11.4 Om de ansatte har fått tilbakemelding fra ledelsen om hvordan de yter brukerservice?



I Figur 11.4 ser vi nærmere på om de ansatte siste 12 måneder har fått tilbakemelding fra ledelsen om hvordan de yter brukerservice i sitt arbeid: Noe under halvparten av de ansatte har fått dette. Vi kan se at det er noe større andel ansatte i Lånekassen, enn i de to andre virksomhetene. Siden over 90 prosent av de ansatte svarer at de har ukentlig brukerkontakt kan andelen som har fått tilbakemelding fra ledelsen oppfattes som relativt lav. Resultatet kan tyde på at casevirksomhetene her har forbedringspotensial.

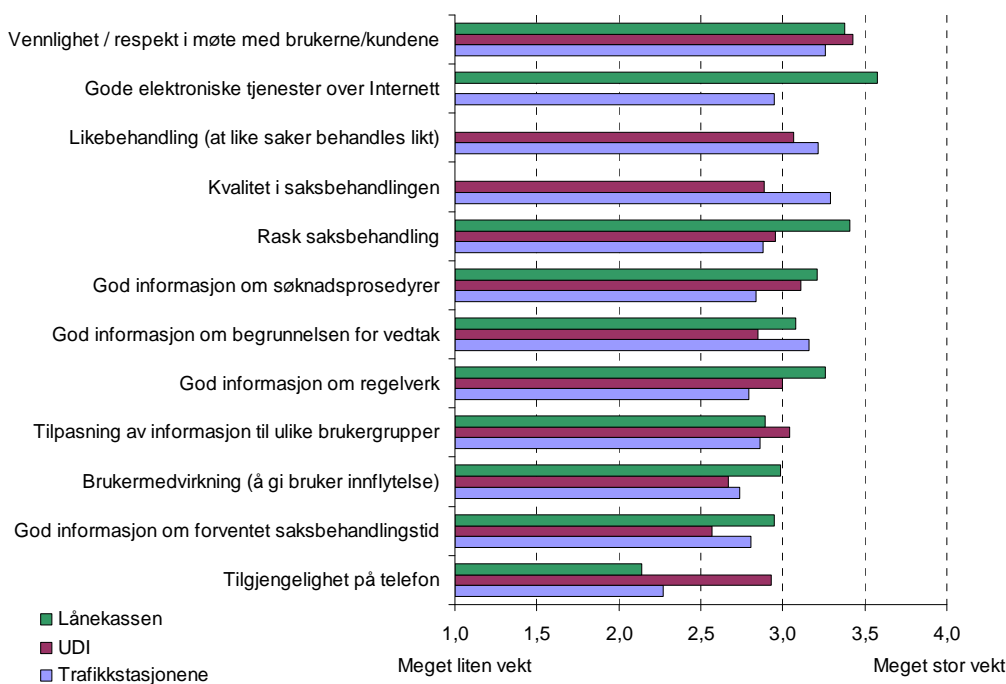
Figur 11.5 Tilpasses tjenestene til brukernes behov?



Note: Spørsmålet ble stilt på en litt annerledes måte i Lånekassen, enn i de to andre etatene.

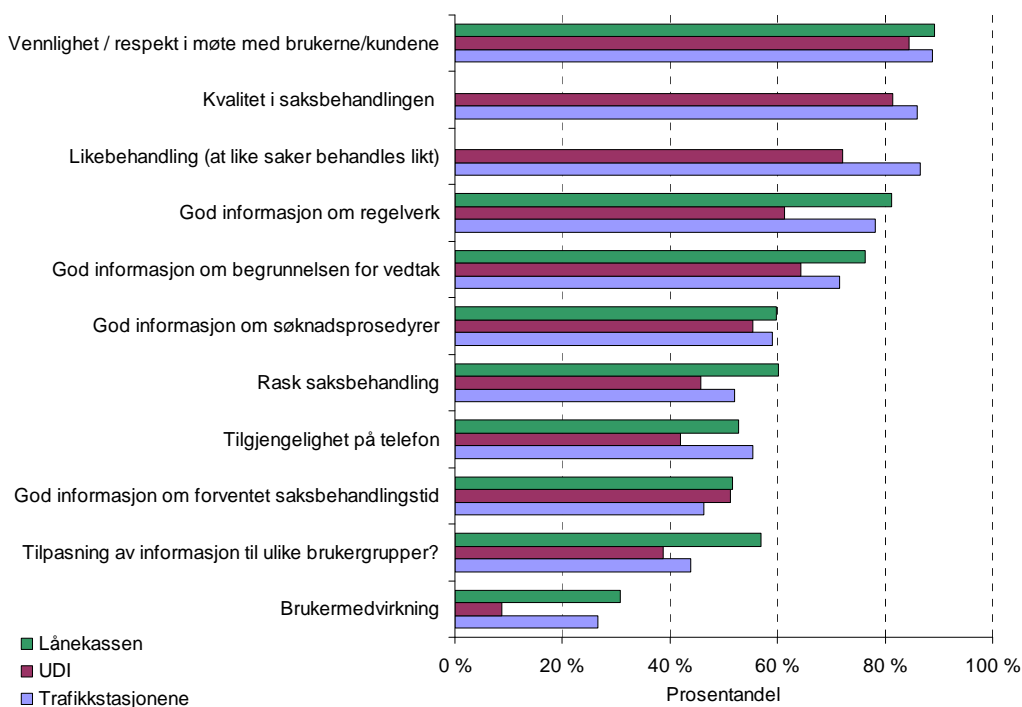
I Figur 11.5 ser vi nærmere på om de ansatte mener virksomheten tilpasser sine tjenester til brukernes behov. Vi har spurt både om den enkelte ansatt er opptatt av å tilpasse sin saks-/kundebehandling til brukernes behov, og om de mener at nærmeste leder og ledelsen er opptatt av å tilpasse virksomhetens tjenester til brukernes behov. Ansatte i Lånekassen ser ut til å være mest opptatt av tilpasses kundebehandlingen til kundens behov, mens ansatte i trafikkstasjonene er det i minst grad.

Figur 11.6 Hvor stor vekt anser de ansatte at virksomheten har lagt på følgende målsettinger/tiltak?



I Figur 11.6 beskrives hvor stor vekt de ansatte anser at virksomheten har lagt på utvalgte målsettinger og tiltak innen brukerretting. De ulike målsettingene/tiltakene er sortert etter hvor stor vekt de ansatte i gjennomsnitt mener at virksomheten har lagt på dem. Vi kan se de ansatte i alle tre etatene legger vekt på å møte brukerne med vennlighet og respekt. Elektroniske tjenester har hatt et spesielt stor fokus hos Lånekassen, mens tilgjengelighet på telefon har vært viktig hos UDI. I trafikkstasjonene har kvalitet i saksbehandlingen vært spesielt viktig.

Figur 11.7 Hvilke av de følgende målsettinger ser de ansatte som særlig viktig i SITT arbeid. Andelen som svarte "Ja, i meget stor grad"



Note: Svar alternativene var "Ja, i meget stor grad", "Ja, i ganske stor grad", "Ja, i noe grad" og "Nei".

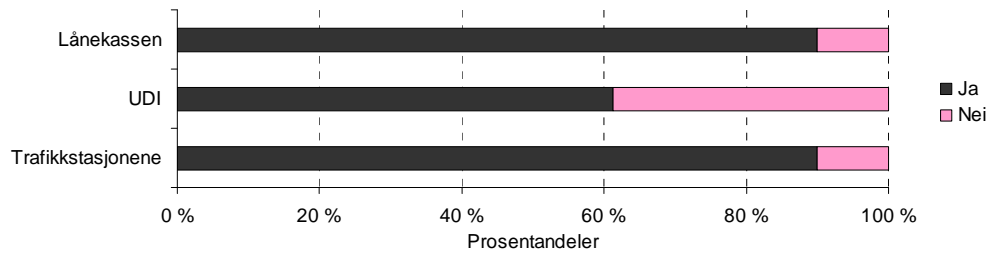
Vi stilte også spørsmål om i hvilken grad de ansatte ser de nevnte målsettingene som særlig viktige i sitt eget arbeid. Svarene vises i Figur 11.7. Vi ser at det naturlig nok er relativt stor forskjell på svarene. En svært stor andel av de ansatte i alle etatene oppfatter det å vise vennlighet/respekt i møte med brukerne som viktig i sitt arbeid. Kvalitet i saksbehandlingen og likebehandling står også sterkt hos UDI og trafikkstasjonene (ble ikke stilt ansatte i Lånkassen). Brukermedvirkning får spesielt lav skår hos ansatte i UDI.

11.2 Metoder for informasjonsinnhenting om brukernes behov og erfaringer

Brukerundersøkelser er et virkemiddel som kan sikre at tjenesteproduksjonen imøtekommer brukernes behov. Alle statlige virksomheter skal gjennomføre systematiske brukerundersøkelser for å styrke grunnlaget for mer målrettet tjenesteyting og bedre styring av virksomheten³³. Vi har kartlagt de ansatte kjennskap til blant annet virksomhetens brukerundersøkelser.

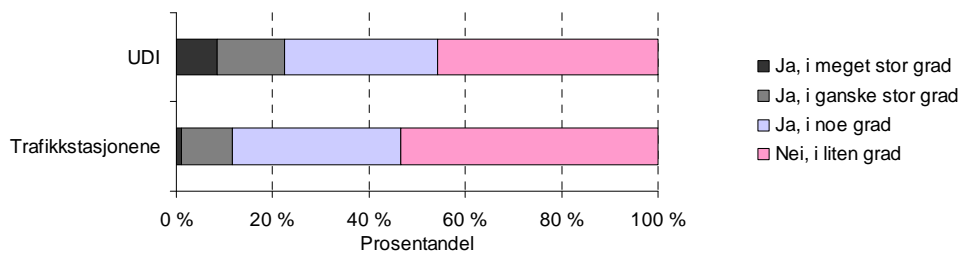
³³ Budsjettproposisjonen til Fornyings- og administrasjonsdepartementet for 2005.

Figur 11.8 *Kjenner de ansatte til at virksomheten jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser?*



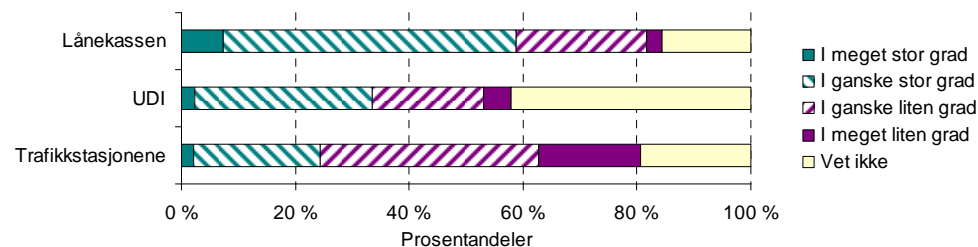
I Figur 11.8 ser vi at om lag 90 prosent av de ansatte i Lånekassen og trafikkstasjonene kjenner til at virksomheten jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser, mens andelen er en del lavere hos ansatte i UDI. Dette har trolig sammenheng med at det er en forholdsvis høyere andel nyansatte hos UDI.

Figur 11.9 *Bli du oppfordret av ledelsen til å rapportere dine erfaringer om brukerne/kundenes behov til de som har ansvaret for å videreutvikle tjenestene du arbeider med?*



Vi spurte også de ansatte i UDI og trafikkstasjonene om de blir oppfordret av ledelsen til å rapportere sine erfaringer om brukerne/kundenes behov til de som har ansvaret for å videreutvikle tjenestene de arbeider med. Figur 11.9 viser resultatet. Som vi kan se er det ikke store forskjeller mellom de to virksomhetene. Rundt halvparten svarer imidlertid "Nei, i liten grad". Siden de aller fleste ansatte har ukentlig brukerkontakt, kan denne andelen oppfattes å være relativt lav.

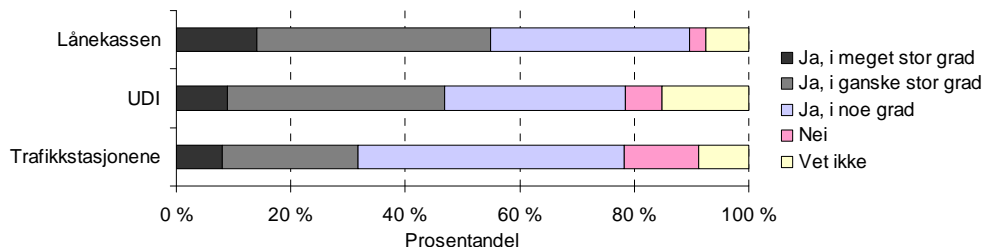
Figur 11.10 *I hvilken grad opplever du at tilbakemeldinger fra brukerne/kundene har hatt betydning for nye tiltak som er iverksatt de siste 2 årene?*



Figur 11.10 viser om de ansatte opplever at tilbakemeldinger fra brukerne/kundene har hatt betydning for nye tiltak som er iverksatt. Som vi kan se svarer nesten 60 prosent av de ansatte i Lånekassen i "stor grad", mens andelen er betydelig lavere i trafikkstasjonene. Hos UDI er det imidlertid en betydelig større

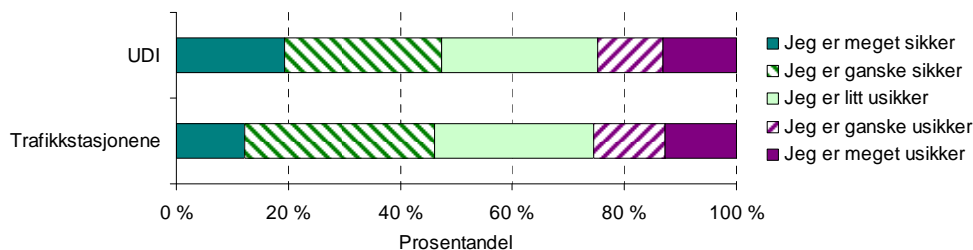
andel som svarer ”vet ikke”, men det har trolig sammenheng med at de har mange flere nyansatte, enn de to andre etatene.

Figur 11.11 Har du inntrykk av at virksomheten arbeider aktivt med å følge opp resultatene fra brukerundersøkelsene?



Figur 11.11 viser at en større andel ansatte i Lånkassen har inntrykk av at virksomheten arbeider aktivt med å følge opp resultatene fra brukerundersøkelsene, enn i våre to andre case. Andelen er spesielt lav blant ansatte i trafikkstasjonene. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapport fra 2007 viser at ”et stort flertall (78 prosent) av de statlige virksomhetene har gjennomført én eller flere brukerundersøkelser i løpet av de fem siste årene, men kun 12 av disse 118 virksomhetene oppgir at de i stor grad har brukt brukerundersøkelsene til å utvikle virksomhetens tjenester.” (Dokument nr. 3:3 (2006-2007)). Riksrevisjonens resultater kan tyde på at våre casevirksomheter er noe bedre enn hva som er vanlig blant statlige virksomheter.

Figur 11.12 Hvor sikker er de ansatte på hvem (evt. hvilken avdeling) de skal kontakte for å rapportere om erfaringer fra brukerne?



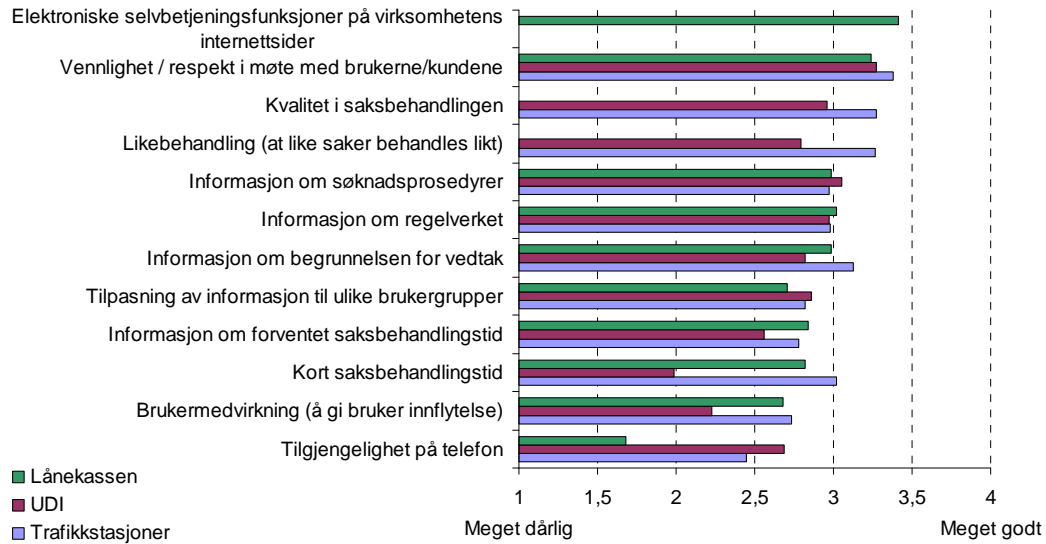
På spørsmål om hvor sikre de ansatte er på hvem (evt. hvilken avdeling) de skal kontakte for å rapportere om erfaringer fra brukerne ser vi av Figur 11.12 at det er forholdsvis små forskjeller mellom ansatte i UDI og trafikkstasjonene (spørsmålet ble ikke stilt de ansatte i Lånkassen). Det er vært å merke seg at over halvparten svarer at de er usikre på hvem de skal kontakt. Her er det åpenbart en forbedringspotensial.

11.3 Hva de ansatte mener er god brukerrettingen i casevirksomhetene

Som redegjort for tidligere har vi i dette oppdraget ikke gjennomført egne brukerundersøkelser innen casevirksomhetene. I tillegg til vår gjennomgang av allerede gjennomførte brukerundersøkelser, som er presentert i kapittel 6, har vi

spurt de ansatte om hvordan de vurderer brukerrettingen. Nedenfor oppsummeres resultatet for våre tre case.

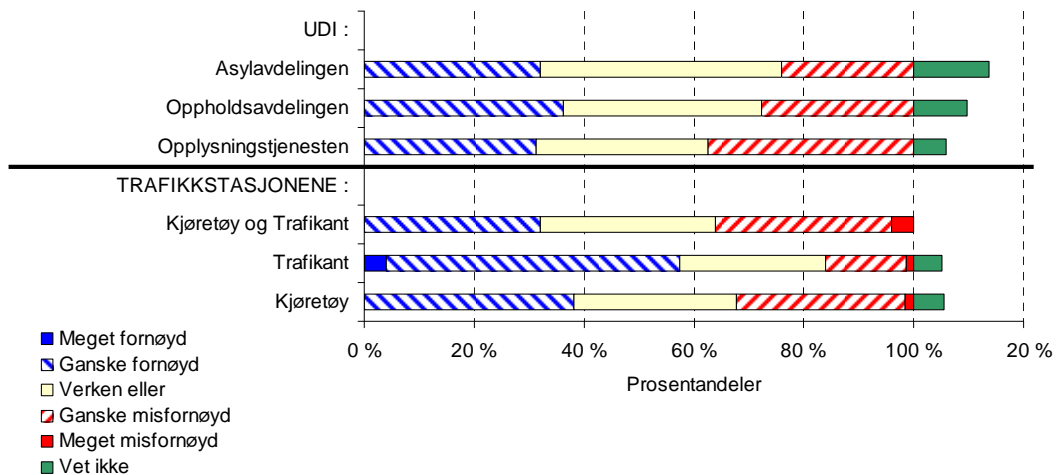
Figur 11.13 *Hvor godt anser de ansatte at virksomheten oppfyller god brukerservice på hvert av følgende områder?*



Note: Ansatte i UDI og trafikkstasjoner ble ikke spurt om elektroniske tjenester, mens ansatte i Lånekassen ble ikke spurt om Likebehandling og Kvalitet i saksbehandlingen.

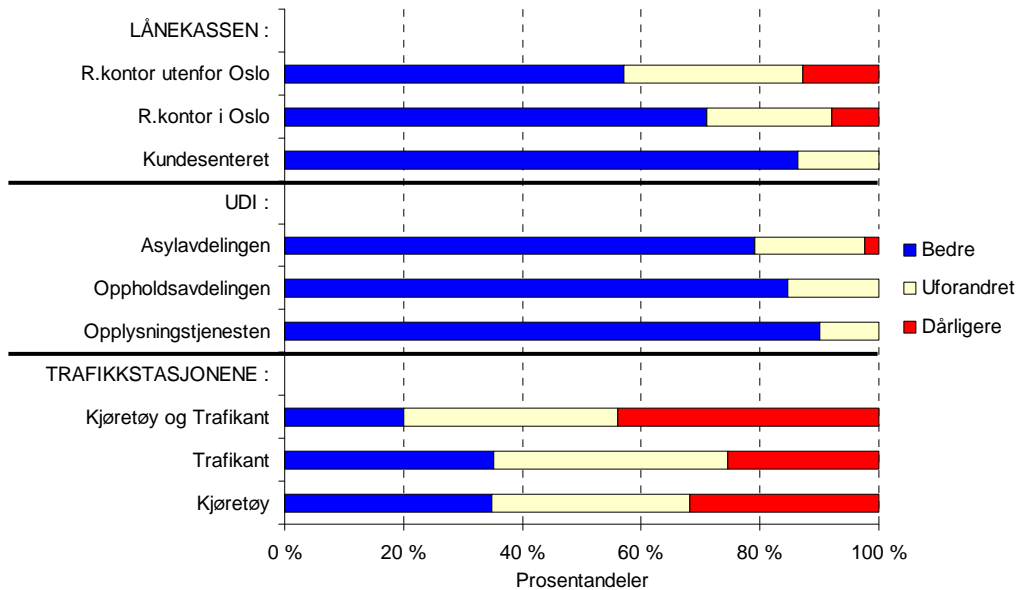
Som vi kan se av Figur 11.13 anser de ansatte i Lånekassen at *Elektroniske selvbetjeningsfunksjoner på virksomhetens nettsider* er det tiltaket som virksomheten best oppfyller god brukerservice. *Vennlighet / respekt i møte med brukerne*, som ble trukket frem som det viktigste satsingsområdet, er også blant de tiltak som de ansatte anser at virksomheten best oppfyller. *Tilgjengelighet på telefon* trekkes frem som det dårligst området, ikke minst blant de ansatte i Lånekassen, mens de ansatte i UDI trekker frem dårlige resultater når det gjelder *saksbehandlingstider*.

Figur 11.14 *Hvor fornøyd tror de ansatte at brukerne er med tjenestene samlet sett i dag?*



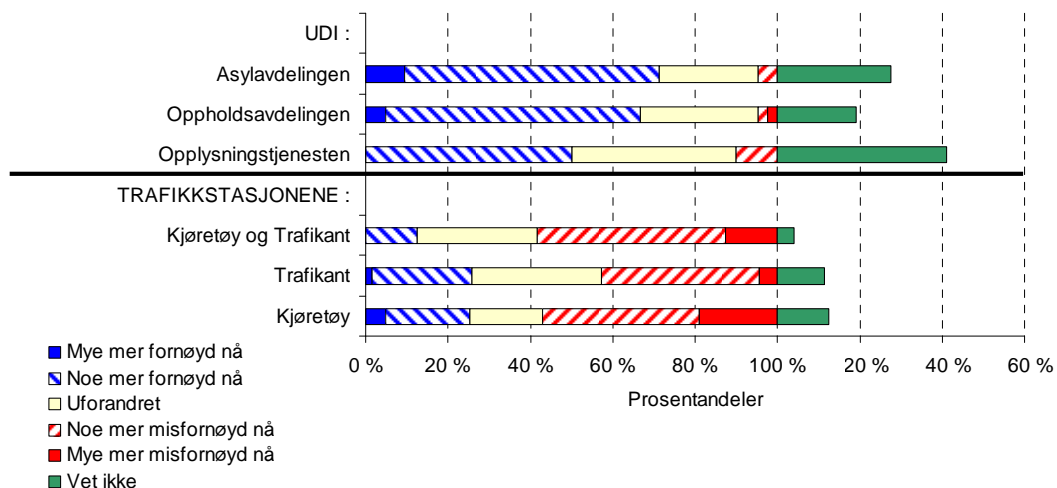
De ansatte i UDI og trafikkstasjonene ble også spurt om hvor fornøyd de tror at brukerne er med tjenestene samlet sett i dag. I Figur 11.14 vises resultatet. Som vi kan se svarer rundt en tredjedel av de ansatte i UDI at brukerne er fornøyd, en tredjedel svarer verken eller, mens rundt en tredjedel svarer misfornøyd. Det er små forskjeller i svarene mellom de tre avdelingene. Ansatte i trafikkstasjonene tror brukerne er noe mer fornøyd med tjenestene samlet sett, enn ansatte i UDI, spesielt de som arbeider innen trafikantområdet.

Figur 11.15 Har virksomheten de siste 2 årene blitt bedre eller dårligere til å tilpasse tjenestene til brukernes behov?



De ansatte ble spurt om virksomheten de siste 2 årene har blitt bedre eller dårligere til å tilpasse tjenestene til brukernes behov. Som vi kan se av Figur 11.15 mener de fleste ansatte i UDI at de har blitt bedre siste 2 år. Noe færre mener det i Lånekassen, mens andelen blant ansatte i trafikkstasjonene er betydelig lavere. Mange mener også at trafikkstasjonene har blitt dårligere til å tilpasse tjenestene til brukernes behov siste 2 år.

Figur 11.16 Hvor fornøyd tror de ansatte at brukerne er i dag, sammenlignet med situasjonen for 2 år siden?

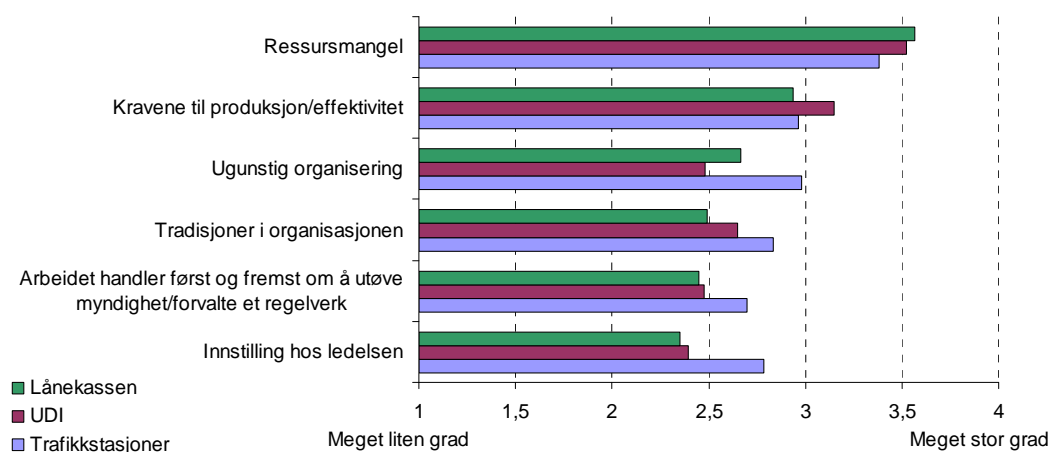


De ansatte i UDI og trafikkstasjonene ble også spurt om hvor fornøyd de tror at brukerne er i dag, sammenlignet med situasjonen for 2 år siden. I Figur 11.16 vises resultatet. Som vi kan se svarer over halvparten av de ansatte at brukerne er mer fornøyd nå, mens få svarer at de er blitt mer misfornøyd. I trafikkstasjonene er det imidlertid omvendt. Over halvparten av de ansatte tror at brukerne er mer misfornøyd nå. En del ansatte svarer imidlertid også at brukerne er blitt noe mer fornøyd.

11.4 Hva hemmer brukerrettingen i casevirksomheten?

Vi har tidligere i rapporten drøftet inngående hva som kan hemme eller legge hindringer for virksomhetens brukerservice. Som illustrert tidligere er det mange forhold som spiller inn. Vi spurte også de ansatte i hvilken grad de så på noen utvalgte forhold som hindringer for virksomhetens brukerservice. I Figur 11.17 vises resultatet.

Figur 11.17 *I hvilken grad ser de ansatte følgende forholdene som hindringer for virksomhetens brukerservice?*



I alle tre virksomhetene er det ressursmangel som trekkes frem som den viktigste hindringen for virksomhetens brukerservice. Krav til produksjon/effektivitet trekkes også frem som en hindring. Vi ser videre at de ansatte i trafikkstasjonene, i større grad enn ansatte i de to andre etatene, trekker frem forhold ved organisasjonen og ledelsen.

Referanser

Andreassen, Tone Alm (2006): "Brukermedvirkning utfordrer fagfolkernes rolle" i *Velferd* 2/2006.

Brandtzæg, Bent Aslak og Møller, Geir (2004): *Forbrukerrådets rolle i forhold til brukerperspektivet i offentlig forvaltning*. Telemarksforskning, Arbeidsrapport nr 16, 2004

Charter Mark Standard, Cabinet Office, UK. Se www.chartermark.gov.uk

Dowson, House and Sanderson (2004): "Jobcentre Plus Customer Satisfaction 2003" DWP Research Report 192

ECON (2005): *Innovasjon i tjenester*. ECON-rapport 2005-080.

Finne, Håkon og Ulla Forseth: *Utredning om bruk av brukerundersøkelser i Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av ny arbeids- og velferdsforvaltning*. SINTEF, 2004

ICCS, Institute for Citizen-Centred Service (2004): *A How-to Guide for Service Improvement Initiatives*, mars 2004.

Møller, G. og Sanda, K. G. (2003): "Brukerperspektivet i offentlig sektor – begreper, metoder og utfordringer", Telemarksforskning-bø, Notat nr. 1/2003

Møller G. og S. Flermoen (2004): "Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, Sosialtjenesten og trygdeetaten", Arbeidsrapport nr 9/04, Telemarksforskning - Bø

Ragin, C. (1994): *Constructing Social Research*. Pine Forge Press

Riksrevisjonen (2007): *Riksrevisjonens undersøkelse om brukerretting av offentlig tjenester* (Dokument nr. 3:3 (2006-2007))

Rolland, Asle (2005): *Brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2005/32

Rolland, Brekke, Samuelsen og Silseth (2004): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser. Prosjekt utført for Kommunal og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI*. SSB, Rapport 2004/7

Samuelsen, Bendik Meling og Silseth, Pål Rasmus (2003): *Metodeutfordringer i brukerundersøkelser*. Vedlegg til Rolland et al (2004)

SCKK, Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (2003): *EFQM Excellence modellen 2003 i praksis*.

Sigstad, H.M.H. (2004): *Brukermedvirkning – alibi eller realitet* Tidsskr Nor Lægeforening 124

Stake, Robert E. (1994): Case studies. Denzin and Lincoln (eds): *Handbook of Qualitative Research*. Sage.

Statskonsult (2002): Notat om brukerretting, november 2002. Mer presist?

St.meld. nr 14 (2002/2003): *SATS - Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten*

Yin, R.K. (1984): *Case study research*. Sage.