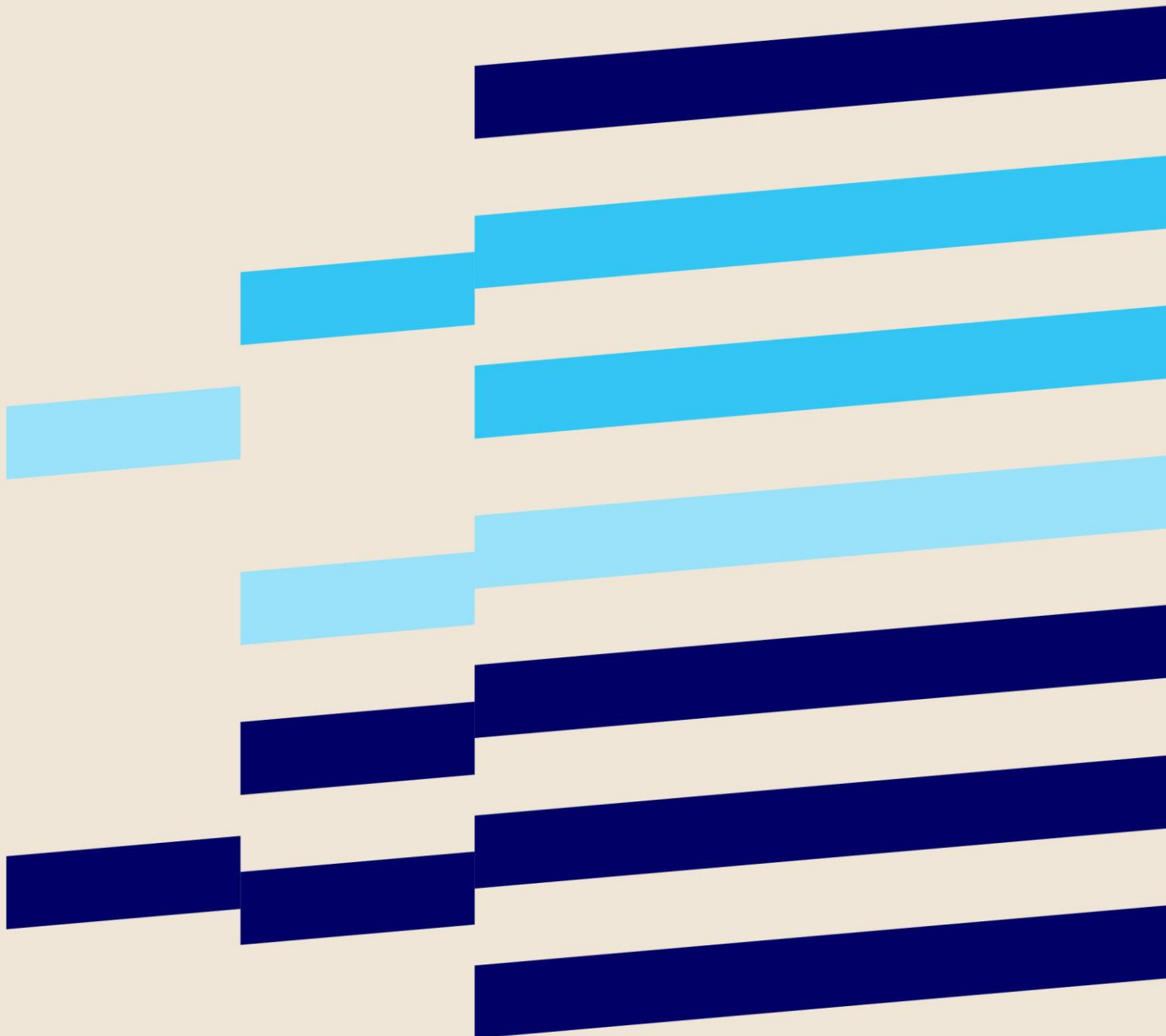


Brukerne i sentrum?

En kartlegging av statens fellesføring om
brukerretting



Forord

Alle statlige forvaltningsorganer skulle i 2016 som følge av fellesføringen, kartlegge hvordan deres brukere opplever virksomheten og rapportere om det i årsrapporten for 2016.

I tildelingsbrevet for 2017 fikk Difi i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å kartlegge og vurdere denne rapporteringen.

Dette notatet oppsummerer hva statlige virksomheter rapporterte om sin innsats på brukerrettingsområdet i årsrapportene for 2016. Det er også gjennomført intervjuer med enkelte virksomheter og departementer for å utdype noen problemstillinger nærmere.

Vi vil takke alle informanter som har bidratt til å belyse dette temaet.

Difi er ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben er prosjektansvarlig og arbeidet er utført av Inger Johanne Sundby og Lisbeth U. Hansen (prosjektleder).

Oslo, 19.12.2017



Eivor Bremer Nebben

avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Mål og målgruppe	7
1.3	Problemstilling	7
2	Datagrunnlag og metode	9
2.1	Dokumentstudier.....	9
2.1.1	Primærdata	9
2.1.2	Sekundærdata	10
2.2	Intervjuer.....	10
2.2.1	Virksomheter.....	10
2.2.2	Departementer	11
2.3	Dypdykk om effekter i 18 virksomheters årsrapporter	11
2.4	Begrensninger ved metode og datagrunnlag.....	11
3	Utviklingen og trender i brukerorienteringen	12
3.1	Brukerperspektivet i forvaltningspolitikken 1950-2010.....	12
3.2	Fellesføringer om brukerretting fra 2010 til 2017	13
3.3	Endring i bruk av begrepene	14
3.4	Brukerperspektivet nå	15
3.4.1	Tjenestedesign	16
3.4.2	OECDs og EUs rapporter fra 2015.....	16
3.4.3	OECDs tilnærming til innovasjon i offentlig sektor	17
3.4.4	Forskningspolitikken satser også på brukerinvolvering	17
3.4.5	Tenkningen i EUPAN (European Public Administration network)	18
3.4.6	Aktuelle undersøkelser om og i forvaltningen.....	19
4	Hovedtrekkene i utviklingen nå	21
4.1	Status for å styrke brukerorienteringen	21
4.1.1	Omfanget av brukerrettingstiltak	21
4.1.2	Bevisstheten om verdien av dialog med brukerne er styrket	23
4.1.3	Formålet er blitt mer enn å måle omdømme eller tilfredshet.....	24
4.1.4	Passer brukerretting for alle?	24
4.1.5	Brukerorienteringen blir mer integrert i virksomhetsstyringen	25
4.1.6	Brukerrettingen som tema i etatsstyringen	26
4.2	Hvilke metoder og verktøy er tatt i bruk og til hva?.....	28
4.2.1	Dreining mot mer målgruppeorienterte undersøkelser	28

4.2.2	Involvering og medvirkning blitt viktigere?	29
4.2.3	Behov for mer brukerinvolvering i digitaliseringsarbeidet.....	30
4.2.4	Utnyttet resultatene bedre nå enn før?	32
4.2.5	Behov for å utvikle metodene.....	33
4.3	Hvordan kan KMD nyttiggjøre seg erfaringer fra fellesføringen?	33
4.3.1	Har fellesføringen for 2016 hatt noen virkning?	34
4.3.2	Hva med utforming av fellesføringene?	34
5	Våre anbefalinger	36
5.1	Koblingen brukerretting, effektivisering og samordning	36
5.2	Departementene bør sørge for å løfte de som trenger det	37
5.3	Hvordan kan fellesføringer fungere etter hensikten?	37
	Vedlegg: Funn fra årsrapporter 2016	38
1	Kjennetegn ved virksomhetene	38
1.1.1	Tilknytningsform og oppgavetyper	38
1.2	Virksomhetsstørrelse/antall ansatte	40
2	Hvordan har de svart på fellesføringen?.....	41
2.1	Tiltaket som konsekvens av fellesføringen?	41
2.2	Effekter av brukerorienteringen	42
2.3	Mål og effekter	43
3	Utbredelse av ulike metoder og effekter	46
3.1	Svært mange gjennomfører brukerundersøkelser	46
3.1.1	Resultater og effekter av brukerundersøkelser.....	48
3.2	En del observerer brukeratferd og systematiserer henvendelser.....	49
3.2.1	Eksempler på effekter av å observere brukeratferd.....	50
3.3	Mange beskriver ulike former for brukerdialog	51
3.4	Noen nevner ulike typer «prosessanalyser».....	55
3.5	Mange har nevnt små og store digitaliseringstiltak.....	60
3.5.1	Effekter av digitalisering	61
	Litteratur og kilder.....	65
	Referanseark for Difi	67

Sammendrag

Å sette brukeren i sentrum har vært et mål i statlig forvaltning i mange år. Denne regjeringen har ønsket å styrke innsatsen ytterligere. Det er derfor interessant å få kartlagt hva statlige virksomheter har gjort og hvilken vei utviklingen går. Et hovedfunn er at nesten alle virksomheter kartlegger hvordan brukerne opplever virksomheten. Flere enn før har styrket dialogen og involverer brukerne i utviklingen av tjenester og oppgavegjennomføringen. Vår vurdering er at bevisstheten om verdien av dialogen med brukerne er styrket.

Bakgrunn og tilnærming

I 2016 ble det gitt et felles oppdrag (en fellesføring) til alle statlige virksomheter om å kartlegge hvordan deres brukere opplever virksomheten og rapportere på det i årsrapporten for 2016. Difi har søkt gjennom årsrapportene (i alt 171), intervjuet noen virksomheter og analysert informasjonen for å besvare problemstillingene:

1. Hva er status på innsatsen som statlige virksomheter gjør for å styrke brukerrettingen?
2. Hvilke metoder og verktøy er tatt i bruk og til hva?
3. Hvordan kan KMD nyttiggjøre seg erfaringene fra fellesføringen i 2016?

Årsrapporter som hovedkilde har noen fordeler, men også begrensninger fordi vi har ingen kontroll over hva virksomhetene velger å omtale og noe relevant informasjon kan glippe i kartleggingen. For å kunne vurdere status for innsatsen bør dette ses i lys av hvordan område har utviklet seg. Vi har derfor tatt med en oversikt over den historiske utviklingen i Norge og nasjonale og internasjonale trender i brukerorienteringen (kap. 3) og sammenlignet noen av funnen med resultatene fra Difis spørreundersøkelse publisert i 2010¹, samt konklusjonene i andre relevante rapporter.

Hovedfunn

- Alle tildelingsbrev unntatt 7 har tatt med fellesføringen.
- Vi har registrert kun 12 årsrapporter der det enten ikke er «spor av brukerretting» eller at det er beskrevet hvorfor de ikke har gjennomført tiltak i 2016.
- Mange refererer til fellesføringen for 2016, men like mange beskriver jevnlig tiltak og/eller kontinuerlig forbedringsarbeid (hhv 67 og 66). 32 referer kun til fellesføringen.
- Den grundigere studien av 18 virksomheter viser at mange hadde mål eller krav til brukereffekter i tillegg til kravene i fellesføringen. Både disse 18 og andre rapporterer om resultater og effekter av ulike tiltak. Det er mange gode eksempler som beskrives i rapporten under de ulike metodene og tilnæringsmåtene i vedlegg 1.
- 84 prosent har gjennomført en eller flere brukerundersøkelser. De med under 50 ansatte har gjort noen færre brukerundersøkelser enn de større virksomhetene. Virksomhetene med hovedoppgaver i kategorien «domstol, konfliktløsning,

¹ Difi-rapport 2010:12 Brukerretting og brukervedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010.

klagebehandling eller interesseavveining» gjennomførte relativt sett færrest undersøkelser, mens de med «andre myndighetsoppgaver» flest.

- En god del (57 virksomheter) observerer brukeratferd og systematiserer brukerhenvendelser. Stor variasjon på metodene, men nevner alt fra CRM-systemer til brukertesting, navigasjonsanalyser og analyser av datatrafikk.
- Mange (89 virksomheter) beskriver ulike former for dialoger med brukerne. Ut fra vårt materiell, kan det antydes at størrelsen på virksomheten har en viss betydning for om de har systemer og ordninger for dialog og samarbeid med brukerne.
- 75 virksomheter har rapportert utviklingsprosesser eller analyser av arbeidsprosesser der spesielt brukernes behov er førende. Av disse har 30 nevnt arbeidet med klarspråk eller klart lovspråk. Vi fant også eksempler på bruk av Lean, tjenstedesign/brukerreiser, tidstyvarbeidet m.m. I rapporten omtales eksempler på effekter av denne typen prosesser.
- Mange (136) har nevnt små og store digitaliseringstiltak. Flere har nevnt mer avanserte tiltak for utvikling av digitale tjenester for innbyggere og næringsliv.

Er brukerorienteringen styrket?

Vi mener at det mest interessante er ikke omfanget av tiltak, men kvaliteten på det som gjøres. De «beste i klassen» er blitt flere. Brukerrettingen er ikke et mål i seg selv, men å få bedre arbeidsprosesser som gir økt effektivitet. Dette kan igjen gi kortere saksbehandlingstid og bedre tilpassete tjenester. Et gjennomgående inntrykk er at departementene følger med på hva virksomheten gjør og får rapporter gjennom etatsstyringsdialogen, men blander seg i liten grad inn i hvilke brukerrettingstiltak som settes inn for å unngå detaljstyring.

Hvilke metoder blir brukt og til hva?

Vi kan slå fast at mange ulike typer metoder brukes, selv om brukerundersøkelser fremdeles er på topp. Tilnæringsmåtene for kartlegginger og dialog med brukerne er blitt mer varierte og metodene er også bedre tilpasset formålet. Vi mener at årsrapportene viser at

- brukerorienteringsinnsatsen nå er rettet inn mot prioriterte grupper og problemstillinger og at verdien for virksomheten blir større
- statlige virksomheter er blitt mer bevisste på å trekke brukerne inn i utviklingsarbeid. Involvering og å utvikle digitale systemer ut fra brukernes behov er også svært viktig, men vi har for svakt grunnlag for å vurdere dette ut fra årsrapportene. Det er imidlertid andre undersøkelser og erfaringsrapporter som peker på at dette må styrkes.
- det er behov for å utvikle metodene spesielt på komplekse områder der virksomheter må samordne seg for å kunne yte gode tjenester til felles brukere.

Hvordan kan KMD nyttiggjøre seg erfaringer fra fellesføringen?

Vi mener at fellesføringen har hatt en effekt. Selv virksomheter med høy bevissthet om brukerretting og stort omfang av tiltak, sier at kravet førte til at brukerundersøkelser og andre tiltak ble prioritert. Når det gjelder synet på fellesføringer generelt er det kommet fram synspunkter på utformingen som tas opp under.

Anbefalinger

- Kunnskapen om sammenhengen mellom brukerretting og effektivisering er for liten. Mer og bedre kunnskap kan oppnås ved å:
 - initiere forskning og evalueringer for å få vurdert eventuelle sammenhenger mellom på den ene siden brukerretting, medvirkning og involvering og på den andre siden effektivisering.
 - bruke piloter og eksperimenter for å utvikle egnete metoder. Dette gjelder spesielt på kompliserte områder der flere virksomheter må samarbeide for å få brukertilpassete løsninger og på digitaliseringsområdet.
- Vi ser at det er stort sprik mellom de avanserte virksomhetene og virksomheter med mindre erfaring, liten kompetanse og begrensede ressurser. Vi må derfor løfte de minst erfarne ved
 - å få økt kompetansen, gjerne med noen lavterskel tilbud
 - at departementene har spesiell oppmerksomhet på de svake i etatsstyringsdialogen.
- Fellesføringene:
 - må være relevante. De må rette seg mot et tema som de fleste departementene og deres underliggende virksomheter erkjenner innebærer et problem eller utfordring
 - må være utformet slik at det er mulig å tilpasse fellesføringen til de ulike virksomhetene. Den må heller ikke gå tvers av og bryte med andre krav f.eks. digitalisering og effektivisering
 - bør ikke ha krav i form av aktiviteter eller bruk av spesielle virkemidler, men heller rette seg mot krav til resultater og effekter.
 - vi må finne en løsning på problemet at ny fellesføring tar oppmerksomheten bort fra problemet som fjorårets fellesføring rettet seg mot. Endring tar flere år og en må sikre at det som ble initiert og løftet opp ett år, utvikles og styrkes videre.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Alle statlige forvaltningsorganer får tildelingsbrev fra sine overordnede departementer og fellesføringen skal tas inn i tildelingsbrevet. Fellesføringen for 2016 var: «Som et ledd i arbeidet med en enklere hverdag for folk flest ønsker regjeringen å styrke kontakten mellom brukerne og forvaltningen. I 2016 skal <virksomheten> kartlegge hvordan brukere opplever virksomheten. <Virksomheten> står fritt til selv å velge metode for kartleggingen. Virksomheter som allerede har etablert gode systemer for brukerundersøkelser og brukerdialog skal vurdere behovet for å forbedre eksisterende initiativer eller å iverksette nye. På bakgrunn av kartleggingen skal <virksomheten> vurdere og eventuelt ta initiativ til tiltak som kan forbedre tjenestene. I årsrapporten for 2016 skal (virksomheten) omtale resultatet av kartleggingen og eventuelt beskrive hvilke tiltak som planlegges eller allerede er iverksatt». I rundskrivet for fellesføringen står det videre at «fellesføringen i 2016 gir klare føringer for at alle statlige virksomheter skal være aktive og ta initiativ til tiltak som involverer brukerne i utforming eller evaluering av prosesser, tjenester og andre virkemidler. Målet er at brukermedvirkning og brukerinnsikt blir en systematisk del av arbeidsmåten i virksomhetene. Brukerretting skal i derfor i større grad danne grunnlag for virksomhetens arbeid.»

Rundskriv H-14/2015 beskriver fellesføringen nærmere, mens rundskriv P2/2009 beskriver hvordan fellesføringer skal forstås og følges opp.

1.2 Mål og målgruppe

Slik vi tolket oppdraget, skulle Difi vurdere resultatene av fellesføringen for 2016, men ikke mulige effekter/forventede effekter og gevinster av virksomhetenes arbeid med brukerorientering. Vi har imidlertid gjennomført en noe grundigere undersøkelse om effekter blant 18 utvalgte virksomheter.

Målgruppe for oppdraget er først og fremst KMD som oppdragsgiver og ansvarlig departement for utvikling av forvaltningspolitikk. Den sekundære målgruppen er departementer og virksomheter som utarbeider og mottar tildelingsbrev med fellesføringer.

1.3 Problemstilling

For å besvare oppdraget ønsket vi å belyse følgende problemstillinger:

1. Hva er status på innsatsen som statlige virksomheter gjør for å styrke brukerrettingen?
2. Hvilke metoder og verktøy er tatt i bruk og til hva?
3. Hvordan kan KMD nyttiggjøre seg erfaringene fra fellesføringen i 2016?

Vi har lagt følgende definisjon av brukere, brukerretting og brukervedvirkning til grunn²:

- Bruker benyttes om alle som det offentlige retter sin virksomhet mot. Det kan være andre offentlige virksomheter, private bedrifter, organisasjoner eller enkeltpersoner.
- Brukerretting vil si at brukernes behov får betydning for utforming og innholdet i tjenestene og omfanget av tjenestetilbudet.
- Brukervedvirkning vil si at brukerne skal være med på utforming av tjenestene, enten enkeltvis eller ved at brukergruppen er representert i fora som har innflytelse på hvordan tjenestene blir utformet og prioritert. Brukervedvirkning kan også være direkte eller indirekte:
 - *Indirekte brukervedvirkning* er når virksomhetene endrer sin tjenesteyting for eksempel som følge av funn i en brukerundersøkelse.
 - *Direkte brukervedvirkning* skjer for eksempel når virksomhetene legger avgjørelser til fora der brukerne er representerte.

I dette notatet har vi også brukt begrepet brukerorientering som vi oppfatter er nokså synonymt med begrepet brukerretting.

² Definisjonen er hentet fra forvaltningsmeldingen fra 2009: St.meld. nr.19 2008-2009, side 36.

2 Datagrunnlag og metode

Materialet til studien er hentet gjennom dokumentasjonsstudier, andre relevante undersøkelser og intervjuer.

2.1 Dokumentstudier

2.1.1 Primærdata

Årsrapporter fra 171 statlige virksomheter i 2016 har vært den primære datakilden for denne kartleggingen.

Antall virksomheter er bestemt ut fra de som får tildelingsbrev fra et departement. Tildelingsbrevet går til hele etater som kan bestå av et direktorat og ulike underlagte regionale enheter eller andre organer. Antallet samsvarer derfor ikke med det som regnes som antall forvaltningsorganer i statlig sektor.

Vi har også sett på om fellesføringene er tatt inn i alle de aktuelle tildelingsbrevene.

I tillegg til å registrere sentrale data om hvordan de har rapportert på denne fellesføringen i årsrapportene, har vi også registrert antall ansatte per virksomhet i 2016 og hvilke oppgavetyper de i hovedsak har.

Kilder til dataene om antall ansatte er hentet fra SSB og til dels supplert med data fra virksomhetenes årsrapporter for 2016.

Oppgavetyperne vi har lagt til grunn, er hentet fra NSDs forvaltningsdatabases data om «Antall enheter klassifisert på oppgave» fra 2009. Siden dataene er såpass gamle, må de tolkes med varsomhet. Virksomheter fra vår base som også eksisterte i 2009, har fått påført de oppgavetyperne som ble brukt da. Virksomheter som er endret betydelig eller etablert etter 2009 har vi gjort en skjønnsmessig vurdering av. Oppgavetyperne som benyttes er

- Politikktutforming
- Tilsyn/regulering/kontroll
- Domstol, konflikt, klage, interesseavveining
- Annen myndighetsutøving
- Generell offentlig tjenesteyting
- Forretningsmessig orienterte oppgaver

NSD har videre registrert hva som er forvaltningsorganets hovedoppgave og hva som eventuelt er bioppgave 1 eller 2. I dette notatet tar vi utgangspunkt i forvaltningsorganets hovedoppgave.

I tillegg til disse dataene, har vi registrert hvilke metoder virksomhetene har rapportert at de har benyttet for å involvere brukerne og også hvordan/om de har rapportert om forventete/oppnådde effekter av dette arbeidet.

Analysen av disse dataene er gjort med utgangspunkt i Pivot-analyser fra vårt registrerings-skjema i Excel og data fra årsrapportene innhentet med analyseverktøyet NVivo.

I notatet har vi tatt med en rekke eksempler på hva virksomhetene har rapportert. Sidehenvisninger fra den aktuelle årsrapporten er satt i parentes etter sitat.

2.1.2 Sekundærdata

I denne undersøkelsen har vi ikke kartlagt sluttbrukernes synspunkter på virksomhetenes brukertilnærming/brukerorientering. Vi har imidlertid sett litt nærmere på brukernes synspunkter om dette i Difis egen innbyggerundersøkelse som gjennomføres hvert annet år og sist i 2017, Difis medarbeiderundersøkelse i staten som gjennomføres annet hvert år og den årlige undersøkelsen «IT i praksis» fra Rambøll Management Consulting og IKT-Norge. Enkelte av resultatene drøftes i kapittel 4.

Vi har også sett nærmere på ulike tilnærminger til brukerorientering før og nå, og laget en oppsummering og refleksjon om vårt inntrykk av utviklingen, tilstanden og «terrenget» for brukerorientering i dag (se kapittel 3.1-3.4).

2.2 Intervjuer

For å belyse noen problemstillinger nærmere og synliggjøre gode eksempler på brukerinvolvering og andre interessante tilnærminger, valgte vi å gjennomføre intervjuer med åtte³ virksomheter og deres overordnede departementer⁴ (i alt 22 personer). Informantenes svar er basert på deres egne erfaringer og kan ikke sies å være representative for hele virksomheten med mindre det er rene faktaopplysninger.

2.2.1 Virksomheter

Virksomhetene ble valgt ut med grunnlag i kartleggingen fra årsrapportene. I tillegg ønsket vi å få en spredning med hensyn til geografisk lokalisering, størrelse og type oppgaver.

Temaer vi ønsket vi å få belyst var:

1. å få noen gode eksempler på tilnæringsmåter og hvordan informasjon om brukerne og deres behov og synspunkter blir brukt til utvikling og tilpasning
2. utfordringer mht. å få til brukerretting
3. fordeler og eventuelle gevinster ved brukerretting
4. synspunkter på bruk av fellesføring fra regjeringen generelt og spesielt for å styrke kontakten og dialogen med brukerne

³ Regelrådet, Husbanken, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Statens pensjonskasse, Kontoret for voldsoffererstatning, UDI, Kystverket, Lotteri- og stiftelsestilsynet (åtte intervjuer med til sammen 10 personer).

⁴ NFD, JD, ASD, KMD, SD, KUD (syv intervjuer med til sammen 12 personer).

2.2.2 Departementer

Hovedtemaet for intervjuene med departementene var

1. vektlegging av brukerretting, hvordan dette eventuelt kommer til uttrykk i mål og krav til underliggende virksomheter og om de har sett noen endring i vektlegging og tilnærming til brukerorientering over tid.
2. hvordan departementet utnytter det som kommer fram i rapporteringen og om resultatene brukes i politikktutforming, forbedring og endring av virkemidler og tiltak og om det har betydning for styringen av virksomheten.
3. deres synspunkter på fellesføring generelt og som virkemiddel for å sikre at statlige virksomheter tar utgangspunkt i brukernes behov og synspunkter når de utformer tjenester, myndighetsoppgaver og informasjon til sine brukere/målgrupper.

2.3 Dypdykk om effekter i 18 virksomheters årsrapporter

For å få supplert materialet gjorde vi en grundigere studie om resultater og effekter av brukerorienteringsarbeid i 18 utvalgte virksomheter.⁵

2.4 Begrensninger ved metode og datagrunnlag

Denne kartleggingen er i all hovedsak basert på de aktuelle virksomhetenes rapportering i årsrapporten for 2016. Vi har ingen kontroll over hva som rapporteres. Virksomhetene kan ha gjennomført mange tiltak som de av ulike grunner ikke har omtalt i årsrapporten.

Gjennom våre intervjuer og selve kartleggingen, har vi erfart at mange virksomheter

- omtaler ulike typer brukerorienteringstiltak andre steder i sine årsrapporter enn i tilknytning til selve «avrappingen» på fellesføringen
- forteller oss om andre svært aktuelle/relevante brukerorienteringstiltak og tilnærminger som de ikke har omtalt i årsrapporten

En av årsakene til dette kan være at mange tolket fellesføringen mer bokstavelig enn intensjonen var, og oppfattet at de måtte gjennomføre en «brukerundersøkelse» for å svare på fellesføringen.

⁵ Statens pensjonskasse, Pensjonstrygden for Sjømenn (ASD), Patentstyret, Regelrådet, Sjøfartsdirektoratet (NFD), Kontoret for voldsoffererstatning, UDI, UNE (JD), Høgskolen i Østfold, Utdanningsdirektoratet (KD), Kystverket, Statens vegvesen (SD), Lotteri- og stiftelsestilsynet, Riksteateret, (KUD), Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Husbanken (KMD) Norsk pasientskadeerstatning, Direktoratet for e-helse (HOD).

3 Utviklingen og trender i brukerorienteringen

Ulike tilnærminger til brukerretting og brukermedvirkning finner vi igjen ganske langt tilbake i forvaltningshistorien. Målet om bedring av forvaltningens forhold til enkeltpersoner og andre brukere har vært et gjennomgangstema helt siden 1950-tallet. Oppfatninger om hva som har vært de viktigste utfordringene har variert over tid.

I dette kapittelet beskriver vi utviklingen av brukerorienteringen i forvaltningen fram til i dag og hvilke trender vi nå ser.

3.1 Brukerperspektivet i forvaltningspolitikken 1950-2010

Noen hovedtilnærminger i forbedringsarbeidet fra 1950-tallet til 2010⁶ kan oppsummeres som følger:

- I 1950- og 60-årene ble spørsmål om å styrke den enkeltes rettsikkerhet satt på dagsorden. Loven om Stortingets ombudsmann (1962), Forvaltningsloven (1967) om bl.a. forvaltningens veiledningsplikt og Loven om offentlighet i forvaltningen (1970), ble vedtatt.
- I 70-årene ble søkelys satt på offentlighet i forvaltningen og andre forutsetninger for bred demokratisk deltakelse i politikktutforming og samfunnsliv. Borgernes deltakelse og direkte innflytelse på politikktutforming ble satt på dagsorden, og det ble stilt krav om å demokratisere alle områder av samfunnslivet; arbeidslivet, skoler og universiteter og familier. Valgfrihet ble fremhevet som en viktig verdi i tillegg til rettsikkerhet og effektivisering. Det ble etter hvert stor grad av tverrpolitisk enighet om verdien av individuell brukertilpasning av offentlige tjenester, også når det går på bekostning av resultatlikhet.
- I 1980-årene ble det åpnet for mer konkurranse og satset mye på serviceutvikling i det offentlige. Det ble lagt vekt på å skape et bredt folkelig engasjement i arbeidet for å få en mer bruker- og resultatorientert forvaltning. Sentrale forvaltningspolitiske tema var felles: avbyråkratisering og økt tilgjengelighet til byråkratiet for «menigmann». Forenkling, effektivisering og forskjellige tiltak for å brukerrete offentlig virksomhet, var temaer i den første stortingsmeldingen fra det nyopprettede Forbruker- og administrasjonsdepartementet. I 1983 kom Aksjon Publikum som var en handlingsplan for en mer publikumsrettet og publikumsvennlig forvaltning.
- I 1990-årene fikk mål- og resultatstyringen gjennomslag i statlig sektor. Ledelsen for virksomhetene fikk økt handlefrihet, mot at resultatkravene ble skjerpet. Brukertilfredshet ble definert som et sentralt resultatmål spesielt for de tjenesteytende delene av staten. Gjennom hele tiåret ble det satset mye på utvikling og formidling av metoder og verktøy til støtte for virksomhetenes arbeid med brukerretting. Den primære hensikten med brukerundersøkelser, brukerpanel, brukergrupper, serviceerklæringer, kvalitetsmodeller og offentlig informasjon, var å tilpasse virksomheten til brukernes behov. Men disse verktøyene skulle også brukes for å videreutvikle og effektivisere egen virksomhet og

⁶ Kilden til denne oppsummeringen er fra Difi-rapport 2010:12 Brukerretting og brukermedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010.

bedre den interne styringen^{7,8,9}. Alle statlige virksomheter skulle utarbeide serviceerklæringer innen utgangen av 2000, som skulle formidle konkret, realistisk og relevant informasjon om en offentlig tjeneste fra institusjonen til brukerne¹⁰.

- 2000-nå: Siden årtusensskiftet har målet om større grad av brukermedvirkning fått en sentral plass i forvaltningspolitikken inkludert digitaliseringspolitikken:
 - Institusjonalisering av metoder og praksiser for brukermedvirkning har kommet langt i velferdssektoren.
 - I velferdssektoren har lovregulering, i form rettighetsfesting, fått stor betydning.
 - I forvaltningspolitikken satses det mye på å utnytte potensialet i IKT-løsninger til å effektivisere og fornye offentlig sektor.
 - Den teknologiske utviklingen har styrket mulighetene for kommunikasjon bl.a. gjennom sosiale medier

3.2 Fellesføringer om brukerretting fra 2010 til 2017

Siden 2010 har det vært fem rundskriv med såkalte fellesføringer som handler om brukerretting. Dette er å betrakte som en instruks¹¹ som alle statlige virksomheter er pålagt å følge og å rapportere om i sin årsrapport. Det er derfor interessant å se hvilke krav som stilles og om det er skjedd noen endring i denne perioden.

- Fellesføringen for 2010 hadde som krav at «...*Alle statlege etatar skal regelmessig gjennomføre brukarundersøkingar. Resultata av dei skal vere offentlege*». De som ikke gjennomførte i 2010, skulle rapportere om når slike undersøkelser ville gjennomføres. Det står videre at FADs veiviser i brukerretting og brukermedvirkning kan være nyttig i arbeidet.
- I 2011 ble fellesføringen for 2010 gjengitt.
- Fellesføringene for 2014 og 2015 gjaldt fjerning av tidstyver i forvaltningen.
 - I 2014 var denne generelt rettet mot alt arbeid med fjerning av *tidstyver* «...*det vil si effektivisering av egen drift, regelforenkling og andre gjennomførte forenklingstiltak i egen virksomhet og overfor innbyggere, næringsliv og offentlige virksomheter*». Som et svar på denne fellesføringen meldte statlige virksomheter inn også tidstyver som oppstår når de bruker andre statlige virksomheters IKT-løsninger, regelverk, retningslinjer og lignende.
 - I 2015 ble fellesføringen mer spisset mot tidstyver som oppleves av sluttbrukere utenfor staten dvs. næringsliv, innbyggere, ideelle organisasjoner og kommuner. Eksempler på slike tidstyver er tungvinte rutiner, at samme opplysninger må oppgis flere ganger, uklart og byråkratisk språk, at flere offentlige virksomheter må kontaktes om samme forhold, osv.

⁷ Statskonsult (1990). Å spørre brukerne. En veiledning om brukerundersøkelser

⁸ Statskonsult (1991). Riktig kvalitet på offentlige tjenester. 2. opplag 1996

⁹ Statskonsult (1996). Brukerorientert kvalitet. Kvalitet i offentlige virksomheter

¹⁰ Statskonsult (1997). Ytelsesdeklarasjoner. Varefakta på offentlige tjenester

¹¹ P3/2009 – Rundskriv – Fellesføringer i tildelingsbrev for 2010. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

3.3 Endring i bruk av begrepene

Både i offentlige dokumenter og i omtaler av tiltak for å styrke brukerperspektivet, anvendes flere ulike begreper f.eks. brukertilfredshet, brukerorientering, brukerroretting, brukertilpasning, brukermedvirkning og brukerinvolvering. Disse brukes dels om hverandre, men de har også ulik betydning og innhold.

Definisjonene av *bruker*, *brukerroretting* og *brukermedvirkning* i Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltningsmelding fra 2009 (2009:36) er:

- *Bruker* benyttes om alle som det offentlige retter sin virksomhet mot. Det kan være andre offentlige virksomheter, private bedrifter, organisasjoner eller enkeltpersoner.
- *Brukerretting* vil si at brukernes behov får betydning for utformingen og innholdet i tjenestene og omfanget av tjenestetilbudet.
- *Brukermedvirkning* vil si at brukerne skal være med på utformingen av tjenestene, enten enkeltvis eller ved at brukergruppen er representert i fora som har innflytelse på hvordan tjenestene blir utformet og prioritert. Brukermedvirkning kan også være direkte eller indirekte:
 - a) *Indirekte brukermedvirkning* er når virksomhetene endrer sin tjenesteyting for eksempel som følge av funn i en brukerundersøkelse.
 - b) *Direkte brukermedvirkning* skjer for eksempel når virksomhetene legger avgjørelser til fora der brukerne er representerte.

I stortingskomiteens merknader til forvaltningsmeldingen¹² blir begrepsbruken i denne meldingen kommentert slik: «Komiteen har merket seg at meldingen bruker begrepet *brukerroretting*. Dette er ikke noe innarbeidet begrep i befolkningen, og begrepet brukes i meldingen om det at brukernes behov innvirker på utformingen av innholdet i tjenestene og omfanget av tjenestetilbudet. Komiteen merker seg at begrepet *brukermedvirkning* er et innarbeidet begrep, og meldingen bruker begrepet om tiltak og ordninger der brukerne er mer aktivt med på utformingen av tjenestene, enten enkeltvis eller ved at brukergrupper er representert i fora som har innvirkning på hvordan tjenestene blir utformet og prioritert. Komiteen vil understreke at for brukere som er overlatt til en god forvaltning for å få dekket grunnleggende behov i faser av livet, eller hele livet, vil behovet for brukermedvirkning og brukerinnflytelse være stort. Den tilnærmingen forvaltningen har til brukermedvirkning vil innvirke på opplevelsen av makt/avmakt og selvstendighet/avhengighet. Komiteen registrerer at mange brukere organiserer seg i bruker- og interesseorganisasjoner for å kunne delta i slike beslutningsprosesser. Slik organisering er positiv for å kunne skape arenaer for dialog mellom brukerne og forvaltningen.

Komiteen vil påpeke nødvendigheten av at det er felles forståelse av de begreper som benyttes i strategi- og policydokumenter. Det er derfor viktig å presisere begrepsbruken og løfte området brukermedvirkning i forvaltningen. I samarbeid med brukerorganisasjonene må Regjeringen drøfte hvilke tiltak som må til for å bedre brukermedvirkningen i forvaltningen, herunder om det er ønskelig med en egen norsk veileder på området.»

I 2009 publiserte KMD en norsk utgave av Europeisk veileder i brukerroretting og brukermedvirkning¹³ og kvitterte dermed ut Stortingets ønske.

Terminologi og begrepsbruk kan speile ulike oppfatninger om mål og virkemidler både i politikken og iverksettingen av denne. I denne rapporten har vi i hovedsak lagt til grunn

¹² Innst. S. nr. 321-2008-2009, s.7

¹³ Fornyings- og administrasjonsdepartementet/Difi: Europeisk veileder i brukerroretting og brukermedvirkning; 2009

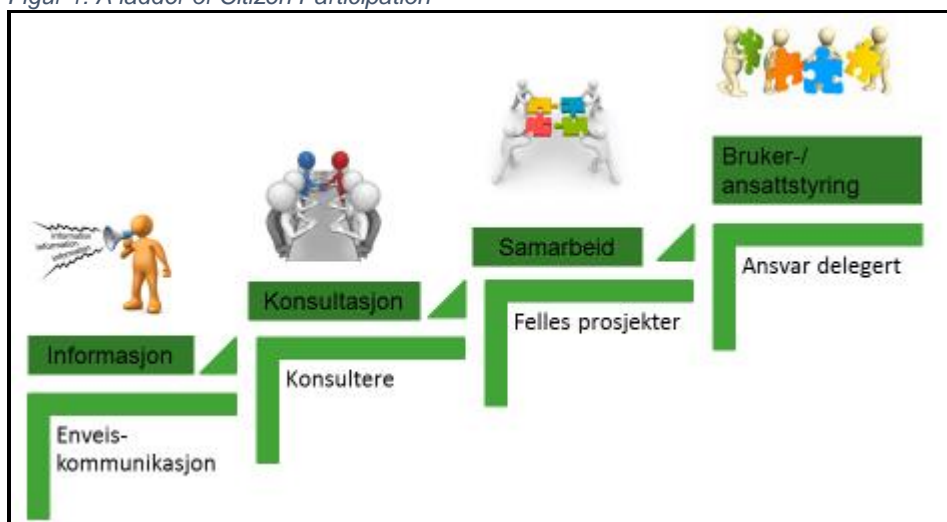
definisjonene som ble brukt i Forvaltningsmeldingen fra 2009¹⁴. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å løfte blikket og se hvilke begreper, perspektiv og tilnæringsmåter som brukes i dag nasjonalt og internasjonalt.

3.4 Brukerperspektivet nå

Vår hypotese er at offentlig sektor har beveget seg fra å selv definere brukerens behov til å gi brukeren mer definisjonsmakt av egne behov.

Forvaltningen har gått fra å observere og spørre (men selv fortolke og bruke svarene) til at vi i større grad samhandler med og involverer brukeren. Vi har gått fra passive brukere til aktive medspillere. Rettighetsfesting har bidratt til dette på flere områder, men vi vil hevde at graden av innflytelse også er blitt styrket på politikkområder der brukerne ikke har noen juridiske rettigheter mht. utformingen av tjenester eller prioriteringer. «*Forholdet mellom organisasjonene og kundene går fra å være transaksjonsbasert til å bli relasjonsbasert*¹⁵.» Involveringstrappa under illustrerer dette.

Figur 1: A ladder of Citizen Participation¹⁶



Kildene til denne betraktningen er flere, og under vil vi utdype dette nærmere. Vi har f.eks. sett at det kommer nye tilnæringer til brukerorientering integrert i f.eks. i tjenstedesign, at OECD har identifisert noen utviklingstrekk om brukerorientering og at det er noen nye tendenser i utvikling av forskningspolitikk der brukerinvolvering er helt sentralt.

¹⁴ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, St.meld. nr. 19 (2008-2009), Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

¹⁵ <https://www.magma.no/samskaping-og-innovasjon>

¹⁶ Difi-rapport 2014-1 (s. 14). Arnstein, Sherry R. (1996)

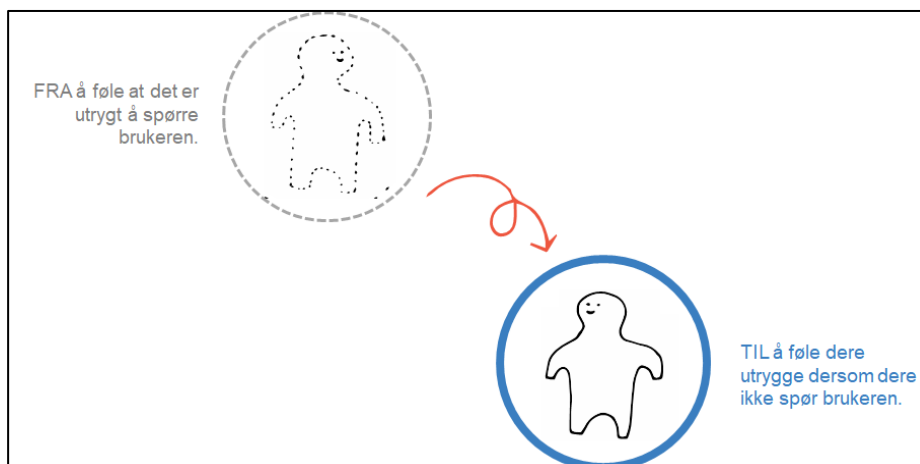
3.4.1 Tjenstedesign

Interessen rundt tjenstedesign og tjenesteinnovasjon er tilnæringsmåter som har økt i både anvendelse i privat og offentlig sektor og som fag- og forskningsfelt på flere læresteder de siste 7-8 årene. I rapporten «*Service Design Impact Report – Public Sector*» (2016)¹⁷ dokumenteres det at offentlig sektor er den største «kunden» for tjenstedesign og at etterspørselen er økende. Tjenstedesign handler om å skape effektive prosesser som setter en organisasjon bedre i stand til å levere en god tjeneste. Et premiss er tett kontakt med brukerne, og at det jobbes grundig med å definere behov og problemer før en kommer til løsningsforslag. Med et slikt utgangspunkt blir det også mer sannsynlig at tjenestene treffer bedre og blir mer effektive både for brukeren og virksomheten/e selv.

Tjenstedesign beveger seg langt inn i menneskers faktiske opplevelser av en eksisterende eller ny type tjeneste. Hvert oppdrag er en prosess hvor man etter inngående studier av brukerne og samtaler med dem, avdekker hvilke kontaktpunkter som kan eller bør endres, for at disse sammen skal gi en varig, særegen og verdifull opplevelse.

Denne tilnæringsmåten mener vi har hatt innvirkning på innretningen og tenkningen om brukerretting i deler av offentlig sektor. Som figuren under viser, endres holdningen fra «å føle seg utrygg på å snakke med brukeren» til «å føle seg utrygg hvis en ikke har snakket med brukeren».

Figur 2: Hva betyr det å være brukersentret?¹⁸



3.4.2 OECDs og EUs rapporter fra 2015

OECDs rapport «*Governance at a Glance 2015*» viser at utviklingen i mange land er inspirert av «open government»-prinsippene transparency, accountability og innbyggerengasjement. Flere metoder og ordninger er blitt utviklet med formål å styrke innbyggernes deltagelse i

¹⁷ Service Design Network, Mager, Brigit (2016). *Service Design Impact Report. Public Sector*. Service Design Network and Netherland Enterprice Agency

¹⁸ Kilde: Samveis - Veikart for tjenesteinnovasjon (Fase 2: Intervju og observasjon)

politikkutviklingsprosesser.¹⁹ Metodene varierer mellom innovative prosesser som f.eks. å engasjere innbyggere i budsjettprosessen på lokalt nivå, til bruk av sosiale medier for dialog. Mer åpenhet gir muligheter for innbyggerne så vel som offentlig sektor, til å utvikle bedre politikk og tjenester som også kan bidra til samhandling og mer skreddersydde måter å levere tjenestene på. Å inkludere innbyggerne bedre i ulike prosesser vil gi økt legitimitet og effektivitet og gi innbyggerne større eierskap til politikkutvikling og implementeringsmåtene. Mange OECD-land er fortsatt på et lavt nivå når det gjelder å bringe offentligheten (innbyggere og berørte) inn i utviklingsarbeidet, men når det gjelder lov og forskriftsarbeidet ser OECD en viktig framgang. Tall fra 2014 viste at 32 av 35 land hadde regler for obligatorisk konsultasjon med berørte interessenter som et element i lovutviklingsprosessen. I Norge er høringsinstituttet er en velutviklet ordning.

I EUs- e-Government Benchmark 2015²⁰ om livshendelser som flytting, starte/drive bedrift, miste/finne jobb, studere og eie/kjøre bil, ser vi at Norge er blant de beste på indikatoren brukerorientering, men skårer litt dårligere på indikatorene åpenhet/innsyn, bruk av felleskomponenter/infrastrukturkomponenter og tilrettelegging for utenlandske brukere.

3.4.3 OECDs tilnærming til innovasjon i offentlig sektor

Hvor viktig brukerinvolvering er, kommer også til uttrykk i konklusjonen til en OECDs rapport fra 2017²¹: «*Innovation in government is about finding new ways to impact the lives of citizens, and new approaches to activating them as partners to shape the future together. It involves overcoming old structures and modes of thinking and embracing new technologies and ideas*». To av seks trender illustrert gjennom case fra ulike land, gjelder brukerroretting og diskuteres i rapporten. Disse tar opp følgende problemstillinger:

- Å involvere innbyggerne som eksperter for å gi nye ideer og stimulere til innovasjon
- Å utvikle allmenne eller personlige brukerrorettede tjenester

3.4.4 Forskningspolitikken satser også på brukerinvolvering

I utviklingen av forskningspolitikken er det også blitt nødvendig å utnytte det potensialet som finnes i innbyggernes synspunkter og behov. Et resonnement hentet fra Erik Arnold²² er at

- Andelen av befolkningen med høyere utdanning er høy
- Kompetansen og forskningskapasiteten i bedrifter og offentlig sektor er styrket slik at de er mer på likefot med forskerne
- Økonomi og vitenskap er global, store selskaper har mye informasjon om hvor den beste kunnskapen finnes i verden

¹⁹ OECD (2015), Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en

²⁰<https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/nokkeltall-om-digitalisering/nasjonale-og-internasjonale-undersokingar/eus-e-government-benchmark-2015>

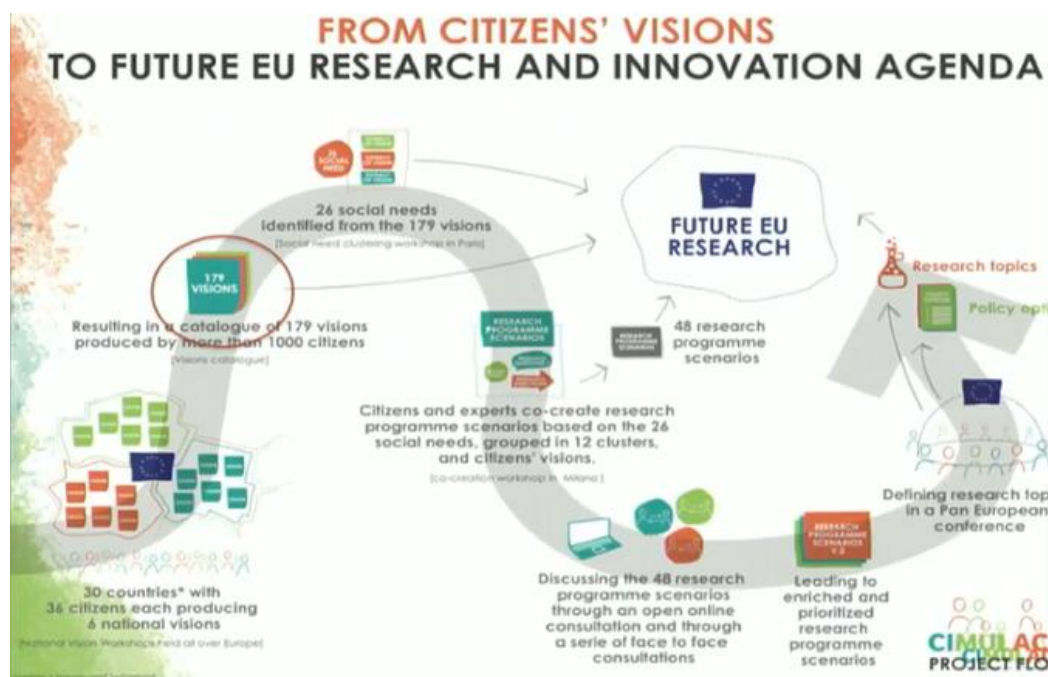
²¹ OECD's rapport: Embracing Innovation in Government, Global Trends, February 2017

²² Erik Arnolds foredrag på Norges forskningsråds konferanse om Fremtidens forsknings- og innovasjonspolitik 2.3.2017. Arnold er Chairman Technopolis Group; Adjunct Professor, Kungliga Tekniska högskolan

- Vi står over store samfunnsutfordringer som krever ulik grad av samhandling og utveksling mellom ulike sosio-tekniske systemer for å løses dvs. innovasjon. Dette krever involvering og samhandling på en annen måte enn før.

Et eksempel på at dette resonnetet blir anvendt i praksis, er EU-kommisjonens initiativ til bred samfunnsinvolvering i fastsettelsen av EUs framtidige forskningsagenda. Et treårig prosjekt (CIMULACT) har involvert 1500 borgere og 1000 andre aktører fra 30 land (inkl. Norge). Hensikten er å skape en visjon basert på borgernes synspunkter for en ønsket og levedyktig framtid, få fram de viktigste samfunnsmessige behov og utvikle forskningstema på grunnlag av dette. Borgere og forskere har samhandlet om å utvikle ønskete forskningsprogram for framtiden og innbyggerne blir ikke bare involvert, men er også medprodusenter.

Figur 3: Prosessen med innbyggerinvolvering i fastsettelsen av EUs framtidige forskningsagenda



3.4.5 Tenkningen i EUPAN (European Public Administration network)

EUPANs visjon er: «Å støtte gjennomføringen av Lisboa-strategien og plassere innbyggeren i sentrum for offentlig forvaltning, gjennom å arbeide på forskjellige områder (menneskelige ressurser, innovasjon, kvalitet, e-forvaltning) og sammen med forskjellige aktører, for å gjøre europeiske offentlige etater mer effektive og brukerorienterte».

En europeisk *Veileder for brukerretting og brukermedvirkning* ble utgitt av EUPAN²³ og IPSPG²⁴ i 2008 og på norsk i 2009. Kunnskapsgrunnetlaget for veilederen er flere forskningsarbeider²⁵. Et tema som veilederen tar opp er innbyggerens/brukerens nye plass og rolle og brukermedvirkning i alle ledd og de drøfter fire ulike brukerorienteringsperspektiver (utviklingstrinn) i forvaltningen:

1. **Tradisjonell modell:** I en tradisjonell modell er innbyggerne som brukere ikke involvert i det hele tatt. Brukerrettingen skjer i form av interne aktiviteter som er tilbudsdrivet, med søkelys på å forbedre innsatsfaktorer og prosesser og ved å ha fokus på kvalitet også når det gjelder ressursbruk, rettssikkerhet og aktiviteter.
2. **Implementering/deltakelse:** På neste utviklingstrinn trekkes innbyggerne (som brukere) med i implementeringen. Oppmerksomheten er fortsatt rettet mot ressurser og aktiviteter. Frivillige kan bli trukket inn for å redusere kostnader, dempe presset når etterspørselen er stor eller for å levere tilleggselementer. Museer, skoler, sosiale velferdstjenester og brannvesen oppgis som eksempler på dette.
3. **Opplyst modell:** I opplyst modell involveres ikke brukerne i design, beslutning og produksjon, men virksomhetene er bevisste på at innbyggerne (som brukere) har noe å formidle. De måler brukernes tilfredshet i undersøkelser og har spørsmål som kvaliteten på produktet, tilfredshet med tjenesten, opplevde virkninger, og noen ganger også om forventninger til servicen og til standarden på tjenesten eller viljen til å betale for tjenestene. Informasjonen blir vurdert og evaluert og kan bli tatt med i vurderingen av dem som planlegger, beslutter og produserer.
4. **Med-forvaltningsmodellen:** Det mest utviklede stadiet er med-forvaltningsmodellen. Der brukes begreper som med-produksjon og med-evaluering, men en legger også til rette for med-design og med-bestemmelse. Disse to avgjørende trinnene i medvirkningen er bare mulig dersom virksomhetene har en ekstern tilnærming og åpen innstilling samtidig som produksjon og resultat er i fokus. Dette resulterer i med-forvaltning, og det har skjedd en overgang fra måling av tilfredshet til gjennomgripende brukerretting (Van Dooren, Thijs og Bouckaert, 2004: 99).

3.4.6 Aktuelle undersøkelser om og i forvaltningen

Denne kartleggingen omfatter ikke Innbyggernes synspunkter eller vurderinger av tjenestenes innretning og brukertilpasning. Heller ikke hvordan ansatte i statsforvaltningen vurderer egen innsats på dette området. Det finnes imidlertid flere undersøkelser som måler enten brukernes tilfredshet eller statlige virksomheters egen brukerorienteringsinnsats. I drøftingen av våre egne data peker vi på enkelte resultater fra disse undersøkelsene:

- *Innbyggerundersøkelsen* som har vært gjennomført av Difi hvert annet år siden 2010, måler brukernes tilfredshet med en rekke forhold i forvaltningen og har en egen del

²³ EU-organet The European Public Administration Network

²⁴ EUPANs arbeidsgruppe Innovative Public Services Group

²⁵ van Dooren W., Thijs, N., & Bouckaert, G. (2004) Quality management and management of quality in the European public administrations. I E. Löffler & M. Vintar (red.). Improving the quality of East and West European public services (s. 91-106). UK, Hampshire: Ashgate. Bouckaert G., Löffler E. og Pollitt C. (2006), Scientific report on the 4th European Quality Conference, Finland: Tampere

der brukerne av 22 offentlige tjenester svarer på spørsmål om f.eks. tilfredshet totalt og tillit, tilgjengelighet og fysiske forhold, ansattes kompetanse og brukertilpasning, ansattes service, digitale tjenester, informasjon og kommunikasjon, saksbehandling og klager. Undersøkelsen i 2017 er besvart av et gjennomsnittlig utvalg av befolkningen. Den ble sendt ut til 44 771 innbyggere og ble besvart av 8 362 personer fra 18 år og oppover. Datasettene kan utnyttes og gjenbrukes av statlige virksomheter. Difi tilbyr også standard analyser for de virksomhetene som er med i brukerdelen av undersøkelsen.

- *Medarbeiderundersøkelsen* i staten som har vært gjennomført omtrent hvert tredje år siden 2007 inneholder også spørsmål om synspunkter på virksomhetens egen brukerorienteringsinnsats.
- *IT i praksis* utgis årlig siden 2010 av Rambøll Management Consulting og IKT-Norge, De kartlegger strategi, ledelse, trender og erfaringer innen bruk av IT i de 500 største private og offentlige virksomhetene i Norge, og har også spørsmål om brukerinvolvering i tjenesteutvikling og vurdering av virksomhetenes digitale modenhet der brukerinvolvering også er helt sentralt.

4 Hovedtrekkene i utviklingen nå

I kapittel 3 har vi redegjort for utviklingen av brukerretting og brukervedvirkning i offentlig forvaltning. Oppfatninger om hva som har vært de viktigste utfordringene har variert over tid. Vi ser også at formålet med brukerretting og brukervedvirkning er endret fra å vektlegge innbyggernes rettsikkerhet og muligheter for demokratisk deltagelse til direkte innflytelse og samhandling og samproduksjon. Tilnæringsmåtene og metodene for å få kunnskap om brukernes synspunkter og behov er også endret.

Tradisjonelle spørreskjemaer er blitt supplert med en stor variasjon av andre metoder både for å styrke dialogen med ulike målgrupper og å få mer dybdekunnskap om behov, adferd og effekter av tiltak og virkemidler. I vedlegg 1 finnes en mer detaljert beskrivelse av våre funn fra datainnsamlingen.

I dette kapitlet vil vi vurdere funnene beskrevet i vedlegg 1 mot problemstillingene for oppdraget:

1. Hva er status på innsatsen som statlige virksomheter gjør for å styrke brukerrettingen?
2. Hvilke metoder og verktøy er tatt i bruk og til hva?
3. Hvordan kan KMD nyttiggjøre seg erfaringene fra fellesføringen i 2016?

Vi vil også vurdere resultatene av kartleggingen i lys av den utviklingen som har vært og de trendene vi ser framover.

4.1 Status for å styrke brukerorienteringen

4.1.1 Omfanget av brukerrettingstiltak

Resultatet av gjennomgangen av årsrapportene og intervjuer med virksomheter og departementer beskrevet i vedlegg 1, viser at de aller fleste virksomhetene gjennomfører ulike former for brukerrettingstiltak. Vi har kun registrert 12 der det er ikke er spor av fellesføringen. Noen av disse er inne i større omorganiseringer eller omstillinger.

Resultatene av en spørreundersøkelse om brukerretting og brukervedvirkning blant et utvalg statlige forvaltningsorganer som Difi gjennomførte i 2010²⁶, kan gi et visst grunnlag for å sammenligne innsatsen. Krav om brukerretting var også en fellesføring i tildelingsbrevene for 2010. Metoden og utvalget av virksomheter er forskjellig, men problemstillingene er sammenlignbare. I 2010 ble et spørreskjema sendt til 109 virksomheter hvorav 79 besvarte hele eller deler av skjemaet. Utvalget omfattet ikke universitetene, høyskolene og forskningsinstitutter, samt domstoler og en del råd og nemnder. Virksomhetene måtte selv ta aktivt stilling til spørsmålene og besvare dem. I denne kartleggingen er årsrapportene brukt som datakilde og virksomhetene har selv valgt hvilke temaer og tiltak de vil presentere i

²⁶Difi-rapport 2010:12: Brukerretting og brukervedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010

årsrapporten. Dette gir selvsagt en større usikkerhet rundt omfanget av tiltak selv om virksomhetene ifølge fellesføringen skulle rapportere på dette i årsrapporten.

2010-undersøkelsen viste at statlige virksomheter gjennomførte mange ulike tiltak og aktiviteter for å brukerrete sin virksomhet. Et spørsmål er om det er skjedd en økning i aktiviteten der det er mulig å foreta en sammenligning mellom 2010-resultatene og gjennomgangen av årsrapportene fra 2016:

- I gjennomgangen av årsrapportene ser vi at brukerundersøkelser er det som flest har oppgitt å ha gjennomført. Slik var det også i 2010. Når vi studerer årsrapportene for 2016 til de samme virksomhetene som svarte på undersøkelsen i 2010, er det imidlertid 93 prosent som har gjennomført ulike typer brukerundersøkelser mot 86 prosent (67 av 78) i 2010.
- 22 prosent registrerer bl.a. brukerhenvendelser og 33 prosent observerte brukernes adferd f.eks. ved bruk av CRM-systemer, analyser av datatrafikk og navigasjonsanalyser. Resultatet er omtrent det samme for virksomhetene som var med i begge undersøkelsene.
- 53 prosent involverer brukerne gjennom ulike former for tiltak f.eks. brukerfora (brukerutvalg/brukerråd), styrer der brukerne er representert eller samarbeider med brukerne i f.eks. endrings- eller utviklingsprosesser. Inkludert i dette er også opplæringsarbeid som gir muligheter for direkte kontakt og dialog med brukergrupper. Dersom vi ser kun på de virksomhetene som var med i 2010 undersøkelsen, ser vi at 79 prosent av de samme virksomhetene beskriver denne formen for tiltak nå.
- 80 prosent av alle (171) nevner nå digitaliseringstiltak som etter vårt skjønn kan bidra til å forbedre tjenester eller kommunikasjon med brukerne. I 2010-undersøkelsen svarte også 80 prosent (63 av 79) at de hadde etablert «selvbetjeningsløsninger» på nett. Dette handlet imidlertid om mulighet for nedlasting av skjema og kan ikke sammenlignes med systemene nå.
- I 2010 svarte 77 prosent (61 av 79) at de i løpet av de tre siste årene, hadde «gjort noe de siste årene for å forbedre språket i skriftlig informasjon til sine brukere, som skrivekurs, retningslinjer for klart språk, klarspråksprosjekt mv.» Men «gjort noe» kan vanskelig sammenlignes med det grundigere arbeidet for klart språk som pågår nå.

Når vi sammenligner resultatene fra disse to kartleggingene har det skjedd en viss endring blant de virksomhetene som svarte på undersøkelsen i 2010 og som er med i denne kartleggingen. Nå gjennomfører de aller fleste brukerundersøkelser og flere enn i 2010, har opprettet ulike typer brukerfora, har dialog med brukerne på andre arenaer eller involverer brukerne i utviklingsprosesser. I tillegg ser vi at mange jobber med brukertilpasning gjennom metoder som vi i notatet har kalt «prosessanalyser». Dette omfatter f.eks. tjenstedesign, lean, og klarspråksprosjekter, men også enkelte større prosjekter og programmer der behovsavklaring, problemdefinisjon og brukerinvolvering i hele tjenestekjeden er utgangspunkt for forbedrings- og effektiviseringstiltak. Virksomheter som har ulike typer kvalitetssystemer har gjerne også brukertilnærming integrert i dette arbeidet.

Samtidig viser resultater fra andre undersøkelser at bevisstheten om å være mer brukerrettet i utvikling av tjenester har litt å gå på. I Medarbeiderundersøkelsen i staten fra 2016²⁷, ser vi at en påstand om respondentenes «*nærmeste leder legger til rette for samordning med andre virksomheter for å lage gode tjenester for brukerne*», gir bare en middels god snittskår.

Nedenfor vil vi beskrive noen gjennomgående trekk som vi mener kan belyse brukerorienteringens status nå.

4.1.2 Bevisstheten om verdien av dialog med brukerne er styrket

Ut fra materialet i 2010 og resultatene fra gjennomgangen av årsrapportene supplert med noen intervjuer, mener vi det er noen klare endringer.

I kapittel 3.4 formulerte vi en hypotese om at offentlig sektor har beveget seg fra å *selv definere brukerens behov til å gi brukeren mer definisjonsmakt*. Ulike internasjonale studier og innspill til forvaltningspolitikken viser også at vi går fra passive brukere til mer aktive medspillere. Graden av innflytelse er blitt styrket ikke bare på områder der brukerne har juridiske rettigheter mht. utformingen av tjenester eller prioriteringer, men også andre politikkområder.

Vi mener at vi kan se lignende trender når vi analyserer materialet fra årsrapportene.

Flere trekker fram at bevisstheten om brukernes behov er blitt sterkere og at dette gir grunnlag for utviklingen av tjenestene. Kartverket sier bl.a.: «*...Gjennom ei medvitsgjering av brukarbehov og analysar av desse, kan Kartverket på ein betre måte levere tilrettelagde og samfunnsnyttige data.*»

Brukerrettingen er ikke et mål i seg selv og flere har uttalt at de gjør ikke dette for å styrke sitt omdømme eller være hyggelige mot brukerne, men å få bedre arbeidsprosesser som gir økt effektivitet. Dette kan igjen gi kortere saksbehandlingstid og bedre tilpassete tjenester. Vi observerer også at noen av dem som er opptatt av å kartlegge prosessene som omfatter brukerne, har fått en dypere innsikt ved å identifisere prosessens start fra tidspunktet «*brukerens behov*» oppstår i motsetning til tidspunktet brukeren kommer i kontakt med virksomheten f.eks. ved «*søknad mottatt*». Tilrettelegging av informasjon, type tiltak og tjenester, krav til brukeren og prosessene i virksomheten blir forskjellige ut fra hvilket perspektiv som legges til grunn. Kartleggingen ved hjelp av tjenestedesign fra Ullevål sykehus brukes ofte som eksempel, men vi ser at andre er nå mer bevisste på å kartlegge hele prosessen, f.eks. Statens pensjonskasse, UDI og Patentstyret.

I arbeidet med å utvikle systemer for informasjon og kommunikasjon med brukerne, må virksomheten både sette seg inn i brukernes behov og sikre at systemene ikke bare er enkle å bruke, men blir de foretrukne. Bedre kommunikasjon med brukerne gjennom kanaler som ulike grupper bruker, gir også resultater i form av færre henvendelser og misforståelser. Bevisstheten rundt dette ser ut til å være relativt høy, for en god del sier at de tester leser- og

²⁷ Difi-rapport 2016:2. Medarbeiderundersøkelsen i staten 2016, side 44.

brukervennligheten til bl.a. nettsider, applikasjoner, skjema og brev noe som fører til økt brukertilfredshet og redusert antall henvendelser.

Mange (55 av 79) av de som svarte på Difis spørreskjema i 2010 sa at de brukte ulike former av brukertesting av regelverk, tjenester, service og interne rutiner. Hvor grundig dette var og hvordan resultatene ble brukt vet vi mindre om, men forhåpentligvis er dette forbedret fordi risikoen for feil og lite brukervennlige systemer er stor.

Selv om vi i denne gjennomgangen har sett at årsrapportene fra mange virksomheter viser høy grad av bevissthet rundt verdien av god dialog med brukerne (ref. vedlegg 1), er det stort sprik mellom virksomhetene. For mange er det nok fortsatt et stykke igjen til de blir helt enige i utsagnet «Fra å føle seg utrygg på å snakke med brukeren» til å «føle seg utrygg hvis man ikke har snakket med brukeren».

4.1.3 Formålet er blitt mer enn å måle omdømme eller tilfredshet

En opplagt hensikt med brukerretingstiltakene er at brukerne skal få tilpasset informasjon, være tilfredse med måten de blir mottatt og behandlet på, rask saksbehandling osv.

I materialet ser vi imidlertid flere eksempler på at hensikten er å forbedre viktige virkemidler og tiltak i politikkgjennomføringen. Registreringer av brukeradferd og dialog skal f.eks. gi grunnlag for eventuelle revideringer av lovverket:

- *Direktoratet for byggkvalitet* sier at resultatet og statistikken fra en-til-en henvendelsene, gir gode indikasjoner på brukervennligheten til regelverket.
- Årlige kontaktmøter med faglag, næringsorganisasjoner og representanter for matvare- og fôrindustrien, gir *Mattilsynet* innsikt i hvordan primærbrukerne tolker regelverk og oppfatter tilsynets løsninger.
- Regelverket er et viktig verktøy for å oppnå ønsket atferd hos virksomhetene og tilfredsstillende sikkerhet for passasjerene. *Statens jernbanetilsyn* har utviklet regelverk på områder der det har størst effekt for sikkerheten, tydeligere regelverk og for å unngå dobbeltregulering. De har derfor arbeidet enda mer med forenkling, brukervennlighet og «klart språk»-virkemidler ved utvikling av regelverk.

I intervjuet med *Husbanken* trekker de fram at det er viktig å forstå brukernes kontekst gjennom hele tjenestekjeden dersom de skal bruke virkemidlene på best mulig måte for å oppfylle samfunnsoppdraget. De må sikre at tiltakene de iverksetter treffer behovet og løser problemene. Da er det ikke tilstrekkelig å bare spørre brukerne, men også forstå brukernes situasjon og utvikle løsninger som brukeren selv ikke har forutsetninger for å se.

4.1.4 Passer brukerreting for alle?

Alle statlige virksomheter har «brukere» som enten er innbyggere, næringsliv, kommuner, organisasjoner eller andre statlige virksomheter, men samhandlingen og relasjonen til brukerne kan være svært forskjellig. Det kan derfor også stilles spørsmål ved om brukerreting og eventuelt styrking av denne, er like aktuelt for alle. I vedleggets kapitler om

brugerundersøkelser og utbredelse av brukerdiallog har vi sett på om virksomhetenes hovedoppgaver har noen betydning for om de anvender denne typen metoder.

Funnene viste at blant de som var kategorisert som «domstoler og organer som håndterer konflikter, klage og interesseavveining» er det relativt sett færre som rapporterer om ulike former for brukerinvolvering.

Noen vil kanskje mene at det er «mindre naturlig» for denne type virksomheter å satse på brukerroretting. Det er imidlertid noen gode eksempler på at noen innhenter brukersynspunkter for å bli bedre på møtet med og kommunikasjonen med klienten. *Kommisjonen for gjenopptagelse av straffesaker* har samtaler med alle domfelte som ikke er representert ved advokat. De blir gitt veiledning om kommisjonens arbeidsmåte og vilkårene for gjenåpning, og avslutningsvis blir den domfelte spurt om sitt syn på måten samtalen ble gjennomført på. Samme spørsmål blir stilt ved avhør av vitner.

Det finnes eksempler på at de som har saker oppe i retten blir spurt om hvordan de opplevde både dommeren og håndteringen av saken. (Arendal Tingretts forbedringsprosjekt).

Størrelse på virksomheten har en viss betydning. De med under 50 ansatte anvender disse metodene i noe mindre grad enn de større. Det kan ha sammenheng med kapasitet og kompetanse. Men vi har også eksempler på at små virksomheter har fulgt pålegget om å gjøre brukerundersøkelse f.eks. det nyetablerte Regelrådet.

Vårt inntrykk er at dersom virksomheten ser verdien av å innhente synspunkter fra brukerne om hvordan de fungerer, finner de fram til relevante metoder som er både er tilpasset deres egen ressursituasjon, økonomi og kompetanse. Flere hadde antagelig klart det dersom de får noen ideer og litt hjelp. Det er også vårt inntrykk fra dem som tok kontakt med Difi i løpet av 2016 vedrørende fellesføringen.

4.1.5 Brukerorienteringen blir mer integrert i virksomhetsstyringen

Mange gjorde brukerundersøkelser før, men vi mener at det er skjedd en viss endring ved at brukerroretting og funn fra brukerundersøkelser og andre metoder er bedre integrert i virksomhetsstyringen.

Undersøkelser i seg selv har liten verdi dersom ikke resultatene blir brukt til forbedring og utvikling og forankret hos og brukt av ledelsen. Vår lille «nærstudie» av 18 virksomheter viste f.eks. at nesten alle hadde laget forslag til tiltak basert på funn i brukerundersøkelsen.

Et utsagn som illustrerer dette er: *«Brukerorientering handler om å integrere brukerperspektivet i alt arbeid virksomheten driver med. Brukerorientering er ikke noe vi gjør «på siden av» eller i tillegg til det andre. All virksomhetsutvikling i offentlig sektor bør være motivert av om det bidrar til en forbedring for brukeren. Brukerorientering kan ikke vedtas en gang for alle, men må vokse frem over tid. Det handler om å være nysgjerrig på*

virksomhetens brukere; hvem er de, hva trenger de, hvordan kan vi gjøre møtet med vår etat best mulig for dem.»²⁸

I flere av årsrapportene ser vi hvordan brukerperspektivet gjennomsyrrer hele fremstillingen og er ikke bare omtalt under kapittelet om brukerroretting. NAV publiserer en omfattende brukermelding som vedlegg til årsrapport: «*Hva har NAV lært av brukerne, og hva har vi gjort for å bedre brukeropplevelsene?*»

I spørreundersøkelsen i 2010 mente 78 prosent at lederforankring var viktig og mange svarte at problemstillinger rundt brukerroretting var tema på ledermøter (28 prosent svarte «ofte» og 69 prosent svarte «av og til»). Et flertall av virksomhetene svarte også at brukerroretting og brukermedvirkning var omtalt i interne styringsdokumenter som strategier og virksomhetsplaner. Det er som tidligere nevnt vanskelig å sammenligne resultatene av disse to undersøkelsene, men vi mener at årsrapportene dokumenterer at brukerroretting som tema og resultatene av de mange undersøkelsene og registreringene, blir tatt mer på alvor nå. Vi ser at mange virksomheter redegjør for både resultater og effekter av tiltakene utenom rapporteringen på fellesføringen.

I intervjuene kommer det også fram at flere virksomheter og også deres departementer mener at bedre brukerroretting lønner seg. Mange sier at sterkere brukerroretting gir økt effektivitet fordi en treffer bedre med tiltakene og bidrar til å se hvor arbeidsprosessene kan forenkles. Å løse samfunnsoppdraget på best mulig måte, trekkes også fram. Kunnskap om brukernes behov og situasjon er nødvendig for å løse oppdraget.

I 2010-undersøkelsen var det også et flertall (55 av 78) som mente at brukermedvirkning lønner seg, men de mente også at av økonomiske rammer til brukermedvirkningstiltak var en forutsetning for å få dette til.

Ikke alle og heller ikke flertallet av statlige virksomheter har klart å integrere ulike brukerrorettingstiltak og resultater av undersøkelser i virksomhetsstyringen gjennom f.eks. å ha det oppe som tema i etatsstyringsdialogen, men inntrykket er likevel at antallet av «de flinkeste i klassen» har økt. Vi vil hevde at erkjennelsen om verdien av å få tilbakemeldinger, styrke dialogen og involvere brukerne i utviklingen av virksomheten, er blitt sterkere.

4.1.6 Brukerrettingen som tema i etatsstyringen

Brukerretting og brukermedvirkning er et relativt viktig tema for og i virksomhetene, men hvor sentralt er det i etatsstyringen? Er det prioritert av departementene og hvordan kommer det til uttrykk?

Vårt inntrykk er at kjerneoppgavene, de politisk mest utfordrende saksområdene og effektivitet, er de viktigste temaene for departementene. I denne sammenhengen kan brukerroretting og digitalisering for brukerne tas opp. I intervjuene kommer det fram at departementene følger mer eller mindre med, men overlater innsatsen til virksomhetene. Får departementet informasjon om dårlige resultater av undersøkelser eller tegn på misnøye fra

²⁸ Assisterende direktør Birgitte Lange, UDI i Stat& Styring 3-2017

brukere og samarbeidsparter, tar de det opp i styringsdialogen, men ellers ikke. Et eksempel er at et departement som også har kontakt med virksomhetens brukere (viktige interessenter og samarbeidsparter innen næringen), sier at: «...vi ville fått beskjed hvis dette ikke var på stell».

Det er også tydelig at de mener brukerretting må integreres og ses i sammenheng med den helhetlige styringen og ikke behandles særskilt. Et eksempel er hentet fra utlendingsforvaltningen som i en periode (2008-2017) hadde en felles servicestrategi signert av de da fire departementene JD, UD, AD og BLD med sikte på å inspirere alle virksomhetene involvert i utlendingsforvaltningen til å arbeide mer brukerrettet. Ut fra erfaringene ønsker de ikke å fortsette denne ordningen og begrunner dette på følgende måte: «*Brukerorientering er viktig, men departementets eventuelle føringer på dette området bør ses i sammenheng med andre føringer gitt av departementet. Dersom det er behov for føringer på dette området bør det gis i tildelingsbrev eller tas opp i den ordinære styringsdialogen. Det er forventning til virksomhetene som har direkte kontakt med brukerne at de har en egen strategi også for denne delen av arbeidet, og at det er tett samarbeid mellom virksomhetene om dette.*» (jf. Servicestrategi for utlendingsforvaltningen 2013-2017 og vedtaksbrev av 20.04 2017 om å ikke forlenge servicestrategien fra JD).

Flere departementer pekte også på at brukerorientering nærmest er en forutsetning for å klare å nå de samfunnsmålene virksomhetene har, og at det er «vevd inn i sjansene for å nå målet». Noen har også pekt på at kunnskap og innsikt i brukernes oppfatning av tjenestene og ulike ordninger, gir grunnlag for politikkutviklingen.

NFDs underliggende virksomheters bruk av resultatkjede i årsrapporter, der et ledd er brukereffekter, viser også hvordan brukerretting er integrert i styringen.

Flere departementer pekte f.eks. på at de ikke etterspør effekter av brukerorientering eller graver mer i hvordan virksomhetene jobber med dette for å unngå å detaljstyre dem. Det er virksomhetene som er nærmest brukerne og som derfor må utforme hensiktsmessige tiltak.

På den annen side kan virksomhetene se behovet for å vri mål og spesielt styringsindikatorene i mer brukerrettet retning. F.eks. i stedet for å rapportere på antall vedtak, vil de heller fokusere på saksbehandlingstid.

Departementene vi intervjuet er i ulik grad opptatt av brukerretting, men et gjennomgående inntrykk er at de følger med på hva virksomheten gjør på dette feltet og får rapporter gjennom etatsstyringsdialogen, men blander seg i liten grad inn i hvilke brukerrettingstiltak som settes inn for å unngå detaljstyring.

4.2 Hvilke metoder og verktøy er tatt i bruk og til hva?

Resultatene fra gjennomgangen av årsrapportene og eksemplene gjengitt i vedlegg 1, viser at statlige virksomheter tar i bruk mange ulike typer tilnæringsmåter og metoder.

Kartleggingen fra 2010 viste også stor aktivitet blant virksomhetene og at metodene de brukte varierte mellom brukerundersøkelser (på topp), dialogmøter (ved behov), høringer, ulike bruker fora, og ulike former for brukertesting. En del registrerte også innkommende brukerhenvendelser og en del hadde tatt i bruk sosiale medier for å kommunisere med brukerne.

Innspill fra brukerne ble brukt til forbedringer av regelverket, utvikling av tjenester, service og interne rutiner. Brukermedvirkning ble benyttet i ulike faser av en prosess²⁹, men mest i utrednings-, evaluerings- og forbedringsfasen.

Riksrevisjonen var kritisk til det høye antallet brukerundersøkelser med uklart formål og lav utnyttelse for å utvikle tjenestene. I forvaltningsrevisjonen: «Brukerretting av offentlige tjenester» (Dok 3:3 2006-2007), pekte de på at virksomhetene burde ta i bruk et bredere spekter av virkemidler for å imøtekomme brukernes behov, og ha en større bredde i tiltaksporteføljen.

Difis konklusjon i 2010 var at *«selv om brukerundersøkelser fortsatt er på topp, benyttes en rekke andre tilnæringsmåter i tillegg og både intervjuene og svarene på spørreskjemaet viser at virksomhetene er opptatt av å tilpasse metodene til formålet»*.

Spørsmålet nå er om virksomhetene både varierer sin metodebruk mer, om metodene er bedre tilpasset formålet og om resultatene dermed brukes til forbedringsarbeid.

Vi vil hevde at virksomhetene anvender flere og mer varierte tilnæringsmåter og metoder for kartlegginger og ha dialog med brukerne. Vårt inntrykk er også, at metodene er bedre tilpasset formålet. Nedenfor drøfter vi noen gjennomgående trekk som vi mener viser dette. Vi vil imidlertid også peke på behov for å øke utbredelsen, kompetansen og utviklingen av egnede metoder.

4.2.1 Dreining mot mer målgruppeorienterte undersøkelser

Brukerundersøkelser er blitt brukt i mange år. Vårt inntrykk er imidlertid at slike undersøkelser nå er mer spesifikke i sitt formål og går til mer avgrensede differensierte brukergrupper. Tidligere ble det gjennomført større spørreundersøkelser blant et utvalg av alle virksomhetens brukere. Formålet var relativt generelt. Virksomheten ønsket ofte å måle tilfredshet og virksomhetens omdømme. Tilsvarende metode er automatisk tilbakemelding fra brukere som har vært i kontakt med et firma eller en tjenesteleverandør. Denne typen generelle undersøkelser gir få muligheter for å koble svarene til brukerens behov og situasjon. De kan gi indikasjon på forhold som bør studeres nærmere, men gir ofte for dårlig

²⁹ Faser: initiativfasen, utredningsfasen, beslutning/vedtaksfasen, iverksettingsfasen, driftsfasen, evalueringsfasen og fasen for forbedring/nytt tiltak

grunnlag til å identifisere hvilke tjenester misnøyen gjelder for å kunne sette inn adekvate tiltak.

Vi mener å se fra materialet fra årsrapportene, at brukerorienteringsinnsatsen nå er rettet inn mot prioriterte grupper og problemstillinger.

Brukerorienteringstiltak går dermed ikke bare til den store hop av brukere, men blir mer individorientert og direkte rettet mot brukernes behov og det som er viktig for brukeren. Brukerdelen av den store innbyggerundersøkelsen som gjennomføres av Difi, kan nok for mange også erstatte det behovet virksomheten har for å få målt innbyggernes og brukernes tilfredshet over tid og sammenlignet med andre.

Verdien for virksomheten blir større med mer målgruppeorienterte tiltak fordi brukerens synspunkter kan kobles mer direkte til både hans eller hennes situasjon, type tjeneste og sider ved denne. Skal virksomheten kunne sette inn adekvate tiltak er det nødvendig å vite hva som er problemet, for hvem, hvorfor og hvor.

4.2.2 Involvering og medvirkning blitt viktigere?

Når det gjelder trendene beskrevet i dette notatet (kap.3.4), ser vi at utviklingen går i retning mot å involvere brukerne og å legge til rette for medvirkning fra brukerne i utviklingen og prioriteringen av tjenester og andre offentlige oppgaver.

I 2010-undersøkelsen så vi at mange virksomheter hadde etablert ulike typer brukerfora. 51 prosent hadde brukt behovs- eller tidsavgrensede brukerfora (40 av 78) og 44 prosent hadde permanente brukerfora (34 av 78). De permanente brukerfora er ofte nedfelt i regelverket bl.a. innen helse- og omsorgssektoren. Tidsavgrensede brukerfora var ofte knyttet til utrednings- og utviklingsarbeid. Vi har ikke sammenlignbare tall, men årsrapportene viser at mange virksomheter organiserer og involverer grupper av brukere av ulike tjenester eller som berørt av oppgaver virksomhetene har ansvar for. I tjenstedesign som vi ser 19 eksempler på i vårt materiale, er også dialog med brukerne underveis helt sentralt. Det er også helt naturlig å ha ulike former for brukerdiallog i tilknytning til faglig arbeid og utvikling, og kan sånn sett være vanskelig å tallfeste. Vi tror dette er nokså innarbeidet i forvaltningen generelt. Høringsmøter med brukergrupper er også eksempel på dette.

Tiltak for å styrke bruker- og pårørendeinvolveringen i fylkesmannens tilsynsaktivitet på helse- og omsorgsområdet, er spesielt interessant. Flere embeter rapporterer om at de nå har med bruker-/pårørenderepresentanter som fagrevisorer i tilsynsteam i gjennomføringen av tilsyn. De skal også innhente informasjon og erfaringer fra ungdommer i alderen 16-25 år i forbindelse med gjennomføring av tilsyn med sosiale tjenester i NAV. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag beskriver erfaringene med samarbeidet med Forandringsfabrikken at «*Kunnskap og erfaringer fra barn og unge synliggjør og underbygger behovet for barns medvirkning, og for samordning og samarbeid mellom tjenester og institusjoner. Kunnskapen benyttes i vår veiledning og tilsyn med kommunene.*»

Flere virksomheter med tilsynsoppgaver involverer relevante brukere i utøvelsen og utviklingen av tilsynsmetodikken. Hensikten er bl.a. å styrke tilsynets forebyggende effekt.

De må da ha kunnskap om hvordan brukerne og berørte av tjenesten opplever ulike sider ved denne, slik at tilsynet kan bidra til forbedring der det er behov.

Involvering av og medvirkning fra brukerne er en mer ressurskrevende metode for både virksomheten og de som involveres enn metoder der bruker er mer passiv f.eks. spørreskjemaundersøkelse. Fylkesmannen i Aust og Vest Agder anslår merforbruk i tid til 25 prosent når bruker er med i teamet ved et omfattende tilsyn med rusomsorgen og dobbelt så mye tid enn på en gjennomsnittlig systemrevisjon på et tilsyn med tjenestetilsynet for barn som involverte mange samarbeidsparter. Men konkluderer med at «...*begge tilsynene har gitt oss svært verdifulle erfaringer og utbytte står i forhold til ressursinnsatsen.*»

Flere andre sektorer har også ulike tiltak for å involvere viktige målgrupper. Medietilsynet har f.eks. et eget barne- og ungdomspanel om temaer som aldersgrenser, dataspill, sosiale medier, nettmobbing. Dette skal utvikles videre. Riksteateret bygger også sitt repertoar på grunnlag av innspill fra brukere i ulike dialogfora bl.a. Norsk Kulturhusnettverk (NKN) og deres arrangørnettverk for å sikre at publikum får kulturopplevelser av høy kvalitet uansett hvor i landet de bor.

Et eksempel på at en virksomhet (sektor) bruker en annens nettverk er Husbanken og deres overordnede avdeling i departementet (BOBY i KMD). I utviklingen av Stortingsmeldingen «Bolig for velferd» brukte de «batteriet» definert av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) som ga viktige innspill. «Batteriet» er en samling av 12-15 brukerorganisasjoner og organisert av Kirkens bymisjon.

De mange ulike eksemplene på brukerinvolvering som kommer fram i årsrapportene, mener vi viser at statlige virksomheter er blitt mer bevisste på å trekke brukerne inn i utviklingsarbeidet.

4.2.3 Behov for mer brukerinvolvering i digitaliseringsarbeidet

I gjennomgangen av årsrapportene, ser vi at grunnlaget for konkrete vurderinger av hvorvidt virksomhetene har involvert brukerne i planlegging eller utvikling av IKT-løsninger eller ikke, er for svakt. I denne gjennomgangen fant vi først og fremst beskrivelser av digitaliseringstiltak som hadde resultert i ulike typer forbedringer enten for brukeren eller for virksomheten selv. For å få en bedre forståelse av hvorvidt virksomhetene hadde involvert brukerne i utvikling av digitale løsninger, er det nødvendig å supplere data.

Selv om formålet med digitalisering gjerne er å gjøre det enklere og bedre for brukeren, er digitaliseringen i seg selv naturlig nok ingen garanti for at løsningen blir nyttig og brukerrettet. Materialet viser imidlertid at det foregår mye på digitaliseringsområdet og at resultatene som beskrives kan tyde på at mange også lykkes. Men IT i praksis-rapporten og Digitaliseringsråds erfaringsrapport (begge er fra 2017), peker i retning av at brukerinvolvering i planlegging og utvikling av digitale tjenester kan forbedres.

Blant 199 anbefalinger gitt til 26 prosjekter fra Digitaliseringsrådet siden oppstarten i 2016, har rådene oftest dreid seg om hvorvidt virksomhetene har en forståelse av hvem som er brukerne, hvilke behov de har, om de har formulert konkrete mål og om den nye løsningen

bidrar til å oppfylle målene³⁰. I digitaliseringsrådets Erfaringsrapport 2017, peker de også på at brukerinvolvering bør være sentralt både i planlegging/utredning og utvikling av digitale løsninger og at f.eks. tjenstedesign kan være en metode for å få en oversikt over brukernes atferd og behov i hele tjenesteforløpet.

I undersøkelsen IT i praksis 2017 slår de fast at brukerorientering og brukerinvolvering i utviklingen av IT-tjenester, er en av de viktigste driverne for å få fart på digitaliseringen av offentlige tjenester og oppgaver. I vurderingen av status for digitaliseringen i statlig sektor viser undersøkelsen at det har skjedd en utvikling i positiv retning ved at stadig flere virksomheter klatrer oppover i tjenestetrappen for digital modenhet og at flere forlater det første trappetrinnet generell tjeneste som i omfatter enklere digitale tjenester (f.eks. kart, søketjenester, PDF-skjema).

Selv om utviklingen går i riktig retning, fant de også at innbyggernes tilfredshet med offentlige digitale tjenester stagnerer. Dette forklares med at forventningene til gode digitale løsninger stiger i takt med økt bruk, at det utvikles mange gode digitale tjenester i «det private» som det sammenlignes med, og at forvaltningen ikke klarer å holde den samme takten som dem. En av nøklene som fremheves for å få til det, er økt brukerorientering og brukerinvolvering.

Svært mange virksomhetsledere i offentlige virksomheter mener også at brukeropplevelse er et spesielt viktig tema i tilknytning til innovasjonsarbeid. (IT i praksis 2017:107).

Undersøkelsen viser også at 87 prosent av de IT-lederne i stat og kommune som svarte på undersøkelsen, i høy eller noen grad var enige i påstanden om at «*Tjenester utvikles med utgangspunkt i hva som skaper gevinster for innbyggere og næringsliv*» (IT i praksis 2017:46).

Det var imidlertid ikke like mange av dem som faktisk hadde spurt eller involvert brukerne i tjenesteutviklingen. 50 prosent svarte at de i høy/noen grad måler brukertilfredshet systematisk. Tilsvarende var det 48 prosent som svarte at de involverer innbyggere/brukere, 54 prosent som måler bruken av digitale løsninger og 54 prosent som markedsfører digitale løsninger.

I rapporten slås de fast at «*IT i praksis viser at selv om offentlige virksomheter mener de tar utgangspunkt i brukernes behov, er det fortsatt et mindretall som legger vesentlig innsats ned i å kartlegge brukernes behov og erfaringer. I tillegg er det få tegn til forbedring fra i fjor. Det er en svak nedgang i andel virksomheter som i høy/noen grad involverer innbyggere i forbindelse med utviklingen av digitale løsninger og tjenestetilbud. Det samme gjelder systematisk måling av brukertilfredshet*» (IT i praksis 2017:46ff).

Årets fellesføring er et virkemiddel for å styrke innsatsen for digitalt førstevalg omtalt i Digital agenda for Norge. IKT for enklere hverdag og økt produktivitet³¹. I rundskrivet³² heter det: «*Reell digitalisering krever at hele verdikjeden som saksbehandlingen omfatter, fra en sak*

³⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT ved Digitaliseringsrådet. Erfaringsrapport 2017. Gordiske knuter i digitaliseringsprosjekter – hvordan kan vi løse dem?

³¹ Meld. St. 27 (2015-2016)

³² Fellesføringer i tildelingsbrevene for 2017 - regjeringen.no

starter til vedtak er fattet, gjennomgås for å vurdere hvordan digitalisering kan effektivisere saksbehandlingen og gjøre tjenestene mer brukervennlige». Og videre: «...for det andre har digitalisering av forvaltningen et betydelig innsparingspotensial slik at ressurser kan frigjøres og omdisponeres».

En gjennomgående anbefaling fra studiene nevnt over er at å kartlegge brukerbehov og -atferd og styrke brukerinvolvering kan føre til at flere virksomheter utvikler effektive, treffsikre og brukerrettede digitale tjenester. Vi mener at det også kan være behov for å kartlegge utbredelsen av og tilnæringsmåter for brukerinvolvering i utvikling av digitale tjenester i statsforvaltningen nærmere, for å utvikle og spre egnete metoder.

4.2.4 Utnyttet resultatene bedre nå enn før?

I Difis rapport fra 2010, er en overskrift: «*Mange tiltak, men fører det til forbedringer?*»

Kartleggingen den gang konkluderte med at innsatsen fra statlige virksomheter for å igangsette og gjennomføre ulike former for brukerrettingstiltak, var rimelig stor. Vi mente at det kunne være en tendens til å være mer opptatt av om undersøkelsen var gjennomført eller om dialogkanalen var på plass, enn å etterspørre hva dette gav av resultater og forbedringer. Vi pekte også på at en fellesføring med krav om å gjennomføre brukerundersøkelser (slik det var i 2010) kunne føre til dette.

I rapporten ble det også vist til Riksrevisjonens konklusjon fra 2007 at brukerundersøkelsene ikke blir utnyttet i tilstrekkelig grad som verktøy i styringen og utviklingen av virksomhetenes tjenester. Et stort flertall (78 prosent) av de statlige virksomhetene hadde da gjennomført én eller flere brukerundersøkelser i løpet av de fem siste årene, men kun 12 av disse 118 virksomhetene oppga at de i stor grad har brukt brukerundersøkelsene til å utvikle virksomhetens tjenester.

I Difis undersøkelse fra 2010 svarte de statlige virksomhetene at de utnyttet ulike former for brukerrettingstiltak til forbedringsarbeid. Resultatene av brukerundersøkelser ble benyttet til å forbedre virksomhetens service (51 av 73 virksomheter), tjenester (48 av 73) og til dels interne rutiner (36 av 73). Av de som arrangerte dialogmøter eller hadde brukerråd, brukerutvalg eller brukerpanel, sa omtrent halvparten at innspill fra brukerne ble benyttet til å forbedre tjenestene og service. Det var også relativt få som ikke sammenstilte og utnyttet opplysningene fra registrering av brukershenvendelser, til forbedringsarbeid.

Difis konklusjon i 2010 var derfor at disse resultatene var en god indikasjon på at virksomhetene var blitt bedre til å utnytte tilbakemeldinger fra brukerne. Men at det fremdeles var mange som ikke kunne si at innspillene ble brukt i forbedringsarbeidet.

Ut fra årsrapportene ser vi at over halvparten (ca.100) beskriver hvordan de har brukt resultatene av ulike undersøkelser og innspill i dialoger med brukerne. Dette gjelder alt fra enkle forbedringer til større endringer. Gjennom intervjuene og den grundigere kartleggingen av 18 virksomheter har vi fått mange eksempler på at de bruker resultatene og at dette er viktig grunnlag for forbedringsarbeidet.

Vi mener at det er mye som kan tyde på at virksomhetene (ikke alle, men mange) utnytter resultatene fra brukerrettingstiltakene til forbedring og utvikling av tjenester,

oppgaveutførelse og virksomheten som sådan. Innholdet i årsrapportene, spesielt virksomhetenes beskrivelse av effekter, understøtter denne oppfatningen.

4.2.5 Behov for å utvikle metodene

Vi har også observert at flere beskriver i årsrapportertene om utvikling av metoder.

Fylkesmannen i Aust-Agder sier f.eks. at «...vårt embete har gjort et pionerarbeid i å utvikle metodikk for å inkludere brukerrepresentanter i tilsynsteamene ved systemrevisjoner». Dette er da en metodikk som skal kunne anvendes av flere og muligens videreutvikles.

I NAV både på fylkesnivå og ved NAV-kontorer, prøves det også ut ulike modeller for medvirkning av unge i utvikling av NAVs tjenester. Medietilsynet har et eget barne- og ungdomspanel om temaer som aldersgrenser, dataspill, sosiale medier, nettmobbing. De sier at dette skal utvikles videre.

Husbanken hadde i intervjuet interessante betraktninger om behovet for å videreutvikle brukerorienteringsmetodene for å bedre identifisere og konkretisere behovene og forstå brukerne i den konteksten de er.

Noen statlige virksomheter bl.a. Husbanken har kommunen som viktig «bruker» og samarbeidspart. Virksomhetens virkemidler og tiltak skal føre til forbedring for et individ eller gruppe, men kommunen har ansvaret for tiltaket. Den statlige virksomheten har behov for å teste ut om tiltaket gir forventede resultater, om det må suppleres, endres, erstattes eller kuttes. Effekter av tiltaket for brukerne, er viktig for å bedømme tiltaket. Et spørsmål er da om den statlige etaten «overtar» et ansvar som kommunen har fordi en inkluderer sluttbrukeren. Hvor langt skal de regne med at effektkjeden går? Men hva er så konsekvensen av å ikke inkludere sluttbrukeren gjennom hele tjenestekjeden?

Brukerretting kan innebære noen komplekse problemstillinger der en ser til metodesiden for å finne løsninger. Vi tror det vil være et kontinuerlig arbeid med å dele erfaringer og utvikle relevante metoder.

4.3 Hvordan kan KMD nyttiggjøre seg erfaringer fra fellesføringen?

Regjeringens fellesføringer er å betrakte som en instruks som går til alle statlige virksomheter og er et sterkt styringsvirkemiddel. Fellesføringen for 2016 hadde som hensikt å få alle statlige virksomheter til å styrke sin brukerorientering og dialog med brukerne. Om dette har gitt resultater eller om statlige virksomheter ville ha hatt innsats på dette området uavhengig av fellesføringen, er et viktig spørsmål. Det er også spørsmål om utformingen av fellesføringen har hatt den ønskete virkningen. Den må bidra til resultater, sikre at virksomheten følger opp kravene, blir motivert og ser nytten av dette i sitt utviklingsarbeid og ikke generere unødvendige administrative byrder. En kan risikere å «slå opp åpne dører» eller møte liten forståelse for behovet.

Gjennomgangen av årsrapportene viser at det er relativt stort spenn mellom virksomhetenes tilnærming til brukerorientering. I noen virksomheter er brukerorientering naturlig integrert i

svært mye av både styring, ledelse og oppgaveløsning, mens i andre virksomheter er de mindre opptatt av dette og trenger både mer ressurser, kompetanse eller dytt for å sikre at tjenester, myndighetsutøvelse og oppgaveløsning gjøres på en effektiv måte både for brukerne og dem selv.

Virksomhetenes størrelse, ressurser, kompetanse, oppgavetyper og samfunnsoppdrag generelt vil også være styrende for hvordan fellesføringen løses. Vi fant imidlertid eksempler på at virksomheter som kanskje ikke hadde beste forutsetninger for å svare på fellesføringen, likevel gjorde det på en måte som passet godt med både deres samfunnsoppdrag og ressurser.

4.3.1 Har fellesføringen for 2016 hatt noen virkning?

I gjennomgangen av årsrapportene fant vi som vist i vedlegg 1 at 67 av årsrapportene inneholder referanse til fellesføringen for 2016, og like mange omtaler ulike brukerorienteringsmetoder uavhengig av referansen til fellesføringen.

32 av virksomhetene referer kun til fellesføringen. Av dette kunne en konkludere med at disse har satt i gang brukerrettingstiltak som en direkte følge av fellesføringen. Metoden med å legge innholdet i årsrapportene til grunn for denne undersøkelsen, gir imidlertid et alt for usikkert resultat. Av konteksten rundt beskrivelsen av tiltakene og ut fra enkelte intervjuer, kan vi imidlertid si at for en god del virksomheter har fellesføringen gitt en nødvendig dytt og ser at de ikke ville satt i gang tiltakene i 2016 uten denne instruksjonen.

Henvendelsene som kom til Difi i 2016, om hvordan virksomhetene kunne gjennomføre fellesføringens pålegg, gir også grunn til å tro at den har hatt en virkning, spesielt for små virksomheter med liten erfaring eller kompetanse på dette området.

Gjennom intervjuene med flere virksomheter, har vi fått forsterket inntrykket av at fellesføringen har hatt en effekt. Selv virksomheter med høy bevissthet om brukerretting og stort omfang av tiltak, mener at kravet førte til at brukerundersøkelser og andre tiltak ble prioritert.

4.3.2 Hva med utforming av fellesføringene?

Utformingen av fellesføringen gir et inntrykk av å være mer opptatt av virkemidlene enn resultatene. Virksomhetene skal kartlegge «*hvordan brukere opplever virksomheten*» og de skal «*ha gode systemer for brukerundersøkelser og brukerdiallog*». Den har imidlertid et ledd som sier: «... På bakgrunn av kartleggingen skal <virksomheten> vurdere og eventuelt ta initiativ til tiltak som kan forbedre tjenestene», men her er det tatt flere forbehold (vurdere, eventuelt). Alternativt kunne en gått rett på kravet om å rapportere på resultater og effekter av brukerrettingsinitiativene.

En konsekvens kunne bli at virksomhetene oppfattet dette som et krav om å gjøre omdømme- eller brukerundersøkelser, uten å vurdere hvilke kilder og kanaler de allerede har og som kan egne seg for å systematisere kunnskap og innsikt om ulike brukeres behov og situasjon, og om hvilke metoder som var best egnet ut fra formålet.

Noen virksomheter har oppfattet fellesføringen som kun å gjennomføre brukerundersøkelser, mens andre har vurdert virksomhetens status når det gjelder brukerretting, fått oversikt over hva som gjøres i hele virksomheten og satt inn tiltak der det var behov. Fellesføringen førte dermed til både en opprydding og bevisstgjøring.

Departementene mente at fellesføringen for 2016 var såpass rund at den kunne brukes overfor deres underliggende virksomheter.

I departementene var imidlertid vurderingene om nytten av fellesføringer som generelt virkemiddel, noe variert. Inntrykket hos noen var at det kan ha en nytteverdi når det er et stort behov for å løfte fram et viktig område eller nødvendig satsning, men at antall fellesføringer må begrenses. Eksempel på slike nødvendige behov var f.eks. å tilrettelegge for at IKT-plattformer i forvaltningen ikke lages som separate systemer som ikke kommuniserer med hverandre eller innenfor sårbare områder der det er viktig å ta felles grep.

En innvending var at det må kommuniseres et større handlingsrom for hvordan fellesføringer løses og ses i sammenheng med virksomhetenes egenart og størrelse. I enkelte virksomheter kan fellesføringer bli kunstig fordi det allerede er integrert i alt de gjør. Et mer konkret forslag var å gjøre risikovurderinger av hvor brukerfokuset er svakt eller umodent og styre underliggende virksomheter på bakgrunn av det.

En annen problemstilling som kom opp, var at det gjerne er behov for å fortsette å jobbe med temaet fra fellesføringen i påfølgende år, men at faren er at lufta går ut av ballongen når neste års tildelingsbrev kommer med helt andre temaer. Spørsmålet er hvordan en skal sikre at innsatsen ikke stopper opp? Det er flere tverrgående innsatsområder som skal være prioritert i lang tid framover f.eks. brukerretting og digitalisering. Et forslag var å legge denne type føringer som egentlig handler om måten man arbeider på, inn i instruksene. Men et annet departement pekte på at instruksene ikke egner seg for dette, fordi det blir på et for detaljert nivå.

Vi mener at innspillene reiser flere interessante problemstillinger som også kan bidra til at fellesføringer i større grad «målrettes» og at etterspørselen av effekter kan tydeliggjøres.

5 Våre anbefalinger

Vi mener at resultatene av denne gjennomgangen viser at statlige virksomheter har større bevissthet om og forståelse av nytten av å innhente brukernes synspunkter og å involvere brukerne i utvikling og gjennomføring av tjenester og andre oppgaver. Dette er en positiv utvikling i tråd med regjeringens politikk uttrykt i fellesføringen for 2016.

Det er nå viktig at forvaltningspolitikken, departementene og ledelsen i de enkelte virksomhetene støtter opp om denne utviklingen. Vi mener også at det er noen tiltak som kan bidra til dette.

5.1 Koblingen brukerretting, effektivisering og samordning

Kunnskapen om sammenhengen mellom brukerretting og effektivisering er for liten. Brukerretting innebærer bl.a. innhenting av brukernes synspunkter, brukerdiallog, involvering og medvirkning. Dette krever ressurser og tar tid for både virksomhetene selv og de involverte. Det vil si at brukerretting har en kostnadsside, noe Fylkesmannen i Aust og Vest Agder tallfestet i sin årsrapport. Men som de og andre har understreket er nytten ofte større enn kostnadene, dvs. økt formålseffektiviteten. Bedre brukerretting gir et sikrere grunnlag for å oppfylle samfunnsoppdraget. Virkemidler og tiltak kan testes mot brukernes behov og den kontekst de lever i. Muligheten for å treffe med tiltakene er bedre. Det gir også et grunnlag for å forenkle arbeidsprosesser og kutte ledd som ikke øker merverdien for brukerne som er både innbyggere, bedrifter, frivillige organisasjoner, kommuner og andre statlige virksomheter og innspill til regelverksutvikling og politikikutvikling.

Vi bør også ha mer kunnskap om hvilke tilnæringsmåter og metoder som er best egnet for ulike typer virksomheter og formål. Tilnæringsmåtene og metodene kan gi ulike utslag på resultatene og være mer eller mindre kostnads- og formålseffektive.

Vi kan få mer og bedre kunnskap ved å:

- initiere forskning og evalueringer for å få vurdert eventuelle sammenhenger mellom på den ene siden brukerretting, medvirkning og involvering og på den andre siden effektivisering.
- bruke piloter og eksperimenter for å utvikle egnete metoder. Vi bør spesielt få utviklet metoder på kompliserte områder der flere virksomheter ofte på tvers av forvaltningsnivåene, må samarbeide for å få brukertilpassete løsninger. Digitaliseringsprosjekter kan være kompliserte og et råd fra Digitaliseringsrådet er å *«la felles brukere være utgangspunktet for samarbeidet: Gjennom å avdekke brukernes behov og tenke helhetlige tjenestekjeder på tvers av virksomheter og sektorer blir det tydeligere hvorfor samarbeid er nødvendig. Et klart definert behov er det beste utgangspunktet for samarbeid»*. For å oppslutning om dette tror vi det er behov for å få videreutviklet metoder som tar hensyn til ansvars- og myndighetsfordeling i offentlig sektor. Metoder som brukerreiser og tjenestedesign kan videreutvikles, men det kan også være andre egnete tilnæringsmåter.

5.2 Departementene bør sørge for å løfte de som trenger det

Vi ser at det stort sprik mellom de avanserte virksomhetene og virksomheter med mindre erfaring, liten kompetanse og begrensede ressurser. Den siste veilederen om brukerrosettning og brukermødvirkning er fra 2009 og en veiledning er heller ikke nok. Difi har materiale og forslag til bruk av ulike metoder på sine hjemmesider, men det er heller ikke tilstrekkelig for å få virksomheter med liten erfaring til å prøve ut egnete metoder. Brukerrettning handler også om forståelse og innsikt i nytten av brukerrosettning. Vi må derfor

- få økt kompetansen og formidlet informasjon om aktuelle metoder til ulike formål og om hvilke effekter det kan skape
- departementene bør ha spesiell oppmerksomhet på de virksomhetene som har lite av systematisk arbeid med brukerrosettning i etatsstyringsdialogen. Identifisere deres utfordringer og bidra med råd, støtte og tiltak.

5.3 Hvordan kan fellesføringer fungere etter hensikten?

En fellesføring er et virkemiddel for regjeringen å styrke innsatsen på en tverrgående utfordring i hele statsforvaltningen. Som vi har vist i denne rapporten mener vi at fellesføringen om brukerrosettning har hatt en effekt.

Av rådene vi har fått fra departementene og virksomhetene når det gjelder fellesføringer vil vi spesielt trekke fram:

- Fellesføringer må være relevante. De må rette seg mot et tema som de fleste departementene og deres underliggende virksomheter erkjenner innebærer et problem eller utfordring
- Innretningen og kravene til innsatsen må være utformet slik at det er mulig å tilpasse fellesføringen til de ulike virksomhetene. Den må heller ikke gå tvers av og bryte med andre krav f.eks. digitalisering og effektivisering
- Kravene bør ikke være i form av aktiviteter eller bruk av spesielle virkemidler, men heller rette seg mot krav til resultater og effekter. Virksomhetene må da selv komme fram til hvilke tiltak som egnest seg for å få resultater.
- Vi må finne en løsning på problemet at ny fellesføring tar oppmerksomheten bort fra problemet som fjorårets fellesføring rettet seg mot. Endring tar flere år og en må sikre at det som ble initiert og løftet opp ett år, utvikles og styrkes videre.

Vedlegg: Funn fra årsrapporter 2016

Virksomhetene skulle rapportere i årsrapporten for 2016 om resultatet av kartleggingen blant brukerne og eventuelt beskrive hvilke tiltak som planlegges eller allerede er iverksatt. I dette kapittelet presenteres funn fra gjennomgangen av årsrapportene og intervjuene.

1 Kjennetegn ved virksomhetene

Vi har gått gjennom 171 årsrapporter og tabellen nedenfor viser fordeling på departement.

Tabell 1: Oversikt over antall virksomheter per departement

Departementer	Antall årsrapporter fra virksomheter
ASD	9
BLD	8
FD	4
FIN	5
HOD	8
JD	19
KD	37
KLD	4
KMD	29
KUD	16
LMD	4
NFD	15
OED	2
SD	8
SMK	1
UD	2
Totalsum	171

1.1.1 Tilknytningsform og oppgavetyper

128 av årsrapportene kommer fra ordinære forvaltningsorganer hvorav 62 kategoriseres som direktorater i forvaltningsdatabasen³³. 40 er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. De fleste av disse ligger under KD og er høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner. Tre er forvaltningsbedrifter.

³³ <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/oppgave>. I NSDs oversikt er det 149 virksomheter som regnes som ordinære forvaltningsorganer, 47 er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og 5 er forvaltningsbedrifter (inkl. Kartverket (som nå er endret) og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleum).

En antagelse er at brukerrettingstiltak kan være noe forskjellig avhengig av virksomhetens samfunnsoppdrag og oppgavetyper. Nedenfor viser vi derfor fordelingen av virksomhetene etter departement og noen kategorier av hovedoppgaver³⁴:

- Annen myndighetsutøving
- Domstol, konflikt, klage, interesseavveining
- Forretningsmessig orienterte oppgaver
- Generell offentlig tjenesteyting
- Tilsyn/regulering/kontroll

Mange statlige virksomheter har en blanding av oppgavetyper. Noen har ansvaret for å yte tjenester til befolkningen og næringslivet, men har også myndighetsoppgaver f.eks. forvaltning av tilskudd eller kontroll med etterlevelsen av regelverket (tilsyn).

Ordinære forvaltningsorganer f.eks. direktoratene eller fylkesmennene er både fagorganer som skal gi innspill til politikk og på se at politikken blir iverksatt ved bruk av ulike virkemidler som kan være tilsyn og kontroll, reguleringer, klagebehandling og annen myndighetsutøving.

En detaljert analyse av resultatene etter alle ulike hoved- og bioppgaver er lite hensiktsmessig ut fra formålet med denne kartleggingen, så vi har valgt å konsentrere å ta utgangspunkt i hovedoppgaven de er oppført med i NSDs oversikt over oppgavetyper.

Tabell 2: Virksomhetenes hovedoppgaver

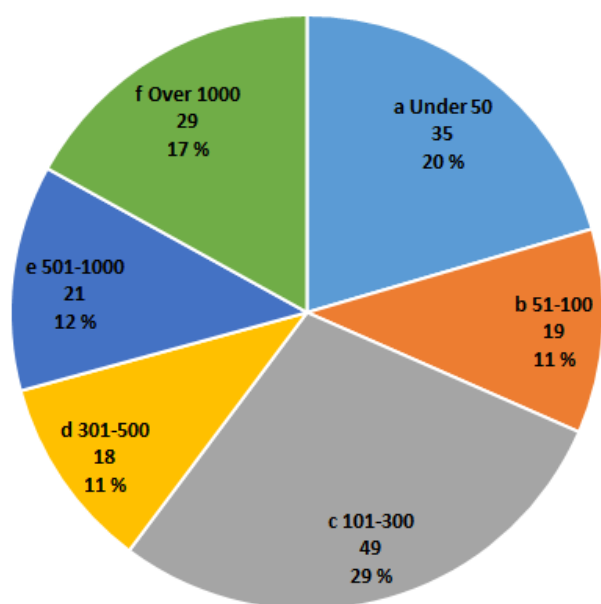
Antall virksomheter etter type hovedoppgave						
Departementer	Annen myndighetsutøving	Domstol, konflikt, klage, interesseavveining	Forretningsmessig orienterte oppgaver	Generell offentlig tjenesteyting	Tilsyn/regulering/kontroll	Totalt
ASD	1	3		3	2	9
BLD	1	3		1	3	8
FD	1		1	1	1	4
FIN	3			1	1	5
HOD	1	3		2	2	8
JD	4	9		4	2	19
KD	2			33	2	37
KLD	3			1		4
KMD	18	1	1	7	2	29
KUD	4			9	3	16
LMD	1			2	1	4
NFD	3	1	1	5	5	15
OED	1				1	2
SD	2			2	4	8
SMK				1		1
UD	1			1		2
Totalsum	46	20	3	73	29	171

³⁴ Kilden til oversikten over oppgavetyperne er hentet fra NSDs forvaltningsdatabase og tallene er fra 2009. Se nærmere omtale av våre forbehold om dataenes kvalitet i avsnitt 2.1.1.

1.2 Virksomhetsstørrelse/antall ansatte

Størrelsen på statlige virksomheter varier. Dette er vist i tabellen 3r og figur 4. 12 av de største er underlagt KD og er universitet og høyskoler, samt Utdanningsdirektoratet. 4 er underlagt JD (Politiet, Kriminalomsorgen, Domstolsetaten og UDI). Under FIN er det tre store (Skatteetaten, SSB og Tolldirektoratet.), mens SD har Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen. Vi gjør oppmerksom på at med *virksomhet mener vi de enheter som omfattes av en årsrapport* f.eks. at alle domstolene omfattes av Domstolsadministrasjonens årsrapport.

Figur 4: Virksomhetene etter antall ansatte i størrelseskategorier



Tabell 3: Størrelse på virksomhetene etter departement etter antall ansatte

Antall ansatte	Departementer																Totalt
	ASD	BLD	FD	FIN	HOD	JD	KD	KLD	KMD	KUD	LMD	NFD	OED	SD	SMK	UD	
a Under 50	3	4			1	7	2	1	4		5	5		2		1	35
b 51-100	1	1			1	2	3		2		6	1		1	1		19
c 101-300	2	2	1	1	3	4	6	2	16	1	2	5	1	2		1	49
d 310-500	1			1	1	1	6		3	1	2	2					18
e 501-1000	1		2			1	8	1	4	1		2	1				21
f Over 1000	1	1	1	3	2	4	12			1	1			3			29
Totalsum	9	8	4	5	8	19	37	4	29	4	16	15	2	8	1	2	171

Tall for størrelsen på virksomhetene er hentet fra i hovedsak fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, 4. kvartal 2016 (antall arbeidsforhold) og supplert med data fra antall ansatte slik virksomhetene har rapportert i årsrapportene for 2016.

2 Hvordan har de svart på fellesføringen?

Fellesføringen (jfr.1.1) skal gjengis i tildelingsbrevene og den er tatt inn ordrett eller noe tilpasset i tildelingsbrevet til de aller fleste virksomhetene. Vi har kun funnet 7 tildelingsbrev der dette ikke er med.

Blant de 171 årsrapportene som er gjennomgått, er det ikke alle som nevner ordet «fellesføring», men de aller fleste beskriver ulike former for tiltak for å kartlegge hvordan brukere opplever virksomheten, forbedre brukerdialogen og å utvikle digitale tjenester for brukerne. Vi har registrert at det kun i 12 årsrapporter enten ikke er «spor av brukerretting» eller har en forklaring på at de av ulike grunner ikke har gjennomført brukerundersøkelser eller andre tiltak 2016. Der det har vært vanskelig å se spor av brukerretting er

- blant justis- og rettsinstanser som: Arbeidsretten, Generaladvokaten, Høyesterett, Spesialenheten for politisaker, Sysselmannen på Svalbard, Regjeringsadvokaten og Tilsynsrådet for advokater.
- virksomheter knyttet til Den norske kirke som er under omstilling: Opplysningsvesenets fond og Det praktisk-teologiske seminar.
- Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten som sier at de ikke har klart å prioritere dette i 2016 på grunn av omstilling
- Forsvarsbygg mangler beskrivelser av eventuelle tiltak rettet mot innbyggerne, men jobber med lean internt. Nasjonal sikkerhetsmyndighet er opptatt av sikkerhet for brukerne, men har ikke omtalt spesielle brukerrettingstiltak.

2.1 Tiltaket som konsekvens av fellesføringen?

Fellesføringen for 2016 er en instruks om å styrke innsatsen for å kartlegge hvordan brukere opplever virksomheten og forbedre brukerdialogen. Et sentralt spørsmål er om de tiltakene og systemene som virksomhetene rapporterer om, var i gang eller ville blitt satt i gang uavhengig av pålegget i fellesføringen.

Med grunnlag i årsrapportene har vi forsøkt å finne ulike innganger for å svare på dette. For det første har vi undersøkt om fellesføringen er nevnt og referert til direkte. For det andre har vi registrert om årsrapporten inneholder informasjon om jevnlig kartlegginger, systemer for brukerdialog og involvering av brukerne og kontinuerlig forbedring. For det tredje har vi i intervjuene spurt om tiltakene er en konsekvens av fellesføringen eller om de ville gjennomført dette uansett.

Tabell 4: Brukerrettingstiltak som konsekvens av fellesføringen og/eller gjøres jevnlig?

Departementer	Alle årsrapporter	Tiltaket som konsekvens av fellesføringen	Gjøres jevnlig/ kontinuerlig forbedring
ASD	9	7	4
BLD	8	5	1
FD	4	2	3
FIN	5	4	2
HOD	8	7	3
JD	19	10	5
KD	37	8	21
KLD	4	1	2
KMD	29	11	8
KUD	16	4	4
LMD	4	1	1
NFD	15	1	5
OED	2	1	
SD	8	3	5
SMK	1	1	1
UD	2	1	1
Totalsum	171	67	66

Tabellen ovenfor viser at 67 av årsrapportene inneholder referanse til fellesføringen for 2016, men like mange (66) rapporterer om kontinuerlige tiltak dvs. jevnlig brukerundersøkelser og- tester, systemer for registrering av henvendelser eller integrerte systemer for kontinuerlig forbedringsarbeid. 32 av virksomhetene referer både til fellesføringen og rapporterer om ulike brukerrettingstiltak som de har holdt på med i flere år eller som er en integrert del av virksomheten. 32 av virksomhetene referer kun til fellesføringen.

2.2 Effekter av brukerorienteringen

Gjennomgangen av årsrapporten viste at det i mange tilfeller var vanskelig å skille mellom effekter av brukerorienteringen som følge av fellesføringen, effekter av brukerorientering generelt og effekter generelt. Som det går fram av metodekapittelet, har vi tatt for oss 18 utvalgte virksomheters årsrapporter og søkt spesielt på effekter som kan spores til ulike former for brukerrettingsarbeid. Tabellen under (*Tabell 5*), viser en grov oversikt over effekter og resultater som vi fant.

Effektene vi fant var i hovedsak på to ulike «nivåer» i effektkjeden. Vi registrerte både planer om forbedringstiltak som følge av resultat fra et brukerrettingstiltak og helt konkrete effekter for både brukerne og virksomheten selv.

I neste kapittel om utbredelse av ulike metoder, presenteres også eksempler på effekter som vi fant fra denne gjennomgangen.

Tabell 5: Oversikt over 18 utvalgte virksomheter mht. mål og effekter av brukerretting

Dept	Virksomhet	Felles- føring omtalt	Effekt mål/ krav i tillegg til fellesføring	Bruker- under- søkelser	Observere brukeratferd/ henvendelser	Dialog og kommuni- kasjon	Prosess- analyser*	Digitali- sering
	Kilder:	Tildelings- brev	Tildelings- brev	Årsrapport	Årsrapport	Årsrapport	Årsrapport	Årsrapport
ASD	Statens pensjonskasse	X	X	X	X		X	X
	Pensjonstrygden for sjømenn	X	X	X	X	x		X
HOD	Direktoratet for e-helse	X	X		X			X
	Norsk pasient-skadeerstatning	X		X		X	X	X
JD	Kontoret for voldsoffererstatning	X		X	X	x	X	X
	UDI	X		X	X	X	X	X
	Utlendingsnemnda	X		X	X		X	X
KD	Høgskolen i Østfold	X	X	X	X	X	X	X
	Utdanningsdirektoratet	X		X	X	X	X	X
KMD	Husbanken	X	X	X	X	X	X	X
	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	X	X	X		X		X
KUD	Lotteri- og stiftelsestilsynet	X	X	X	X		X	X
	Riksteateret	X	X	X	X	X		X
NFD	Patentstyret	X	X	X	X	X	X	X
	Regelrådet	X		X				
	Sjøfartsdirektoratet	X	X	X	X	X	X	X
SD	Kystverket	X		X	X	X	X	X
	Statens vegvesen	X		X	X		X	X

*Eksempler på metoder for prosessanalyse vi har kartlagt, er Lean, tjenstedesign og andre mer omfattende prosjekter/prosesser og arbeid klart språk/klart lovspråk.

2.3 Mål og effekter

Denne gjennomgangen viste at alle de 18 virksomhetene hadde en omtale av fellesføringen, enten som direkte sitat og/eller tilpasset den enkelte virksomhet.

10 av 18 hadde andre effekt mål/krav i tillegg til fellesføringen.

I *Husbanken*, *Lotteri- og stiftelsestilsynet* og *Sjøfartsdirektoratet* gir tildelingsbrevene inntrykk av at brukerorientering er godt integrert. Disse virksomhetene ser også ut til å jobbe mye med brukerorientering på mange felt ut fra det vi ser i årsrapportene generelt.

Andre eksempler på dette finner vi i *Statens pensjonskasse*. I deres tildelingsbrev var f.eks. ett av målene at «*SPK skal sørge for at tjenester og informasjon er tilpasset medlemsvirksomhetenes og medlemmenes behov*», mens styringsparameterne var at «*Medlemmenes og medlemsvirksomhetenes tilfredshet skal være minst like god som i 2015*»

og at «*Selvbetjeningsgraden for medlemsvirksomheter og medlemmer (saker som løses via SPKs hjemmesider) skal være minst 85 pst.*» (s. 29) SPK rapporterer at de nådde disse målene.

Et annet eksempel på et brukerrettet digitaliseringstiltak finner vi hos *Pensjonstrygden for sjømenn*. De rapporterer at: «*Blant annet nådde vi vårt ambisiøse effektiviseringsmål om at 70 % av nye pensjoner skulle skje via selvpensjonering.*» Selvpensjonering er ifølge PTS en funksjonalitet som innebærer at medlemmer kan logge inn i portalen på www.pts.no via ID-porten, og søke om pensjon i fem enkle steg.» (s. 4)

Krav om å redusere saksbehandlingstiden

Hos *Kontoret for voldsoffererstatning* fant vi ingen klare effektmål knyttet til brukerorientering i tildelingsbrevet og årsrapporten utenom kravene fra fellesføringen. De har imidlertid styringsparameter om å redusere saksbehandlingstid og restanser. I årsrapporten går det fram at de klarte å redusere saksbehandlingstiden bl.a. fordi de digitaliserer arbeidsprosesser, vektlegger et klart språk, har et godt klipparkiv internt, et godt samarbeid med eksterne aktører og at enkeltpersoner kan sende inn søknaden elektronisk. (s. 11).

Flere andre virksomheter hadde også krav om redusert saksbehandlingstid, noe som er et virkemiddel for brukerorientering. Virksomheter som hadde slike krav, var *UDI*, *UNE*, *Kontoret for voldsoffererstatning* og *Norsk pasientskadeerstatning*.

I *Norsk pasientskadeerstatnings* årsrapport, ser vi videre at de har følgende mål i strategien for 2015-18 som handler om å effekter av brukerorientering:

- «*Ein brukarorientert organisasjon som utfordrar eigne arbeidsmåtar og jaktar på tidstjuvar.*
- *Vi etterlever kvalitetsomgrepet «Raskt og riktig» i alt vi gjer.*
- *Vi jobbar saman med brukarane for å forbetre oss.*
- *Vi arbeider systematisk med kontinuerlig forbetring.»* (s. 13)

Etatsstyrere som etterspør effekter av brukerorientering

I et par av årsrapportene går det fram at overordnet departement etterlyser brukereffekter:

Utdanningsdirektoratets årsrapport henviser til en tre-partsavtale mellom ledelsen i Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og DFØ om samarbeid knyttet til styringsdialogen mellom departementet og direktoratet. En del av denne avtalen handlet om rapportering av effekter: «*Samarbeidet starta i byrjinga av 2016 med ein gjennomgang av årsrapporten for 2015. I hovudsak var tilbakemeldingane på denne rapporten at vi framleis bruker for mykje plass på å beskrive kva vi har gjort gjennom året, framfor å seie noko om kva vi har oppnådd av resultat og mål. Det samsvarer med KDs tilbakemelding på rapporten.*» Videre at «*Effekten bør omtalast der det er dokumenterbart. Arbeidet i 2016 har resultert i nye brukareffektmål for tildelingsbrevet for 2017 med tilhøyrande styringsparametrar. Måla har no fått ei tydeleg tilvising til hovudmålgruppene våre: barnehagemyndigheiter og barnehage- og skoleeigarar. Det er først og fremst gjennom dei vi skal påverke utviklinga i sektoren.*» (s. 52).

I *Patentstyrets* tildelingsbrev stilles det krav om å forbedre søknadsprosessene slik at de blir mer effektive og tilpasset brukerne. I rapporteringen tilbake til departementet går det fram at de har jobbet med et tjenstedesignprosjekt for å få til dette: «*Som ein del av dette skal det utviklast nye digitale løysingar som gir meir effektiv og kundevennleg kommunikasjon. Patentstyret har følgd opp dette gjennom mellom anna eit tenstedesignprosjekt der vi fekk mange nyttige innspel til korleis vi kan betre søknadsprosessane. Basert på innsikta vi fekk i dette prosjektet, vil vi realisere nye og framtidsretta digitale løysingar for søknadsbehandling av patent, varemerke og design. Med desse løysingane skal vi ta vare på behova til kunden gjennom heile søknadsprosessen. Parallelt med dette digitale utviklingsprosjektet ser vi no på korleis vi kan forenkla søknadsbehandlinga gjennom å gjere om på patent-, varemerke- og designprosessane. Dette arbeidet vil bli fullført i 2017.*» (s. 15)

Resultatkjede med brukereffekter hos NFDs virksomheter

I Nærings- og fiskeridepartementets underliggende virksomheter, ser vi at en resultatkjede der *brukereffekter* er et av leddene i kjeden, går igjen i nesten samtlige årsrapporter. I *Regelrådets* årsrapport har de selv definert brukereffekter som: «*Konsekvenser for næringslivet blir bedre belyst i forslag til regelverk*» og at «*Regelverksforslag utformes slik at unødvendige byrder for næringslivet unngås*». (s. 15) *Patentstyret* og *Sjøfartsdirektoratet* har også omtalt resultatkjeden og brukereffekter i sine årsrapporter.

3 Utbredelse av ulike metoder og effekter

Virksomhetene skulle i 2016 kartlegge hvordan deres brukere opplever virksomheten og rapporterer på det i årsrapporten for 2016. Nedenfor gjengir vi noen av funnene.

3.1 Svært mange gjennomfører brukerundersøkelser

Totalt 84 % av alle har gjennomført en eller flere brukerundersøkelser. Dvs. at de har brukt spørreskjema (elektronisk eller postalt) eller intervjuer. Tabellen nedenfor viser at alle virksomhetene under fire av departementene har gjennomført undersøkelser. KD og KMD har svært mange underlagte virksomheter og over 90 % av gjennomført brukerundersøkelser.

Tabell 6: Andelen under hvert departement som har gjennomført brukerundersøkelse

Departementer	Antall gjennomførte undersøkelser	Antall virksomheter totalt	Andel gjennomført av total
ASD	8	9	89 %
BLD	7	8	88 %
FD	2	4	50 %
FIN	4	5	80 %
HOD	6	8	75 %
JD	13	19	68 %
KD	33	37	89 %
KLD	3	4	75 %
KMD	28	29	97 %
KUD	11	16	69 %
LMD	4	4	100 %
NFD	12	15	80 %
OED	2	2	100 %
SD	8	8	100 %
SMK	0	1	0 %
UD	2	2	100 %
Totalsum	143	171	84 %

Det ser ut til at størrelse på virksomheten har liten betydning for å gjennomføre brukerundersøkelser. Relativt sett er det noen færre blant de minste virksomhetene som har gjennomført undersøkelser i 2016 (69 prosent av 35 virksomheter) og en noe større andel av de med mellom 500 og 1000 ansatte.

Tabell 7: Størrelsen på virksomhet sett opp mot gjennomførte brukerundersøkelser

Departementer	Antall gjennomførte brukerundersøkelser	Antall virksomheter	Andel
a Under 50	24	35	69 %
b 51-100	16	19	84 %
c 101-300	42	49	86 %
d 310-500	16	18	89 %
e 501-1000	20	21	95 %
f Over 1000	25	29	86 %
Totalsum	143	171	84 %

En kunne forvente at formålet med virksomheten og dens hovedoppgaver har betydning for hvilke brukere de har, hva slags rolle de utøver overfor disse og dermed også kontakten med brukerne. Vi kan også anta at dette vil ha betydning for behovet for og/eller hvor nødvendig de mener det er å gjennomføre brukerundersøkelser. De som f.eks. har direkte tjenesteyting som hovedoppgave kan ha mer direkte kontakt med brukere enn de som f.eks. har tilsyns- og kontrolloppgaver. Vi har derfor undersøkt om det er noen forskjeller blant virksomhetene kategorisert etter hovedoppgavene³⁵.

Tabellen nedenfor viser at det er blant virksomheter med myndighetsutøving, bruken av brukerundersøkelser er størst. Mange direktorater er i denne kategorien, samt fylkesmennene. Dernest kommer tjenesteytende virksomheter som i stor grad består av utdannings-, forsknings- og kulturinstitusjoner, men også noen direktorater. Ikke uventet er det domstoler og organer som håndterer konflikter, klage og interesseavveining som utfører færrest brukerundersøkelser.

Tabell 8: Type hovedoppgave blant de som gjennomførte brukerundersøkelser

Departementer	Antall gjennomførte brukerundersøkelser	Antall virksomheter	Andel
Annen myndighetsutøving	42	46	91 %
Domstol, konflikt, klage, interesseavveining	15	20	75 %
Forretningsmessig orienterte oppgaver	2	3	67 %
Generell offentlig tjenesteyting	61	73	84 %
Tilsyn/regulering/kontroll	23	29	79 %
Totalsum	143	171	84 %

³⁵ Kategoriseringen er basert på NSDs oversikt: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/oppgave>

3.1.1 Resultater og effekter av brukerundersøkelser

Brukerundersøkelser er den metoden som er mest utbredt i omtalene fra årsrapportene. Alle de 18 virksomheter som er omfattet av «effektstudien» hadde gjennomført brukerundersøkelser og alle bortsett fra en virksomhet redegjorde for ulike typer effekter (*Tabell 5*).

Effektene av brukerundersøkelsene som nevnes hyppigst, var at resultatene hadde generert *ulike typer forbedringstiltak*. Vi fant også eksempler på resultater litt lenger ut i effektkjeden, som f.eks. *færre henvendelser på telefon*.

Eksempler på effekter i form av forbedringstiltak

*Regelrådet*³⁶ ble etablert i 2016 og har bare seks ansatte. De fikk de likevel gjennomført en liten brukerundersøkelse dvs. blant de virksomhetene som hadde mottatt såkalte gule og røde uttalelser, og som derfor indikerer at utredningen ikke tilfredsstillende utredningsinstruksens krav. Et av funnene var bl.a. at Regelrådet kommer for sent i prosessen for å kunne påvirke utredningene i vesentlig grad: «*Regelrådet kommer nå inn når saken er på høring. Trolig ville Regelrådets arbeid hatt større effekt om man hadde mulighet til å gi råd på et tidligere stadium i prosessen. For å gi best mulig effekt av tidlig veiledning, mener Regelrådet at vårt mandat bør utvides til å inkludere vurderinger av valgt analysenivå og plan for utredning før utredningsarbeidet starter.*» (s. 40)

Andre eksempler på at brukerundersøkelsene genererer effekter i form av oppfølgingstiltak:

- *Norsk pasientskadeerstatning*: I 2016 tok begynte de å gjennomføre løpende brukerundersøkelser der alle erstatningssøkerne får anledning til å fortelle hvordan de opplevde dette i ulike faser, både i innledende saksbehandling, etter ansvarsvurderingen og etter at de har beregnet erstatning. Resultatene av disse brukerundersøkelsene gir dem viktige tilbakemeldinger som benyttes i utviklingsarbeidet. (s. 3)
- *Patentstyrets brukerundersøkelse* avdekket bl.a. at enkelte brukergupper var mindre fornøyd enn andre f.eks. med søknadsprosessen for å registrere et varemerke, og at de derfor ønsker å jobbe mer med å gå i dialog med kunder i forbindelse med søknadsprosessen og gjøre informasjon mer tilgjengelig. (s. 30)
- I *Sjøfartsdirektoratet* ble resultatene fra brukerundersøkelsen formidlet til de aktuelle avdelingene, som videre fikk ansvar for å følge dem opp. «*Erfaringene fra oppfølgingen i 2016 var at de fleste forbedringsområdene allerede er fanget opp i prosesser som er startet opp i forbedringsarbeidet knyttet til ny strategiplan fra 1.1.2016.*» (s. 16)

Eksempler på konkrete effekter

Noen virksomheter ga også eksempler på helt konkrete effekter litt lenger ut i effektkjeden. *Statens pensjonskasse* gjennomfører såkalte pulsmålinger fra sitt kundesenter og så f.eks. at ventetid på telefon var litt lang. Som resultat av dette innførte de chat på nettsiden og fant at

³⁶ Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke pålegges unødvendige byrder, og gjør det gjennom å «granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.» Kilde: www.regelrådet.no

ventetiden på telefon ble 30 prosent lavere enn året før. I tillegg klarte de å besvare flere telefoner enn tidligere. (s. 41)

Også *Statens vegvesen* melder om brukerundersøkelser som kilder til forbedringsarbeid og viser effekter av dette: «I tillegg til brukerundersøkelser har Statens vegvesen de senere årene lagt stor vekt på å brukertilpasse de selvbetjente tjenestene. Det er brukt spørreundersøkelser, panelundersøkelser mv. for å teste leser- og brukervennligheten til bl.a. nettsider, applikasjoner, skjema og brev. Dette har gitt økt brukertilfredshet og redusert antall henvendelser.» (s. 56)

Høgskolen i Østfolds effekter av brukerundersøkelser og brukerdiallog, handler om å omsette resultater til forbedringstiltak i studieprogrammene. De skriver at: «*Studentevalueringer, og andre tilbakemeldinger fra studenter, er et helt sentralt element i høgskolens kvalitetsarbeid for å sikre kontinuerlig utvikling og forbedring av undervisning og læringsmiljø. Systematiske evalueringer på emne-, program- og institusjonsnivå gir oss primært kvantitative data på hvordan våre studenter erfarer og vurderer kvaliteten på høgskolens utdanninger. Det vil imidlertid alltid være noen metodiske utfordringer knyttet til om kunnskapen som fremkommer av slike undersøkelser er representativ og generaliserbar, og det er derfor helt nødvendig å supplere med mer kvalitativt orienterte undersøkelser, dialog med klassetillitsvalgte og studentråd, samt tilbakemeldinger gjennom «Si ifra.» Samlet sett er disse resultatene viktige kilder til informasjon, som studieprogrammene benytter i utviklingen av program- og emnedesign, herunder undervisnings- og læringsmetoder, vurderingsformer og læringsutbytte».* (s. 27)

3.2 En del observerer brukeratferd og systematiserer henvendelser

Fra årsrapportene ser vi at mange beskriver både hvordan de observerer brukerne og/eller registrerer brukernes henvendelser til virksomhetene. Det er svært mange ulike metoder og vi vil nedenfor beskrive noen av disse og hvor mange som nevner dette i årsrapportene.

Vi har registrert at 57 nevner at de observerer brukerne (adferdsstudier) dvs. at de kan ha alt fra CRM-systemer³⁷ til brukertesting og analyser av datatrafikk og navigasjonsanalyser.

16 har spesifikt nevnt brukertesting av digitale tjenester, nettsider og fagsystemer. Lånekassen nevner f.eks. at de gjennomfører omfattende testinger av alle nye løsninger før de produksjonstestes. 26 nevner at de registrerer nettrafikk, følgere på sosiale medier, presseoppslag etc. Registreringene gir grunnlag for forbedringer. Svært mange har data tilgjengelig, men spørsmålet er om og hvordan dette brukes for å tilpasse informasjon og tjenester på nett til brukernes behov.

Nedenfor er noen eksempler på hvordan virksomhetene utnytter informasjonen fra registreringene:

- *Direktoratet for byggkvalitet* har f.eks. beskrevet dette i årsrapporten: «*Direktoratet gjør vurderinger av regelverkets brukervennlighet. Blant annet som en del av*

³⁷ System for å håndtere og systematisere kunderelasjoner i en virksomhet (Customer Relation Management).

resultatet og statistikken fra en-til-en henvendelsene, i tillegg til vårt eget arbeid med å redusere antallet henvendelser. Målingene gir en god indikator på brukervennligheten til regelverket. I tillegg utføres det jevnlig uavhengige evalueringer». (s. 55)

- *Lånekassen: «Kundesenteret logger alle henvendelser vi får på telefon og e-post. Disse loggene brukes aktivt i kommunikasjons- og utviklingsarbeidet.» (s. 30)*
- *Kartverket: «Det er etablert metodikk for systematisk innhenting av brukarinformasjon, som analyserast basert på ulike metoder for informasjonsinnhenting frå brukarane (CRM, brukarfora, brukarundersøkingar, samarbeid og intervju).» (s. 24)*

Virksomhetens størrelse ser ikke ut til å være avgjørende for om de registrerer og systematiserer brukerhenvendelser og brukeratferd, men de største nevner dette noe mer i årsrapporten enn de mindre virksomhetene. Heller ikke hva slags hovedoppgaver virksomhetene har, gir nevneverdige utslag for om virksomheten anvender metoder for å observere eller registrere brukeratferd. Blant de som er kategorisert som «domstoler og organer som håndterer konflikter, klage og interesseavveining» er det imidlertid kun 5 av 20 som nevner i årsrapporten at de anvender denne typen metoder.

3.2.1 Eksempler på effekter av å observere brukeratferd

Ut fra årsrapportene kan det være vanskelig å se hva som defineres som effekter av ulike måter å observere brukeratferd på. Det kan handle om alt fra forbedringstiltak på bakgrunn av brukertesting av f.eks. nettsider, til ulike typer publikumshenvendelser som genererer nye forbedringstiltak. Kolonnen «Observere brukeratferd» i tabell 5 må derfor tolkes litt forsiktig. Vi tror at mye brukeratferd registreres på svært mange ulike måter, formater og kanaler, og at bruken av dataene varierer. I «effektstudien» av 18 virksomheter, så vi imidlertid at UDI og Statens pensjonskasse har gode eksempler på at de utnytter data som de registrerer i CRM-systemer og fra kundesenter for å forbedre tjenester og informasjon. De er begge relativt store virksomheter som får mange henvendelser fra sine brukere og medlemmer daglig.

I UDI registrerer de ulike typer brukerhenvendelser og benytter det som grunnlag for utviklings- og forbedringsarbeid og i styringen. Det er også en sentral del av det kontinuerlige forbedringsarbeidet. I UDI sa de at «Vi tror det i praksis fører til en mer brukerrettet virksomhet. Flere henvendelser på et felt kan være et symptom på at vi ikke er nok brukerorientert, og det kan handle om både saksbehandling og informasjon rettet til ulike grupper. Det at vi kontinuerlig overvåker og registrerer hva brukerne er opptatt, av er en metodikk vi har begynt å bruke, og som vi tar opp i våre faste forbedringsmøter.» De bruker det også i styringen og prioriteringen av saker. I Statens pensjonskasse har de også rutiner for å registrere og systematisere henvendelser fra kunder og medlemmer, og som de håndterer i sitt forbedringsarbeid både løpende og i styringen.

I Kystverket har de i 2016 identifisert hvilke rutiner etaten har for å kartlegge hvordan brukerne opplever etaten og sett på gjennomførte og planlagte brukerundersøkelser. De fant at det generelt var stor grad av brukerdiallog både gjennom brukerundersøkelser og formelle og uformelle møter med brukerne. I 2017 vil de imidlertid jobbe med å videreutvikle og etablere rutiner for hvordan tiltak og tjenester i enheten evalueres. Det skal også omfatte

formelle tilbakemeldinger som gis gjennom brukerkonferanser, seminarer, samlinger mv. Videre vil de videreutvikle prosedyrer og retningslinjer for lagring, behandling og videreføring/deling av informasjon og tilbakemeldinger. Brukerdialog er ifølge årsrapporten også definert som et av satsingsområdene i den reviderte kommunikasjonsstrategien for Kystverket.(s. 45) Sjøfartsdirektoratet har opprettet en kundekoordineringsgruppe for å forsøke å redusere antall telefoner ved hjelp av god tilrettelegging av informasjon på nettsidene: «Foruten denne konkrete målingen av kundetilfredshet, så er det også i 2016 startet opp et internt samarbeid kalt «kundekoordineringsgruppe» knyttet særlig til hvordan vi kan redusere telefoner inn til direktoratet ved å spisse og hele tiden justere informasjon som ligger ute på våre nettsider. Gruppen møtes annenhver uke og erfaringene så langt er positive.» (s. 14)

3.3 Mange beskriver ulike former for brukerdiallog

Vi har undersøkt om virksomhetene har beskrevet andre metoder for å ha kontakt med sine brukere dvs. om de har ulike brukerfora (brukerutvalg/ brukerråd), styrer der brukerne er representert eller om de involverer og samarbeider med brukerne på andre måter i f.eks. endrings- eller utviklingsprosesser. Inkludert i dette er også opplæringsarbeid som gir muligheter for direkte kontakt og dialog med brukergrupper. I alt 89 virksomheter har beskrevet hvordan de involverer og samarbeider med sine brukere. Noen eksempler på dette er gjengitt senere i kapittelet. Tabellen nedenfor viser fordelingen på departement i forhold til andelen av underliggende virksomheter.

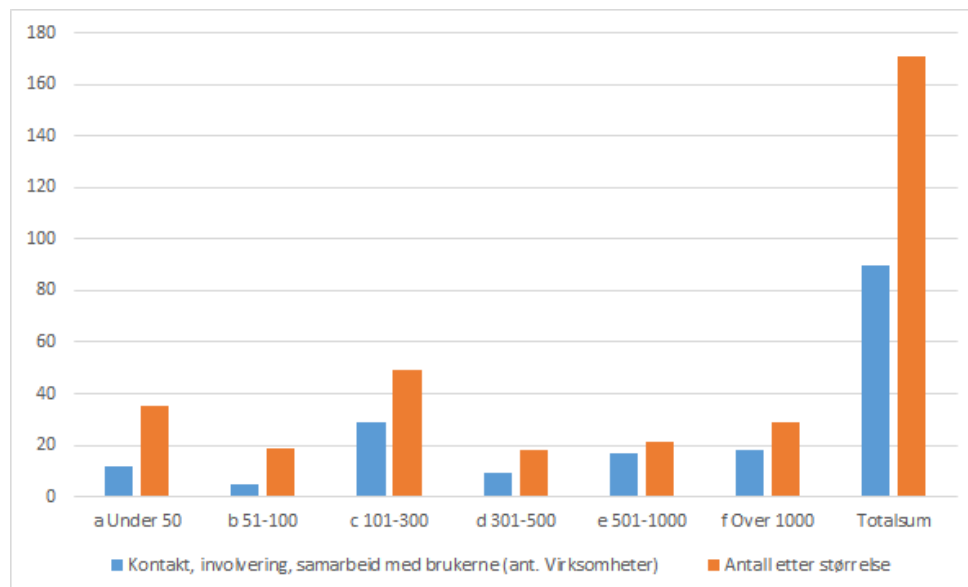
Tabell 9: Andelen som beskriver ulike former for brukerdiallog og involvering

Departementer	Kontakt, involvering, samarbeid med brukerne (antall virksomheter)	Antall virksomheter totalt	Andel
ASD	4	9	44 %
BLD	2	8	25 %
FD	2	4	50 %
FIN	2	5	40 %
HOD	2	8	25 %
JD	7	19	37 %
KD	22	37	59 %
KLD	3	4	75 %
KMD	22	29	76 %
KUD	7	16	44 %
LMD	3	4	75 %
NFD	7	15	47 %
OED	2	2	100 %
SD	4	8	50 %
SMK		1	0 %
UD	1	2	50 %
Totalsum	90	171	53 %

Det ser ut som om størrelsen på virksomheten har en viss betydning for om de har systemer og ordninger for dialog og samarbeid med brukerne. 81 prosent av de med mellom 500 og

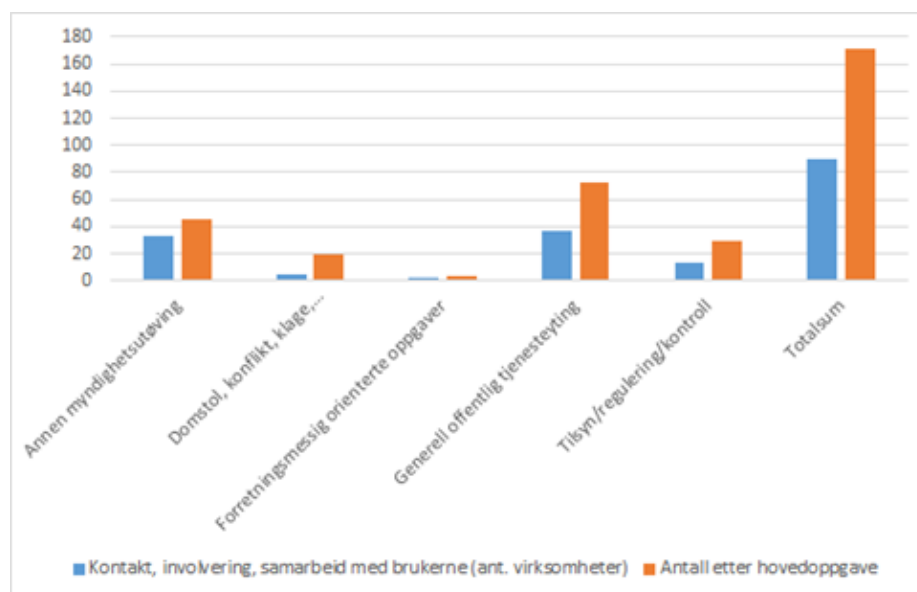
1000 ansatte har oppgitt ulike former for dette i årsrapporten, mens kun 26 prosent av de med 50-100 ansatte.

Figur 5: Andelen som rapporterer om brukerdiallog og involvering etter størrelse på virksomheten



Blant virksomhetene kategorisert som «annen myndighetsutøvelse» (se Figur 6 nedenfor) er det stor andel (72 prosent) som oppgir at de har ulike ordninger, systemer og tiltak for å styrke brukerdiallogen og involvere brukerne. Men også rundt halvparten av generelt tjenesteytende virksomheter og de med ansvar for tilsyn, kontroll og regulering nevner mange ulike tiltak.

Figur 6: Andelen som rapporterer om brukerdiallog og involvering etter hovedoppgave



Generelt kan en si at det er mye kontakt med brukere og brukerrepresentanter, men på svært ulike møteplasser og ulike former. Noen er formelle f.eks. der det er opprettet samarbeidsorganer, brukerutvalg, råd etter styrer, mens de fleste tiltakene som nevnes, er

uformelle og mer ad hoc-basert i form av samlinger, konferanser med diskusjoner og ulike referansegrupper. Det er flere interessante eksempler på hva virksomheter gjør for å styrke dialogen med brukerne og vi har nedenfor gjengitt noen av disse nedenfor.

Eksempler fra store etater med brukerråd og brukerdiallog

- *Arbeids- og velferdsetaten (NAV) beskriver sin systembaserte brukermedvirkning: «Sentralt brukerutvalg og fylkesvise brukerutvalg. Flere fylker og NAV-kontor prøver ut ulike modeller for medvirkning av unge i utvikling av NAVs tjenester. NAV har også siden januar 2016 samarbeidet med et europeisk nettverk, Medvirkningsagentene «Participation Matters», som arbeider med unge og medvirkning i Europa. Sentralt i samarbeidet er utvikling av manualer for medvirkning og tverrsektorielt samarbeid, samt nettside for dette på norsk og engelsk.» (s. 42)*
- *Helsedirektoratet: «Brukerrådet ble opprettet i slutten av 2015. 2016 har vært første ordinære år. Det er avholdt fire møter. Helsedirektoratets samfunnsoppdrag og roller har vært hovedtema på flere av møtene for å etablere en felles plattform for hva brukermedvirkning på et direktoratsnivå bør være.» (s. 61)*
- *I Bufdir er også brukerdiallog sentralt. Dette eksempelet viser at ulike former for brukerdiallog skjer etter behov: «Brukermedvirkning er en viktig kilde til kunnskap om diskriminering og utfordringer på feltet, og Bufdir arrangerte derfor i 2016 dialogmøter med innvandrersorganisasjoner, samt med organisasjoner som representerer nasjonale minoriteter og den samiske befolkningen.» (s. 58)*

Brukertilpasning og tilsyn

Vi fant også flere eksempler på ulike tilnærminger til brukertilpasning i gjennomføring av tilsyn. *Statens helsetilsyns årsrapport viser at de fikk et særskilt oppdrag i tildelingsbrevet for 2016 om å «samle erfaringer og prøve ut ulike tiltak og modeller for å involvere pasienter, brukere og pårørende i alle deler av tilsynsvirksomheten, i samarbeid med brukerorganisasjoner.» (s. 18). De rapporterer at «Statens helsetilsyn og fylkesmennene har bruker- og pårørendeinvolvering i tilsyn som satsingsområde fram til 2018. I samarbeid med brukerorganisasjoner jobber vi med å utvikle arbeidsmåter som skal bidra til at brukeres og pårørendes erfaringer og kunnskap blir brukt mer og bedre i alle tilsynsaktiviteter. Gode eksempler på hvordan vi kan legge til rette for dialog og involvering danner grunnlag for utvikling av tilsynsarbeidet. I forbindelse med satsinga får fylkesmennene ekstra midler for å prøve ut ulike tilnæringsmåter til bruker- og pårørendeinvolvering i de ulike tilsynsaktivitetene.» De viser til en rekke eksempler på tiltak som skjer i satsingsperioden ute hos fylkesmennene, som at «Åtte av fylkesmennene har samarbeidet med Forandringsfabrikken og fått innspill til bedre tilsyn i barneverntjenesten». (s. 18)*

Vi ser også spor og effekter av dette arbeidet i årsrapportene til fylkesmannsembetene. Hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag sier de at «Fylkesmannen har sammen med flere embeter hatt et samarbeid med Forandringsfabrikken i 2016. Formålet har vært å få kunnskap og erfaringer fra barn og unge som grunnlag og benyttes til å utvikle vårt tilsyn til beste for de det gjelder. Kunnskap og erfaringer fra barn og unge synliggjør og underbygger behovet for barns medvirkning, og for samordning og samarbeid mellom tjenester og institusjoner. Kunnskapen benyttes i vår veiledning og tilsyn med kommunene.» (s. 24).

Eksempler på effekter fra dialog og brukerfora

Effekter av ulike former for kommunikasjon fra dialog med brukerne, er også omtalt i 12 av de 18 årsrapportene vi studerte nærmere.

Spennet i dialogfora er alt fra faste brukerfora, mer sporadiske dialogmøter ved behov, hospiteringer, nettverk og ulike former for brukerkonsultasjoner og dialog³⁸. Vi ser også at effektene som omtales av dette først og fremst handler om at dialogen gir dem innspill til ulike forbedringstiltak, og ikke konkrete effekter/gevinster.

Et eksempel der dialog om samhandling enten har gitt gevinster for brukerne eller forventes å gi gevinster er f.eks. *Pensjonstrygden for sjømenn*. I 2016 opprettet de et brukerforum for sin digitale arbeidsgiverportal som har gitt dem mange nyttige innspill til videreutvikling av portalen og fungert som en form for brukertesting: «*Her blir vi bedre kjent og får bygget relasjoner med kundene. Dessuten får vi mange tilbakemeldinger, og kundene får utveksle brukererfaringer. Det er utrolig viktig for oss å få disse tilbakemeldingene fra dem som faktisk bruker systemene. I 2016 prioriterte vi mange konkrete saker som skulle forbedres, og mange av dem har blitt løst.*» (s. 10)

Et annet eksempel er fra IMDi som gjennomførte workshops med til sammen 800 kommuneansatte høsten 2016. Formålet var å kartlegge hva ansatte i kommunene opplever som utfordrende i arbeidet med å kvalifisere flyktninger og innvandrere til arbeid eller utdanning, og hva de ønsker å få bistand til av IMDi som fagdirektorat og kompetansesenter på integreringsfeltet. IMDi vil benytte brukerinnsikten til å utvikle en ny tjeneste som skal øke kvaliteten i kommunens kvalifiseringsløp, samt videreutvikle og forbedre andre tjenester. (s.100)

Brukerdialog i virksomheter som behandler erstatningssaker

Norsk pasientskadeerstatning ser også verdien av brukerdiallog i tjenesteutviklingen:

«... *NPE har eit klart mål om å vere ein brukarorientert etat, som skal leggje til rette for ein god dialog med brukarane våre. Difor har vi jamlege møte med fleire ulike brukarorganisasjonar og brukarar. – Dette er nokre av dei viktigaste møta vi har. Desse organisasjonane og brukarane sit på informasjon og erfaringar som er svært relevante og nyttige for oss i arbeidet vårt for å bli betre...*» (s. 16)

Kontoret for voldsoffererstatning omtaler gevinsten av dialog og samhandling slik: «*Den beste måten å få til god brukereffekt er et godt samarbeid med ulike andre samarbeidsparter. I forbindelse med hospiteringer har saksbehandlere ved hovedkontoret og rådgivere på RKK møter og informasjonsutveksling med øvrig hjelpeapparat. Det avgjørende for å nå ut med god informasjon til enkeltpersoner er likevel først og fremst et tett samarbeid med politiet. Et godt samarbeid med politiet gir en god effekt både for den enkelte voldsutsatte og er en god samlet ressursutnyttelse for samfunnet.*» (s. 5)

³⁸ Vi fant eksempler på dette hos følgende virksomheter Pensjonstrygden for sjømenn, Norsk pasientskadeerstatning, Kontoret for voldsoffererstatning, UDI, Høgskolen i Østfold, Utdanningsdirektoratet, Husbanken, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Riksteateret, Patentstyret, Sjøfartsdirektoratet og Kystverket.

Brukerdialog om utvikling av studieprogrammer

Vi fant også eksempler fra utdanningssektoren som viser at ulike typer brukerfora også benyttes til å utvikle studieprogrammer. Alle avdelingene ved *Høgskolen i Hedmark* trekker representanter fra arbeids- og samfunnsliv inn i ulike referansegrupper når det arbeides med studieprogram. «*For programmet Master i økonomi og ledelse ved avdeling ØLR, er det etablert en ordning med en fast næringslivkontakt blant de ansatte. Det etableres samarbeid gjennom bruk av gjesteforelesere og gjennom at de ulike næringsaktørene bidrar med case til seminarer og semesteroppgaver. Dette fremmer kontakt med de aktuelle bransjene.*» (s. 15). *Høgskolen i Østfold* peker også på mer konkrete effekter av å ha dialog med sine brukere som er mottakere av framtidige studenter og/eller kunnskap: «*Samhandlingsarenaer har ført til konkrete endringer i studiene. Over tid har samhandling med samfunns- og arbeidsliv resultert i mange endringer i høgskolens studieportefølje. Ikke først og fremst i selve studietilbudet, men helt klart i forhold til organisering av tilbud og innholdsmessig relevans.*» (s. 15)

3.4 Noen nevner ulike typer «prosessanalyser»

I årsrapportene har vi søkt etter informasjon om virksomhetene har hatt utviklingsprosesser eller analysert sine arbeidsprosesser. Vi har spesielt vært på jakt etter metoder og tiltak der brukernes behov har vært førende. Eksempler på denne type metoder som vi her har kalt «prosessanalyse», er Lean, tjenstedesign/brukerreiser, tidstyver og andre mer omfattende prosjekter/prosesser f.eks. knyttet til innovasjon. Vi har også inkludert arbeidet med klart språk og klart lovspråk der det er omtalt.

Totalt 75 virksomheter har rapportert om 101 tiltak/prosesser av denne typen. Av disse har 34 nevnt arbeidet med *klarspråk*. 11 av disse er fylkesmannsembeter.

I den separate gjennomgangen i 18 virksomheter, fant vi spor av det i følgende virksomheters arbeid med «prosessanalyser»:

- **Lean:** Norsk pasientskadeerstatning, Utlendingsnemnda, UDI³⁹
- **Tjenstedesign:** UDI, Utdanningsdirektoratet, Patentstyret
- **Klart språk/klart lovspråk:** Kontoret for voldsoffererstatning, Lotteri- og stiftelsestilsynet og Sjøfartsdirektoratet
- **Andre prosesser og enkeltprosjekter:** UNEs tidstyvarbeid, Husbankens tidstyvarbeid, Statens vegvesens effektiviseringsprogram, Husbankens prosjekt Bolig for velferd, Høgskolen i Østfolds evalueringshåndbok, Sjøfartsdirektoratets kundekoordineringsgruppe

Vi fant også virksomheter som ser ut til å ha brukerorientering som en integrert del av sine kvalitetssystemer. Patentstyret og Sjøfartsdirektoratet har f.eks. begge ISO9001-sertifisering, *Utlendingsnemnda* har et Kvalitetssystem for saksbehandling og *Statens pensjonskasse* en intern forbedringsportal. *Patentstyret* melder for eksempel at «*I tillegg til disse årlege undersøkingane samlar vi tilbakemeldingar frå kundar i kvalitetsstyringssystemet vårt og*

³⁹ Kilde: Intervju med UDI

brukar informasjonen systematisk for å betre tenestene våre. Dette kan vere tilbakemeldingar om feil i databasane våre, uklar informasjon i breva eller variasjon i saksbehandlingspraksis. Eitt konkret døme frå 2016 er tilbakemeldingar om at registreringsbeviset vårt er for lite høgtidleg, ettersom dette er eit viktig verdidokument for kundane. Vi har derfor laga nye registreringsbevis som oppfyller dette ønsket. Tilbakemeldingar frå kundane er viktige innspel til utvikling av søkjetenesta. Ved utvikling av nye tenester er dialog med brukarane viktig.» (s. 44)

Lean

Det er etter hvert flere virksomheter som bruker Lean-metodikk i sitt utviklingsarbeid. I Lean er brukerfokuset helt sentralt ved at innsatsen skal bidra til å skape en merverdi for brukerne. Brukerne *involveres* ikke nødvendigvis, men hensikten er skape resultater for brukerne i form av bedre og mer effektive tjenester. Vi mener derfor at Lean-tilnærming i oppgaveløsning også sier noe om virksomheters tilnærming til brukerorientering og deres effektiviserings- og forbedringsperspektiv generelt.

I den samlede gjennomgangen fant vi ti som nevnte dette i årsrapporten: *Bufdir, Forsvarsbygg, Landbruksdirektoratet, Norsk pasientskadeerstatning, Petroleumstilsynet, Statsbygg, Statistisk sentralbyrå, Petroleumstilsynet, Universitet i Tromsø og UNE*. Det kan imidlertid være flere. Vi vet f.eks. at UDI har kontinuerlig forbedringsarbeid, men at de bruker et annet begrep enn Lean.

Universitetet i Tromsø (Norges arktiske universitet) har en rekke forbedringsprosesser for spesielt å identifisere og fjerne tidstyver. «...Forbedringsprosessen tar tak i enkeltprosesser som oppleves unødvendig tungvint av de ansatte. Disse prosessene kartlegges i en verdistrømsanalyse, og basert på denne blir det foreslått nye og mer effektive måter å løse oppgavene på. Metoden er inspirert av Lean, og tilpasset vår organisasjon og vårt rammeverk. Forbedringsprosessen har så langt sett på tilsetting i vitenskapelige stillinger, servicefunksjoner ved forskermobilitet, håndtering av foreldrepenger/permisjoner, fakturabehandling, studieplanarbeidet, innkjøp av personlig IT-utstyr, student, ansatt og gjestekort.» (s. 35)

SSB jobber også med lean. De skriver at «*Lean-satsingen er et viktig tiltak for å øke produktivitet og effektivitet i SSB. I 2016 har leanarbeidet fortsatt med gjennomgang av tverrgående prosesser i henhold til ledelsens prioriteringer. Det er videre gitt støtte til en rekke lokale tiltak, og det er gjennomført en runde med programmet lean ledelse i IT-avdelingen. Nytt av året er at leanveilederne har utviklet spesifikke kurs som dels gjennomføres som seksjonsspesifikk opplæring, og dels som et generelt tilbud gjennom SSBs interne kursvirksomhet "Byråskolen". Lean-satsingen har utviklet kompetente endringsagenter gjennom sine lean-veiledere som vil bidra til kontinuerlig forbedring. Kompetansen skal nå bidra til å realisere SSBs strategiske mål, og bidra til effektivisering.*» (s. 26)

Effekter av Lean

Ikke alle har omtalt effekter av Lean-arbeidet, men *Norsk pasientskadeerstatning* oppgir at de har fått helt konkrete effekter av sitt Lean-arbeid: «*NPE har jobbet mye med kontinuerlig*

forbedring og Lean-metodikk. Som et resultat av dette, og flere andre initiativer, har saksbehandlingstiden for ansvarsutredningen blitt redusert fra 14 måneder til åtte måneder. I tillegg til å redusere saksbehandlingstiden gjennom økt produktivitet, ønsker NPE å bedre bruker- og medarbeidertilfredsheten.» (s. 24)

Et annet eksempel finner vi hos UNE. For å håndtere klagesaker fra asylsøkerne som hadde kommet over grensen ved Storskog, benyttet de Lean: *«I arbeidet med å vurdere UNEs prosesser og teste ut alternative måter å jobbe på, brukte vi Lean-metodikk. I tråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementets mål om å skape en enklere hverdag for folk flest gjennom fornying, forenkling og forbedring av offentlig sektor, jobbet hurtigløpet med kontinuerlig forbedring av saksflyten og med å redusere det ikke-verdiskapende arbeidet. Bruk av Lean-metodikk i UNE dreier seg om at våre brukere skal få riktig svar i sine saker uten unødig ventetid. Kort saksbehandlingstid har også en samfunnsøkonomisk gevinst, blant annet ved at rask avklaring av oppholdsstatus betyr kortere tid i mottak.» (s. 20)*

Tjenstedesign eller brukerreiser

Tjenstedesign er et annet eksempel på en «prosessanalyse» og metodikk der brukeropplevelser gjennom hele tjenestekjeden blir analysert og lagt til grunn for forbedringsarbeid. Et eksempel som ofte brukes for å illustrere et vellykket eksempel på tjenstedesign, er Oslo universitetssykehus som reduserte ventetiden for utredning av brystkreft med 90 prosent ved hjelp av metoden. Difi har også etablert en stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign som prøveordning i 2016-2017.

19 virksomheter⁴⁰ har omtalt at de har brukt tjenstedesign og/eller brukerreiser. I tillegg har en nevnt dette i et intervju. En rekke virksomheter⁴¹ er dessuten engasjert i stimuleringsordningen der de jobber med tjenstedesign. I 2016 startet fem prosjekter opp, og i 2017 startet tre nye.

Tre store publikumsetater som har jobbet med dette er UDI, NAV og Statens pensjonskasse. I NAVs årsrapport går det f.eks. fram at de jobber med brukerreiser: *«I alt oppfølgingsarbeid skal brukers stemme og medvirkning i egen sak legges til grunn. Ved vurdering av kvalitet er også brukers medvirkning en viktig faktor. I utvikling av tjenester til bruker er det et mål å øke brukers stemme, og dette inngår nå i all tjenesteutvikling vi gjennomfører, eks. ved bruk av brukerpaneler ved utvikling av nye selvbetjeningsløsninger. NAV har også via SKATE engasjert seg i arbeidet med å utvikle et rammeverk for utvikling av tverrsektorielle brukerreiser. Også her vil brukere involveres gjennom hele prosessen for å sikre at brukerreisene gjenspeiler reelle brukerbehov.» (s. 42)* I Statens pensjonskasse som lenge har jobbet med medlemsreiser, har de nå begynt å jobbe mer med tjenstedesignperspektivet. Da starter «brukerreisen» ut fra når kundens behov oppstår og de har begynt å

⁴⁰ UDI, IMDi, Miljødirektoratet, NAV, Utdanningsdirektoratet, Jernbaneverket, Sjøfartsdirektoratet, DFØ, Patentstyret, Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Østfold, Brønnøysundregistrene, Lånecassen, Direktoratet for byggkvalitet, Distriktssenteret. I intervjuet med Statens pensjonskasse kom det fram at også de har jobbet med det. AHO, Kunst- og designhøgskolen i Bergen og Difi omtaler tjenstedesign først og fremst fordi de tilbyr kompetanse/tjenester innenfor tjenstedesign.

⁴¹ UDI, IMDi, Arkivverket, Miljødirektoratet, POD, Vegdirektoratet, Meteorologisk institutt, Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse, NVE, Statsbygg, og dessuten Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

planlegge for å tilrettelegge informasjon og samordne seg med andre virksomheter som skatt og NAV gjennom hele tjenestekjeden. De tenker hele tjenestekjeden og servicenivåer. Norges forskningsråd har jobbet med «kundereiser» knyttet til finansieringsfunksjoner. (s. 74)

Effekter av tjenestedesign

I gjennomgangen av de 18 virksomhetene, fant vi også virksomheter som rapporterte om ulike effekter av tjenestedesign. Også her ser vi at effektene i hovedsak handler om tiltak de skal gjøre/planlegger for å forbedre tjenester:

- *UDI skriver at de i 2016 «har hatt en økende oppmerksomhet på brukerorientering, og legger opp til å forsterke dette i 2017. Brukerorientering handler blant annet om kortere saksbehandlingstid i hele kjeden, økt forutsigbarhet for brukerne og tydelig og forståelig kommunikasjon. Som del av dette startet vi høsten 2016 et tjenestedesignprosjekt for familieinnvandringsaker som er finansiert gjennom Difi. Prosjektet handler om å se tjenestene våre fra et brukerperspektiv på tvers i forvaltningen, og gjennom det lage en mer brukerrettet søknadsprosess. Gjennom prosjektet har vi forpliktet oss til konkrete forbedringer for brukerne. Prosjektet fortsetter i 2017.» (s. 6)*
- *Et annet eksempel finner vi i Patentstyrets årsrapport: «Effektive og kundevennlige søknadsprosesser vil bidra til å gje søkerne flere gode rettar. I 2016 fullførte vi «Kunden viser veg», eit teneste designprosjekt som gav oss verdifull innsikt i korleis brukarane opplever søknadsprosessen og kundedialogen. Som eit oppfølgingstiltak starta vi eit prosjekt som skal utvikle løysingar for betre digital dialog med søkerne både før, under og etter behandlinga av søknaden. Prosjektet er støtta av Difi gjennom medfinansieringsordninga for digitalisering i staten.» (s. 5)*
- *Sjøfartsdirektoratet skriver at de i 2016 utlyste en anbudskonkurranse for å gjennomføre prosjektet «Kundereisen». «Målet her er å få enda bedre kunnskap i hvordan kundene møter direktoratet og hvordan de ulike henvendelsen blir håndtert og fulgt opp. Dette er også en direkte følge av den nye strategiplanen og for å sikre at direktoratet gjør de rette grepene for å gjøre kundeopplevelsen i møte med direktoratet enda bedre. Prosjektet vil bli kjørt i 2017 og skal resultere i forslag til konkrete forbedringer på oppfølging av kundene.» (s. 14)*

Vi fant også beskrivelser av effekter i form av oppfølgingstiltak i beskrivelser av tjenestedesignprosjekter i *Jernbaneverket* og *Direktoratet for økonomistyring (DFØ)*. Mens Jernbaneverket har kartlagt kundenes informasjonsbehov på reiser med hovedvekt på det som skjer på stasjonene og laget forbedringstiltak på grunnlag av det (s. 14), har DFØ kartlagt brukernes opplevelser av kompetansetjenestene på forvaltnings- og analyseområdet, og har valgt ut for områder som de skal jobbe videre med å forbedre (s. 19)

Klart språk

Difi og Språkrådet og deres overordnede departementer, har i mange år vært pådrivere for at statlige virksomheter skal bruke et klart språk fordi det kan spare mye tid og unødvendig arbeid for både brukerne og forvaltningen selv. Vi vet at mange virksomheter har jobbet med klarspråk i mange år, og at det er godt innarbeidet hos mange. Hvis det ikke omtales spesielt i årsrapporten, kan det også bety at det er integrert i måten de jobber på. Noen eksempler på virksomheter som har oppgitt i årsrapporten at de har arbeidet med klart språk er

- *Patentstyret (Styret for det industrielle rettsvern): «Patentstyret jobbar målretta med kundeorientering og utvikling av dialogen med kundane, inkludert klarspråk.» (s. 44)*
- *Statens jernbanetilsyn: Regelverket er et viktig verktøy for å oppnå ønsket atferd hos virksomhetene og tilfredsstillende sikkerhet for passasjerene. SJT har derfor brukt ressurser til å utvikle regelverk på områder der det har størst effekt for sikkerheten og ut fra andre hensyn, som tydeligere regelverk og å unngå dobbeltregulering. I 2016 har SJT arbeidet enda mer med forenkling, brukervennlighet og «klart språk»-virkemidler ved utvikling av regelverk. (s. 4)*
- *Mattilsynet: «Mattilsynet skal skrive klart språk i alle tekster, slik at brukerne våre finner informasjonen de trenger, forstår innholdet og kan bruke det til å gjøre det de skal. Vi har gjennomført språkverksteder, og andre tiltak innen opplæring og bevisstgjøring om bruk av klarspråk. Gjennom dialog med brukerne har vi i løpet av året fått de første positive tilbakemeldinger om at språket i tilsynsrapporter, veiledere og andre tekster har blitt lettere å forstå.» (s. 65)*

Effekter av klarspråkarbeid

At klart språk kan gi gevinster, bekreftes også i årsrapportene til *Kontoret for voldsoffererstatning, Lotteri- og stiftelsestilsynet og Sjøfartsdirektoratet*.

Det beste eksempelet på dette, finner vi hos *Lotteri- og stiftelsestilsynet* som fikk Difi og Språkrådets klarspråkpris i 2015 med denne begrunnelsen: «*Juryen vil særlig framheve den innsatsen prisvinneren har gjort for å måle og dokumentere effektene av klarspråksarbeidet. Spørreundersøkelser fra flere år viser at brukerne er stadig mer fornøyde med den skriftlige informasjonen de får, og de synes informasjonen fra statsorganet er blitt lettere å forstå. Interne målinger viser at brukerne ringer sjeldnere og sender færre e-poster, noe som sparer de ansatte for over 1000 arbeidstimer. Da statsorganet erstattet 20 papirskjemaer med ett digitalt skjema, ble både regelverket og språket mer forståelig for mottakerne, og de opplevde at saksbehandlninga ble vesentlig forenklet. Gjennom målinger over flere år har statsorganet dessuten sett at de ansattes holdninger til klarspråk er blitt mer positive».* (s. 32)

Effekter av andre tiltak

Vi finner også at brukerorientering har vært sentralt i flere andre og litt større prosjekter/programmer, og at det har gitt gir gevinster i form av innspart tid.

Både *Utlendingsnemnda* og *Husbanken* omtaler denne effekten i tilknytning til tidstyvarbeidet:

- «*UNE arbeider kontinuerlig med å fjerne tidstyver både internt i organisasjonen, for samarbeidende etater i utlendingskjeden og for UNEs brukere, og har i 2016 arbeidet med tiltak både relatert til tidligere innrapporterte tidstyver og andre effektiviseringstiltak. Advokatene har ytret sterkt ønske om å kunne forholde seg til en elektronisk kanal i sin korrespondanse med UNE i alle saker. Teknisk løsning og nye rutiner er nå implementert for alle saker, og gir en effektiviseringsgevinst både for advokatene og forvaltningen. UNE har redusert tiden det tar fra et vedtak registreres til det sendes ut med flere dager gjennom å automatisere prosessen og sanere vedtakenes følgebrev. Tiltakene har gjort at brukerne mottar vedtakene langt raskere enn før, og organisasjonen har kuttet flere ledd i prosessen. Som en konsekvens har UNE også kunnet redusere utreisefristen i forbindelse med negative vedtak. For PU*

og UDI innebærer raskere underretting av vedtak at de kan igangsette sine etterfølgende prosesser tidligere enn før.» (s. 31).

- *Husbanken: «Å fjerne tidstyver handler ofte om å spare tid og gjøre ting enklere, først og fremst for brukerne av Husbankens tjenester, men også i måten Husbanken arbeider. Husbanken har i 2016 prioritert å utvikle og tilby nye og forbedrede digitale tjenester til søkerne av personrettede økonomiske virkemidler. I 2016 har bostøtte og startlån hatt høyeste prioritet. En integrert del av dette forenklingsarbeidet har medført tidsbesparende endringer for kommunale saksbehandlere. Arbeidet med nye måter å tilby tjenester på har utløst betydelig engasjement og kreativitet for å finne smartere arbeidsformer internt. Husbanken har tatt i bruk årlige interne brukerundersøkelser som ledd i å fortløpende evaluere interne arbeidsprosesser.» (s. 48)*

Statens vegvesen peker også på en rekke gevinster i sitt effektiviseringsarbeid der brukerorientering etter vårt skjønn også har vært sentralt. I deres omtale av effektiviseringsprogrammet og reform for avbyråkratisering og effektivisering, melder de at: «Arbeidet med brukerorientering av tjenestene er videreført for å sikre økt tilgjengelighet for innbyggerne. Flere selvbetjeningsløsninger innenfor trafikant- og kjøretøyområdet er utviklet de siste årene. Flere handlinger knyttet til førerkort kan nå gjøres på nettet, slik som søknad om og utvidelse av førerkort, bestille time til oppkjøring, samt melde tap av førerkortet. Det samme gjelder på kjøretøysiden, hvor man for eksempel kan levere salgsmelding og betale omregistreringen på nett. Dette gir betydelige samfunnsmessige gevinster ved at brukeren ikke lenger trenger å møte opp ved en trafikkstasjon for å få utført en tjeneste, samt at det gir høyere sikkerhet for identifisering av brukere. For Statens vegvesen bidrar dette til færre manuelle handlinger og at ressurser kan omdisponeres til andre oppgaver i kjernevirksomheten.» (s. 6)

3.5 Mange har nevnt små og store digitaliseringstiltak

Vi har søkt i årsrapportene etter mulige beskrivelser av digitaliseringstiltak som spesielt skal forbedre og forenkle tjenester, samhandlingsprosesser og kontakten mellom brukerne og virksomheten. Totalt sett ser vi av tabellen nedenfor at mange (136) har nevnt ulike typer tiltak, men vi skal gå mer detaljert inn i beskrivelsene for å se hva de har gjort fordi variasjon av typer tiltak er meget stor.

Tabell 10: Antall nevnt digitalisering for brukerne

Departementer	Antall virksomheter	Antall nevnt digitalisering for bruker	% nevnt brukerrettede digitaliseringstiltak
ASD	9	7	78 %
BLD	8	3	38 %
FD	4	2	50 %
FIN	5	5	100 %
HOD	8	4	50 %
JD	19	12	63 %
KD	37	32	86 %
KLD	4	4	100 %
KMD	29	26	90 %
KUD	16	12	75 %
LMD	4	4	100 %
NFD	15	14	93 %
OED	2	2	100 %
SD	8	8	100 %
SMK	1	1	100 %
UD	2	1	50 %
Totalsum	171	137	80 %

Flere nevner utvikling av portaler (18) digital post (12), nye nettsider (9) og bruk av ulike kanaler for kommunikasjon med og informasjon til brukerne gjennom sosiale medier. Men mange av disse har flere andre mer avanserte tiltak med utvikling av digitale tjenester (12) for innbyggere og næringsliv og 12 av universitet- og høyskolene har nevnt digital eksamen og noen av disse har nevnt nettbaserte læringsformer. Totalt sett er det svært mange små og noen store tiltak.

3.5.1 Effekter av digitalisering

I gjennomgangen av de 18 utvalgte virksomhetenes digitaliseringstiltak, hadde de aller fleste (17 av 18 virksomheter) omtaler av ulike typer gevinster for brukerne/virksomheten. Effektene handlet i hovedsak om spart tid eller ressurser for brukerne og/eller virksomheten selv.

I dette avsnittet noen eksempler hvor virksomhetene omtaler digitaliseringsprosjekter som har gitt eller vil gi ulike typer effekter eller gevinster for brukerne i ulike sektorer/saksområder (omsorg, transport og kunnskap/utdanning). Vi har også valgt å omtale noen interessante eksempler fra fire virksomheter som ikke var omfattet av «effektkartleggingen», som NAV, Bufdir, Veterinærinstituttet og Stami.

Omsorg og innbyggerrettete tjenester og myndighetsutøvelse

En observasjon vi har gjort i dette materialet, er at store etater med ulike typer innbyggerrettede tjenester eller myndighetsutøvelse, gjerne også har brukerorienteringsperspektivet med seg i svært mye av det de gjør. I noen slike virksomheter fant vi også eksempler på at de omtaler effekter av digitalisering av tjenester.

Et eksempel er *Bufdir* som i 2016 lanserte et «*egenutviklet datavarehus der kommunenes halvårsrapportering fra barnevernstjenesten inngår. Løsningen gir en langt høyere grad av digital støtte i datafangst og innrapportering, samtidig som tall og analyser visualiseres og gjøres tilgjengelig for både enkeltkommuner og som sammenligningsdata på tvers av ulike kommuner*». (s. 129) I 2016 startet de også arbeidet med en ny IKT-strategi der kartlagte brukerbehov er lagt til grunn og målsettingene er at «*vår kompetanse på og tilnærming til bruk av teknologi skal sette brukernes behov først, samt at vår innovasjon og utvikling skal drives av fagmiljøer og tjenesteeiere*». (s. 130)

Et annet eksempel finner vi hos NAV, som melder om at «*Satsingen på digitale tjenester har ført til at nav.no er i ferd med å endre seg fra å være et innholdsdrivet nettsted til å bli et tjenestedrevet nettsted. Samtidig viser undersøkelser og tilbakemeldinger at brukere av nav.no vil ha større eierskap og kontroll over sitt forhold til NAV, og at de ønsker at nav.no blir mer tilpasset sin situasjon. I lys av dette har NAV i løpet av 2016 utviklet og tatt i bruk en ny informasjonsarkitektur på deler av nettstedet for å se om dette vil skape en bedre forståelse blant brukerne om hvordan nav.no og våre tjenester fungerer*». (s. 44)

Husbanken har også en rekke digitaliseringsprosjekter som skal gi effekter/gevinster for brukerne. De melder om digitaliseringseffekter for flere nye digitale tjenester av f.eks. startlån, beregning av bostøtte og digital veiviser for Bolig for velferd. E-søknad for startlån har f.eks. resultert i at nær halvparten av innkomne søknader sendes elektronisk. De jobber også med å etablere et nytt saksbehandlingssystem for startlån i kommunene. Bostøtten som er et av de viktigste virkemidlene for å gi vanskeligstilte støtte til å bo godt og trygt, baserer seg nå på data fra på A-ordningen og andre data som gjør beregningene sikrere. De forventer at dette skal redusere både antall tilbakekrav og klagesaker. (s. 3)

Utlendingsnemnda jobber med Lean også på digitaliseringsområdet, og viser til at de oppnår redusert saksbehandlingstid internt og gevinster for klagerne og andre samarbeidende etater i utlendingsforvaltningen. De rapporterer at «*Digital saksflyt skal bedre UNEs saksflyt gjennom å automatisere og forenkle ikke-verdiskapende aktiviteter. Digital saksflyt har i 2016 effektivisert deler av saksflyten og automatisert utsendelsen av vedtak. Den nye flyten har redusert saksbehandlingstiden i UNE og gitt gevinster både for klagerne og de andre etatene i utlendingsforvaltningen. Den nye automatiseringsløsningen er også tatt i bruk i deler av UDIs saksflyt*». (s. 29)

Transportsektor

I de tre virksomhetene som her representerer transportsektoren, ser vi spesielt at de har svært mange og ulike typer digitaliseringstiltak, og at effektene gjerne også omtales helt konkret.

Statens vegvesen har generelt mange effektiviseringstiltak og et eget og effektiviseringsprogram som omfatter alle deler av virksomheten. Gevinster som SVV

omtaler av digitaliseringsarbeid, er f.eks. at «*innføring av digital kommunikasjon som hovedregel gi direkte innsparinger for Statens vegvesen og kommer også publikum til gode. Innsparte portokostnader utgjorde om lag 0,7 mill. kr i 2016. I tillegg gir digitalisering av blanketter reduserte trykkekostnader på om lag 0,7 mill. kr.*» (s. 43) De rapporterer også at de i perioden 2014–2016 har utviklet en rekke selvbetjeningsløsninger⁴² der de samfunnsmessige gevinstene av selvbetjeningsløsninger oppgis å være betydelige. Kundene får f.eks. en tidsbesparelse fordi de slipper å møte opp på en trafikkstasjon. (s. 42)

Sjøfartsdirektoratets eksempel på hva de har oppnådd ved å digitalisere:

«*Sjøfartsdirektoratet jobber kontinuerlig med digitalisering av arbeidsprosesser og sin kommunikasjon med brukere. Et godt eksempel på hvordan digitalisering kan bidra til forenkling er at Sjøfartsdirektoratet har erstattet 50 papirskjemaer med ett elektronisk søknadskjema om maritime sertifikater. I dag sendes 90% av søknadene inn elektronisk. I 2015 ble ny digital løsning for sertifikat/påtegning av sertifikat for utenlandske sjøfolk lansert. Tjenesten har ca. 67 % andel elektronisk innsending og gir stor tidsmessig innsparing for næringen og direktoratet. Det foreligger i dag en offline løsning for fagsystemet som forenkler arbeidet med inspeksjon og digitale løsninger for dokumenter for skipsregistrering, søknader om fartøysertifikater, personellsertifikater, refusjon i henhold til tilskuddsordningen og rapportering av ulykker.*» (s. 16)

I Kystverket har de en lang rekke avanserte digitale tjenester, systemer og infrastruktur (eks. basestasjoner) til bruk for skip/fartøy og som muliggjør datautveksling på tvers. I 2016 startet de f.eks. publisering av trafikkbildet langs norskekysten basert på AIS-data. Trafikkbildet viser i sanntid skip over 45 meter langs kysten innenfor territorialgrensen. Data er gratis og tilgjengelig for alle både som en løpende datastrøm og presentert på kart gjennom Kystverkets karttjeneste Kystinfo. (s. 29) Et annet omfattende tiltak er informasjons- og tjenesteportalen BarentsWatch som er et samarbeidsprosjekt mellom offentlige etater og forskningsinstitusjoner om å samle, utvikle og dele kunnskap om kyst- og havområdene. Portalen har en del som er tilgjengelig for alle og en lukket del som i hovedsak er tilgjengelig for norske myndigheter. Den har en rekke tjenester som ulike brukergrupper kan ta i bruk, som Bølgevarsel, Fiskeriaktivitet, Fiskehelse, FiskInfo, Felles ressursregister, Arealverktøy, Fiskeriaktivitet, Havneoversikt, Polare lavtrykk og Saltstraumen. Ifølge årsrapporten er «Trafikken på den åpne delen av BarentsWatch er doblet i forhold til 2015, og i 2016 ble det i gjennomsnitt registrert om lag 10 000 unike brukere per måned. De mest populære tjenestene er Bølgevarsel, Fiskinfo og Fiskehelse. I den lukkede delen av BarentsWatch er det først og fremst tjenesten Felles ressursregister. Dette er et register som kobler offentlige, private og frivillige redningsressurser til havs, på land og i luften sammen til en oppdatert oversikt.» (s. 31 og Kystverket.no)

Et eksempel på et brukerdrevet tiltak i Kystverket, er «*samarbeidet med Gjensidigestiftelsen om Merk Skjæret-kampanjen. Det er satt opp mange merker på steder som fritidsflåten har*

⁴² *Kjøretøy*; Kjøretøyoversikt, melde tap av vognkort og få midlertidig vognkort på nett, levere salgsmelding på nett, omregistrering med nettbetaling, bestille time til kjøretøykontroll på nett og etablering av parkeringsregister. *Førerkort*; Ditt førerkort, søke om førerkort og utvidelse av eksisterende førerkort på nett, status dine søknader, elektronisk bevis for gjennomført trafikalt grunnkurs, bestille time til oppkjøring, gi fullmakt til trafikkskole i forbindelse med å bestille oppkjøring, melde tap av førerkort og laste ned midlertidig kjøretillatelse

meldt inn, og merkingen er blitt svært godt mottatt i lokalmiljøene. Det er for tidlig å måle direkte effekter på sjøsikkerheten av dette samarbeidet. Antall omkomne i fritidsflåten i 2016 var 27. Kystverket har tilrettelagt en digital plattform for felles kartfesting av kommunenes lokale fartsforskrifter. 23 av 94 kommuner har foreløpig registrert sine forskrifter i kartløsningen. Kystverket fortsetter arbeidet med å få flere kommuner til å gjennomføre registreringene.» (s. 21)

Kunnskap og utdanning

Også Utdanningsdirektoratet har digitalisert en rekke tjenester som gir gevinster for brukerne og virksomheten selv: «Direktoratet forvalter en rekke digitale tjenester for blant annet prøver og eksamen, statistikk, brukerundersøkelser, læreplaner og tilskuddsforvaltning. Dette er i stor grad tjenester som støtter og forenkler arbeidsprosesser både internt i direktoratet og ute i sektoren. Siden volumet av brukere er størst ute i sektoren, er det også der tjenestene gir størst samfunnsøkonomisk gevinst. Et eksempel på dette er den nye prøve- og eksamenstjenesten som automatiserer og forenkler arbeidsprosesser i direktoratet, hos fylkesmannen, skoleeiere og skoler, og for sensorer.» (s. 7)

Digital eksamen ser vi også spor av hos Høgskolen i Østfold. Det sparer studentene for papirbaserte innleveringskopier og forenkler arbeidet for sensorene. For lærerne krever det imidlertid mer forberedelser, men mye av etterarbeidet som sortering og utsending av besvarelser per post har blitt redusert. De rapporterer at «Ressursmessig har det så langt ikke gitt noen administrative besparelser – tvert imot har det vært ganske ressurskrevende i pilotperioden. På sikt bør det imidlertid være mulig å hente ut gevinster i organisasjonen. Tiden er moden for å gjennomgå alle arbeidsprosessene for digital eksamen.» (s. 85)

De beskriver også flere andre eksempler på gevinster av digitaliseringstiltak. Elektronisk signering av taushetserklæringer når studenter skal ut i praksis gjør f.eks. at de sparer mye tid på håndtering av dokumentene (utskrift, sending ulike steder og oppbevaring). Her rapporterer de innsparing både av flere tusen skjemaer for signering og redusert papirforbruk. (s. 85)

Vi fant også andre eksempler i forskningssektor som kommer brukerne til gode.

Veterinærinstituttet har f.eks. etablert elektronisk prøveinnsendelse for fisk der brev går digitalt, men selve prøven per post. Dette videreutvikles også til å gjelde prøver fra Norsvin, og som har blitt et grunnlag for å lansere tilsvarende for landdyrprøver i 2017. I samme løsning er det også funksjonalitet for sporing av prøver, prøvesvar og interaktive kart mv. (s. 37)

Hos Statens arbeidsmiljøinstitutt (Stami) er strømming blitt en kunnskapsformidlingskanal som gjør at de når ut til flere brukere og øker tilgjengeligheten: «STAMI-TV har etablert seg som en populær kunnskapskanal på arbeidsmiljø- og helsefeltet, hvor bl.a. våre populære frokostmøter tilgjengeliggjøres for alle både i sanntid og i opptak, uavhengig av geografisk nærhet. I 2016 hadde vi 1.250 visninger av seks nye temaforedrag. Samtidig hadde vi 1.800 visninger fra vårt kunnskapsarkiv (60 programmer og 16.500 visninger totalt). Vi opplever en økende etterspørsel etter disse sendingene, og er kjent med at mange av foredragene brukes i klasseromsundervisning i ulike sammenhenger.» (s. 28)

Litteratur og kilder

Bacheloroppgave fra Høgskolen i Oslo og Akershus. (2016). *Fellesføringer i tildelingsbrev. Et svar på kritikken av mål- og resultatstyring?* Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus. Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag

Fornyings- og administrasjonsdepartementet/Difi (2009). *Europeisk veileder i brukerretting og brukervedvirkning*. Utgitt av EUPAN⁴³ og IPSG⁴⁴, oversatt til norsk av FAD/Difi.

Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Direktoratet for forvaltning og IKT (2017). *Innbyggerundersøkelsen 2017. Hva mener brukerne?* Difi-rapport 2017:7

Direktoratet for forvaltning og IKT (2017). *Innbyggerundersøkelsen 2017. Hva mener innbyggerne?* Difi-rapport 2017:6

Direktoratet for forvaltning og IKT (2017). *Erfaringsrapport 2017. Gordiske knuter i digitaliseringsprosjekter – hvordan kan vi løse dem?* Digitaliseringsrådet i Difi

Direktoratet for forvaltning og IKT (2014). *Digitalisering for alle?* Difi-rapport 2014:3

Direktoratet for forvaltning og IKT (2014). *Involvering av brukere og ansatte i endringsprosesser*. Difi-rapport 2014:1

Direktoratet for forvaltning og IKT (2010). *Brukerretting og brukervedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010*. Difi-rapport 2010:12

Innst. S. nr. 321 (2008–2009). *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen. St.meld. nr. 19 (2008–2009)*

Nordlandsforskning (2017). *Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser*. NF-rapport nr: 9/2017

Nysveen, Herbjørn, Thorbjørnsen, Helge, Pedersen, Per E. (2012). *Samskaping og innovasjon*. Magma – Econas tidsskrift for økonomi og ledelse 3/2012 s. (26-34)
<https://www.magma.no/samskaping-og-innovasjon>

OECD (2015). *Government at a Glance 2015*. Paris. OECD Publishing
http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en

OECD (2017). *Embracing Innovation in Government, Global Trends, February 2017*. Organisation for Economic Cooperation and Development

Rambøll Management Consulting AS (2017). *IT i praksis 2017. Strategi, ledelse, trender og erfaringer i norske virksomheter*

Riksrevisjonen (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse om brukerretting av offentlige tjenester*. Dokument nr. 3:3 (2006–2007)

Rundskriv H-14/2015. *Fellesføring i tildelingsbrevene for 2016*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Rundskriv H-6/2014. *Fellesføringen i tildelingsbrevene for 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

⁴³ EU-organet The European Public Administration Network

⁴⁴ EUPANs arbeidsgruppe Innovative Public Services Group

Rundskriv P-6/2013. *Fellesføringen f i tildelingsbrevene or 2014*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Rundskriv P 5/2010. *Fellesføringen i tildelingsbrevene for 2011*. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Rundskriv P 3/2009. *Fellesføringar i tildelingsbreva for 2010*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Rundskriv P2/2009. *Fellesføringar i tildelingsbreva for 2010 – orientering om ny ordning og tinging til departementa om forslag til fellesføringar for 2010*. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Statskonsult (1990). *Å spørre brukerne. En veiledning om brukerundersøkelser*

Statskonsult (1991). *Riktig kvalitet på offentlige tjenester*. 2. opplag 1996

Statskonsult (1996). *Brukerorientert kvalitet. Kvalitet i offentlige virksomheter*

Statskonsult (1997). *Ytelsesdeklarasjoner. Varefakta på offentlige tjenester*

St.meld. nr. 19 (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet

van Dooren W., Thijs, N., & Bouckaert, G. (2004) *Quality management and management of quality in the European public administrations*. I E. Löffler & M. Vintar (red.). *Improving the quality of East and West European public services* (s. 91-106). UK, Hampshire: Ashgate. Bouckaert G., Löffler E. og Pollitt C. (2006), Scientific report on the 4th European Quality Conference

Service Design Network, Mager, Brigit (2016). *Service Design Impact Report. Public Sector*. Service Design Network and Netherland Enterprice Agency. ISSN 1868-6052

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Brukerne i sentrum? En kartlegging av statens fellesføring om brukeretting
Difis rapportnummer:	2017:11
Forfattere:	Inger Johanne Sundby og Lisbeth U. Hansen
Saksnummer:	17/00638
Prosjektnummer:	17-57
Prosjektnavn:	Kartlegging av fellesføring 2016
Prosjektleder:	Lisbeth U. Hansen
Prosjektansvarlig avdeling:	Utredning og analyse
Oppdragsgiver:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<p>Resymé/omtale: Å sette brukeren i sentrum har vært et mål i statlig forvaltning i mange år. Denne regjeringen har ønsket å styrke innsatsen ytterligere. Det er derfor interessant å få kartlagt hva statlige virksomheter har gjort og hvilken vei utviklingen går. Et hovedfunn er at nesten alle virksomheter kartlegger hvordan brukerne opplever virksomheten. Flere enn før har styrket dialogen og involverer brukerne i utviklingen av tjenester og oppgavegjennomføringen. Vår vurdering er at bevisstheten om verdien av dialogen med brukerne er styrket.</p>	
<p>Emneord: Bruker, brukeretting, brukermedvirkning, brukerorientering, brukerdialog, tjenestedesign, klarspråk, digitalisering, fellesføring</p>	
Totalt antall sider til trykking:	68
Dato for utgivelse:	19.12.17
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no