



Europeisk veileder i brukerretting og brukermedvirkning

Bakgrunn for den norske utgivelsen

Denne veilederen er utarbeidet i et europeisk samarbeidsforum for offentlig sektors kvalitets- og fornyingsarbeid. Den er skrevet for ledere og ansvarlige for utvikling og iverksetting av offentlige tjenester på tvers av sektorene. Den skal være til hjelp og inspirasjon i arbeidet med å heve kvaliteten på tjenesten gjennom å trekke innbyggere og brukere, og deres synspunkter, tettere inn i tjenesteutformingen.

Med dette har altså den europeiske *Veileder for brukerretting og brukervedvirkning* utgitt av EUPAN¹ og IPSPG² fått norsk språkdrakt. Det betyr at innhold og tilnærming avspeiler ulike virkeligheter. Det demonstreres både gjennom tekst og eksempler at det er store kulturelle forskjeller i Europa, og at forvaltningene fungerer forskjellig. De ulike bidragene og eksemplene står for det enkelte lands regning. Veilederen er et faglig ekspertdokument og reflekterer nødvendigvis ikke noe omforent politikkgrunnlag, og på enkelte punkter vil f.eks forståelsen av offentlig sektor, myndighetsutøvelse og de ulike rollene kunne avvike noe fra vår.

I Norge vil altså en del av de forhold som beskrives se annerledes ut. Brukerretting i norsk sammenheng er ofte mer enn de temaer og tilnærminger som omtales i denne veilederen. Deler av fremstillingen kan oppleves som litt annerledes enn det som er vanlig i vår norske forvaltningskultur, og er heller ikke nødvendigvis uttrykk for gjeldende norsk politikk. Men det kan likevel være mye å lære av de ulike tilnærminger og eksemplene som beskrives i veilederen, selv om ikke alt uten videre kan anvendes direkte. Rent praktisk kan en tenke seg at norske virksomheter kan ha utbytte av å etablere kontakt med tilsvarende virksomheter i andre land i forbindelse med erfaringer disse presenterer i veilederen. Eller man kan trekke ut deler av tilnærminger og utdype og tilpasse disse til egen hverdag. Formålet står uansett fast; det er viktig å innhente mer kunnskap om innbyggernes preferanser og behov, og å bruke deres bidrag i innovasjon og fornying av de offentlige tjenestene.

Veilederen har til dels form av en lærebok; den kan være krevende å tilnærme seg for mange. Men gjennomgangen av ulike temaer innenfor brukerretting og brukervedvirkning bør kunne gi mange nyttig kunnskap og økt forståelse. Ikke minst vil veilederen kunne være kilde til inspirasjon, og åpne for debatt og drøfting. Brukerretting er et fagfelt som i Norge mangler et fullgodt og etablert fagspråk, noe som av og til kan framgå av språkføringen. Det er derfor å håpe at en debatt rundt veilederen også kan bidra til å utvikle dette. Klart språk er viktig, og vi innser at her kan mye forbedres, fagsjargonger kan dempes etc, men i denne

¹ EU-organet The European Public Administration Network

² EUPANs arbeidsgruppe Innovative Public Services Group

veilederen er det viktigste å formidle ny kunnskap om de muligheter som finnes for å trekke innbyggerne inn i tjenesteutviklingen.

Feltet brukerretting og brukermedvirkning er i utvikling. Det handler om viktige og nødvendige spørsmål som det er ønskelig å få økt oppmerksomhet rundt i Norge. Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) har en sentral plass i arbeidet med å styrke innsatsen og utvikle feltet. Difi er dermed en naturlig samarbeidspartner for de virksomheter som ønsker å ta aktivt del i denne utviklingen.

Forord

EUPAN og IPSG

EUPAN (the European Public Administration Network) er et uformelt nettverk som består av myndighetene med ansvar for offentlig administrasjon i Den europeiske unionens medlemsland, tiltredende land og søkerland, samt EU-kommisjonen (www.eupan.eu), der Norge er observatør.

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.”

EUPAN er et nettverk for utveksling av synspunkter, erfaringer og gode måter å arbeide på, for å forbedre ytelsen, konkurranseevnen og kvaliteten til de sentrale offentlige forvaltninger i Europa.

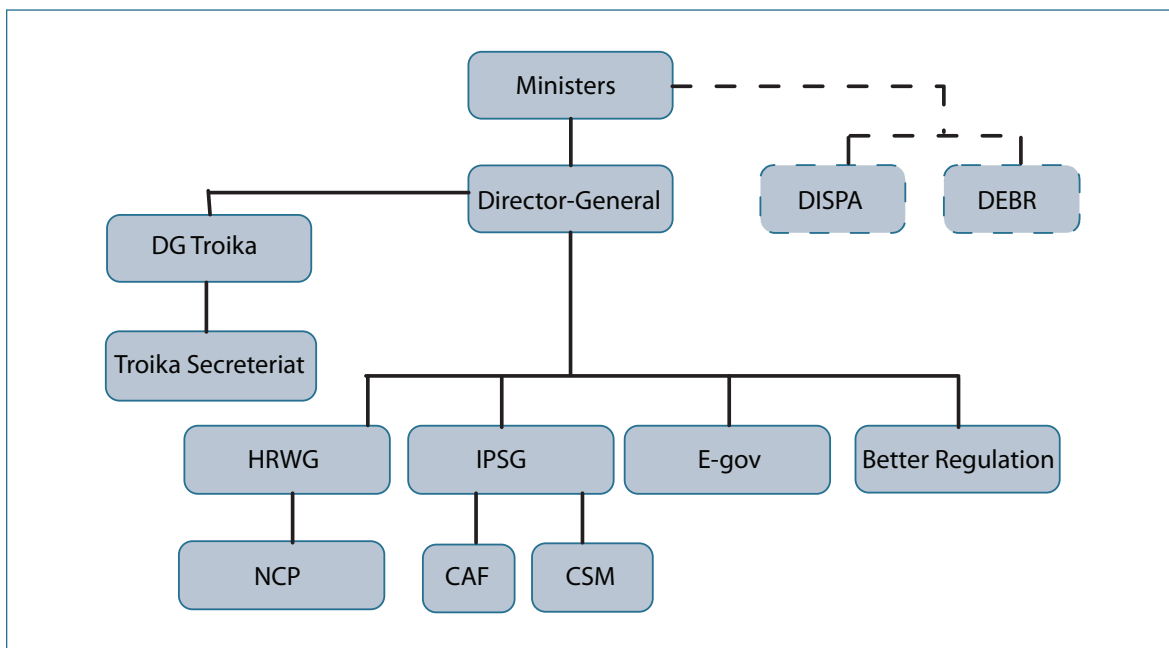
Nettverket er organisert på tre nivåer:

- ministrene og kommisjonsmedlemmet med ansvar for offentlig forvaltning
- myndigheter med ansvar for offentlig forvaltning i medlemsstatene
- arbeidsgrupper bestående av offentlige tjenestemenn fra de forskjellige medlemsstatene

EUPAN består av forskjellige arbeidsgrupper som sorterer under forsamlingen av myndigheter for offentlig forvaltning:

- Arbeidsgruppen for HRM (forvaltning av menneskelige ressurser)
- Arbeidsgruppen for e-forvaltning
- Arbeidsgruppen for bedre regelverk og forenkling av administrasjonen
- Arbeidsgruppen for fornying av offentlige tjenester (Innovative Public Services Group (IPSG))

IPSG har lagt stadig mer vekt på at brukeren må trekkes med for å utvikle en bedre offentlig forvaltning. IPSG har derfor satt i gang en rekke aktiviteter og prosjekter for å øke innsatsen på dette området. I de senere år har interessen for og oppmerksomheten rundt temaet brukertilfredshet økt, og det er opprettet en egen ekspertgruppe for brukerreting av tjenester.



Temaet brukertilfredshet – ”beste praksis”

Temaet brukertilfredshet har de senere år fått en stadig mer framtreddende plass. Det er nå enighet om at det felleseuropeiske arbeidet med brukertilfredshet rettes mot kartlegging av den beste praksisen på området. Det skal dessuten utarbeides felleseuropeiske retningslinjer for spørreundersøkelser som skal måle brukertilfredshet. Skiftende formannsskap i EU tok initiativ til å arbeide med dette. Også innenfor IPSG og Ekspertgruppen for brukertilfredshet (Customer Satisfaction Expert Group) har en diskutert hvordan man kartlegger og presenterer gode framgangsmåter og utarbeider retningslinjer. Det ble konkludert med at mye interessant og verdifullt kan gjøres med utgangspunkt i materialet man allerede har. Brukertilfredshet ble likevel ansett for stort og for viktig til bare å begrenses til brukertilfredshetsundersøkelser og -målinger. Retningslinjene må gå lenger enn dette. Å måle brukernes tilfredshet er én ting, å forstå og påvirke brukernes tilfredshet er en annen. Det er det siste som bør være målet.

På møter i IPSGs ekspertgruppe andre halvår 2007, ble man enige om å utarbeide en oversikt på tvers av medlemsstatene. På bakgrunn av en begrenset undersøkelse skulle det utarbeides en oversikt over brukerens rolle i offentlig virksomhet. Dette skulle gi grunnlag for å fastslå hvilke behov medlemsstatene har og hva de bør prioritere innenfor området ”brukerforståelse”. Slik skulle en få tydeliggjort hvilke produkter og framgangsmåter som kan gi størst merverdi. EIPA (Det europeiske instituttet for offentlig forvaltning) fikk ansvar for å analysere resultatene fra undersøkelsen som ble besvart av 26 land. Resultatene ble presentert på møtet i IPSG 15.-16. november 2007 og resulterte i konklusjoner som i IPSGs program for 2008 – 2009 kunne formuleres slik:³:

“Arbeidet med brukerretting bør i alminnelighet konsentreres om hvordan man skal bruke den europeiske versjonen av Veilederen, som skal inneholde gode framgangsmåter fra medlemsstatene. Målet er å vise betydningen av brukerfokus og innbyggernes rolle i utformingen av offentlige tjenester, herunder hvordan brukerne kan involveres (metoder for økt brukerforståelse). Når det

3 Mid-term programme 2008-2009, s.17

gjelder brukerfokus, er en av målsettingene å øke kunnskapen om bruken av serviceerklæringer, for å hjelpe alle offentlige institusjoner som har med publikum å gjøre.”

Ut ifra denne målsettingen har arbeidsgruppen utviklet ”Europeisk veileder i brukerreting og brukermedvirkning”.

Europeisk veileder i brukerreting (brukertilfredshet)

IPSG har vurdert hvordan gruppen best kan løse generaldirektørenes oppdrag med å lage en europeisk versjon av den britiske veilederen ‘The Primer’ (Cabinet Office, 2006), og hvordan finne eksempler på god praksis som kan illustrere begrepene.

I den veilederen som nå foreligger forklares betydningen av brukerfokus og rollen(e) innbyggerne/ brukerne har i utformingen av offentlig forvaltning. Veilederen gir en oversikt over forskjellige metoder og teknikker for å sikre best mulig brukerforståelse og ser nærmere på bl.a. hvilken betydning brukernes behov, forventninger og tilfredshet med tjenestene har. Veilederen gir praktiske eksempler fra offentlige virksomheter over hele Europa.

Utkast til denne veilederen er blitt diskutert i Ekspertgruppen for brukerreting (the Customer Satisfaction Management Expert Group) under det slovenske EU-formannskapet og godkjent av IPSG (12.-13. mai 2008).

Arbeidet innenfor dette feltet og den endelige versjonen av veilederen ble presentert på den 5. europeiske kvalitetskonferansen, med det franske EU-formannskapet som vertskap, i Paris 20.-22. oktober 2008.

Mer informasjon og flere eksempler på nettet

Denne publikasjonen har mange praktiske eksempler fra flere europeiske land. Eksempelene er imidlertid begrenset i antall og omfang. Mer omfattende tekster og oppdaterte eksempler er å finne på www.eipa.eu/customer.

Takk

Denne publikasjonen er et resultat av mange bidragsyteres arbeid. Vår takk går til EUPAN og IPSG for opprettelsen av en arbeidsgruppe som har arbeidet med temaet brukertilfredshet og skapt konteksten. En særlig takk går til representantene i Arbeidsgruppen for brukerreting, for deres verdifulle bidrag og nyttige kommentarer, og for å ha skaffet til veie eksempler og skapt mange fruktbare diskusjoner: Eva Nikolov-Bruckner (Østerrike), Isabelle Verschueren (Belgia), Paule Funken (EU-kommisjonen), Johanna Nurmi (Finland), François Beauvais (Frankrike), Marga Pröhl (Tyskland – EIPA), Panagiotis Passas (Hellas), Dace Aizstrauta (Latvia), Lina Semetulskeyte (Litauen), Nadine Hoffmann, Thierry Hirtz og Laurent Bravetti (Luxembourg), Stanley Borg (Malta), Frank Faber (Nederland), Tore-Martin Bredal (Norge), Marta Kuzawska og Izabela Najda (Polen), Luis Evangelista og Matilde Cordoso (Portugal), Gordana Žurga (Slovenia), Ana Ruiz (Spania), Anna Enström Järleborg (Sverige) og Roy Stephenson (UK).

Denne publikasjonen er et felleseuropeisk samarbeidsprosjekt som startet for flere år siden. I forbindelse med denne spesielle publikasjonen vil vi gjerne få takke det portugisiske EU-formannskapet for finansieringen av dette prosjektet, det slovenske formannskapet for å ha organisert de forskjellige diskusjonsmøtene og det franske formannskapet for publiseringen av rapporten i forbindelse med den 5. europeiske kvalitetskonferansen (20.-22. oktober 2008 i Paris).

Mai 2008

Patrick STAES

Senior Counsellor in Public Management
Seconded National Expert
Head of the CAF Resource centre
European Institute of Public Administration

Nick THLJS

Researcher
Public Management and Comparative
Public Administration Unit
European Institute of Public Administration



Innhold

Bakgrunn for den norske utgivelsen	3
Forord	5
Oversikt over kapitlene	11
Kapittel 1: Offentlige tjenesters nye ansikt og innbyggerens/brukerens rolle	15
1.1 Et samfunn og en offentlig sektor i endring	15
1.2 Hvorfor bruke brukertilfredshet som kvalitetsstyringsverktøy?	16
1.3 Innbyggerens/brukerens forskjellige ansikter og offentlige tjenesters egenart	17
1.3.1 De forskjellige ansiktene - innbyggerens ulike interesser	17
1.3.2 Offentlig og privat tjenesteyting - myndighetsutøvelse	18
1.3.3 Tjenester og produkter	19
Kapittel 2: Forståelse for brukertilfredshet	21
Innledning	21
2.1 Betydningen av forventninger og opplevelse	22
2.1.1 Hvordan skapes forventninger?	22
2.1.2 Opplevelsen og Servqual-modellen	23
2.2 Faktorer for måling av kvalitet og tilfredshet	26
2.2.1 Kvalitetsfaktorer i Servqual	26
2.2.2 Andre dimensjoner og determinanter	28
2.2.3 Faktorenes betydning	30
2.3 Faktorenes innvirkning	32
2.3.1 Typer kvalitetsfaktorer	32
2.3.2 Faktorenes sensitivitet	33
Konklusjoner	34
Kapittel 3: Fra måling av tilfredshet til styring av tilfredshet	37
3.1 Innbyggerens/brukerens nye plass og rolle - brukermedvirkning i alle ledd	37
3.2 Fra design til med-design	38
3.3 Fra bestemmelse til med-bestemmelse	39

3.4 Fra produksjon til med-produksjon.....	41
3.5 Fra evaluering til med-evaluering.....	43
3.6 Hvor er vi nå og hvor ønsker vi å være?	45
Kapittel 4: Hvordan kan vi måle og påvirke brukerens tilfredshet?	47
Innledning 4	7
4.1 Utvikle et strategisk rammeverk for konsultering av brukerne	47
4.2 Bruke egnede metoder	50
4.3 Sikre at metodene er formålstjenlige.....	51
4.4 Tenke representasjon på en ny måte	51
4.5 Ulike måter å skaffe seg innsikt på	52
4.5.1. Informasjon fra førstelinjeansatte	52
4.5.2. Tilfredshetsundersøkelser	54
4.5.4. Brukbarhetstesting og nettsideanalyse (usability testing)	60
4.5.5. Konsultering	62
4.5.6. Bruk av IKT for å få tilbakemeldinger fra brukerne	63
4.5.7. Innbygger/bruker-paneler	64
4.5.8. Gruppeintervjuer og fokusgrupper.....	65
4.5.9. Mystery shopping/Prøvekjøp.....	67
4.5.10. Serviceerklæringer	69
4.5.11. Bruk av kommentarer, ros og klager som tilbakemelding	75
4.5.12. Åpent rom/kafé-modellen	76
4.5.13. Etnografi.....	78
4.5.14. Segmentering.....	78
4.6. Bruk av allerede eksisterende informasjon.....	80
Kapittel 5: Brukerretting og forbedring.....	83
Innledning: Hvordan kan brukerretting og brukerundersøkelser anvendes for å lage bedre tjenester?	83
5.1. Forbedring av tjenestene og servicen	83
5.2 Virksomhetsmessig forbedring	86
5.2.1 CAFs historikk og bakgrunn	86
5.2.2. Den teoretiske modellen	87
5.2.3. Hvordan CAF-modellen skal anvendes.....	88
5.3 Formidling av resultater og tiltak – åpenhet	90
Konklusjon.....	91
Referanser/litteratur	92
Vedlegg.....	95

Oversikt over kapitlene

Myndighetene bør være mer imøtekommende overfor innbyggernes behov og forventninger. Virksomheter og organisasjoner innen offentlig sektor er inne i en reformprosess som skal bidra til bedre, raskere og flere tjenester. Brukerne har en framtrædende plass i disse reformene.

Temaet brukertilfredshet har vært på den europeiske agendaen i mange år, og i de senere år har det fått en stadig mer sentral plass. Ifølge generaldirektørenes resolusjon fra mai 2006 bør hovedoppmerksomheten for det felleseuropeiske arbeidet med brukertilfredshet rettes mot kartlegging av den beste praksisen på området, og utarbeiding av retningslinjer for spørreundersøkelser om brukertilfredshet. Under Østerrikes, Finlands og Tysklands formannskap i EU (henholdsvis første halvår 2006, andre halvår 2006 og første halvår 2007) ble det tatt initiativ til å arbeide med disse aspektene. På møtene i IPSG og Ekspertgruppen for brukertilfredshet (Customer Satisfaction Expert Group) ble det diskutert hvordan man kan kartlegge og presentere "beste praksis" og utarbeide retningslinjer. Møtene i Ekspertgruppen for brukertilfredshet og IPSG konkluderte med at det kunne gjøres mye interessant og verdifullt med utgangspunkt i disse gode eksemplene, og at feltet brukertilfredshet var for stort og for viktig til at man bare kunne fokusere på brukertilfredshetsundersøkelser og -målinger, og begrense retningslinjene til dette aspektet. Å måle brukernes tilfredshet er én ting, å arbeide aktivt i forkant for å forstå og påvirke brukernes tilfredshet er en annen. Det siste bør være målet.

Med den britiske regjeringens dokument fra 2006, med tittelen '*Customer Insight in Public Services*', som grunnlag, ble det utarbeidet en "veileder" i form av denne publikasjonen. Her forklares betydningen av brukerfokus og rollen(e) innbyggerne/brukerne spiller i utformingen av offentlig forvaltning. Den gir en oversikt over forskjellige metoder og teknikker vedrørende brukerforståelse, og vurderer bl.a. hvilken betydning forventninger og tilfredshet med tjenestene har for brukerne. Den samler informasjon som allerede er tilgjengelig om dette emnet, og gir praktiske eksempler fra organisasjoner innen offentlig sektor over hele Europa.

Veilederen består av fem forskjellige kapitler. Tanken er at den skal være et strategisk dokument som kan bidra til å gi brukerne en mer sentral rolle i styringen av offentlig forvaltning over hele Europa. Den er tenkt som en første praktisk veiledning for organisasjonene i deres arbeid med å brukerrete sine tjenester.

I det første kapitlet ("*Offentlige tjenesters nye ansikt og innbyggerens/brukerens rolle*") er det betydningen av innbyggerens/brukerens tilfredshet med tjenester i offentlig sektor som tas opp – på et nokså overordnet nivå.

Offentlig sektor er i konstant og rask endring for å kunne takle en rekke utfordringer og tilfredsstille de mange nye behov og krav i samfunnet. Brukerens plass og rolle i disse endringene og reformene er blitt helt sentral. For at offentlige organisasjoner skal kunne se om de gjør de riktige tingene og om de gjør tingene på riktig måte (formålseffektivitet og kostnadseffektivitet,) er det blitt en absolutt forutsetning at de skaffer seg større innsikt i sine brukeres preferanser. Det er mange grunner til at dette ikke alltid er like enkelt for en offentlig etat. Dels har dette sammenheng med kjennetegn ved brukeren, dels har det å gjøre med kjennetegn ved den offentlige etaten og dens tjenester. Innbyggerne/brukerne har som oftest mange forskjellige roller. Noen ganger er de brukere av tjenester, andre ganger er de som innbyggere skattebetalere som må overholde regler. Dette kan forklare noen av de forskjeller som eksisterer mellom offentlig og privat tjenesteyting. De fleste offentlige etater er leverandører av tjenester. Tjenester har en del klare kjennetegn (eller i enkelte tilfeller mangel på slike) til forskjell fra det som kjennetegner produkter.

Det andre kapitlet ("*Forståelse for brukertilfredshet*") tar for seg begrepet tilfredshet og hvordan tilfredshet kan måles.

Forventninger er av stor betydning for hvor tilfreds man er med en tjeneste. Disse baserer seg på et vidt spekter av forhold, som er enda mer omfattende for offentlige enn andre typer tjenester. Gjennom den såkalte Servqual-modellen (Service Quality Model) forsøker man å kartlegge betydningen av opplevelser og forventninger. Servqual er altså et verktøy for måling av kvaliteten på tjenester som tar med i vurderingen både opplevelsen av tjenesten og forventningene til den. Dette gjøres ved å identifisere en rekke forskjellige kjennetegn ved tjenesten. I litteraturen om emnet tjenestekvalitet kategoriseres vanligvis faktorene som innvirker på holdningene til en tjeneste. Disse kategoriene kan så splittes opp i ulike nivåer. På det høyeste nivået omfatter disse et lite antall dimensjoner ved en tjenestes kvalitet. Dimensjonene kan igjen deles opp i et større antall faktorer eller determinanter. Disse faktorene benyttes som grunnlag for å lage et strukturert spørreskjema slik at man kan måle kvaliteten på tjenestene. Ved måling av tilfredshet og identifisering av prioriteringer er det et antall forskjellige kombinasjoner som er viktige. Tilsvarende er det kombinasjonen av tjenestefaktorer som er viktige for opplevelsen av en tjeneste. De viktigste faktorene som innvirker på opplevelsen blir presentert i dette i kapitlet, først de som anvendes i Servqual-modellen og deretter en bearbeiding av disse.

Tradisjonelt er det de politiske lederne som avgjør hvilke tjenester som skal tilbys - på hvilke betingelser og til hvem, mens byråkrater og fagfolk har ansvaret for å organisere tjenestene og leverer dem. Innbyggerne spiller stort sett en passiv rolle. I det tredje kapitlet ("*Fra måling av tilfredshet til styring av tilfredshet*") går vi dypere inn i den nye tilnærmingen og ser nærmere på de ulike aktører som er involvert. Omfanget og evalueringen av offentlige tjenester er blitt mer omfattende, og innbyggeren har fått en mer aktiv rolle.

Denne endrede rollen har innvirkning på hele den politiske og administrative prosessen. Den politiske og administrative prosessen er i stor grad blitt dominert og kontrollert av politikere og administrasjon. Nå skal innbyggerne/brukerne i økende grad involveres

i design, beslutninger, gjennomføring og overvåking, samt evaluering av tjenestene. De blir med-designere, med-bestemmere, med-produsenter og med-evaluatorer. Brukerretting er derfor langt mer enn bare det å måle brukernes tilfredshet på evalueringsstadiet.

Kapittel 4 (*“Hvordan kan vi måle og påvirke brukerens tilfredshet?”*) behandler de praktiske spørsmålene i forbindelse med denne tilnærmingen. Her presenteres en del verktøy og teknikker som skal gi innblikk i innbyggerens/brukerens forventninger, behov, erfaringer, opplevelser og grad av tilfredshet med tjenestene.

Her avdekkes tydelig at måling av tilfredshet ved enden av prosessen eller tjenesteleveransen (innbyggeren/brukeren som ”medevaluator”) bare er en side av samspillet med innbyggeren/brukeren. På dette stadiet kan det riktignok trekkes en del lærdom av målingen), men tiltak i forkant er ikke mulig. Derfor er det viktig med innblikk i og innflytelse på innbyggerens/brukerens behov og forventninger i begynnelsen av prosessen, eller iallfall på et tidligere stadium (innbyggeren/brukeren som ”med-designer”, ”med-bestemmer” eller ”med-produsent”).

I dette kapitlet presenteres og belyses en lang rekke verktøy som kan gjøre det mulig å sette i verk tiltak som styrker brukerrettingen. Kapitlet inneholder dessuten eksempler fra mange europeiske land.

Ved gjennomtenkt valg av verktøy i lys av ulike behov kan brukerundersøkelser og involvering gi nyttig informasjon. Denne informasjonen kan brukes til å forbedre organisasjonen og heve kvaliteten på tjenester den tilbyr. Det er viktig på forhånd å tenke grundig igjennom hva det er organisasjonen ønsker å oppnå.

Hvordan innsikt i brukerretting kan anvendes til å forbedre organisasjonen og tjenestetilbudet, er hovedelementet i det siste kapitlet (*“Brukerretting og forbedring”*).

”Veileder i brukerretting og brukermedvirkning” er utviklet for å gjøre innbyggerens/brukerens plass og rolle i brukerrettingsprosessen klarere. Med denne publikasjonen har offentlige tjenesteytende organisasjoner i hele Europa fått praktiske retningslinjer for arbeidet med å brukerrete virksomheten og øke tilfredsheten med tjenestene.



Kapittel 1

Offentlige tjenesters nye ansikt og innbyggerens/brukerens rolle

1.1 Et samfunn og en offentlig sektor i endring

“I løpet av de to siste tiårene kan vi konstatere at det har vært gjennomført et stort antall reformer i offentlig forvaltning. Selv om det har vært gjennomført reformer også i tidligere perioder, har endringene etter 1980 - i mange land – hatt en internasjonal karakter og en grad av politisk iøynefallenheter som skiller dem fra de mer lokale eller tekniske endringene i de 25 årene som gikk forut” (Pollitt og Bouckaert, 2004). Dette sitatet oppsummerer og gir mye av bakgrunnen for situasjonen innenfor offentlig sektor; en offentlig sektor som må takle en rekke utfordringer og imøtekomme stadig nye behov og krav i samfunnet. En offentlig sektor som derfor er gjenstand for omfattende reformer (Lane 2000; Kickert 1997; Kettl 2000). (OECD 1993; OECD 1995; OECD 2000).

Forvaltningen i EUs medlemsland er ikke en homogen samling organisasjoner. Det er heller ikke reformprosessene i disse landene. De er faktisk ganske forskjellige. Det europeiske landskapet er et lappeteppe av systemer. Som en forsker sier: “Naturligvis har landene i Europa, med sine ulike historiske bakgrunner, ikke bare forskjellige typer offentlige etater, men også forskjellige filosofi når det gjelder hvilke verdier offentlige tjenestemenn skal formidle, og hvilken rolle de skal spille i en demokratisk stat. Det er mange måter å regulere offentlige

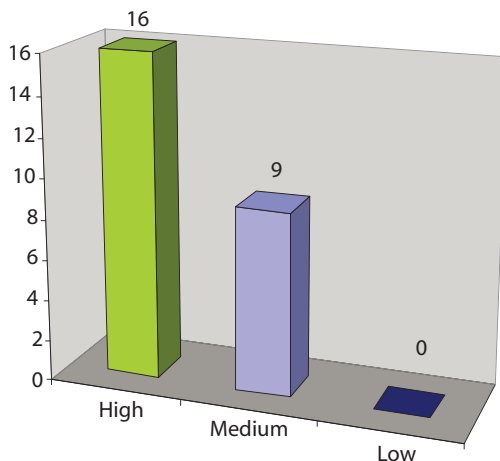
tjenester på i et demokrati, ikke bare i detalj, men også når det gjelder den grunnleggende orienteringen. Det finnes ingen omforent europeisk modell” (Ridley 1995:13).

De ulike EU-landene har da også taklet utfordringene på forskjellige måter. Ikke desto mindre er disse reformene også kjennetegnet av innføring av nye prinsipper og et felles fundament: Økt fokus på effektivitet og produktivitet, vektlegging av åpenhet og ansvarlighet og en bevisst holdning til offentlig service og innbyggerens/brukerens rolle og plass (Doherty og Horne 2002; Shand 1999; Flynn og Strehl 1996; Schick 2000).

Mange land har i det siste gjennomført tiltak som setter innbyggeren/brukeren i sentrum. Christopher Pollitt og Geert Bouckaert har beskrevet denne tendensen som en overgang fra en *produsentsynsvinkel* til en *innbygger/bruker-synsvinkel* (Pollitt og Bouckaert 1995).

Den felles strategien som har vært benyttet er å få involvert innbyggerne/brukerne av offentlige tjenester i større grad. Målet har vært å oppnå et anerkjent kvalitetsnivå og økt tilfredshet med offentlige tjenester. Realiseringen av dette har foregått ved å gå gradvis over fra tradisjonelle byråkratiske og hierarkiske relasjoner til mer pluralistiske relasjoner. Dette har samtidig gitt en god og dynamisk prosess. (Peters og Savoie 2000).

Fordelingen av land i EU som vurderer hvor sentralt innbyggerfokus er;



Innbyggeren/brukeren/kunden står stort sett i sentrum for den offentlige forvaltningens interesse i alle EUs medlemsland. Dette kom fram i den undersøkelsen som ble gjennomført i medlemslandene i 2007, (EIPA 2007: 6).

1.2 Hvorfor bruke brukertilfredshet som kvalitetsstyringsverktøy?⁴

Myndighetene må bli mer lydhøre overfor samfunnets og innbyggernes behov og forventninger. Virksomheter i offentlig sektor forbedrer seg stadig for å kunne tilby bedre, raskere og flere tjenester. Men kvalitet, kvantitet og hurtighet er ikke de eneste nye kravene samfunnet stiller til sine myndigheter. Siden samfunnet endrer seg med akseleerende hastighet, bør også myndighetene på samme måte være i stand til å svare på nye krav ved å tilby nye løsninger. For det andre gjennomfører myndighetene reformer for å gjenopprette tilliten til myndighetene. Myndighetene må tilby større valgfrihet, mer demokrati og åpenhet gjennom samspill med innbyggerne/brukerne på alle stadier av den politiske prosessen og i tjenesteytingsprosessen.

Denne tilnærmingen innebærer naturligvis ikke at innbyggerne/brukerne alltid får nøyaktig det de vil ha. Men vellykkede organisasjoner tar brukerens behov og forventninger som et utgangspunkt og utarbeider forslag basert på disse, samtidig som man tar hensyn til andre viktige krav til organisasjonen. Brukerretting har altså å gjøre med tilpassing av tjenester og/eller produkter, men også med styring/påvirkning av innbyggenes/brukernes forventninger til og opplevelse av disse. Måling av tilfredshet synes bare å være ett element i denne helhetlige tilnærmingen til brukerretting. Denne tilnærmingen blir videreutviklet i kapittel 3.

Å forstå og ta hensyn til innbyggerne/brukerne på denne måten er noe myndighetene ikke lenger kan unnlate å gjøre. Demografiske endringer og sosial utvikling gjør det vanskeligere å nå store grupper av befolkningen. Drevet av den globale konkurransen har teknologiske framskritt og tilbud fra ledende kommersielle aktører høynet standarden på det som anses som et akseptabelt servicenivå. Dersom offentlige tjenester skal brukes og tiltak lykkes, må publikum bli møtt på sine egne premisser og man må styre behov og forventninger på en mer tydelig måte underveis. Resultatet av dette vil være økt tilfredshet.

En felles strategi med gradvis økende involvering av innbyggere/brukerne i tjenesteutviklingen har vist seg å være den beste måten å øke innbyggernes opplevelser, forventninger og engasjement med de offentlige tjenestene. Videre har denne tilnærmingen bidratt til et høyere kvalitetsnivå og økt tilfredshet med tjenestene.

Disse trendene kommer ikke til å reverse-res. Snarere er det grunn til å regne med at det må arbeides enda hardere for å engasjere publikum det neste tiåret, og sannsynligvis med færre ressurser. Muligheten til å øke utgiftene begrenses av sparehensyn, samtidig som et stadig bedre informert publikum etterspør tjenester med høy kvalitet til lave priser, slik de er vant til fra ledende flyselska-

⁴ Dette avsnittet er basert på den britiske veilederen, Cabinet Office (2006), *Customer insight in public services: A "Primer"*, London, s. 2

per og supermarkeder. Innbyggeren/brukeren har et annet forhold til offentlige etater enn til privat sektor. Stort sett er publikum mer ambivalente når det gjelder offentlige tjenester. I beste fall bryr de seg ikke så mye om dem; i verste fall vil de ha så lite å gjøre med dem som mulig. Ikke desto mindre har offentlig sektor kommet under et stadig større press for å holde tritt med stigende standarder i privat sektor. Det ledende kommersielle tilbydere har fått til, viser hva som er mulig: Jeg behøver bare å fortelle banken min én gang at jeg har flyttet, så hvorfor skal jeg behøve å si ifra så mange ganger til myndighetene? Også media oppmuntrer innbyggerne til å si ifra og stille krav.

1.3 Innbyggerens/brukerens forskjellige ansikter og offentlige tjenesters egenart

Det er blitt en absolutt forutsetning for offentlige organisasjoner at de brukerretter sine tjenester. Først da kan de se om de gjør de riktige tingene, og om de gjør tingene på riktig måte. Det er mange grunner til at dette ikke alltid er like enkelt for en offentlig etat. Dels har dette sammenheng med kjennetegn ved brukeren, dels har det å gjøre med kjennetegn ved den offentlige etaten og tjenestens karakter. Innbyggerne/brukerne har som oftest mange forskjellige roller. Noen ganger er de brukere av tjenester, andre ganger er de som innbyggere skattebetalere som må overholde regler. Dette kan forklare noen av de forskjeller som eksisterer mellom offentlig og privat tjenesteyting. De fleste offentlige etater er leverandører av tjenester. Tjenester har en del klare kjennetegn (eller i enkelte tilfeller mangel på slike) til forskjell fra det som kjennetegner produkter.

1.3.1 De forskjellige ansiktene - innbyggerens ulike interesser

Brukerens behov og betydning behøver ingen forklaring i privat sektor. De beste foretakene i privat sektor vet at en dyp forståelse for kundenes behov er en forutsetning for at de skal kunne tilby de riktige produk-

tene og tjenestene. Mislykkes de med dette, blir det vanskelig for dem å konkurrere, og de risikerer å bli presset ut av markedet.

Virksomheter i offentlig sektor har et sammensatt forhold til publikum. I noen tilfeller kan det karakteriseres som et kundeforhold - særlig når det er snakk om offentlige virksomheter som driver med direkte tjenesteyting. I andre tilfeller er det mer snakk om et innbyggerforhold, der virksomheten er med på å utforme og skape det rammeverket og den trygghet som det økonomiske og sosiale liv foregår innenfor.

Brukertilfredshet er i sitt vesen noe annet enn tilfredshet som innbygger (Schmidt og Stricklan, 2000). Dette er to forskjellige ting. Når vi ser på brukertilfredshet, stiller vi spørsmål som går direkte på utførelsen av tjenesten (gjøre tingene på riktig måte). Innbyggerundersøkelser tar for seg spørsmål f.eks. om visse tjenester bør tilbys av det offentlige i det hele tatt (gjøre de riktige tingene). Brukerne vil gjerne ha bedre tjenester, men som innbyggere kan de også erkjenne at ressursene kan bli bedre anvendt et annet sted (Dinsdale og Marsden, 1999). Utfordringen for offentlig sektor er å veie opp mot hverandre "valuta for pengene" for innbyggerne og tilgjengelige tjenester av høy kvalitet for brukerne. Det er også en rekke trekk ved offentlige tjenester som gjør dem forskjellige fra tjenester i privat sektor. Mange modeller for tjenestekvalitet fokuserer på et mål som går ut på å øke forbruket av tjenestene og/eller øke brukerlojaliteten. For mange offentlige tjenesteytere er slike hensyn i teorien mindre relevante. De kan være eneleverandører, slik at brukerne er nødt til å bruke deres tjenester (f.eks. lovbestemte tjenester), eller de kan ha det motsatte målet med tjenestene, der en reduksjon av forbruket faktisk ville være å foretrekke (som i tilfellet helsetjenester og sosiale tjenester) (Dinsdale og Marsden, 1999).

Hva forskjellen mellom offentlige og private tjenester innebærer, blir beskrevet i kap 1.3.2., på neste side.

Det er imidlertid også mulig å overvurdere forskjellene mellom offentlige og private tjenester. Mange står overfor nesten like situasjoner, og mange av de viktigste lærdommene er overførbare. En større fare ligger det kanskje i at vi overforenkler vår forståelse av offentlige tjenester. De omfatter uten tvil et enormt spekter av tjenestetyper, som varierer i flere viktige henseender.

De største forskjellene gjelder for eksempel:

- målgruppen (publikum i sin helhet, små undergrupper av befolkningen, forretningsforetak, samfunnet/frivillig sektor, andre offentlige organer etc.),
- hva slags bruk det er snakk om (lovbestemt/obligatoriske vs frivillige tjenester, tjenester som brukes i engangstilfeller/tilfeldig vs tjenester som brukes regelmessig, gratistjenester vs tjenester som er forbundet med kostnader, ulike kontakt- og leveringsmåter etc.),
- markedsposisjon (spesialiserte tjenester versus tjenester som omfatter flere funksjoner, leverandører som har monopol versus leverandører som er i en konkurransesituasjon, der det er alternativer tilgjengelig).

Boksen nedenfor er eksempler på de forskjellige roller i forhold til tjenestens natur.

Den eksterne klientens ulike roller

⇒ **Mottaker**

Klienten/brukeren mottar en tjeneste, i form av en lovbestemt utbetaling eller ytelse, og tjenesteleverandøren

har monopol på tjenesten

Eksempel: arbeidsledighetstrygd

⇒ **Klient**

En klient kan velge hvor han vil ha tjenesten levert fra: en offentlig eller privat organisasjon. Det er snakk om en sterk personlig relasjon

Eksempel: yrkesopplæring

⇒ **Bruker**

Brukeren kan ikke velge mellom alternative tjenesteleverandører

Eksempel: offentlig park

⇒ **Bruker og produsent**

Brukeren kan både gjøre bruk av tjenesten og spille en rolle i produksjonen eller leveringen av tjenesten

Eksempel: frivillige foreldre på skoler

⇒ **Kjøper**

Brukeren betaler et beløp for tjenesten

Eksempel: posttjenester, offentlig transport

⇒ **Skattebetaler**

Brukeren har klart definerte plikter, men service av høy kvalitet er likevel viktig

Eksempel: skatter

⇒ **Innbygger**

Innbyggeren må innordne seg regler og kontroll, men har også elementære rettigheter

Eksempel: sikkerhetstjenester

Kilde: Shand & Arnberg, 1996: s.17

Siden de forskjellige rollene ikke alltid kan skilles klart fra hverandre, vil dette komplekse forholdet i fortsettelsen bli beskrevet som et innbygger/bruker-forhold. Innbyggerne/brukerne er de som mottar eller tilgodeses av aktivitetene, produktene eller tjenestene fra offentlige etater. Innbyggerne/brukerne må defineres som primærbrukerne av tjenestene, men ikke nødvendigvis begrenses til bare disse. (EIPA, 2006: s. 20).

1.3.2 Offentlig og privat tjenesteyting - myndighetsutøvelse

Som nevnt bør vi ikke overdrive forskjellen mellom offentlig og privat sektor, men vi må være oppmerksomme på enkelte særtrekk og karakteristiske egenskaper. I offentlig sektor er det forskjellige faktorer som spiller inn (Cabinet Office, 2006: 6-7):

- Konkurransen spiller ikke samme rolle, og følgene av at brukeren kan velge, er forskjellige. Men også offentlige tjenesteyteres brukere har et valg: De kan velge å "trekke seg ut" (enten helt, eller ved å unnlate å oppfylle krav på riktig måte). Kostnadene ved dette faller på myndighetene, som skal håndheve reglene, sørge for hjelpetiltak eller ta konsekvensene av en mislykket intervensjon. Måten

et offentlig organ er organisert på, kan kamuflere hva dette innebærer av kostnader, med mindre man tar seg bryet med å finne ut f.eks. hvor mye tid ansatte i førstelinjen bruker på en bruker som er usikker eller som har liten tillit til at de blir behandlet riktig.

- Selv om folk gjerne vil ha sine behov tilfredsstilt som individer, så vil de som innbyggere og skattebetalere også gjerne ha en offentlig sektor som er der for hele befolkningen, og som tilbyr tjenester som både er effektive og av høy kvalitet. Det er ikke bare foreldre som er interessert i skoler.
- I motsetning til det meste av privat sektor kan ikke virksomheter i offentlig sektor tillate seg den luksus å velge ut sine brukere og konsentrere seg om de brukerne de liker best, og som de tjener mest penger på. Offentlige etater må imøtekomme hele samfunnets behov. For mange tjenesters vedkommende er det faktisk slik at de brukerne som myndighetene er mest opptatt av, er de som er av minst interesse for de fleste kommersielle tjenesteleverandører. Denne brukergruppen omfatter ofte de som er vanskeligst å identifisere.
- I mange tilfeller er målet med et tiltak langsiktig og avhengig av et komplisert samspill mellom innbyrdes gjensidig avhengige faktorer. Suksessen avhenger av at man greier å engasjere et antall mennesker på en måte som får dem til å dra sammen.
Å bekjempe fedme blant barn eller unngå graviditet hos tenåringer innebærer f.eks. at man må nå fram til foreldre, lærere og rollemodeller, i tillegg til barnet eller tenåringen. Ofte kan det ta år å oppnå et vellykket resultat, og den vanlige lønnsomhetsanalysen som brukes i den kommersielle verden kan rett og slett ikke anvendes.

Disse faktorene gir oss til sammen et bilde som viser at selv om brukerens rolle i offentlig sektor er annerledes, så bør man i mange

tilfeller kunne bli behandlet på tilnærmet samme måte som en kunde i privat sektor. Samtidig må offentlig tjenesteyting være rettferdig og rimelig for alle, uansett bakgrunn. Myndighetsutøvelse innebærer retter og plikter, som det må tas hensyn til.

Avstanden mellom offentlig og privat sektor er fra innbyggerens synspunkt i ferd med å bli mindre. Konkurransen i privat sektor vil forme de framtidige forutsetningene for tjenesteyting, som offentlig sektor vil bli vurdert opp imot. Myndighetene må innrette seg etter denne utfordringen, med alt hva det innebærer.

“Hvorfor kaller vi hele tiden skattebetalerne for ”kunder”? Skattebetalerne kan ikke selv velge om de vil kjøpe eller ikke kjøpe varer eller tjenester fra oss. De kan ikke prøve å få bedre valuta for pengene hos andre leverandører av slike varer. De kan ikke be om å få pengene tilbake hvis de ikke liker det vi har gjort. Bare kunder kan gjøre slikt.” – Ansatt ved Her Majesty’s Revenue and Customs (HMRC) (den britiske skatte- og avgiftsetaten)

“Ja, vi behandler de innsatte som kunder! Riktignok har disse menneskene noen ganger gjort forferdelige ting, men det er vår oppgave å behandle dem etter visse standarder og normer. Disse standardene er en del av vårt tjenestetilbud.” Fengselsdirektør

1.3.3 Tjenester og produkter

De fleste organisasjoner i offentlig sektor yter tjenester. Tjenester har en del klare kjennetegn (eller noen ganger et fravær av slike) som gjør dem spesielle (Ross, 1999: 13-15). Disse forskjellene beskrives som *”uhåndgripelighet”, ”uatskillelighet”, ”uensartethet” og ”forgjengelighet”* (Hoffman og Bateson, 1997: 22-24). Boksen nedenfor gir et overblikk over dem (Zeithaml et al., 1992: 50).

Vurderingen av disse spesifikke kjennetegnene vil ha betydning når vi skal finne fram til komponenter som sier noe om kvaliteten på en tjeneste og dermed er avgjørende for hvor tilfreds brukeren er. Det er dette som tas opp i i neste kapittel.

Kjennetegn	Følger / Problemer
"Uhåndgripelighet": <i>"Et særtrekk ved tjenester som gjør at de ikke kan berøres eller sanses på samme måte som fysiske varer."</i>	1. Tjenester kan ikke lagres. 2. Tjenester kan ikke beskyttes ved hjelp av patenter. 3. Man kan ikke lett stille ut eller overbringe tjenester. 4. Prisene er vanskelige å fastsette.
"Uatskillelighet": <i>"Et særtrekk ved tjenester som reflekterer det innbyrdes forholdet mellom tjenesteyteren, kunden som mottar tjenesten, og andre kunder som bruker tjenesten."</i>	1. Kunden er involvert i produksjonen. 2. Andre kunder er involvert i produksjonen. 3. Sentralisert masseproduksjon av tjenester er vanskelig å få til.
"Uensartethet": <i>"Et særtrekk ved tjenester som reflekterer den uensartede gjennomføringen fra en tjenestetransaksjon til en annen."</i>	1. Standardisering og kvalitetskontroll er vanskelig å få til.
"Forgiengelighet": <i>"Et særtrekk ved tjenester i og med at de ikke kan lagres, deres ubrukte kapasitet kan ikke reserveres, og det kan ikke føres noen lagerbeholdning."</i>	1. Man kan ikke lagerføre tjenester.

Kapittel 2

Forståelse for brukertilfredshet

Innledning

Å forstå og kunne måle tilfredshet er av sentral betydning. Tilfredshet er et begrep som er allment akseptert, på tross av de reelle problemene som er forbundet med å måle og tolke tilfredsheten. Den vanligste måten er å bruke generelle tilfredshetsundersøkelser som gjennomføres med noen års mellomrom. Disse er utviklet for å spore endringer over tid, men i kapittel 4 vil også andre fremgangsmåter bli beskrevet. Det er imidlertid en del vanskeligheter forbundet med begrepet *tilfredshet* (Communities Scotland, 2006 : 20).

- Tilfredshet er ikke statisk, men endrer seg over tid. Nye erfaringer og økt bevissthet vil endre de potensielle tilfredshetsnivåene.
- Tilfredshet er som regel sammensatt og resultatet av en blanding av erfaringer før, underveis og etter tidspunktet for målingen.
- Tilfredshet opptrer i sosiale sammenhenger som er varierte og i endring. Tilfredshet kan også være uforutsigbar eller umulig å beskrive for brukeren av tjenesten.
- Det kan være vanskelig å uttrykke hva som er årsaken til at man er tilfreds, særlig når det er snakk om mindre håndgripelige sider ved en tjeneste.
- Det kan være lettere å uttrykke hva som er årsaken til at man er utilfreds, særlig hvis denne tilstanden er et unntak.
- Dersom vi ikke forstår årsakene til tilfredsheten, er det en fare for at vi vil betrakte et "godt resultat" som en grunn til ikke å endre noen ting. I stedet kan vi da velge å se på og bruke resultatet som god PR.



For å få bedre oversikt over begrepet, beskrives tilfredshet i dette kapitlet ved hjelp av en del sentrale kjennetegn. Modellen som er grunnlaget for tilnærmingen kalles avkreftesteorien. Den forutsetter at en brukers tilfredshet med en tjeneste er knyttet til i hvilken grad forventningene til tjenesten er avkreftef. Avkreftefelsen er knyttet til brukers opprinnelige forventninger⁵. Dersom

5 Det finnes også flere andre måter å definere forventninger på, f.eks. minimum/tålelige/aksepterbare servicenivåer og fortjent servicenivå (ytelsesnivået basert på investert tid, arbeid og/eller penger).

erfaringen med tjenesten klart overgår de forventninger klientene har til tjenesten, vil tilfredsheten være stor. I litteraturen om kvaliteten på tjenester måles opplevelsen brukerne har med en tjeneste og brukernes forventninger hver for seg. Avstanden mellom disse to – opplevelser og forventninger – gir et mål på tjenestens kvalitet og er bestemmende for tilfredshetsnivået.

2.1 Betydningen av forventninger og opplevelse

Forventninger er avgjørende for hvor tilfreds man er med en tjeneste. Forventningene bestemmes i sin tur av et sett svært forskjelligartede omstendigheter. Mange vil mene at variasjonsbredden i de forhold som virker inn på forventningene er spesielt stor når det gjelder offentlige tjenester.

2.1.1 Hvordan skapes forventninger?

Ettersom forventningene er så avgjørende er det viktig å forstå hvordan de formes (Quality Accounts Commission, 1999). De grunnleggende faktorene som vanligvis innvirker på våre forventninger, beskrives gjerne som følger:

- *Personlige behov:* Alle kunder eller brukere av en tjeneste vil ha et visst antall av det de anser som viktige personlige behov, som de forventer at tjenesten skal dekke. Disse behovene vil variere fra tjeneste til tjeneste og fra bruker til bruker. En klar forståelse av disse behovene er nødvendig for å utvikle en vellykket tjeneste.
- *Tidligere erfaringer:* Mange vil ha hatt erfaring med tjenesten før. Tidligere erfaring vil til en viss grad innvirke på deres framtidige forventninger til tjenesten. Dette kan dreie seg om tidligere erfaring med samme tjeneste, men det kan også være erfaring med andre tjenester. Når det gjelder offentlige tjenester, kan forventningene være påvirket av erfaringer med lignende private tjenester.
- *Muntlige utsagn:* Forventninger kan skapes gjennom utsagn fra andre kilder

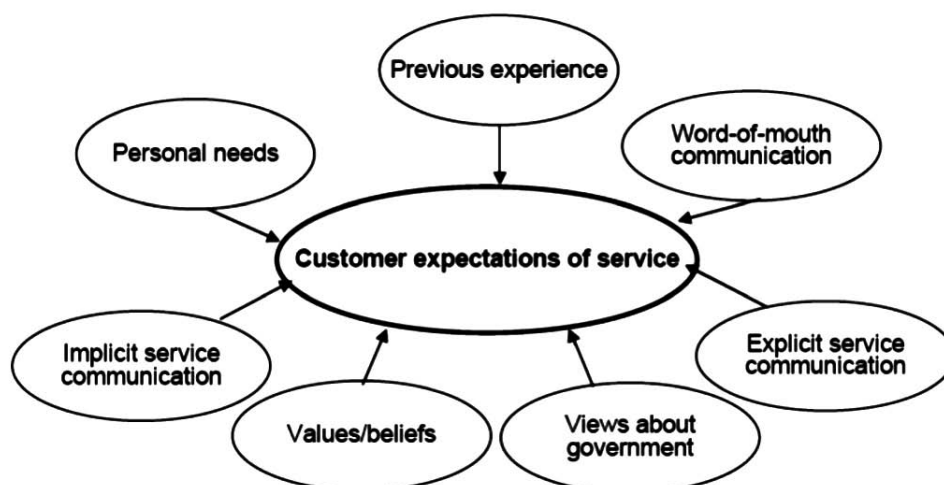
enn tjenesteleverandøren selv. Dette kan være familie, venner og kolleger, eller i større sammenheng også informasjon fra media og andre organisasjoner, som f.eks. kontrollorganer.

- *Direkte markedskommunikasjon:* Uttalelser fra ansatte eller i brosjyrer eller annet informasjonsmaterieell kan ha direkte innvirkning på forventninger. Gode eksempler er serviceerklæringer, som blir presentert i kapittel 4.
- *Indirekte markedskommunikasjon:* Dette omfatter faktorer som f.eks. bygningenes fysiske utseende, f.eks. kan oppussing få brukerne til å forvente at andre aspekter ved tjenesten er av høyere kvalitet.

Ettersom en tjenestes merkevareprofil eller omdømme (kommer inn under ”muntlige utsagn” ovenfor) har stor betydning for forventningene, står dette sentralt i en rekke studier av offentlig og privat sektor. Dette synes å være et særlig viktig punkt for offentlige tjenester, av to hovedgrunner. For det første hevdes det at omdømmets betydning øker når det ikke foreligger detaljert informasjon om konkurrerende tjenester eller alternativer. Dette gjør sannsynligvis denne faktoren til et særlig viktig aspekt ved oppfatningen av mange offentlige tjenester, ettersom brukerne der stort sett har mer begrensede valgmuligheter og et dårligere sammenligningsgrunnlag.

Videre er det påvist at variasjonsbredden i faktorer som påvirker bildet av offentlige tjenester er noe større enn tilfellet er for private tjenester. Særlig hevdes det at forventningene til offentlige tjenester kan påvirkes av synet på myndigheter og politikere. For eksempel mener en del at “... skillet mellom politikk, myndigheter og offentlige tjenester synes for mange ganske utydelig” (Dinsdale og Marsden, 1999) og derfor vil “folks oppfatning av myndighetenes ærlighet og integritet ... påvirke deres vurdering av de tjenester disse institusjonene er leverandører av.” (Dinsdale og Marsden, 1999).

Sources of Customer Expectations



Forventningene til offentlige tjenester påvirkes altså ikke bare av den direkte framstillingen fra tjenesteleverandøren selv, eller av hva media formidler om selve tjenesten, men også av myndighetenes omdømme i sin helhet. Det fremgår av en rekke undersøkelser at denne faktoren betyr relativt lite når det blir spurt om veldig spesifikke elementer ved tjenesten. Den har imidlertid sannsynligvis stor betydning i mer helhetlige vurderinger. *Totalvurderinger* av offentlige tjenester har resultert i stereotype, kritiske svar, påvirket av negative assosiasjoner som gjerne bygger på en oppfatning av forvaltninger som store og ineffektive. Men jo mer *spesifikke* spørsmålene er, desto mer positive viser det seg at oppfatningene er (The Prime Minister's Office of Public Service Reform, 2002). På samme måte viste det seg i en kanadisk undersøkelse, at når forskerne sammenlignet totalvurderingene av offentlige og private tjenester, var synet på offentlige tjenester mindre positivt. Dette var imidlertid mye mindre merkbart når respondentene ble bedt om å sammenligne spesifikke offentlige og private tjenester (Bachelet og Brookes, 1995). I kapittel 4 viser det belgiske eksemplet fra den flamske offentlige forvaltningen en modell for hvordan de behandler dette spørsmålet.

Vi vil også hevde, særlig når det gjelder offentlige tjenester, at det kan være grunn til å inkludere *personlige verdier eller meninger*

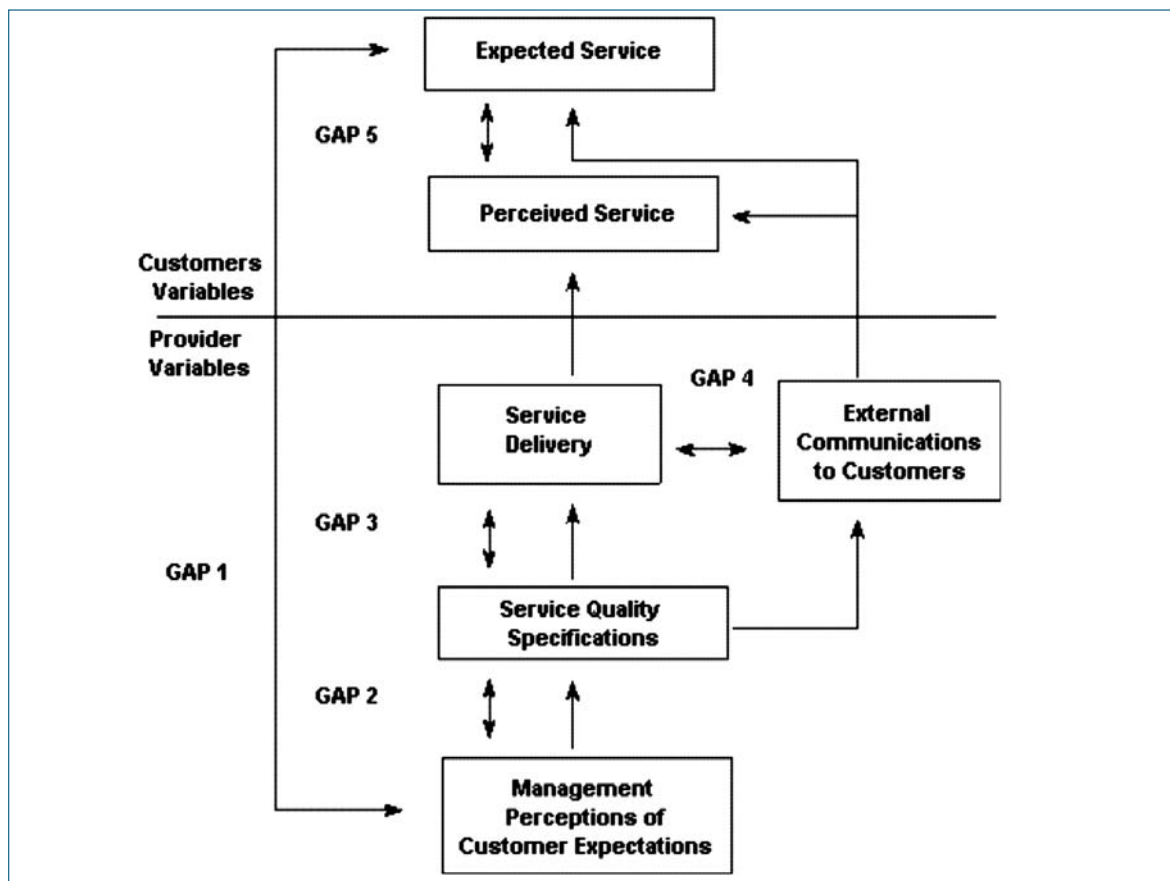
som en faktor som innvirker på forventninger, uavhengig av de andre faktorene i modellen. Dette har å gjøre med hva folk mener er oppgavene til offentlige tjenester, og gjenspeiler deres dobbeltrolle som brukere og innbyggere.

I den generelle modellen med sentrale forhold som innvirker på forventningene til offentlige tjenester (se ovenfor), er det allment anerkjent at betydningen av de enkelte faktorene varierer, alt etter hvilke brukere og hvilke tjenester det er snakk om. Dette er ikke ytterligere én bestemmende faktor, på linje med de som er beskrevet ovenfor. Det viktige er å forstå dette når man foretar sammenligninger mellom offentlige tjenester: For enkelte tjenesters vedkommende vil den viktigste faktoren som innvirker på forventningene sannsynligvis være hvilken brukergruppe det er snakk om.

2.1.2 Opplevelsen og Servqual-modellen⁶

Som beskrevet foran tar Servqual-modellen (Service Quality Model) utgangspunkt i den

6 Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. og Berry, L.L. (1985), "A conceptual model of service quality and its implication", *Journal of Marketing*, Vol. 49, Fall, s. 41-50.
Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. og Berry, L.L. (1986), "SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring customer perceptions of service quality", *Report No. 86-108*, Marketing Science Institute, Cambridge, MA.
Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. og Berry, L.L. (1988), "SERVQUAL: a multi-item scale for measuring consumer perceptions of the service quality", *Journal of Retailing*, Vol. 64, Nr. 1, s. 12-40.



grunnleggende avstanden/gapet mellom opplevelse og forventninger. Servqual er et verktøy for måling av kvaliteten på tjenester. Modellen gjør det mulig å vurdere både opplevelsen av tjenesten og forventningene til den, gjennom en rekke forskjellige kjen- netegn ved tjenesten. Ved hjelp av Servqual kan avstanden/gapet mellom forventninger og opplevelser bli analysert, slik at lederne får hjelp til å se hvor de skal konsentrere oppmerksomheten og hvordan prioritere de forbedringer som gir best effekt.

Generelle tilfredshetsundersøkelser har en tendens til å sette søkelyset på brukernes opplevelse av tjenester de for tiden er bru- kere av og ikke på deres forventninger til tjenesten som sådan. Ett mål for en tjenestes kvalitet er i hvilken grad den tilfredsstiller brukernes behov eller forventninger. Det faktum at man ofte vet lite om brukernes faktiske forventninger, gjør det vanskelig

å tolke resultatene av tilfredshetsunder- søkelser. Servqual er konstruert som et måleinstrument. Vi skal ta for oss dette måleaspektet i detalj litt senere. Det som kan være interessant i denne sammenhengen er modellen som ligger til grunn for Servqual- metoden. Servqual-modellen er også kjent som "avstands-modellen" eller gapanalyse. Ved å analysere de fire underliggende avstander, får vi kunnskap om den siste og avgjørende avstanden - mellom opplevelse og forventninger (avstand 5).

Avstand 1: Gapet mellom brukernes forventninger og forvaltningens oppfat- ning av tjenesten: som følge av manglende bruker/markedsorientering, utilfredsstil- lende kommunikasjon oppover og for mange forvaltningsnivåer.

Avstand 2: Gapet mellom forvaltningens oppfatning av tjenesten og tjeneste- spesifikasjonene: som følge av manglende engasjement for tjenestens kvalitet, en oppfatning av at ting er ugjennomførlige,

Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. og Berry, L.L. (1991), "Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale", *Journal of Retailing*, Vol. 67, s. 420-450.

manglende standardisering av oppgavene og fravær av målsettinger.

Avstand 3: Gapet mellom tjenestespesifikasjonene og den faktiske tjenesten som leveres: som følge av uklarhet og konflikt når det gjelder rollefordeling, dårlig tilpasning av personale til jobben og mangelfull teknologisk tilpasning, uhensiktsmessige kontrollsystemer, manglende følelse av tilsyn og mangel på lagarbeid.

Avstand 4: Gapet mellom den faktiske tjenesten og ekstern kommunikasjon: som følge av mangelfull horisontal kommunikasjon og en tilbøyelighet til å love for mye.

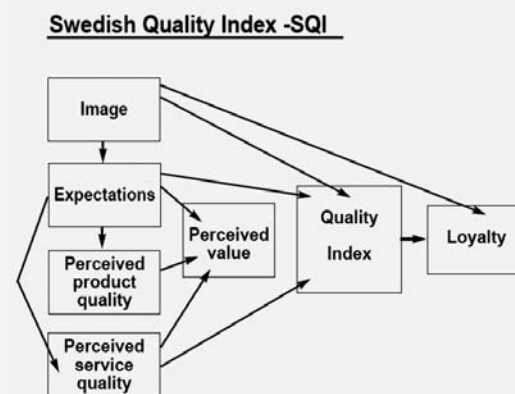
Avstand 5: Gapet mellom brukernes forventninger og deres opplevelse av tjenesten: som følge av påvirkningsfaktorene fra brukerens side og manglene (avstandene) fra tjenesteleverandørens side. I dette tilfellet er brukerens forventninger påvirket av personlige behov, muntlig omtale og tidligere erfaringer med tjenesten.

Servqual er et verktøy som måler avstanden mellom forventninger og opplevelser for forskjellige aspekter ved tjenester. Den er et nyttig redskap for å vurdere hvilke aspekter ved en tjeneste som påvirker kvaliteten. Elementer av Servqual-modellen brukes i et stort antall brukertilfredshetsundersøkelser, både i privat og offentlig sektor, og de kan, når de brukes riktig, gi nyttig innsikt.

En interessant illustrasjon i forbindelse med bruken av forventninger og opplevelser for å måle tilfredshet, er vist i eksemplet fra den svenske politietaten.

EKSEMPEL: Kvalitetsindeks i politietaten (Sverige)

Den svenske politietaten har en mangeårig tradisjon når det gjelder å utvikle og praktisere nye former for aktivitetsskontroll og initiativ for å høyne kvaliteten på tjenestene. De har samlet erfaring fra balansert målstyring, den svenske kvalitetsprisen, innbyggerundersøkelser, teknikker for å skape dialog med publikum, evalueringer av de ansattes motivasjon som resultatindikatorer, veiledning og ledelse gjennom dialog, utvikling og kontinuerlig forbedring av den lærende organisasjonen.



Videre den svenske kvalitetsindeksen, forsøk med e-læring, benchmarking, driftsmålsettinger i organisasjoner med komplekse operasjoner, internasjonale sammenligninger, forsøk med CAF (the Common Assessment Framework) og konsultering for å øke deltakelsen. Ved hjelp av dette har politietaten hatt stor framgang.

En stor utfordring med denne vektleggingen av innbyggerens perspektiv er å øke publikums innflytelse og utvikle sofistikert, innbyggerdrevet politiaktivitet innenfor området sikkerhet.

Teknikker for å skape interaktiv dialog kan gi supplerende informasjon, f.eks. ved bruk av paneler og andre fora. Et annet instrument er et verktøy som er basert på Den svenske kvalitetsindeksen og tilpasset politiet.

Kvalitetsindeksen er et modellbasert analysesystem for utarbeiding, behandling og presentasjon av informasjon om kvaliteten på tjenester, slik den oppleves av de faktiske brukerne (saksøkerne). Systemet er derfor helt og holdent basert på disse partenes vurderinger, på personlig erfaring, og dermed på virkelige politisaker. I denne modellen ligger det også en ambisjon om å redegjøre for sammenhenger mellom de ulike teknikkene. Modellen kan brukes for sammenligninger over tid, mellom politienheter, ulike geografiske regioner eller samfunnsgrupper, eller også for konkrete internasjonale sammenligninger.

Høy grad av lojalitet er en av de viktigste indikatorene på at en organisasjon gjør godt arbeid. Siden brukertilfredshet har direkte sammenheng med lojalitet, er det klart at det å måle brukertilfredshet uten å ta hensyn til lojalitet, og vice versa, vil være villedende.

Spørreskjemaet inneholder graderte spørsmål om politiets omdømme i samfunnet, forventninger når det rapporteres om forbrytelser, forventninger til servicenivå og engasjement fra personalet. Videre hvordan folk opplever kvaliteten med hensyn til behandlingen av saker, hvordan de opplever kvaliteten på servicen og politiets engasjement, generell tilfredshet, tilfredshet i forhold til forventninger, kostnadseffektivitet, lojalitet og klager. Det brukes konsekvent en skala fra 1 til 10, og resultatene blir omarbeidet til en indeks, der null vil si at alle respondentene svarer "1" på alle spørsmålene, og 100 betyr at alle respondentene svarer "10" på alle spørsmålene. Typiske verdier, basert på tusenvis av undersøkelser, ligger i indeksintervallet 60 - 80.

2.2 Faktorer for måling av kvalitet og tilfredshet

Som i modellene for måling av tilfredshet og prioriteringer som er skissert ovenfor, er det også andre faktorer som er viktige for opplevelsen av en tjeneste. Vi starter med å liste opp de som brukes i Servqual-modellen, før vi ser på forbedringer av disse og på alternative tilnærminger.

2.2.1 Kvalitetsfaktorer i Servqual

I litteraturen om kvaliteten på tjenester deles vanligvis de faktorer som påvirker våre holdninger til en tjeneste, inn i kategorier på forskjellige nivåer. På høyeste nivå finner vi et lite antall kvalitets-dimensjoner. Disse kan deles opp i et større antall kvalitets-faktorer eller determinanter, som så brukes som utgangspunkt for å lage spørsmål, slik at man kan foreta målinger ved hjelp av et strukturert spørreskjema.

I det opprinnelige Servqual-konseptet var det beskrevet ti determinanter (avgjørende faktorer) for kvaliteten på en tjeneste. Vi presenterer dem og gir eksempler (Accounts Commission, 1999).

Avgjørende faktorer for kvaliteten på tjenester	Eksempler
Tilgjengelighet Hvor lett tilgjengelig tjenesten er	Lokale kontorer, felles servicekontorer, praktiske åpningstider, 24-timers tilgang per telefon, tilgang via Internett
Kommunikasjon Om man holder brukerne informert på et språk de forstår, og om de lytter til brukerne	Pamfletter og brosjyrer på et lettfattelig språk, kommunikasjonsmateriell som er skreddersydd for de enkelte grupperes behov (etniske minoriteter, svaksynte etc.), systemer for forslag og klager
Kompetanse Om man har de ferdigheter og kunnskaper som trengs for å yte den aktuelle tjenesten	At alle ansatte kjenner jobben sin, og vet hvordan de skal utføre den
Høvisk opptreden Høflighet, respekt, hensynsfullhet og vennlighet fra ansatte på alle nivåer	At personalet opptrer på en høflig og behagelig måte
Troverdighet Troverdighet, anseelse og omdømme	Tjenestens omdømme i samfunnet som helhet, at personalet skaper en følelse av tillit hos brukerne
Pålitelighet Om tjenesten er stabil, nøyaktig og pålitelig, om man leverer den tjenesten man har lovet	Standarder definert i lokale serviceerklæringer, nøyaktige registreringer, nøyaktighet i faktureringer fra kommunen, at man gjør ting riktig første gang, at man holder løfter og tidsfrister
Respons Om man er villig og klar til å yte service når det er behov for det	At man løser problemene raskt, og at man avtaler tidspunkt som passer brukerne
Sikkerhet Fysisk sikkerhet, finansiell sikkerhet, konfidensiell behandling av opplysninger	At man yter tjenestene på en trygg og sikker måte
Fysiske aspekter De fysiske aspektene ved tjenesten, som f.eks. utstyret, fasilitetene og hvordan de ansatte framtrer	Oppdatert utstyr og tidsmessige fasiliteter, uniformer for personalet
Brukerinnsikt Om man kjenner de ulike brukernes individuelle behov, om man gjenkjenner brukere som kommer igjen	At man skreddersyr tjenester der dette er praktisk gjennomførbart, for å tilfredsstille individuelle behov

Etter omfattende forskning ble disse ti konsentrert til fem, ettersom videre analyse viste

at noen av dem var veldig nært beslektet. De fem avgjørende faktorene er:

Dimensjon	Beskrivelse
Fysiske aspekter	De fysiske fasilitetene og det fysiske utstyret, personalets framturen, hvor lett det er å forstå organisasjonens informasjonsmaterieil .
Pålitelighet	At tjenesten det er gitt løfte om, blir utført på en pålitelig og nøyaktig måte
Respons	At brukerne får hjelp og rask service
Tillit	At man inngir trygghet og tillit
Empati	At man gir brukerne omtensom og individuell service

Disse fem dimensjonene er så utgangspunktet for 22 spørsmål som måler både opplevelser og forventninger (Zeithaml m.fl., 1990: 175-186).

1. X har utstyr som virker moderne.
2. X sine fysiske fasiliteter er visuelt tiltalende.
3. X sine ansatte gir et representativt inntrykk.
4. Materieil som har med tjenesten å gjøre (f.eks. brosjyrer eller presentasjoner) er visuelt tiltalende hos X.
5. Når X lover å gjøre noe innen en bestemt frist, så holder de det.
6. Når du har et problem, viser X virkelig interesse for å løse det.
7. X utfører tjenesten riktig første gang.
8. X utfører sine tjenester på de tidspunkter de har lovet å gjøre det.
9. X legger stor vekt på at alle registreringer skal være riktige.
10. De ansatte i X gir deg nøyaktig beskjed om når tjenestene vil bli utført.
11. De ansatte i X gir deg rask service.
12. De ansatte i X er alltid villige til å hjelpe deg.
13. De ansatte i X er aldri for opptatt til å besvare dine henvendelser.
14. Måten de ansatte i X opptrer på, inngir tillit.
15. Du føler deg trygg når du har med X å gjøre.
16. De ansatte i X er alltid imøtekomende overfor deg.
17. De ansatte i X har den nødvendige kunnskap til å svare på dine spørsmål.
18. X gir deg individuell service.

19. X har åpningstider som passer for alle deres brukere.
21. X har i tankene hva som er best for deg.
22. De ansatte i X forstår dine spesielle behov.

Punkt 1-4: *fysiske aspekter*
Punkt 5-9: *pålitelighet*
Punkt 10-13: *respons*
Punkt 14-17: *tillit*
Punkt 18-22: *empati*

Det har vært en god del diskusjon om hvorvidt disse dimensjonene er omfattende nok og hensiktsmessige for de forskjellige tjenestene. En tilføyelse er verd å merke seg: dimensjonen gjenoppretting (hva tjenesteleverandøren gjør for å rette opp ting når noe har mislyktes). Denne ses ofte på som et eget "gap" på listen, og har etter hvert blitt lagt til i en rekke modeller.

2.2.2 Andre dimensjoner og determinanter

Som nevnt over har dimensjoner og faktorer i stor grad blitt forsket på for en rekke offentlige og private tjenester. Nesten alle individuelle studier inneholder en eller annen form for endringer eller tillegg, for å gjenspeile akkurat den tjenesten som det forskes på. Det er derfor ikke noe poeng i å prøve å oppsummere en altomfattende tilnærming her. Imidlertid er det verdt å presentere en liste over 18 kvalitetsfaktorer som er satt sammen av Johnston (1995), som er basert

på en undersøkelse i banksektoren, og som ofte ses på som mer anvendelig og allsidig enn Servqual-listen:

- *Tilgang:* Den fysiske tilgjengeligheten til stedet der tjenesten leveres, herunder hvordan det er å finne fram i omgivelsene og hvor lett eller vanskelig det er å finne veien.
- *Estetikk:* I hvilken grad komponentene som utgjør tjenestepakken er behagelige eller tiltalende for brukerne, herunder hvordan omgivelsene framtrer og hvordan atmosfæren er, og hvordan tjenestefasilitetene, de fysiske varene og personalet framtrer og presenterer seg.
- *Oppmerksomhet/hjelpsomhet:* I hvilken grad servicen, særlig fra kontaktpersonalets side, enten er til hjelp for brukeren eller gir inntrykk av at man er interessert i brukeren og villig til å stå til tjeneste.
- *Tilgjengelighet:* I hvilken grad tjenestefasilitetene, personalet og varene er tilgjengelige for brukeren. Når det gjelder kontaktpersonalet, omfatter dette både det kvantitative forholdet mellom personale og bruker og hvor mye tid den enkelte ansatte har til rådighet for hver bruker. Når det gjelder varer, omfatter begrepet både mengde og produktutvalg som er tilgjengelig for brukeren.
- *Omtenkksomhet:* Graden av omsorg, hensynsfullhet, sympati og tålmodighet som vises overfor brukeren, herunder i hvilken grad servicen får brukeren til å slappe av og føle seg emosjonelt (mer enn fysisk) komfortabel.
- *Renslighet/ryddighet:* Renslighet, og en pen og ordentlig fysisk framtrøden hva de konkrete komponentene i tjenestepakken angår, herunder omgivelsene, fasilitetene, varene og kontaktpersonalet.
- *Komfort:* Den fysiske komforten i omgivelsene og fasilitetene.
- *Engasjement:* Hvilket engasjement de ansatte viser i arbeidet, herunder om de viser at de er stolte av og tilfredse med

jobben, og om de viser aktsomhet og grundighet.

- *Kommunikasjon:* Tjenesteleverandørens evne til å kommunisere med brukeren på en måte som han eller hun forstår. Dette omfatter klarhet, fullstendighet og nøyaktighet i både muntlig og skriftlig informasjon som formidles til brukeren, og personalets evne til å lytte til og forstå brukeren.
- *Kompetanse:* Graden av dyktighet, sakkyndighet og fagmessighet som tjenesten utføres med. Dette inkluderer gjennomføring av korrekte prosedyrer, korrekt utføring av brukerens anvisninger, kunnskap hos kontaktpersonalet om produktet eller tjenesten, gode og riktige råd til brukeren og generell evne til å gjøre en god jobb.
- *Høvisk opptreden:* Graden av høflighet, respekt og anstendighet som tjenesteleverandøren, vanligvis kontaktpersonalet, viser overfor brukeren og hans eller hennes eiendom. Dette inkluderer også personalets evne til å være diskret og tilbakeholdne når forholdene tilsier det.
- *Fleksibilitet:* Personalets vilje og evne til å modifisere eller endre på tjenesten eller produktet, for å tilfredsstille brukerens behov.
- *Vennlighet:* Varme og personlig tilgjengelighet (mer enn fysisk tilgjengelighet) fra tjenesteyterens side, særlig fra kontaktpersonalet, herunder vennlig innstilling og evne til å få brukeren til å føle seg velkommen.
- *Funksjonalitet:* Tjenestefasilitetenes og utstyrets anvendelighet og egnethet for formålet, eller "produktkvalitet".
- *Integritet:* I hvilken grad den tjenesteytende organisasjonen behandler brukerne på en ærlig, rettferdig, rimelig og tillitsfull måte.
- *Pålitelighet:* Tjenestefasilitetenes, utstyrets og personalets pålitelighet og stabilitet. Dette inkluderer punktlig levering og

evne til å holde avtaler som er gjort med brukeren.

- **Respons:** Om tjenesten leveres raskt og til rett tidspunkt. Dette inkluderer hvor raskt ting blir utført, og tjenesteleverandørens evne til å svare raskt på henvendelser fra brukeren, med minimal kø og ventetid.
- **Sikkerhet:** Graden av personlig sikkerhet for brukeren og hans eller hennes eiendeler i den tiden vedkommende deltar i eller nyter godt av tjenesteprosessen. Dette omfatter også taushetsplikt.

2.2.3 Faktorenes betydning

Det har vært gjort en hel del verdifullt arbeid for å finne ut hvilke faktorer som er de mest avgjørende for den overordnede tilfredsheten med en tjeneste. Faktorene som blir nevnt her er sannsynligvis det nærmeste vi

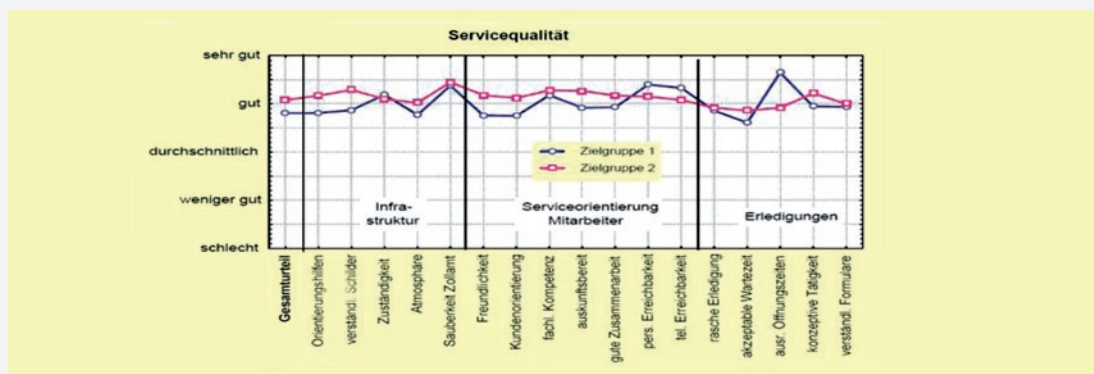
kommer fundamentale årsaker. Hver faktors relative betydning vil sannsynligvis stort sett gjenspeile resultatene fra andre undersøkelser, der de faktorene som går på pålitelighet og respons oftest kommer ut som de viktigste. Den endelige listen over determinanter og spørsmål for den enkelte tjeneste bør bygge på disse, og bruke forskjellige kvalitative og andre tilnærminger. Slik kan en sikre at de spesielle trekkene ved den enkelte tjeneste blir tatt hensyn til. Det er verdt å merke seg at det for mange offentlige etater sannsynligvis vil være et sentralt punkt å måle innsatsen den enkelte bruker må legge ned for å nå målet. Det vil også være viktig å finne ut hvordan tjenestene blir brukt, ettersom dette sannsynligvis vil modifisere de enkelte faktorenes relative betydning.

Det østerrikske eksemplet med skattekontorene viser hvordan kvalitetsfaktorenes betyd-

EKSEMPEL: Et "INFOCENTER" for brukerne av skattekontorets tjenester (ØSTERRIKE)

For å opprette et infosenter som skulle hjelpe brukerne å orientere seg ved inngangen til kontoret, hadde skattekontoret behov for å vite hvilke forventninger folk hadde til tjenestene og servicen. Brukerne kommer med forskjellige spørsmål og ulike forventninger. De østerrikske skattekontorene skilte mellom forskjellige målgrupper, for å skaffe seg kunnskap om hva som er viktig for kvaliteten på tjenestene:

- Regnskapsførere
- SMB (små og mellomstore bedrifter) som har direkte kontakt med skattemyndighetene
- Innbyggere med en bestemt type erfaring med skattemyndighetene (et tilleggskriterium er kontaktfrekvensen)



Det ble gjennomført spørreundersøkelser i disse gruppene på forskjellige måter. Regnskapsførerne ble spurt via en Internett-undersøkelse. Innbyggerne og representanter for bedriftene ble spurt ved utgangen, når de var på vei ut av bygningen, gjennom intervjuer og gjennom screening-prosesser.

Diagrammet over kvalitetsfaktorene viser at målgruppene har forskjellige oppfatninger av hvor viktige de ulike aspektene ved servicekvaliteten er.

ning varierer etter hvilken brukergruppe det er snakk om.

Stort sett har undersøkelser som er gjennomført ved hjelp av Servqual-modellen, vist at pålitelighet er den viktigste dimensjonen, fulgt av respons, tillit og empati. Det fysiske utstyret er den dimensjon som oppleves minst viktige av alle.

Ved hjelp av en annen metode kom det fram i en kanadisk undersøkelse av offentlige tjenester at fem dimensjoner er spesielt viktige: levere til riktig tid, tilgjengelighet, pålitelighet, respons og kostnader. Av de enkelte faktorene er de to viktigste antall henvendelser som var nødvendig, og tiden det tok å fullføre tjenesteleveransen. (Dinsdale og

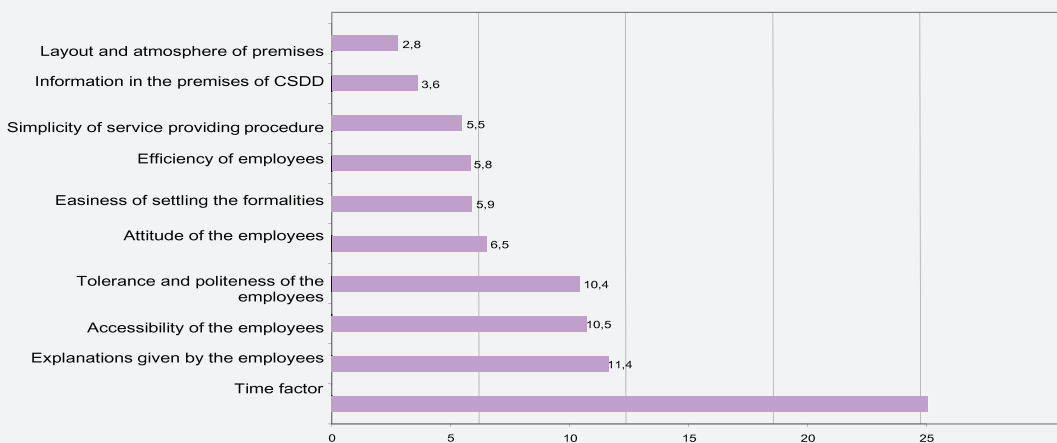
Marsden, 1999). Disse to faktorenes betydning finner vi også igjen i en kvalitativ undersøkelse blant klienter ved trygdekontoret i Storbritannia, der omfanget av kontakt man må ha med etaten viser seg å være en av de viktigste faktorene for tilfredshet (Elam og Ritchie, 1997). Det at det kreves minimalt av kontakt eller "mas" med trygdekontoret, blir ofte sett på som at tjenesten er god. Kontakt innebærer kostnader, anstrengelser eller utfordringer for klienten. Trenger en mye kontakt tolkes dette gjerne som manglende innsats eller effektivitet fra etatens side.

Eksemplet fra Latvia, på neste side, illustrerer måling av forskjellige determinanter for tjenestekvalitet for veitrafikksikkerhetsdirektoratet.

EKSEMPEL: Måling av tilfredshet i Veitrafikksikkerhetsdirektoratet (Latvia)

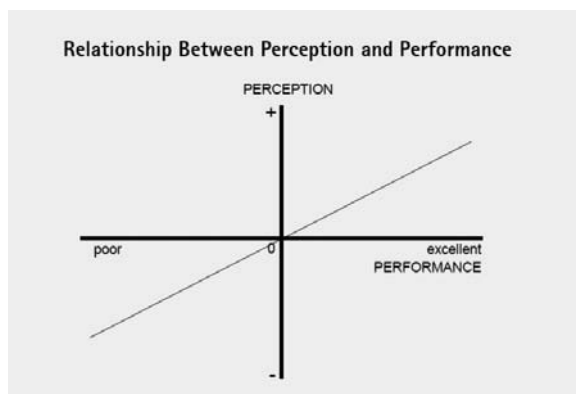
Veitrafikksikkerhetsdirektoratets oppgaver er å registrere kjøretøy, avholde førerprøver og utstede førerkort, periodiske tekniske kontroller, veisikkerhetskontroller og ajourføre det statlige registeret over kjøretøy og førerkortinnehavere.

Tilfredshetsmålinger utføres med jevne mellomrom, og disse konsentrerer seg om ulike elementer ved servicen, f.eks. åpningstider, tidsfaktoren (tidsbruken) ved benyttelse av en gitt tjeneste, de ansattes kvalifikasjoner, risiko etc..



2.3 Faktorenes innvirkning

I de foregående avsnittene har vi i noen sentrale modeller skissert hovedelementer som sier noe om hvordan brukertilfredshet forholder seg til serviceytelse, og hvilke faktorer som må prioriteres for at tilfredsheten skal øke. Når man skal finne ut hva man skal prioritere, er det også nyttig å vurdere mer i detalj hvordan endringer i ytelse innenfor de enkelte faktorer kan innvirke på opplevelsen. Tidlige modeller antydte et enkelt, lineært forhold mellom ytelse og opplevelse, der enhver økning av ytelsen (innenfor hvilken som helst av de identifiserte faktorene) fører til en opplevelse av økt tjenestekvalitet, og vice versa (Johnston og Heineke, 1998). Diagrammet illustrerer dette.



Dette er imidlertid en overforenkling, og mange forskere mener at vi bør dele faktorene inn i ulike typer etter hvordan de virker inn på opplevelsen. Det fins to hovedteorier om hvordan virkningen varierer (Johnston og Heineke, 1998).

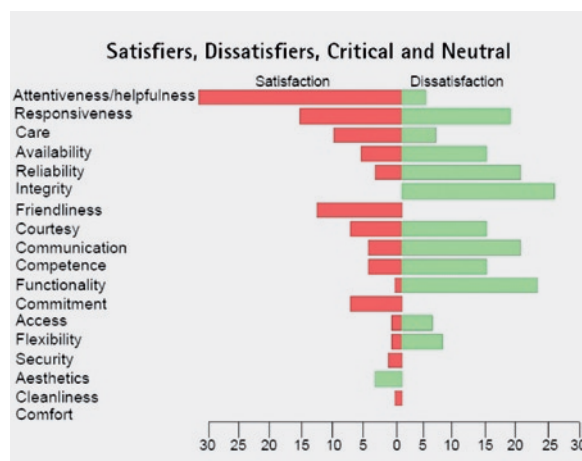
2.3.1 Typer kvalitetsfaktorer

Kvalitetsfaktorene har blitt delt opp i fire hovedkategorier:

- **Misnøyeskapende faktorer (eller hygiene-faktorer):** Disse kan man tenke seg eksisterer på to nivåer: Utilstrekkelig og tilstrekkelig. Dersom slike faktorer oppleves som utilstrekkelige, vil det resultere i utilfredshet, men enhver økning av ytelsen ut over det tilstrekkelige har liten virkning på opplevelsen. Det eksemplet som ofte brukes, er en gaffel med litt

matrester på i en restaurant. En skitten gaffel vil sannsynligvis gjøre kundene mindre tilfreds, men en svært ren gaffel vil sannsynligvis ikke gjøre kundene særlig mer tilfreds.

- **Tilfredshetsfremmende faktorer (eller forsterkende faktorer):** De faktorene som har en positiv virkning på opplevelsen når de forbedres ut over det tilstrekkelige. Disse faktorene trekker imidlertid ikke inntrykket av kvaliteten på tjenesten ned om de ikke gjør seg gjeldende eller bare opptrer i beskjeden grad. Eksemplet som brukes, er følgende: Dersom en kelner ikke husker deg fra ditt siste besøk på restauranten, vil det sannsynligvis ikke gjøre deg utilfreds, men dersom han husker deg, og i tillegg også husker din favorittvin, vil du sannsynligvis bli henrykt.
- **Kritiske faktorer (eller toveisfaktorer):** Dette er faktorer som både kan øke tilfredsheten og skape misnøye. For eksempel vil respons ofte være en kritisk faktor. Rask betjening fra din kelner kan gjøre deg glad, mens treig betjening kan føre til misnøye.
- **Nøytrale faktorer:** Disse faktorene er de som er minst følsomme for endringer i ytelsen.



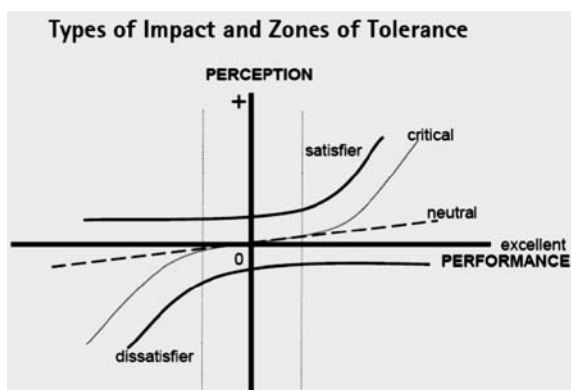
Diagrammet, fra den tidligere nevnte studien som Johnston gjennomførte av banksektoren, illustrerer hvordan faktorene kan klassifiseres etter hvilken innvirkning de har. Diagrammet viser klassifiseringen av

svarene fra en Critical Incident Technique (CIT)-studie, der anekdoter fortalt av tjenestebrukere om spesielt tilfredsstillende eller utilfredsstillende erfaringer med tjenester, er kodet inn i listen over sentrale determinanter. Oppmerksomhet er tydeligvis en tilfredshetsfremmende faktor, som stort sett er framhevet i tilfeller som har vært spesielt tilfredsstillende for brukeren. På den annen side synes integritet (respekt) å være en klart misnøyeskapende faktor. Respons er en kritisk faktor (slik det også framgår av en rekke andre studier som er gjort), mens komfort er en nøytral faktor, som ikke er nevnt i en eneste anekdote.

2.3.2 Faktorenes sensitivitet

Det har vært antatt at det er et lineært forhold mellom ytelse og opplevelse, der forbedringer i de ulike faktorene kan innvirke på opplevelsen på forskjellige måter, men i samme grad under alle forhold. Nyere forskning har imidlertid vist at dette ikke er tilfelle.

Man har særlig merket seg at kunder/brukere er villige til å akseptere både en del positiv og negativ avkreftelse av forventninger før de uttrykker tilfredshet eller misnøye. Andre forskere foreslår en lignende modell, men argumenterer med at dette er fordi kunden ikke legger merke til disse forholdsvis små forskjellene. Hva grunnen enn kan være, antyder denne modellen at det fins en "toleransesone", der endringer i serviceytelsen har liten innvirkning på opplevelsen av tjenesten. Dette framgår av diagrammet.



Modellen antyder at det som opptrer utenfor toleransesonen kan ha uforholdsmessig stor innvirkning på opplevelsen. Det innebærer dermed at relativt små endringer i ytelsen kan ha stor betydning for hvordan tjenesten blir oppfattet. Det er derfor viktig å forsøke å forstå toleransesonens natur, og hvor vid den er.

EKSEMPEL: Den europeiske brukertilfredshetsindeksen - et pilotprosjekt innen offentlig forvaltning (Portugal)

Det portugisiske kvalitetsinstituttet - den nasjonale enheten med ansvar for samordning, forvaltning og utvikling av Det portugisiske kvalitetssystemet (PSQ) - leder gjennomføringen av NCSI Portugal - National Customer Satisfaction Index (den nasjonale brukertilfredshetsindeksen). Denne indeksen er et system for måling av kvaliteten på varer og tjenester som er tilgjengelige på det nasjonale markedet, gjennom måling av brukernes tilfredshet. Indeksen er utviklet for en del sektorer, og omfatter så langt bank, kommunikasjoner, distribusjon, energi, forsikring og passasjertransport.

I 2006 ble det startet et pilotprosjekt som skulle vurdere tjenestetilbudet i følgende etater/avdelinger: trygdeetaten, skatteetaten, folkeregisteret (registeret for fødsler, ekteskap og dødsfall) og kjøretøyregisteret. Tre forskjellige kanaler ble tatt i betraktning ved vurderingen av tjenestene: tradisjonelle skranketjenester, lokale servicekontorer og nettbaserte tjenester. Systemet som ble utviklet, gjør det mulig for hver etat/avdeling innen offentlig forvaltning å identifisere områder som er viktige for at brukeren skal bli tilfreds. Det overvåker tjenesteleveringen regelmessig for å finne positive trekk og mangler, og kartlegge forbedringsmuligheter.

Den portugisiske offentlige forvaltningen har en del erfaringer med evaluering av kvaliteten på tjenester, basert på brukertilfredshet, f.eks. innenfor finanssektoren, trygdeetaten og helsesektoren. Disse kan imidlertid ikke overføres til alle sektorer, og de fleste av evalueringsprosessene er ikke blitt brukt regelmessig.

I denne sammenheng var to ting viktig:

- Utfordringen med å få til en regelmessig evaluering av kvaliteten på tvers av sektorer, basert på faktorer som er viktige for brukerne. Bør gjøres, med støtte i en enhetlig metodologi som gjør det mulig å foreta sammenligninger,
- Muligheten for å nyttiggjøre seg erfaringer som er gjort i privat sektor av Det portugisiske kvalitetsinstituttet. Likeledes å utvikle dette verktøyet for offentlige tjenester og ta i bruk metodologien i den portugisiske offentlige forvaltningen, koblet til forvaltningen i de andre europeiske landene.

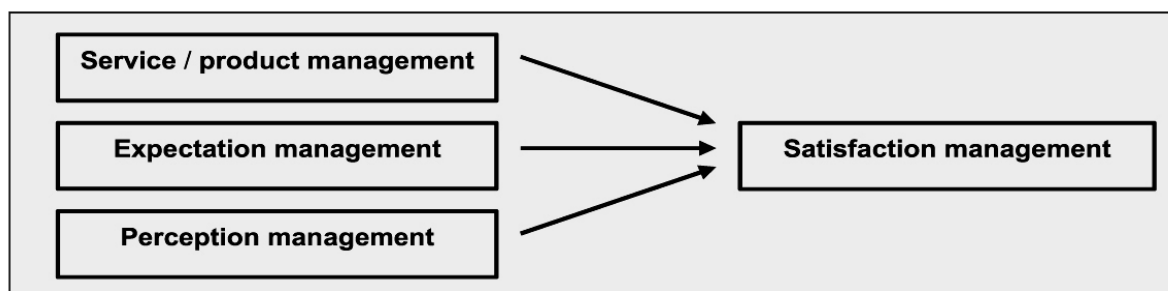
Metoden innebar en totrinnstilnærming. Først ble det gjennomført en undersøkelse blant et utvalg brukere av de fire offentlige etatene/avdelingene som skulle undersøkes. Deretter ble dataene analysert og brukt til å utvikle brukertilfredshetsmodeller. Slike modeller har som siktemål å kartlegge hvilke faktorer som er avgjørende for brukernes tilfredshet, og den relative vekten til hver av disse faktorene.

Totalt ble 1926 brukere av tjenester fra offentlig forvaltning intervjuet mellom november 2006 og januar 2007 (referanseår: 2006). Siden de utvalgte etatene/avdelingene er svært ulike av natur, må sammenligning mellom dem gjøres med varsomhet. Fra noen av etatene/avdelingene mottar innbyggerne ytelser eller dokumenter som de trenger for å bekrefte informasjon og fakta om personlige forhold, mens de i andre forventes å oppfylle en plikt de har til å foreta innbetalinger til staten. Det er derfor naturlig at innbyggerne vil ha forskjellig innstilling til de ulike etatene/avdelingene som undersøkelsen gjelder.

Konklusjoner

Virksomhetene må ta hensyn til både hvordan en tjeneste oppleves og forventningene til tjenesten. Hver organisasjon må finne ut hvilke faktorer som er avgjørende for opplevelsen. Ideelt sett skal lederne ikke bare finne ut hvilke faktorer de må prioritere å forbedre, men også forstå hva slags virkning disse faktorene har. Det er ikke nok at en faktor blir prioritert. Vi må også forstå hvor mye denne faktoren må forbedres, for å sikre at vi bruker de tilgjengelige ressursene på best mulig måte. Disse faktorene kan oppsummeres på følgende vis:

- *Misnøyeskapende faktorer:* Disse er bare sentrale dersom ytelsen ikke er tilfredsstillende. Når toleransesonen er nådd, er det ikke noe særlig å hente på ytterligere forbedring. Nivået tilfredsstillende må opprettholdes så effektivt som mulig.
- *Tilfredshetsfremmende faktorer:* Disse bør prioriteres høyt dersom målet er å behage brukerne. Når man kommer over toleransesonen, kan likevel ytterligere forbedringer øke tilfredsheten i betydelig grad.
- *Kritiske faktorer:* Disse har trekk fra både tilfredshetsfremmende og misnøyeskapende faktorer og vil derfor være viktige i alle tilfeller.
- *Nøytrale faktorer:* Disse kan prioriteres lavt, ettersom de har liten betydning uansett ytelsesnivå.



Men det er fortsatt en viktig utfordring å prøve å forstå hvordan forbedringer i enkelte faktorer kan virke inn på tilfredshetsnivået. Det kan nemlig gjøre det lettere å konsentrere ressursene om de forbedringer som vil ha størst innvirkning på opplevelsen. I praksis vil dette bli basert på tidligere forskning og vår forståelse av tjenesten, og det kan utforskes videre ved hjelp av kvalitative teknikker, grundige gjennomganger av både klager og ros og mer inngående analyse av data fra tidligere undersøkelser.

Virksomheter som lykkes bruker brukernes behov og forventninger som utgangspunkt for forslag til nye løsninger. Samtidig tar de også hensyn til andre behov i organisasjonen. Brukerretting har derfor å gjøre med tilpassing av tjenester og/eller produkter, men det er også viktig å styre innbyggernes/brukernes forventninger til og opplevelse av tjenestene, for å øke deres tilfredshet med dem. Måling av tilfredshet synes å være bare ett element i denne generelle tilnærmingen til brukerretting. Denne konklusjonen leder over til kapittel 3, der vi går over fra måling av tilfredshet til styring av tilfredshet.



Kapittel 3

Fra måling av tilfredshet til påvirkning av tilfredshet

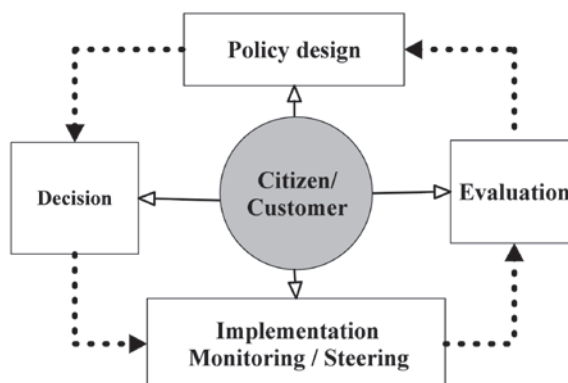
3.1 Innbyggerens/brukerens nye plass og rolle¹ - bruker-medvirkning i alle ledd

Tradisjonelt er det de politiske lederne som avgjør hvilke tjenester som skal tilbys, på hvilke betingelser og til hvem, og så er det byråkrater og fagfolk som organiserer, utvikler og beslutter tjenestene og leverer dem. Innbyggerne spiller stort sett en passiv rolle. I lys av den nye forståelsen av brukerretting er gruppen som er involvert sterkt utvidet. Nå involveres brukere også i produksjon, levering og evaluering av offentlige tjenester. Innbyggeren har fått en stadig mer aktiv rolle. Denne endrede rollen har innvirkning på hele den politiske og administrative prosessen. Dette er vist i figuren nedenfor.

Vellykkede organisasjoner har brukerens behov og forventninger som utgangspunkt og utarbeider forslag basert på disse. I tillegg tar de hensyn til andre viktige behov i organisasjonen. Brukerretting har derfor å gjøre med tilpassing av tjenester og/eller produkter, men også med styring av innbyggerens/brukerens forventninger til disse, slik vi var inne

på i kapittel 2. Måling av tilfredshet synes bare å være ett element i denne generelle tilnærmingen til brukerretting.

Konsultering av innbyggerne er en sentral faktor under hele den politiske og administrative syklusen. OECD definerer konsultering som et toveis-forhold, der myndighetene snakker med brukerne, og disse gir tilbagemeldinger til myndighetene. Konsulteringen er basert på myndighetenes forhåndsdefinisjon av spørsmålet som de ønsker innbyggernes/brukernes syn på og innebærer innhenting av informasjon (OECD, 2001b). Innbyggeren/brukeren kommer ikke lenger bare inn i bildet først ved slutten av prosessen, men på alle stadier og trinn i den politiske og administrative syklusen. Derfor er måling av innbyggerens/brukerens tilfredshet bare ett stadium, det siste stadiet. Innbyggernes/brukernes oppfatninger i kraft av forskjellige roller, må det tas hensyn til på alle stadier av prosessen. Det er dette som kan defineres som helhetlig brukerretting av tjenestene.



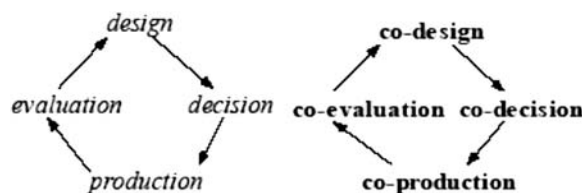
¹ Dette avsnittet er basert på: van Dooren W., Thijs, N., & Bouckaert, G. (2004) *Quality management and management of quality in the European public administrations*. I E. Löffler & M. Vintar (red.). Improving the quality of East and West European public services (s. 91-106). UK, Hampshire: Ashgate. Bouckaert G., Löffler E. og Pollitt C. (2006), Scientific report on the 4th European Quality Conference, Finland: Tampere

Strategier for brukermedvirkning og kunnskap om behov og ytelse er grunnleggende viktig. Dette innebærer at offentlige organisasjoner utvikler seg fra å være lukkede, "selvsentrerte" tjenesteleverandører til åpne nettverksorganisasjoner som publikum kan ha større tillit til. Dette skjer gjennom åpne prosesser og ansvarlighet, gjennom demokratisk dialog, fra et internt fokus (ressurser og aktiviteter) til et eksternt fokus (produksjon og resultat). Videre fra en klassisk utforming-beslutning-produksjon-evaluering-syklus til involvering av interessenter i sin alminnelighet og innbyggerne (som brukere) spesielt, på hvert enkelt stadium av denne syklusen. Innbyggerne/brukerne blir med-designere, med-bestemmere, med-produsenter og med-evaluatorer. I kapittel 4 blir ulike metoder, verktøy og teknikker for gjennomføring av dette diskutert og illustrert.

Den tradisjonelle orienteringen i offentlig sektor er i prinsippet svært intern og tilbudsdrivet. Offentlige etater er lukkede systemer, eller til og med "svarte bokser", der utviklingen av politikken og tjenestene, de beslutninger som tas i den forbindelse, produksjonen og leveringen av tjenester, samt evalueringen per definisjon, er basert på interne relasjoner. Det var flere grunner til at dette ble oppfattet som en god løsning. Lovverket la vekt på lik og upartisk behandling av innbyggerne – myndighetsperspektivet står sentralt. Bare en viss avstand kunne garantere dette. Dessuten hadde fagfolk og eksperter/byråkrater den nødvendige kunnskap om behov, prioriteringer, ressurser og politikk, som gjorde at de kunne ordne opp hvis det var problemer.

Men komplekse behov i et stadig mer uensartet og kunnskapsbasert samfunn, krav om mer åpenhet, endrede oppfatninger av hva som er myndighetenes oppgave, og behovet for å få innbyggerne involvert, resulterte i at den "svarte boksen" ble åpnet opp for innbyggerne.

Offentlige organer blir i stadig økende grad forvandlet til eksternt orienterte og etter-spørseledrevne organisasjoner. Disse utvikler nye typer samspill med og relasjoner til et mangfold av interessenter for forskjellige oppgavekonstellasjoner.



For at kvalitetsforbedringen skal være lang-siktig og bærekraftig, er det av fundamental betydning at andre interessenter, og særlig brukerne av tjenestene og innbyggerne, er involvert under hele tjenestekjeden.

3.2 Fra design til med-design

Hvordan nye tjenester utformes og servicen i offentlig forvaltning utvikles, er av avgjørende betydning. Utviklingsfasen er bestemmende for viktige beslutninger som skal tas senere, for den operasjonelle "produksjonen" og for evalueringen (og evaluerbarheten) av de nye tjenestene. Endringer, i den grad de forekommer i det hele tatt, forventes å komme fra toppen, ofte i form av en bredt anlagt strategi som høres imponerende ut. Det forventes ikke alltid endringsforslag fra de midtre eller lavere rekker. Slike forslag er ikke velkomne, og derfor blir det også sjelden fremmet endringsforslag. Forslag utenfra er enda verre – utenforstående som prøver å blande seg inn i "våre anliggender". Det er derfor en viktig oppgave for ledelsen å skape og formidle en åpen og positiv holdning til forslag om forbedringer, uansett hvor de kommer fra.

Et annet poeng er at utviklingsprosessen i seg selv bør legge en mal for hvordan man senere vil implementere og evaluere den nye tjenesten eller servicen. Forslagene eller innspillene kan komme fra hvor som helst og på hvilken som helst måte, men så snart de er fremmet, er det viktig å inkludere et

vidt spekter av synspunkter og interensenter på et tidlig tidspunkt. Utviklingsfasen er ikke en fase der noen få utvalgte innenfor husets fire vegger utarbeider alle planer, og så senere tar andre med på råd. ”Start slik du har til hensikt å fortsette”, sier et engelsk ordtak. Dersom du ønsker at din nyskapning skal baseres på medvirkning fra ansatte eller brukere, må du trekke disse inn allerede i utviklingsfasen.

EKSEMPEL: Involvering av berørte parter i Ministeriet for den fransktalende befolkningen (Belgia)

Avdelingen for godkjenning av avgangsvitnemål i Ministeriet for den fransktalende befolkningen er ansvarlig for godkjenning av utenlandske eksamensbevis i Belgia. Avdelingen har lansert flere initiativ for å forbedre servicen og gjøre kommunikasjonen og informasjonen mer brukervennlig. Alle prosjekter som er satt i gang i avdelingen for godkjenning av vitnemål, er lagt fram for brukerne for vurdering:

Hjemmesiden på internett har et skjema for å vurdere innhold, nytteverdi, presentasjon og brukervennlighet,

Selve brosjyren for vurdering er presentert i papirform, der det også inngår spørsmål om kvaliteten på mottakelsen av besøkende på avdelingen.

Videre er brosjyren evaluert og endret flere ganger i forståelse med partnerorganisasjonene.

Telefonlinjen ”Skolesjefen” er blitt evaluert av målgruppen under årlige møter med skolesjefene.

Veilederen ble også evaluert av offentlige tjenestemenn før den ble publisert.

Et annet punkt når det gjelder den første fasen i utviklingen, er at det må legges til rette ikke bare for beslutnings- og produktionsstadiet, men også evalueringsstadiet ved enden av prosessen. Mange evalueringer blir svekket av at de ikke har noe utgangspunkt eller referansepunkt – dvs. et

mål for hvordan kvaliteten på tjenestene var før nyskapningen kom. Grunnen til dette er ofte at man ikke tenker mye på evaluering før det hele allerede er i gang. Evalueringen, og dermed læringsprosessen, kan forbedres mye dersom a) den blir tatt hensyn til på et tidlig stadium, og b) et stort spekter av berørte parter er involvert (en spesiell versjon av det andre generelle punktet ovenfor). Hva ønsker personalet å få vite gjennom en evaluering? Hva er det brukerne gjerne vil vite? Hva ønsker sponsorene å få rede på? Evalueringen er ikke bare et verktøy for ledelsen. En måte å skaffe seg tidlig evalueringsinformasjon på er å lansere pilotprosjekter, som kan overvåkes av utvalg der alle sentrale interessenter er med. Pilotprosjekter passer ikke for alle tjenester og alle situasjoner, men slike prosjekter har allerede vært brukt i betydelig omfang, og de kan sannsynligvis benyttes i enda større grad.

Med overgangen fra design til med-design viser organisasjonene at de ikke gjør krav på å være de eneste som kjenner verden og forvalter sannheten. De skaffer seg informasjon om behov og forventninger for å ta dette med i betraktning under utviklingen av tjenestene/produktene. Dette styrker arbeidet med å finne ut hvordan de skal levere dem, hvordan de skal planlegge prosessene, hvordan de skal gi informasjon etc.

3.3 Fra bestemmelse til medbestemmelse

Medbestemmelse bidrar til å opprettholde tjenestens kvalitet fordi det gir innbyggerne/brukerne inntrykk av at det er deres egne beslutninger det er snakk om. Innbyggerne/brukerne kan også få mer kunnskap gjennom debatten som går forut for beslutningene, og dette skaper større legitimitet. Det er også klart at medvirkning i seg selv kan gi økt tilfredshet.

EKSEMPEL: Erfaringer med brukersegmentering fra påtalemyndighetens kontor i Bolzano (Italia)

I 2004 startet statsadvokatkontoret i Bolzano et “pilotprosjekt for å omorganisere og optimalisere kontoret”, med det formål å øke den administrative og økonomiske effektiviteten, gjennom å involvere de ansatte og stimulere deres motivasjon.



Tre hovedverktøy er brukt i prosjektet, pluss et fjerde tverrfunksjonelt verktøy som støtter de andre tre: 1. serviceerklæringen, 2. et ISO-godkjent kvalitetssystem, 3. den sosiale rapporten, 4. informasjonssystemene. Det første skrittet, på begrepsnivå, var å plassere statsadvokatkontoret i et relasjonsbestemt bilde, dvs. å bygge opp et helhetlig bilde av det nettverket som et slikt kontor opererer innenfor, og de mange parter som kontoret er i daglig kontakt med. Diagrammet over kontorets forbindelser beskriver forhold, måler kontaktfrekvens og identifiserer ”nøkkelforbindelser” etter graden av nærhet til statsadvokatkontoret, mer enn etter hierarkiske kriterier. Et annet spesielt trekk ved prosjektet var vurderingen av det spesifikke ”verdispråket” som knyttet etaten til de enkelte interessentene: Hver kategori har sin egeninteresse, noe som betyr at vi må føre og måle dialog med spesifikke indikatorer for hver aktivitet som utføres. En SWOT-analyse (eller på norsk: Styrker – Svakheter – Muligheter – Trusler) ble også gjennomført, for å undersøke forholdet mellom hver enkelt av forbindelsene og statsadvokatkontoret, og kartlegge styrke og svakheter, muligheter og trusler. Arbeidet med å forbedre nettsidene har vært viet stor oppmerksomhet i prosjektet, og vi har tatt hensyn til bidrag og forslag fra kontorets forbindelser (advokater, politietterforskere og politi og dommere i andre dommerembete). Når det gjelder måling og overvåking av innbyggerens/brukerens behov, blir det skaffet til veie informasjon gjennom systematisk innsamling og behandling av klager/forslag (som mottas via nettet eller direkte på våre kontorer) og regelmessige brukertilfredshetsundersøkelser som omfatter en utvalgt målgruppe blant brukerne. Brukere er private borgere som kommer til kontorene for å ordne med forvaltningsdokumenter, og folk som kommuniserer med statsadvokatkontoret via Internett-siden www.procura.bz.it.

Et meget tydelig og kjent eksempel, som er omtalt av Bouckaert, Löffler og Pollitt (2006), er deltakende budsjettering, som i Porto Alegre i Brasil, eller som i europeiske byer som Saint Denis i Frankrike eller Sevilla i Spania. I kapittel 4 vil vi presentere et eksempel fra byen Solingen i Tyskland, der det ble opprettet et råd med innvandrere. Denne formen for medbestemmelse er mer komplisert, men den kan styrke kvaliteten på våre demokratier, og samtidig sørge for imøtekommande offentlige etater som ivaretar omforente prioriteringer i samfunnet. En annen type medbestemmelse er å overlate deler av budsjettet til lokalsamfunnene/bydelene. Lokale råd eller styrever avgjør hva de vil bruke midlene til, f.eks. lekeplasser for barn eller offentlige parkanlegg eller gatelys. Det skaper større ansvarsfølelse og følelse av medeierskap i lokalsamfunnene. Etter hvert som offentlige budsjetter blir stadig trangere, har imidlertid mange lokale myndigheter delegert fordelingen av midler som skal gå til bestemte foreninger eller prosjekter, til paraplyorganisasjoner eller velferdsfond. Et tredje eksempel er bruk av folkeavstemninger som underlag for formelle beslutninger. Dette har vært en tradisjon i Sveits, men det er i ferd med å bli stadig mer vanlig også i andre europeiske land.

3.4 Fra produksjon til med-produksjon

Når beslutningene er tatt, starter produksjonen og gjennomføringen. Det at brukerne er med og produserer tjenestene bidrar til å opprettholde tjenestenes kvalitet, fordi man har et felles eierskap til dem, og fordi produksjonsmåten blir mer synlig og dermed mer forståelig (det er færre ”svarte bokser”), og den får derfor større legitimitet. Med-produksjon er et komplekst begrep, siden det innebærer en varig eller midlertidig involvering av ulike aktører på forskjellige stadier av en til tider sammensatt produksjonssyklus. Med-produksjon er en *conditio sine qua non* - en forutsetning for en bærekraftig offentlig

sektor i alminnelighet, og for enkelte tjenester i særdeleshet.

Aktørene som er involvert i produksjonen kan naturligvis også være bedrifter i privat sektor eller andre eksterne tjenesteleverandører. Både offentlig-private partnerskap (Public-Private Partnerships) og tjenester som er satt ut på kontrakt, kan omfatte enten kommersielle firmaer eller ikke-kommersielle organisasjoner, eller en blanding av begge. Men vi vil understreke at det også kan inkludere innbyggere (som brukere), individuelt (som foreldre, som guider eller som frivillige i brannvesenet) eller kollektivt (f.eks. religiøse organisasjoners engasjement innen sosiale tjenester, ikke-kommersielle organisasjoners engasjement for parkvedlikehold). Disse kan spille en viktig rolle i tjenestekjeden (på ett eller annet stadium fra planleggingen av tjenesten, via utføringen av den, til eventuell kontroll og evaluering). Deres bidrag er tid og kunnskaper, eller kanskje deres arbeid for å samle inn penger, eller noen ganger ganske enkelt det at de gir uttrykk for sine preferanser og prioriteringer, noe som er vital informasjon for offentlig ansatte som planlegger tjenester. Deres engasjement kan være aktivt eller passivt. Det kan være varig (periodisk, f.eks. som hjelper på et bibliotek) eller midlertidig (når det er ekstra travelt), eller også etter tilkalling (frivillige i brannvesenet blir f.eks. tilkalt når det brenner, eller når det har skjedd en ulykke). Man kan være involvert i bakke linje eller i førstelinjen (ved skranken eller i luken).

Det svenske tollvesenet tar operatørens forventninger i betraktning når de leverer tjenester, og trekker dem også inn i fortolingsprosessen som med-produsenter.

EKSEMPEL : Medproduksjon i tollkjeden (Sverige)

Utfordringene for tolletaten og handelen blir stadig større. Hvert år passerer en million biler, lastebiler, fly, tog m.m. grensene våre. Vi kan ikke lenger kontrollere alt, og hva viktigere er: Vi ønsker ikke å kontrollere alt. Den internasjonale handelen vokser, og varene transporteres raskere og raskere. Vi beveger oss også mer og mer i retning av tollunioner og handelsavtaler. Vi er faktisk i ferd med å fjerne grenser over hele verden, og dette er naturligvis en utfordring for en etat som tolletaten, som har arbeidet på grensen i hundrevis av år.

Den svenske tolleren er den etaten som er ansvarlig for det svenske tollsystemet - Tolltrappen (Tulltrappan). Dette tollsystemet ble utviklet i nært samarbeid med diverse berørte parter, som f.eks. handels- og industriorganisasjoner, for å håndtere og styre den globale forsyningskjeden. Vi forstod at vi måtte forandre vår organisasjon og vår måte å håndtere handelen på, for å løse våre oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Derfor utviklet vi Tolltrappen, vårt tollsystem for bedre service, kvalitet og effektivitet. Tolltrappen er det svenske tollsystemet for håndtering av all import og eksport.

Tolltrappen gir enklere og bedre service for de operatørene som får godkjent kvaliteten og sikkerheten i sine tollrutiner. Dette gjør det mulig for oss å bruke våre ressurser på optimalt vis. Vi gjør det enklere å drive lovlig handel, samtidig som vi forbedrer sikkerheten, for å forsikre oss om at det ikke foregår ulovlige aktiviteter. Operatøren er ansvarlig for å kvalitetssikre sine tollrutiner og sikkerheten i den forbindelse. Når firmaet har gjort sitt, foretar det svenske tollvesenet en befaring for å godkjenne operatøren. Vi går gjennom deres rutiner og kriteriene for å kvalifisere seg som godkjent operatør, for å forsikre oss om at firmaet f.eks. legger fram korrekte tolldeklarasjoner. Vi kaller det "riktig fra starten av".

I dag tar bedriftssektoren aktivt del i våre prioriteringer, både med hensyn til utvikling av IT og forenkling av systemet, ved at de deltar i samarbeidsgrupper på forskjellige nivåer. Tolltrappen er et resultat av denne dialogen. Resultatet er at vi reduserer handelskostnadene, samtidig som vi oppnår at ressursene våre blir brukt på best mulig måte. Siden vi lanserte Tolltrappen, har vi godkjent nesten 300 foretak i Sverige, og dette betyr at mer enn 60% av vareflyten nå er kvalitetssikret.

En helt annen ting er med-produksjon som en slags selvbetjening eller som en egen tjeneste. Til en viss grad krever elektronisk forvaltning at folk laster ned dokumenter og sender inn opplysninger, og at de er involvert i produksjonen gjennom selvbetjening. Det er noe annet når folk bistår andre med å levere tjenester. En spesiell variant av med-produksjon er med-forvaltning. Her dreier det seg om å være involvert i ledelsen og styringen av en organisasjon. Slik medvirkning krever en spesiell type engasjement og har med fordelingen av plikter å gjøre, f.eks. innbyggernes plikter i forbindelse med vedlikehold av kommunale parker, eller "parent governors" på skoler. Men med-produksjon byr på en del utfordringer. Den virkelige utfordringen er forholdet mellom fagfolk og frivillige, siden fagfolk ikke alltid tar de andre på alvor og kan oppfattes som nedlatende, noe som kan få frivillige til å bli frustrerte og gi opp. Det er også nødvendig å foreta en avveining mellom det faglige og de ansattes representasjon i organisasjonen. Det er dessuten behov for å inngå eksplisitte avtaler når det gjelder ansvar – innbyggerne/brukerne blir raskt desillusjonerte eller frustrerte når de ikke har en klar forståelse av sine roller og forpliktelser. Det er også faremomenter forbundet med med-produksjon: Man kan risikere at en av brukergruppene kaprer tjenesten.

3.5 Fra evaluering til med-evaluering

Det siste stadiet i utviklingen mot generell brukerretting er å involvere brukeren i evalueringsprosessen.

Det er oppmuntrende at offentlige organisasjoner nå prøver å vurdere resultatene av kvalitetsinitiativer ikke bare gjennom objektive ytelsesdata, men også gjennom tjenestebrukernes opplevelse av tjenestene.

EKSEMPEL: En plan for måling av brukertilfredshet (Litauen)

Innenriksministeriet i Litauen er i ferd med å iverksette tiltakene i planen for gjennomføring av strategien for utvikling av offentlig forvaltning fram mot 2010. I henhold til denne planen er metoden for beregning av indeksen for brukernes tilfredshet (med offentlige tjenester) fortsatt på utviklingsstadiet. Metoden vil bli godkjent av innenriksministeren innen utgangen av 2008, og den vil fungere som en veileder for måling av brukernes tilfredshet med offentlige tjenester for statlige og kommunale institusjoner. Offentlige tjenester refererer til aktiviteter utført av juridiske personer som er kontrollert av staten eller kommunene, og som yter sosiale tjenester eller tjenester innenfor utdanning, vitenskap, kultur og sport, eller andre lovpålagte tjenester. Beregningen av brukertilfredshetsindeksen vil være basert på måling av avstanden mellom brukernes forventninger til og opplevelse av kvaliteten på offentlige tjenester.

Pilotprosjektet i den utvalgte mellomstore kommunen vil bli gjennomført for å teste metoden, og for å beregne brukertilfredshetsindeksen på området kommunale økonomiske tjenester. Resultatene fra brukertilfredshetsundersøkelsen vil bli presentert, for å fremme metoden som et moderne verktøy for brukerretting i offentlig sektor.

Egenskaper ved metoden:

2. Praktisk anvendelig. Institusjonene vil kunne bruke den på uavhengig basis, og de vil kunne tilpasse den til de ulike offentlige tjenester (f.eks. sosiale tjenester, utdanning, helse, kultur, sport, etc.).
3. De offentlige tjenestene er identifisert og gruppert i henhold til sin egenart, og undersøkelsesmetodene og undersøkelsesteknikkene er utviklet individuelt for hver spesielle gruppe av offentlige tjenester.
4. Målgrupper, utvalgstørrelser, undersøkelsesmetoder og undersøkelsesteknikker, samt periodisitet for undersøkelsen er fastlagt og beskrevet, og spørreskjemaer er utviklet individuelt for hver enkelt gruppe av offentlige tjenester.
5. Det er utarbeidet anbefalinger for analyse av dataene fra undersøkelsene (og korrelasjonsanalyse), og for rapportering, beregning av brukertilfredshetsindeksen, tolking av resultater, overvåking av endringer i indeksverdien i den perioden det er snakk om, og typiske former for undersøkelsesrapporter.

Det typiske er at slike kvalitative tilnærminger er basert på brukerundersøkelser, for å finne ut i hvilken grad brukerne er fornøyd med en tjeneste. Det gjenstår naturligvis en del viktige spørsmål. For eksempel kartlegger ikke brukerundersøkelsene synspunktene og oppfatningene til de som for tiden ikke er brukere av tjenestene, eller de som er sannsynlige framtidige brukere. Mer generelt kan vi si at når det gjelder sårbare og svakerestilte grupper, er man i ferd med å erkjenne at mer aktive former for dialog ofte er mer effektive enn rundspøringer. Dette kan ta form av brukerpaneler, fokusgrupper eller kvalitetsaksjonsgrupper, som vi vil beskrive nærmere i kapittel 4. Bouckaert, Loffler og Pollitt (2006) gir oss et eksempel fra det nederlandske finansdepartementet (som ble presentert på den fjerde europeiske kvalitetskonferansen). Det viser hvordan en fokusgruppe med funksjonshemmede personer hjalp til å forenkle søknadsskjemaer for sosiale ytelser. Også Luxembourg-eksemplet beskriver denne framgangsmåten for å nå en ofte vanskelig

tilgjengelig gruppe av langtidsmottakere av sosialhjelp.

EKSEMPEL: Tilfredshetsundersøkelser blant mottakere av pleie- og omsorgstjenester (Luxembourg)

CEO (Evaluerings- og orienteringsenheten) er det offentlige organ som avgjør om en person er hjelpeavhengig (dvs. at vedkommende trenger hjelp fra en annen person til de grunnleggende daglige gjøremål), og bestemmer hvor mye hjelp og omsorg hun eller han har rett til. Enheten har også andre oppgaver, som f.eks. å gi informasjon og råd om ting som har med hjelpeavhengighet å gjøre.

CEO ønsket å skaffe seg kunnskap om hvordan meningene var blant mottakerne, de hjelpeavhengige, og gi dem anledning til å uttale seg om kvaliteten på tjenestene. Undersøkelsen ble gjennomført fra 1. oktober til 30. november 2006. CEO ble bistått av eksperter fra "Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques" (CEPS, Senter for forskning på folkegrupper, fattigdom og sosio-økonomisk politikk).

Undersøkelsen omfattet en svært spesiell gruppe hjelpemottakere. Gruppen kjenntegnes av en viss grad av sårbarhet, ettersom den består av hjelpeavhengige personer, som ofte ikke er i stand til å svare, eller ikke greier å uttrykke sine behov. For å ta hensyn til dette elementet og samtidig sikre at resultatene ga et sannferdig bilde, ble det bestemt at undersøkelsen skulle gjennomføres på to måter: Dersom det var mulig å kommunisere med personen, ble han/hun spurt ut alene med intervjueren. Hvis man derimot bare kunne oppnå delvis kontakt med vedkommende, eller ingen kontakt i det hele tatt, ble det bedt om hjelp fra en person i nærmiljøet rundt den hjelpeavhengige.

Et annet kjennetegn ved denne gruppen er at den er svært lite homogen, ettersom den består av personer som varierer med hensyn til alder, årsak(er) til avhengigheten (fra medfødte til senere inntrådte funksjonshemninger, og fra fysiske til mentale og psykiske sykdommer), bosted (enten hjemme, som flertallet, eller i en helse- eller omsorgsinstitusjon) og graden av sårbarhet.

Det ble bestemt at det første trinnet av undersøkelsen skulle begrenses til hjelpemottakere som bor i sine egne hjem, fordi disse utgjør 65 prosent av hele gruppen, og fordi denne tilnærmingen er i tråd med den politiske viljen til å styrke betingelsene som gjør det mulig for folk å bo hjemme så lenge som mulig. Når det gjelder verktøy, fant man at det mest hensiktsmessige for denne gruppen var å intervjuer hjelpemottakerne ansikt til ansikt. Spørreskjemaet inneholdt ca. 100 spørsmål. Undersøkelsen ble gjennomført av en gruppe på 53 intervjuere, som alle var spesielt opplært og informert om systemet og hvilke vanskeligheter med hensyn til liv og helse som preget personene de skulle intervjuer. 1500 personer ble valgt ut til å delta i undersøkelsen, og målsettingen var å få 1000 svar. Svarprosenten kom til slutt opp i 82,6.

Det er allerede gjort mange undersøkelser i Europa av tilfeller der innbyggerne blir trukket inn i evalueringen av tjenester. Et eksempel på et virkelig nedenfra-og-opp initiativ er et innbyggerpanel i Bobigny i Frankrike, som kontrollerer de lokale myndighetene og offentliggjør en årlig rapport, som presenteres for borgermesteren på et offentlig møte. I Storbritannia blir folk som bor i sosialboliger rekruttert til arbeid som "rådgivere". De blir tatt opp i inspeksjonsgrupper som vurderer kvaliteten på utleiende av sosialboliger, for å sikre at inspeksjonen fokuserer på brukernes erfaringer med bolig tjenestene. Et kjent eksempel kommer fra Seoul, der byregjeringen involverer innbyggerne i inspeksjonen av barer og restauranter. Ulonnede mat- og hygiene-kontrollører blir valgt ut blant folk som arbeider i ti forbrukerorganisasjoner og fem frivillige organisasjoner, etter at deres referanser er gjennomgått. Opplæring, for å oppgradere mat og hygiene-kontrollørens kunnskaper, blir gitt en gang i året, og det blir ofte gitt veiledning under kontrollene som blir gjennomført på serveringssteder. Etter hvert som innbyggerne blir bedre utdannet og ønsker bedre informasjon, vil det bli et økende press på offentlige organer for at de skal slippe til innbyggere og interessegrupper som medevaluatorer. At det er mer informasjon tilgjengelig om kvalitetsnivået, vil imidlertid ikke i seg selv forbedre

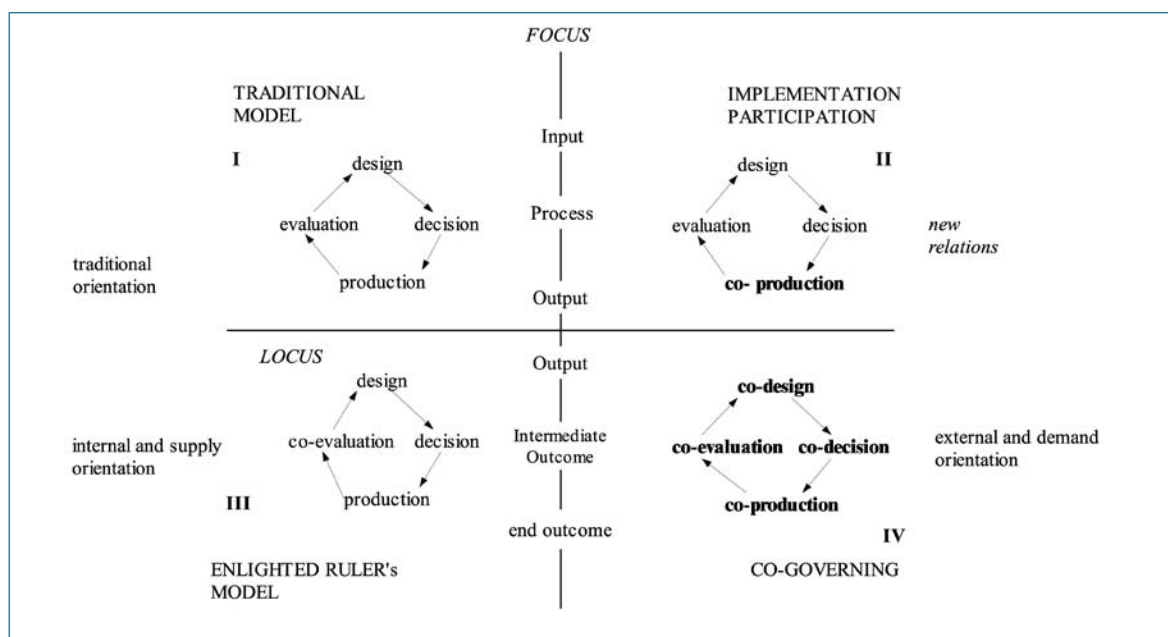
kvaliteten. Kvalitetsmålingene ”må være en del av en politikk og en kultur som tar imot resultatene fra målingene med interesse, og som bruker dem i arbeidet med å utvikle det kvalitetsnivået og den type kvalitet som organisasjonens verdier og målsettinger stiller krav om” (Gaster og Squires, 2003: 91). I kapittel 4 vil vi beskrive og gi eksempler på andre verktøy og teknikker som kan brukes for å involvere brukerne i evalueringsprosessen.

3.6 Hvor er vi nå og hvor ønsker vi å være?

I en tradisjonell modell (kvadrant I, nedenfor) har vi en dominans av interne aktiviteter som er tilbudsdrivet, med søkelys på innsatsfaktorer og prosesser. Innbyggerne som brukere er ikke involvert i det hele tatt. Det er fokus på kvalitet når det gjelder ressursbruk, rettssikkerhet og aktiviteter. Det antas at dette vil resultere i en velfungerende offentlig sektor, særlig ettersom legaliteten i beslutningen er sentral. Dette framstår i siste instans som nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for å oppnå et anerkjent, synlig og opprettholdbart kvalitets- og tilfredshetsnivå. Kvadrant II trekker innbyggerne (som brukere) med i implementeringen, som medprodusenter. Offentlige organisasjoner er utadrettet, men oppmerksomheten er fortsatt

rettet mot ressurser og aktiviteter. Frivillige blir trukket inn hovedsakelig for å redusere kostnader, dempe presset når etterspørselen er stor, eller levere tilleggselementer. Museer, skoler og sosiale velferdstjenester, i tillegg til brannvesen, befinner seg ofte i dette hjørnet av tjenestekartet.

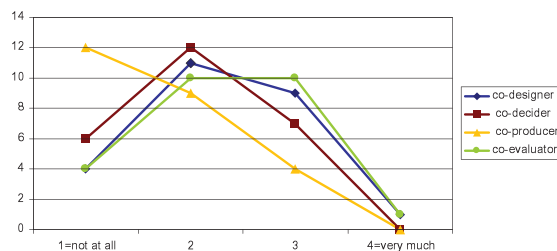
Kvadrant III er fortsatt lukket hva angår design, beslutning og produksjon. Det eksisterer imidlertid en bevissthet om at innbyggerne (som brukere) har noe å formidle. Dette er situasjonen der brukernes tilfredshet blir målt. Undersøkelser blir satt i gang av administrasjonen, også om spørsmål som kvaliteten 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. Denne informasjonen blir vurdert og evaluert og kan bli tatt med i vurderingen av dem som planlegger, beslutter og produserer. Kvadrant IV er det mest utviklede stadiet. Det integrerer medproduksjon og med-evaluering, men legger også til med-design og med-bestemmelse. Disse to avgjørende trinnene i medvirkningen er bare mulig dersom vi har en ekstern og åpen innstilling samtidig som produksjon og resultat er i fokus. Dette resulterer i medforvaltning, og vi har fått en overgang fra måling av tilfredshet til gjennomgripende



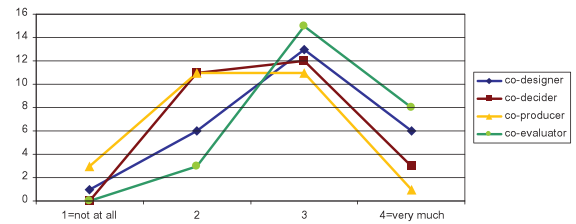
brukerretting (Van Dooren, Thijs og Bouckaert, 2004: 99).

Denne utviklingen av innbyggerens/brukerens rolle var også en del av den europeiske undersøkelsen som ble gjennomført under det portugisiske formannskapet (EIPA, 2007: 6-8). Medlemslandene ble på den ene side spurt om i hvilken grad innbyggerne/brukerne per dags dato (nåværende tilstand) faktisk spiller disse forskjellige rollene, og, på den annen side, i hvilken grad innbyggerne/brukerne bør kunne ha disse forskjellige rollene i framtiden (framtidig tilstand).

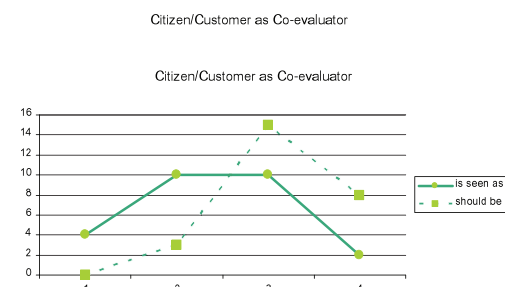
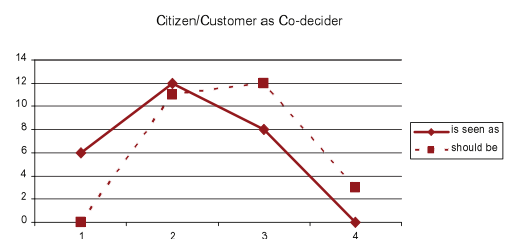
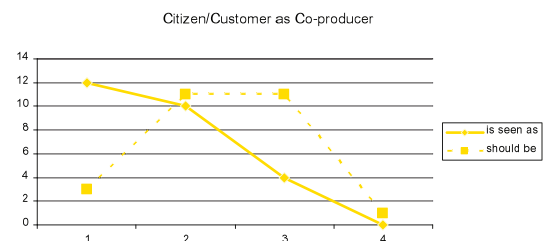
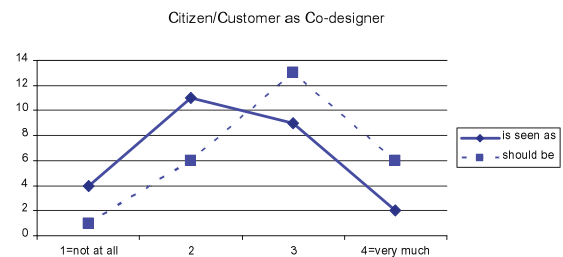
Bildet av situasjonen i dag er at innbyggerne/brukerne bare i liten grad har disse rollene i offentlig sektor. I de fleste landene får de ulike rollene et lavt tall på skalaen fra 1 til 4 (1 eller 2). Nesten ingen av landene oppga høyeste tall. Dersom vi ser på de forskjellige rollene, får rollene som med-designer og med-evaluator høyeste vurdering på nivå 3, henholdsvis 8 (33%) og 10 land (41%). Selv om disse tallene ikke er spesielt høye, blir innbyggernes/brukernes faktiske medvirkning i de andre rollene (som medbestemmer og medprodusent) vurdert til å være (mye) lavere. Det kan sikkert framføres en del metodologiske kommentarer til dette, men resultatene gir likevel et interessant overblikk over tingenes tilstand.



Bildet blir enda mer interessant når vi tenker framover dvs. svarene på spørsmålet: I hvilken grad bør innbyggerne/brukerne kunne spille de følgende rollene i offentlig sektor i ditt land i framtiden? I minst halvparten av tilfellene ble det her oppgitt en 3-er som svar.



Det er interessant å se forskjellen mellom situasjonen slik den er i dag (nåværende tilstand) og situasjonen slik den vurderes i framtiden (framtidig tilstand) for de ulike rollene. For alle de forskjellige rollene er det flere som angir 3 og 4 for "framtidig tilstand". Der det er rom for videre utvikling mot medforvaltning, er ambisjonen fortsatt der for alle de forskjellige rollenes vedkommende.



Kapittel 4

Hvordan kan vi måle og påvirke brukerens tilfredshet?

Innledning

Det at man har innsikt i innbyggerens/brukerens behov og forventninger, beskrives i de foregående kapitlene som en forutsetning for brukerretting. Måling av tilfredshet med en tjeneste, etter at den er levert, er bare ett av aspektene ved dialogen med innbyggeren/brukeren. (Innbyggeren/brukeren som "med-evaluator"). På dette stadiet kan det opplagt trekkes lærdom fra målingene men tiltak i forkant er ikke mulig. Derfor er det svært viktig å ha innsikt i og innflytelse på innbyggernes/brukernes behov og forventninger ved begynnelsen av prosessen, eller gjerne enda før. (Innbyggeren/brukeren som "med-designer", "med-bestemmer" eller "med-produsent").

For å oppnå god og hensiktsmessig brukerretting, er det mange forhold å ta hensyn til. I beste fall kan brukerretting ved hjelp av brukerundersøkelser bidra til forbedringer av organisasjonen og til bedring av tjenestene. Men det er også viktig å tenke grundig gjennom på forhånd hva det er organisasjonen ønsker å oppnå. I det følgende presenteres først en del generelle betraktninger. Deretter introduseres noen verktøy og teknikker.

4.1 Utvikle et strategisk rammeverk for konsultering av brukerne

For å forbedre tjenestene, må organisasjonene nyttiggjøre seg den informasjonen de allerede har om kvaliteten på disse. De må regelmessig innhente og gjøre bruk av tilbakemeldinger fra de som benytter tjenestene. Til dette arbeidet er det viktig at organisasjonene har en klart formulert forsknings ("research")- og konsulteringsstrategi. Denne bør være grunnlaget for systematisk informasjonsinnhenting fra tjenestebrukerne. Målsettingen må være å realisere organisasjonens målsettinger og prioriteringer og gi nyttig og rettidig informasjon av høy kvalitet. Dette kan organisasjonen bruke som handlingsgrunnlag. Organisasjonen bør trekke brukerne av tjenestene inn i prosessen med å utvikle et slikt strategisk rammeverk (Communities Scotland, 2006: 5-6).

Et strategisk rammeverk for konsultering av tjenestebrukere

I 2007 utviklet Luxembourgs Departementet for forvaltning og administrativ reform (i samarbeid med forskningssenteret "Henri Tudor") en helhetlig metodikk for brukerretting. Denne er ment å være til hjelp for de forvaltninger som ønsker å vite hvor fornøyd deres brukere er med dem. Metodikken tilbyr spesielle retningslinjer som gjør det

	Viktige forutsetninger
Driftsmessige forhold	Innsikt i generelle driftsmessige og reguleringsmessige forhold og eventuelle lovpålagte forpliktelser eller mer uformelle forventninger Oversikt over organisasjonens driftsvilkår i en videre sammenheng, og eventuelle bånd eller synergier mellom forskjellige avdelingers behov eller behovene til tilsvarende virksomheter.
Formål og bruk	En klar visjon med hensyn til hva man forventer å oppnå gjennom forskningen og konsulteringen av tjenestebrukerne Klare sammenhenger mellom forskning og konsultering og planlegging og gjennomføring av tiltak Klare sammenhenger mellom virksomhetens strategiske mål og de enkelte forsknings- og konsulteringsprosjekter. Et langsiktig perspektiv og en klar logisk begrunnelse for å kartlegge og prioritere forsknings- og konsulteringsbehov Innhenting av tilbakemelding på rutinemessig og regelmessig basis, i tillegg til mer spesifikke forsknings- og konsulteringsprosjekter Evne til å finne ut hvor det er behov for mer kunnskap, før man setter i gang med å innhente ny informasjon En nyttefokuset forskningstilnærming, en anvendt og praktisk bruk for de enkelte forsknings- og konsulteringsprosjektene.
Ressurser	En helhetlig vurdering av hvilke ressurser som trengs for å gjennomføre forsknings- og konsulteringsstrategien Full utnyttelse av den informasjon ledelsen allerede har tilgang til. Bevissthet om andre relevante strategier, standarder og rammeverk Full utnyttelse av eksisterende kontakter med tjenestebrukere eller brukergrupper og av mulighetene som fins for å innhente informasjon fra personalet Hensiktsmessige IT-systemer, som kan registrere og analysere dataene En realistisk tidsramme for de enkelte forsknings- og konsulteringsprosjektene
Gjennomføring	Bevissthet om alternative måter å gjennomføre forskningen på, og bruk av forskjellige metoder for å nå ulike grupper av tjenestebrukere Bevissthet om at det krever en del å delta i forsknings- og konsulteringsprosjekter, slik at man ikke forsker "for mye" på et tema eller en gruppe At man følger viktige kvalitetsprinsipper ved gjennomføringen av forsknings- og konsulteringsprosjekter
Kommunikasjon	God kommunikasjon om formålet med de opplysninger det bes om, og hva de skal brukes til Tilbakemelding til tjenestebrukere, ansatte, styremedlemmer og folkevalgte om tiltak som er satt i verk som et resultat av forsknings- og konsulteringsaktiviteten

mulig å stille de rette spørsmålene til rett tidspunkt og gir skreddersydd støtte i dette arbeidet.

Før det foretas en vurdering, vil man i en innledende fase prøve å analysere forvaltningen med henblikk på brukere, interessenter og prosesser. I denne fasen bidrar sakkyndige med støtte.

EKSEMPEL: Et strategisk rammeverk for brukerretting (Luxembourg)

1. Hva er forvaltningens mål? Hvilke lovbestemte oppgaver har forvaltningen?

Ettersom hele vurderingen er avhengig av hvilke oppgaver forvaltningen har, bør det være en viktig del av analysen å kartlegge og beskrive disse oppgavene.

For eksempel er oppgaven til "Arbeidstilsynet", en forvaltningsenhet som opererer innenfor området arbeidstakervern, å beskytte arbeidstakerne gjennom medisinsk tilsyn og forebygging av ulykker og yrkessykdommer.

2. Hva er målsettingene med vurderingen (spesielle behov?)

Hvilken kontekst opererer forvaltningen innenfor? Hva er det nøyaktige målet med undersøkelsen?

For Arbeidstilsynet er målet med vurderingen å skaffe mer informasjon om hvilke faktorer som er tilfredsstillende/utilfredsstillende for brukerne, som stort sett er bedrifter i privat sektor. Vurderingen vil derfor fokusere på medlemmene.

3. Hvem er interessentene, kundene, brukerne?

Hver forvaltningsenhet har et panel av interessenter. Hvilke av disse har relevans for vurderingen?

En forvaltningsenhet som tilbyr opplæring for offentlige tjenestemenn både på sentralt og lokalt nivå, kan f.eks. i første omgang begrense undersøkelsen til sentrale enheter.

4. Hvilke forskjellige tjenester/brukergrupper har virksomheten?

En forvaltningsenhet tilbyr vanligvis ulike typer tjenester til ulike brukergrupper.

F.eks. tilbyr Arbeidstilsynet flere forskjellige tjenester: helseundersøkelser, sikkerhetsopplæring, kartlegging av risiko.

5. Kartlegging av brukerforhold: Hvilke relasjoner er det i dag mellom forvaltningen og brukerne?

Opplæringsforvaltningen oppdaget under kartleggingen av brukerrelasjoner at for å måle effektiviteten av opplæringen, måtte den ta med i vurderingen en gruppe brukere som opplæringsaktivitetene ikke angikk direkte.

6. Prosesskartlegging: Hvilke prosesser er sentrale, og hvilke trinn består disse prosessene av?

Her er det snakk om å identifisere de forskjellige prosessene, og finne ut hvilke av dem som faktisk har relevans for formålene med undersøkelsen.

For Arbeidstilsynet var f.eks. det å knytte til seg arbeidsgivere identifisert som en sentral prosess.

7. Brukersegmentering: Hvilke forskjellige brukergrupper har forvaltningsenheten?

Siden forventningene varierer fra kunde-gruppe til kunde-gruppe, vil også graden av tilfredshet variere.

Når det gjelder opplæringsforvaltningen, viste et diagram at et kundesegment som representerer 10% av det totale antallet kunder, var opphavet til 80% av aktivitetene.

8. Årsaker til klager: Hva er de vanligste årsakene til klager?

Arbeidstilsynet oppdaget at 50% av klagene hadde sin rot i at det var vanskelig å få time-avtale. Dette elementet ble tatt hensyn til i vurderingen.

9. Har forvaltningsenheten konkurrenter?

Det er ikke mange forvaltningsenheter som opererer i et konkurranseutsatt miljø. Men for de som gjør det, er det viktig å spørre seg hvilke sterke sider og hvilke svakheter de har i forhold til konkurrentene.

Etter den innledende vurderingsfasen velger forvaltningen de verktøy som egner seg for å måle graden av tilfredshet blant brukerne. En helhetlig tilnærming tilsier at man bruker en blanding av følgende verktøy, for å få med forskjellige synsvinkler:

Eksempler på kvantitative verktøy: Intervju ansikt til ansikt, spørreundersøkelse via posten, spørreundersøkelse over Internett, spørreundersøkelse per telefon.

Eksempler på kvalitative verktøy: Fokusgrupper, brukbarhetstesting, konsultering av personale, atferdsstudier, mystery shopping (prøvekjøp), blogg, gjennomgang av klager.

Deretter bør forvaltningen arbeide med følgende trinn:

- Å definere kriterier
- å utarbeide spørreskjema
- å gjennomføre og validere tester
- å velge ut brukergrupper
- å definere oppfølgingstakten
- å tildele budsjettmidler
- å tildele materiell og tekniske ressurser
- intern og ekstern kommunikasjon

4.2 Bruke egnede metoder

Formålet med, og bruken av forskning ("research eller undersøkelser") vil være bestemmende for valg av metoder. Det er ikke noen forskningsmetode som er "best", selv om noen teknikker er bedre egnet for enkelte typer forskning enn andre. Kvantitative metoder kan lettere anvendes til summariske målinger av erfaringer eller for å etablere et referansegrunnlag, altså et slags 0-punkt. Kvalitative teknikker og metoder der brukerne medvirker, er bedre egnet til å utvikle dypere forståelse av perspektiver og forventninger, og kan fremme dialog med og mellom brukerne.

Organisasjonene er gjerne mest fortrolig med kvantitative metoder, som f.eks. rundspøringer. Det legges ofte vekt på at utvalget av brukere som er med i undersøkelsen skal være statistisk representativt. Dette skal bidra til at det kan trekkes konklusjoner om synspunkter og egenskaper for alle brukere. Dersom gruppene velges ut på riktig måte, kan statistisk analyse isolere påvirkningen fra forskjellige faktorer som kan ha innflytelse på synspunktene. På den måten er det mulig å sammenligne synspunktene til forskjellige brukere, og å sammenligne synspunktene til medlemmene av en bestemt gruppe med synspunktene i en større gruppe.

Kvalitative metoder gir en like holdbar, men annerledes form for informasjon om tjenestebrukernes oppfatninger. De kan gi en dypere forståelse med hensyn til hva som skaper disse oppfatningene. De kan også gi fylldig og verdifull informasjon som kan belyse årsakene til at brukerne er tilfredse eller utilfredse. Historier om vellykkede eller mislykkede tjenester, som er samlet inn på denne måten, kan oppklare tilsynelatende paradokser, eller gi en forklaring på vedvarende misnøye eller stadige klager, selv om de bare gjelder et lite antall brukere. Kvalitative metoder er særlig egnet til å gi stemme til brukergrupper som utgjør et lite antall innenfor en større befolkning, men som har synspunkter det er viktige å fange opp for å kunne utvikle tjenester som tilfredsstiller deres spesielle behov.

Det kan være hensiktsmessig å bruke en kombinasjon av metoder for å skaffe informasjon som både er vidtfavnende og dyptgående. En kombinasjon av ulike metoder for å utforske samme problem kan gjøre resultatene mer pålitelige og styrke konklusjonene. Dette gjelder særlig dersom resultatene fra en metode kan bekreftes av oppdagelser som er gjort med andre metoder. Bruk av flere metoder er også en god framgangsmåte fordi det fanger opp mangfoldet blant brukerne, og fordi ikke alle grupper ønsker eller er i stand til å medvirke når det brukes standardmetoder.

4.3 Sikre at metodene er formålstjenlige

Det kan være fristende å bruke undersøkelsespakker med standardiserte spørreskjemaer. Det vil si at en benytter seg av spørreundersøkelser som er produsert for tidligere forskningsprosjekter eller som markedsføres av leverandører. Disse kan være fristende fordi de er lett tilgjengelig, men de er per definisjon ikke tilpassete løsninger. Det er lite sannsynlig at "hyllevare"-undersøkelser som markedsføres av leverandører har fokus på bruken, ettersom de ikke er utviklet i en spesifikk, lokal kontekst. Spørreundersøkelsene er ofte utformet for å gi standardisert informasjon, med det formål å måle komparativ ytelse og endring over tid, og det kan være vanskelig å tilpasse dem til andre formål. Det kan f.eks. være vanskelig å gjøre endringer i et spørreskjema eller i ordlyden til de enkelte spørsmål, og dette vil redusere kvaliteten og relevansen til data som er samlet inn på denne måten. Følgelig er det få fordeler i forhold til en skreddersydd løsning. Dette betyr ikke at organisasjoner ikke kan lære av andres erfaringer, praktiske eksempler og metoder, men man skal være varsom med blind kopiering.

4.4 Tenke representasjon på en ny måte

Mye forskning og konsultering prøver å innfri en målsetting om "representativitet". Dette er ofte en demokratisk målsetting med den hensikt å inkludere synspunktene til et utvalg av mennesker. Den har også et statistisk formål. De forskjellige ideene om representativitet har en tendens til å bli blandet sammen, og organisasjonene føler at dårlig svarprosent undergraver grunnlaget for forskningsresultatene, eller at synspunktene til fåtallige eller spredte grupper av tjenestebrukere blir oversett. Det kan være viktigere å sikre at alle brukere av tjenestene har anledning til å gjøre sine synspunkter kjent gjennom et mangfold av tilnæringsmåter, enn å forfølge en målsetting om streng statistisk representativitet,

som er svært vanskelig å oppnå i praksis, og som kanskje ikke er nødvendig.

Kvaliteten på forskningen og nytteverdien av den kan økes ved at man tenker gjennom på nytt hva som menes med representativitet i hver enkelt forskningskontekst.

Siktemålet med denne veilederen er å presentere tilnæringsmåter for innhenting av kunders og brukeres synspunkter. Dette gjøres stort sett på individuelt grunnlag, innenfor en strategisk tilnærming til tilbakemeldingene fra brukerne, og skal benyttes til å endre ressursbruk og til å gjøre veivalg. Dette vil sannsynligvis komme i tillegg til eller være en del av en mer omfattende strategi for innbygger/bruker-medvirkning. Forskjellen mellom de to tilnæringsmåtene er imidlertid ofte uklar. Med god planlegging og klart formål kan mange metoder som vanligvis assosieres med brukermedvirkning, som f.eks. offentlige møter, seminarer og konferanser, brukes for å innhente tilbakemeldinger om kvaliteten på tjenestene. Det er absolutt mulig å gjøre bedre bruk av eksisterende grupper (enten de er formelt organiserte eller ikke) for undersøkelses- og konsulteringsformål, for å gjøre undersøkelsene så inkluderende som mulig. Mange metoder som er skissert her, kan tilpasses på en slik måte at brukerne medvirker i større eller mindre grad, avhengig av de bredere formål med forskningen. Slik kan måten disse prosjektene gjennomføres på, bidra til virksomhetenes målsettinger om livskvalitet, samfunnsfornying og kapasitetsbygging.

Det fins gode grunner til å ta i bruk en mer medvirkningsbasert tilnærming til undersøkelses- og brukerkonsultering for å teste kvaliteten på tjenester. Større deltakelse trekker inn et større forråd av kunnskap og et større mangfold av erfaringer. Dette gjør det vanskeligere å overse grupper av mennesker som kanskje ikke er så tallrike, men som likevel er viktige fordi de har verdifull innsikt og erfaring som ikke kommer fram i den generelle statistikken.

Ved å benytte metoder som involverer folk direkte, og som trekker på deres mangfold av erfaringer, kan man tilegne seg større forståelse for forskjellige perspektiver, behov og forventninger. Undersøkelses- og bruker-konsultering som er mer basert på informasjon fra brukerne selv, kan ha større troverdighet blant det store flertall av brukere. På denne måten øker validiteten og ”deltaker-representativiteten” i forskningsprosessen.

4.5 Ulike måter å skaffe seg innsikt på

Måling av brukertilfredshet er en svært sentral metode og et mye brukt verktøy. Men ved siden av spørreundersøkelser kan det også benyttes andre teknikker. Disse kan ta for seg andre elementer av generell brukerretting, og konsentrere seg mer om innbyggeren/brukeren som med-designer, med-bestemmer og med-produsent. Teknikker vi vil framheve, er:

1. Informasjon fra førstelinjeansatte
2. Tilfredshetsundersøkelser
3. Kartlegging av brukernes erfaringer
4. Brukbarhetstesting og nettsideanalyse
5. Etnografi
6. Konsultering
7. Formell og uformell kontakt med representative organer
8. Analyse av klager og forslag
9. Fokusgrupper
10. Innbygger/kunde-paneler
11. Serviceerklæringer
12. Mystery shopping (prøvekjøp)

Teknikkene vil bli beskrevet og belyst med praktiske eksempler fra ulike EU-land.

4.5.1. Informasjon fra førstelinjeansatte

Førstelinjen er en rik kilde til brukerinnsikt, men den blir ofte oversett. Ansatte i offentlig sektor som arbeider i kundesenter, kontaktsenter og besøkssenter, i likhet med førstelinjeansatte på sykehus, skoler og politistasjoner, er daglig i kontakt med publikum. De har vanligvis meget god innsikt i hva som er viktig for deres brukere, hva brukerne kunne tenke seg mer av, hva som gjør dem misfornøyd og hva de ønsker å forandre.

Virksomheter i offentlig og privat sektor som er brukerorienterte, har formelle prosesser på plass som skal sikre at brukerinformasjon fra førstelinjen - herunder klager - blir kanalisert tilbake til organisasjonen. Disse prosessene er en del av en prosess for kontinuerlig forbedring og skreddersying av organisasjonens tjenester rundt brukernes behov. I dette avsnittet vil vi beskrive nærmere metoden for behandling av klager og forslag.

Mange undersøkelses- og brukerkonsulteringsprosjekter kan gjennomføres av organisasjonens egne ansatte. Førstelinjepersonale eller driftspersonale kan involveres på alle stadier av undersøkelses- og konsulteringsprosessen, mye på samme måte som brukerne av tjenestene. Argumentet for å involvere dem er også mye det samme, nemlig å utnytte deres unike kunnskap, for å øke resultatenes troverdighet og nytteverdi. Ikke alle tilnærminger vil kreve detaljert kunnskap om undersøkelsesteknikker, og det fins mange muligheter til å trekke inn faglig bistand dersom det er behov for det. Det kan være verdifullt for alle organisasjoner å vurdere hvordan de kan gjøre mer systematisk bruk av eksisterende kontakter mellom personalet og brukerne av tjenestene, og av tilbakemeldinger fra personalet. Synspunktene til de ansatte er naturligvis viktige, ettersom det er de som forventes å iverksette eventuelle endringer i leveringen av tjenestene. Samtidig er dette også en viktig og undervurdert kilde til informasjon om den daglige effektueringen av tjenestene og brukernes holdninger. Den vanligste formen for forskning blant personalet er en eller annen type tilfredshetsundersøkelse som ser på de ansattes oppfatninger av virk-

somheten og brukerne. Slike rundspøringer har de samme begrensninger og svakheter som alle rundspøringer.

Et eksempel fra Holloway-fengslet, formidlet av COI Strategic Consultancy, illustrerer verdien av å involvere førstelinjeansatte direkte i utviklingen av tjenester (Cabinet Office, 2006: 11).

EKSEMPEL: Involvering av personalet i Holloway-fengslet (UK)

Kvinnelige fanger ankom vanligvis HMP Holloway i en svært urolig tilstand, enten på grunn av arrestasjonen eller på grunn av narkotikabruk eller andre forhold. Mange av dem hadde store problemer - atskillelse fra familien, bolig- og helseproblemer m.m., og det var stor risiko for at de kunne påføre seg selv skade.

Det var stor enighet blant de ansatte om at informasjonsprosedyrene i forbindelse med at nye innsatte ankom fengslet, var ineffektive. Istedenfor å gi nyttig informasjon, virket den store innføringspakken og orienteringsprosedyrene mot sin hensikt, og skapte stress, særlig for de med lesevansker. Under slike forhold var man ikke mottakelig for informasjon om narkotika.

Det ble nedsatt en prosjektgruppe som skulle gjennomgå informasjonsprosedyrene for nyankomne. Sentrale personer blant personalet ble intervjuet, og det ble foretatt en detaljert kartlegging av erfaringene til de innsatte selv, for å få en systematisk forståelse av hva som var viktig informasjon i innføringsprosessen.

Den generelle konklusjonen var at det var nødvendig med en helt ny tilnærming, for å få til en mer effektiv intern kommunikasjon med de kvinnelige innsatte. Kvinnene var alle enige om at det å få snakke med noen var det viktigste. Det at de kunne snakke med hverandre var også til hjelp mot frykten og uvissheten som preget den første natten i fengslet, og det hadde en viktig og positiv innflytelse på moralen. Lærdommen fra prosessen viste seg å være av uvurderlig verdi, og det ble laget en enkel informasjonspakke med innlegg skrevet av kvinnene selv - of-fisiell informasjon i enkle ordelag.

Det endelige resultatet av initiativet vil ikke bare kunne observeres i fengslet, men vil også vise seg i kvinnenes atferd når de blir løslatt. Produktene av forskningen er blitt sett på som banebrytende, og de blir vurdert som en del av nye kommunikasjonsplaner også for andre fengsler.

Personalet er en undervurdert ressurs i arbeidet med å vurdere kvaliteten på tjenester. Det er rom for mer aktive og kreative måter å innhente tilbakemeldinger fra ansatte på, enn bare rundspøringer i ny og ne. Det å bruke eksisterende kontakter mellom personalet og brukerne vil sannsynligvis være forholdsvis enkelt, og mindre ressurskrevende enn mange andre former for forskning og brukerkonsultering. Dette kan bety mer systematisk registrering, analysering og drøfting av kontakter mellom førstelinjeansatte og brukere av tjenestene, som så kan brukes i beslutningsprosessen. En aksjonsforsknings-basert tilnærming til servicekvalitet ville prøve å involvere både brukerne av tjenestene og personalet som betjener dem. Det kan være mulig å gi felles opplæringstilbud. Undersøkelser blant ansatte - særlig når de kan formidle historier om arbeidet sitt - kan kaste lys over avgjørende eller viktige hendelser som illustrerer hva det er ved tjenesten som fungerer godt, eller spesielle vanskeligheter som de står overfor. I forbindelse med bruk av tilbakemeldinger fra personalet på denne systematiske måten, er det viktig å huske følgende:

Personalet bør orienteres om formålet med og bruken av tilbakemeldingene. En klar anskueliggjøring av bruken vil være viktig for å stimulere denne prosessen.

Metodene som brukes bør komplementere andre metoder som involverer brukerne direkte.

Det bør benyttes flere forskjellige metoder for å innhente synspunkter og erfaringer fra de ansatte. Alle ansatte bør få muligheten til å delta på en eller annen måte og samtidig gis anledning til å ta stilling til konklusjonene.

Det kan være muligheter for felles undersøkelser og felles konsultering eller opplæring av personale og brukere.

Hvilke konsekvenser tilbakemeldingene har for tjenestene, bør kartlegges og formidles til alle sentrale parter for så å følges opp.

Det er viktig å registrere eventuelle behov for videre forskning og konsultering.

4.5.2. Tilfredshetsundersøkelser

4.5.2.1. Kvantitative metoder

Kvantitative metoder omfatter mange forskjellige tilnærminger, herunder spørreundersøkelser. Disse tilnærmingene innebærer strukturerte teknikker for datainnsamling som muliggjør kvantifisering, testing av hypoteser, statistisk analyse og generalisering ut ifra dataene.

Ett av ankepunktene mot kvantitative teknikker er at mye av den dypere forståelsen og meningen går tapt når man prøver å måle og sammenligne holdninger og atferd. Spørreskjemaer er et mye brukt verktøy som gjør det mulig på en enkel måte å administrere ulike former for tilbakemelding. Disse unnlater imidlertid ofte å ta opp viktige spørsmål og bidrar derfor ikke nødvendigvis til utvikling av en reell forståelse for mangfoldet av erfaringer. De er avhengige av at folk er i stand til å formulere eller skrive svar på spørsmål slik de presenteres i undersøkelsen.

Kvantitative metoder er nyttige når statistisk representativitet og muligheten til å generalisere til en større befolkningsgruppe er en av målsettingene med undersøkelsen eller konsulteringen. De gjør det mulig å innhente synspunkter på kvaliteten på tjenestene fra et stort antall respondenter når formålet er å sammenligne synspunkter innenfor grupper av en større befolkning og spore endringer over tid. I praksis blir de ofte brukt i kombinasjon med kvalitative metoder.

Spørreundersøkelser er et viktig verktøy for alle deler av forvaltningen, og kan bidra til økt brukerinnsikt. Data fra kvantitative

undersøkelser er ofte nyttige som et robust grunnlag for endringer i virksomheten. Eksemplet fra Slovenia viser hvordan måling av brukertilfredshet blir benyttet i 58 administrative enheter over hele landet.

EKSEMPEL: Tilfredshetsundersøkelser i 58 administrative enheter (Slovenia)

I Slovenia består en del av statsadministrasjonen av administrative enheter som har ansvar for prosedyrer på lokalt nivå. Til sammen 58 administrative enheter dekker hele Slovenias territorium, og de er alle organisert på samme måte. Ettersom mesteparten av kontakten mellom innbyggerne og staten i Slovenia skjer gjennom de administrative enhetene, var det viktig å gjøre noe for å forbedre kvaliteten på den offentlige forvaltning på dette nivået. Det er gjennomført tilfredshetsmålinger blant brukerne på regelmessig og obligatorisk basis hvert år siden 2002.

lower ← higher					worse ← better				
EXPECTATIONS					Quality Components				
1	2	3	4	5	Arrangement of premises, equipment and environment				
1	2	3	4	5	Accessibility and clarity of information needed				
1	2	3	4	5	Proper speed of dealing with matters				
1	2	3	4	5	Service delivery in line with promises				

Resultatene fra brukerundersøkelsen blir av hver administrativ enhet hovedsakelig brukt som grunnlag for å finne ut hvor det er behov for forbedringer, og for utvikling av handlingsplaner, og på statlig nivå for å identifisere administrative enheter som bør undersøkes nærmere. De bidrar med verdifull informasjon til ledelsen i de administrative enhetene.

Departementet med ansvar for offentlig forvaltning har støttet hele prosessen. Departementet har utviklet spørreskjemaet og metodologien som et pilotprosjekt, sammen med et dataprogram som behandler dataene fra de utfylte spørreskjemaene og lager rapporter for de administrative enhetene. Brukertilfredshetsundersøkelsen i de administrative enhetene fokuserer på å måle avstander mellom forventet og opplevd kvalitet, på grunnlag av kjennetegn ved tjenestene og kvalitetskomponenter, som vist på

forrige side (hele spørreskjemaet er å finne i et vedlegg til denne publikasjonen).

Dette er bare en del av listen med kvalitetskomponenter. Alle disse målingene rapporteres slik at man kan sammenligne de 58 administrative enhetene.

4.5.2.2. Generelle tilfredshetsundersøkelser og meningsmålinger

En spørreundersøkelse er en systematisk innsamling av data som bruker et spørreskjema for å innhente samme informasjon fra hver enkelt tjenestebruker. Slike undersøkelser er vanligvis basert på et utvalg som er gjort blant en større gruppe som enten kan være alle brukerne av tjenesten eller en mindre undergruppe. Generelle spørreundersøkelser er nyttige for å få et bredt bilde av tjenestebrukernes synspunkter på en rekke spørsmål.

Generelle tilfredshetsundersøkelser eller meningsmålinger som gjennomføres hvert tredje til femte år, er den mest vanlige metoden for å skaffe seg informasjon om tjenestebrukernes oppfatninger. Måling av tilfredshet byr på en rekke begrepsmessige og praktiske problemer. Tilfredshetsundersøkelser blir ofte gjennomført for å tilfredsstille krav fra regulerende myndigheter. Dette betyr ikke nødvendigvis at dataene ikke er nyttige, men det kan innebære at fokus i mindre grad er rettet mot at undersøkelsene skal gi praktisk og nyttig lokal informasjon, og mer på at de skal oppfylle bestemte krav. Ofte er undersøkelsene et forsøk på å bedømme graden av generell tilfredshet, måle endringer over tid og oppdatere profilen til kundebasen. Det vil normalt ikke være nødvendig å gjennomføre en større årlig spørreundersøkelse som omfatter alle brukerne, med mindre det har vært en vesentlig endring i viktige aspekter ved tjenestetilbudet.

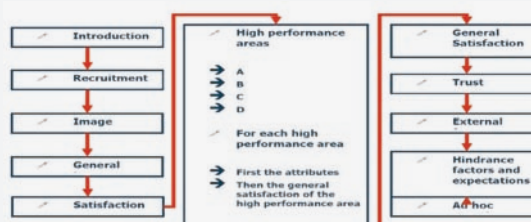
Eksemplet fra den flamske administrasjonen i Belgia beskriver hvordan en der integrerer måling av generell tilfredshet med måling av tilfredshet med spesifikke tjenester og aspekter ved tjenestene eller servicen.

EKSEMPEL: Et "standardisert" rammeverk fra den flamske regjeringen (Belgia)²

De flamske ministeriene ønsker å måle tilfredshet på en mer standardisert måte. Det ble derfor utviklet et rammeverk for standardisering, som skulle hjelpe organisasjonene med å sette opp et spørreskjema. Innføringen av en felles tilnærming til spørreskjemaer er også en del av en mer omfattende strategi for kartlegging av innbyggernes, næringslivets og organisasjonenes holdning til offentlige tjenester i sin alminnelighet.

Det ensartede spørreskjemaet er et fleksibelt instrument. Spørreskjemaet består av forskjellige moduler, og innenfor hver modul er det ulike alternativer å velge mellom. På denne måten kan organisasjonene bruke de spørsmålene som passer i forhold til deres spesifikke operasjoner, og fokusere på spesielle aspekter ved brukertilfredsheten. Naturligvis kan man også gjøre spørsmålene mer personlig, og dessuten legge til spørsmål, fortrinnsvis slik at de samsvarer med spørreskjemaets filosofi. Standardisering er åpenbart ikke det motsatte av fleksibilitet.

Den generelle tilnærmingen, tilfredshetsskalaen og spørsmålenes rekkefølge er standardisert. Det spesifikke innholdet i spørsmålene kan man tilpasse. Dette er framstilt i diagrammet nedenfor.



Tilfredsheten måles på tre ulike nivåer. Først har vi den generelle tilfredsheten med etaten. Her vurderes etatens tjenestetilbud i sin helhet. Det andre nivået dreier seg om tilfredsheten med ulike områder (underavdelinger), f.eks. kommunikasjon, informasjon, kontaktpersoner etc.. Det tredje og siste nivået er tilfredsheten med prosessene innenfor disse ulike områdene, forskjellige detaljerte aspekter som f.eks. vennlighet, høflighet og hurtig respons. Spørsmål om generell tilfredshet stilles etter de detaljerte spørsmålene, for å gi respondenten et klart rammeverk å plassere tjenestene og servicen innenfor.

² Den flamske regjering, 2007: Retningslinjer for utvikling av et spørreskjema vedrørende brukertilfredshet, s. 12

4.5.2.3. Ulike typer undersøkelser: Fordeler og ulemper

Det er mulig å benytte forskjellige typer spørreundersøkelser. Man kan velge mellom undersøkelser som foretas ansikt til ansikt, med intervjuere som stiller spørsmål direkte til respondentene, undersøkelser via posten, undersøkelser per telefon eller e-post, eller Internett-baserte undersøkelser. Her beskrive noen fordeler og ulemper med de ulike typene (Communities Scotland, 2006: 72).

Spørreundersøkelser ansikt til ansikt

- Spørreundersøkelser som gjennomføres ansikt til ansikt gjør det mulig å innhente mer fylldig og sammensatt informasjon.
- Bruk av intervjuere gir bedre kontroll med hvem som faktisk svarer på spørsmålene. Dette er viktig for undersøkelser der utvalgene skal være strengt statistisk representative.
- Slike undersøkelser vil vanligvis, når de utformes og gjennomføres med omhu, ha høyere svarprosent enn andre typer spørreundersøkelser.
- De vil sannsynligvis være dyrere enn andre løsninger.

Spørreundersøkelser via posten

- Disse er mindre pålitelige enn undersøkelser som gjennomføres ansikt til ansikt, de må være kortere og de må bestå av enkle spørsmål som man f.eks. kan svare på ved å "krysse av i riktig rute".
- De kan være kostnadseffektive og tilbyr en anonymitet som kan gi høyere svarprosent for mer følsomme emner.
- Mange virksomheter foretrekker gjerne undersøkelser per post fordi det gir lavere kostnader, men denne løsningen er ikke alltid den mest hensiktsmessige.
- Det er større risiko for at noen grupper vil bli over- eller underrepresentert, som f.eks. folk med språkproblemer eller dårlige lese- og skriveferdigheter, eller folk som behøver hjelp til å svare.

Spørreundersøkelser per telefon

- Disse må være relativt korte og ukompliserte.
- Enkelte kategorier mennesker vil bli systematisk underrepresenterte.
- Telefonen kan være et nyttig verktøy for å gjennomføre undersøkelser som går på spesifikke tjenester, når hver person har sitt kontaktnummer som man kan lage utvalg på basis av.

Internett-baserte spørreundersøkelser

- Nettbaserte undersøkelser og undersøkelser per e-post har fortsatt begrenset verdi som verktøy for brukerundersøkelser innenfor offentlige tjenester, ettersom tilgangen til nettet ikke er jevnt fordelt i alle deler av befolkningen. Norge har høy andel internett-brukere og slike undersøkelser er derfor svært vanlig.

Det belgiske nasjonale trygdekontoret benytter en kombinasjon av ulike typer, for å få en fylldig oversikt og høy svarprosent.

EKSEMPEL: Måling av tilfredshet ved det nasjonale trygdekontoret (Belgia)

I det belgiske systemet for sosial sikkerhet har det nasjonale trygdekontoret en sentral posisjon. Nesten alt som innbetales fra arbeidsgivere og arbeidstakere i privat og offentlig sektor, dvs. mer enn 24,79 milliarder euro, passerer gjennom vårt kontor. Nesten alle i Belgia må forholde seg til det direkte eller indirekte.

Graden av tilfredshet er blitt målt på alle stadier av prosessen der brukeren passerer gjennom det nasjonale trygdekontoret. Det første stadiet brukeren må gjennom er orienteringsstadiet. Når han kommer til kontoret, kommer brukeren først i kontakt med resepsjonen og forkontoret. Det neste stadiet er selve behandlingen av saken ved vårt kontor, dvs. avgjørelsen i saken. Det siste stadiet gjelder oppfølgingen.

For alle disse stadiene måles tre kvalitetskriterier på basis av forskjellige spørsmål: brukerorienteringen, formålseffektiviteten og kostnadseffektiviteten. Den generelle tilfredshetsgraden er det gjennomsnittlige resultatet for de tre kvalitetskriteriene gjennom hele prosessen.

Det nasjonale trygdekontoret har fem typer brukere. For hver målgruppe ble det satt sammen et representativt utvalg. De ble invitert per telefon til å delta i undersøkelsen. Dersom den forutsatte deltakerkvoten (for hvert språksamfunn) ikke ble fylt, ble utvalget utvidet. De frivillige deltakerne mottok et elektronisk spørreskjema. Størstedelen av undersøkelsen var fokusert på de ulike brukergruppene, noe som gjorde det mulig å sammenligne resultatene. Dessuten ble hver undersøkelse avsluttet med spørsmål som var rettet spesielt mot den aktuelle gruppen. Spørsmålene ble strukturert i skjemaet. For hvert spørsmål har vi undersøkt hvilket stadium av brukerprosessen og hvilket kvalitetskriterium det var relatert til.

4.5.2.4. Spørsmål man bør stille seg før en undersøkelse settes i gang

Måling av brukertilfredshet ved hjelp av spørreundersøkelser synes å være bare én av en rekke forskjellige verktøy. Noen viktige spørsmål må besvares før man bestemmer seg for hvilken metode som er den beste for å måle tilfredsheten blant brukerne, og før man avgjør om det er nødvendig å gjennomføre en undersøkelse, herunder:

- **Hva ønsker vi å bruke informasjonen til?** (forbedre tjenesteytelsesprosessen i en bestemt enhet, sammenligne enheter for å finne referansepunkter, gi offentlig sektor bedre omdømme, etc.).
- **Hva er det vi ønsker å vite?** (om de er tilfreds med de eksisterende tjenestene i alminnelighet, om de har ideer til nye tjenester, deres meninger om et bestemt aspekt ved servicen, etc.).
- **Hvem skal vi spørre?** (publikum i sin alminnelighet, folk som faktisk har benyttet de aktuelle tjenestene, mennesker som representerer et bestemt brukersegment, pårørende etc.).

- **Hvordan involverer vi de berørte parter?** (ledelsens og personalets rolle med hensyn til bruken av informasjonen, beslutningstakernes engasjement, eventuelle partnerorganisasjoners rolle, brukernes motivasjon, etc.).
- **Trenger vi et nytt verktøy for å få tak i den informasjonen vi ønsker?** (er det mulig å tilegne seg samme kunnskap gjennom bruk av informasjon som vi allerede har tilgang til, f.eks. ved å intervjuer førstelinjepersonale, analysere mediadekning, etc.?)
- **Hva er viktigst: Å kunne sammenligne resultatene med andre eller å innhente spesifisert informasjon for organisasjonens egne utviklingsformål?** (fordeler og ulemper med standardiserte kontra skreddersydde løsninger må vurderes).
- **Hvem er det som utfører undersøkelsen, og hvem eier resultatene?** (det er viktig at oppdragsgiveren har fulle rettigheter til resultatene fra undersøkelsen, og at vedkommende deler dem med de berørte partene).
- **Er målemetoden som anvendes transparent?** (verktøyet må være transparent nok til at oppdragsgiveren og de som skal bruke resultatet ser hvordan målemetodene er utviklet).
- **Er den aktuelle tjenesten transparent?** (for at resultatene skal kunne brukes til forbedringer, må innholdet i tjenesten være tydelig. Svarte bokser kan ikke forbedres).
- **Er målingen verd bryet?** (analyse av innsatsfaktorer-produkt-resultat før undersøkelsen blir iverksatt. Er nytten av målingen så stor at den er verd tiden og pengene man bruker på den?)

En enkel modell å arbeide med for å stille de riktige spørsmålene, er 5D-metoden.

- **D1: Definisjon av “problemet”.** Hva ønsker vi at den påfølgende undersøkelsen skal gi oss kunnskap om?
- **D2: Design.** Hvordan utformer og planlegger vi spørsmålene vi vil stille, hvordan stiller vi dem og til hvem?
- **D3: Data-innsamling.** Hvem spør vi? Hvilket utvalg kan vi nå fram til og på hvilken måte innenfor hvilken tidsramme, og er det virkelig den gruppen vi må spørre for å få holdbare resultater?
- **D4: Data-analyser.** Hva gjør vi med de innsamlede opplysningene? På hvilken måte skal de analyseres? Er bare en deskriptiv analyse mulig, eller kan mer avanserte metoder eller spesialmodeller gi oss riktigere og mer verdifulle resultater? Kan vi kanskje bruke data som vi allerede har tilgjengelig, og analysere dem på nytt ut ifra en ny synsvinkel?
- **D5: Dokumentasjon – konsekvenser, kommunikasjon.** Til hvem og til hvilke grupper formidler vi resultatene? Hva bruker vi resultatene til?

4.5.3. Kartlegging av brukernes erfaringer/prosessanalyse

Et brukererfaringskart er en bestemt metode for å beskrive brukernes erfaringer med en tjeneste eller et sett tjenester. Her etterspørres også de følelsesmessige reaksjoner erfaringene framkaller fra de først finner at de har behov for en slik tjeneste til de får tjenesten levert.

I forvaltningen er brukererfaringene ofte sammensatte, med mange former for interaksjoner som skjer over lengre tidsrom. Brukererfaringskart er et særs nyttig verktøy for å beskrive brukernes erfaring med en rekke tjenester og deres tankeprosesser og reaksjoner i den forbindelse. Metoden kan bidra til å sikre brukerne konsekvente og gode erfaringer med tjenestene. Dette skjer ved å optimalisere resultatet for alle brukergrupper, øke effektiviteten og sørge for at tjenestene, som ofte spenner over flere

delar av virksomheten, blir utformet riktig første gang.

Følgende svenske eksempel viser fordelene ved prosessplanlegging og kartlegging av brukernes erfaringer. Metodene resulterer i enklere prosesser for brukerne (næringslivet) og økt effektivitet i arbeidet til flere offentlige forvaltningsenheter.

EKSEMPEL: Forenkling og forbedring av prosessen med å starte næringsvirksomhet (Sverige)

Lenge har prosessen med å starte en virksomhet og etablere et foretak vært oppfattet som en svært komplisert prosess, og dessuten en prosess som det var temmelig vanskelig å finne ut av. Den nye gründeren spurte seg selv: Hvor starter jeg? Hva må jeg gjøre? I hvilken rekkefølge skal jeg gjøre det? Etablereren sto overfor et nokså overveldende antall forskjellige offentlige aktører og interessenter, alle med informasjon, tjenester og gode råd å tilby. Men det fulle og hele bildet manglet. Det fantes ingen oversikt over hva man måtte gjøre for å starte en næringsvirksomhet. Det var ikke uvanlig med motstridende informasjon, og i mange tilfeller nådde ikke viktig informasjon fram til den nye gründeren. Problemet var at de forskjellige aktørene ikke samarbeidet i tilstrekkelig grad. I 2005 startet et samarbeid mellom statlige instanser innenfor forvaltningsområdene sosial sikkerhet, sysselsetting, skatt, toll, finans og generelle tjenester for næringslivet, for å forenkle og forbedre prosessen med å starte et foretak, og for å samordne arbeidet.

Strategien var å oppnevne en felles aksjonsgruppe og begynne med å fokusere på oppstartprosessen. Det var også en del av strategien å gjennomføre trinnvise og konkrete forbedringer som kunne komme brukeren til gode raskt, uten å gå veien om lange utredninger eller store og kompliserte prosjekter. Videre var det en del av strategien å kartlegge prosessen fra brukerens ståsted, og identifisere problemer som kunne løses ved felles innsats, bedre informasjon og et forbedret tjenestetilbud.

Det ble først holdt noen arbeidsmøter, der ideer til forbedringer ble diskutert. Samtidig ble det satt i gang en prosesskartlegging, for å finne ut hvordan prosessen med å starte en virksomhet artet seg fra gründerens ståsted. Dette ble gjort gjennom dybdeintervjuer med 20 nye gründerne. Det ga et mer nyanisert bilde av hvor det var behov for forbedringer. På grunnlag av disse to bidragene ble det så diskutert ideer til løsninger og forbedringer, og ut ifra den vedtatte strategien ble ideer valgt ut og prioritert av aksjonsgruppen og generaldirektørene.

Det sentrale var å utvikle en prosessbeskrivelse for oppstart av et foretak. Beskrivelsen, som var gjort ut fra gründerens perspektiv, var både en forbedring i seg selv og samtidig et utgangspunkt for å utvikle forskjellige tjenester innenfor prosessen. Beskrivelsen gjør det lettere for gründeren å forstå prosessen, og gjør det derved lettere å treffe de riktige beslutningene, samtidig som den gir hjelp til å finne informasjon og kontakter på en mer effektiv måte. Beskrivelsen gjør det også lettere for de berørte offentlige myndigheter å samordne og integrere sine tjenester, med brukeren i fokus.

De forbedringer som er gjort, omfatter mange forskjellige former for interaksjon mellom gründerne og de offentlige myndigheter, herunder tekniske og skriftlige, samt møter ansikt til ansikt.

Med denne nye tilnærmingen har alle etablerte fått verktøy og virkemidler som gjør det langt enklere å starte ny virksomhet. På mindre enn et år har det vært mer enn 500.000 kontakter basert på den nye informasjonen og de nye tjenestene. I tillegg til at kvaliteten på og verdien av informasjonen og servicen i disse kontaktene har økt, har volumet økt til det flerdobbelte. Hver kontakt kan ha vesentlig effekt for en potensiell ny virksomhet. Evalueringer viser at det blir satt stor pris på informasjonen og tjenestene. Brukerne verdsetter dem og gir uttrykk for at de utgjør en forskjell for dem.

Systemkartlegging er en metode som anvendes for å se på hva som faktisk skjer – ikke hva en antar skjer - når det ytes offentlige tjenester. Det dreier seg primært om å prøve å se hvor tjenesteytelsen kan forbedres og involverer alle som er en del av tjenesteytel-

sesprosesser, også de som bruker tjenesten. Det ligner på prosesskartlegging, som produserer flytdiagram over prosedyrer eller stadier i tjenesteytelsen, men systemkartlegging fungerer litt annerledes, i og med at denne også vil involvere tjenestebrukerne. Når man har konstatert et problem, som f.eks. fordelingsprosessen eller flytting på grunn av større arbeider, kan man benytte seg av systemkartlegging. Prosessen bør brukes med en gruppe mennesker som alle har erfaring med det aktuelle problemet. Den bør starte med at en fasilitator beskriver for gruppen en mest mulig typisk situasjon, basert på det som er antatt å ville skje under slike omstendigheter. Alle deltakere som har erfaring fra denne prosessen blir bedt om å bidra med sine erfaringer fra det virkelige liv, for å få fram det som faktisk skjer i denne type situasjoner.

De mange forskjellige mulighetene ”kartlegges” på en eller annen måte, f.eks. ved hjelp av et flytdiagram eller et spindelvevdiagram. På denne måten får alle et klart bilde av hva som i virkeligheten skjer i denne typen saker. Antallet kritiske ledd i en kjede av oppgaver eller hendelser vil komme for dagen, og det vil bli avdekket hvem som vil gjøre hva og når. Problemer med samordning og oppfølging til riktig tidspunkt i prosessen avslører svake ledd mellom forskjellige deler av systemet. Gjennom samarbeid mellom alle parter innenfor systemet blir forbindelsene, kommunikasjonsleddene, forsinkelsene og de mange usikre momentene tydelige for alle.

Denne prosessen kan reise en rekke utfordrende spørsmål. Deltakerne i prosessen vil sannsynligvis begynne å stille spørsmål ved hvorfor ting gjøres slik de gjøres, og om de kan gjøres på en annen måte. Disse metodene kan føre til reelle gjennombrudd når det gjelder perspektiver og språkbruk. Det er mulig å skifte fokus fra det å ”løse et problem” (som f.eks. redusere tidsbruken) til det å se en mulighet for at dette kan være en positiv erfaring for tjenestebrukeren. Mange spørsmål blir ikke lenger sett på som

problemer som må løses, der skylden for vanskelighetene kan skyves over på noen andre i systemet. I stedet kan spørsmålet snus på hodet og fokus flyttes over til tjenestebrukerens erfaring eller erfaringene til andre ansatte på avdelingen. Systemkartlegging kan bidra til å skape forståelse for at virksomheter, ansatte og tjenestebrukere må samarbeide for å oppnå det ønskede resultat.

4.5.4. Brukbarhetstesting og nettside-analyse (usability testing)

Brukbarhetstesting bør alltid foretas når man utvikler nye tjenester, særlig når det dreier seg om nettbaserte tjenester. Dette er en metode som tester hvor godt noe fungerer (f.eks. en nettside, et data-grensesnitt, et dokument eller en innretning), i forhold til det formålet det er ment for. Hensikten er å observere folk når de bruker produktet, i en situasjon som er så realistisk som mulig. Testingen involverer brukere som navigerer seg gjennom et system og en serie prosesser og hvordan de gjennomfører oppgaver under kontrollerbare forhold. Dette kan gi verdifull informasjon om hvordan en kunde eller bruker må antas å reagere på en tjeneste. Samtidig kan slik praktisk bruk gi opphav til forbedring av tjenesten, slik det framgår av det latviske eksemplet fra byrådet i Jekabpils.

EKSEMPEL: Innføring og drift av e-tjenester i lokalforvaltningen i Jekabpils (Latvia)

Jekabpils er en av de åtte største byene i Latvia, med en befolkning på 26.100. Det er klart at bruk av elektroniske tjenester gjør forvaltningssystemet mindre komplisert. Det bidrar til bedre og mer effektiv kommunikasjon, og reduserer papirflyten og tiden man bruker på å gå gjennom dokumentene, slik at man kan fatte raskere beslutninger og oppnå bedre resultater. Innføring av e-tjenester i lokalforvaltningen gjorde det ikke bare mulig å gjøre noe med kapasitets- og effektivitetsproblemene, men også å øke deltakelsen fra innbyggernes side og gjøre beslutningsprosessen mer åpen. Det neste skrittet etter at e-tjenestene var innført, var å forsikre seg om at de fungerte, ved å analysere bruken av nettsidene og innhente synspunkter fra innbyggerne.

Etter en vellykket implementering av e-tjenester, dokumentutvekslingssystem, portal og felles serviceopplegg, måtte bystyret, med støtte fra ministeren for elektronisk forvaltning og EU, kontrollere tjenestene og evaluere resultatet av tiltakene. De mest brukte e-tjenestene måtte testes med hensyn til maks antall brukere og serverkapasitet. Man måtte finne ut hvorfor enkelte av tjenestene ikke ble benyttet så ofte, og man måtte f.eks. tilby opplæring. Nye trender og krav om nye e-tjenester måtte vurderes. Bystyret er allerede i gang med å gjennomføre slike analyser, for å forbedre tjenestene. F.eks. kan resultatene av prosjektet bli evaluert på grunnlag av data om de forskjellige kanaler som blir benyttet for å ta kontakt med forvaltningen.

Enkelte deler av Internett-stedet www.jekabpils.lv er blitt oppgradert i samsvar med brukernes behov, med bl.a. mer informasjon, muligheter til å skrive kommentarer, og flere linker, for å gjøre det enklere å navigere gjennom sidene.

På basis av nettsidene har en ny gruppe unge ledere begynt å utvikle sin egen seksjon, og derved lagt til rette for en slags "desentralisering" av driften av nettstedet.

Alle disse nye elementene er utviklet på grunnlag av undersøkelser som er gjennomført på nettsidene, og på grunnlag av brev, forslag og klager fra innbyggerne.

Arbeidet med å forbedre nettsidene resulterer dessuten gradvis i utvikling av nye e-tjenester. En av disse er den første inter-institusjonelle e-tjenesten, som allerede er lansert, og en annen som befinner seg på det avsluttende stadiet før lansering - "Personlig arbeidssted for kommunikasjon med forvaltningsorganer". Denne e-tjenesten signaliserer en ny retning mot en enda mer personlig tilnærming til brukernes behov.

For mange virksomheter kan bruken av nettsider i seg selv være en verdifull kilde til kunnskap, forutsatt at det er tilfredsstillende systemer på plass for sporing og håndtering av informasjon. Nettsideanalyse kan gi informasjon om følgende:

- Hvilke søketermer er de mest populære?
- Hvordan og hvorfra får brukerne tilgang til nettstedet?

- Hvor under sin navigering forlater brukerne nettstedet?
- Hvilke områder og sider er oftest besøkt?
- Hvor mye tid bruker brukerne på sidene?

Analyse og fortolkning av slik informasjon kan gi nyttig innsikt i brukernes interesser og atferd, i tillegg til konkrete data som kan bidra til å gjøre tjenesten bedre. De svenske nasjonale retningslinjene for nettsider i offentlig sektor inneholder noen retningslinjer som organisasjoner skal ta hensyn til når de utvikler nettsider og verktøy for e-forvaltning. I Norge gjennomfører Difi (direktoratet for IKT og Fornying) kvalitetsmerking av offentlige nettsteder; www.norge.no/kvalitet.

EKSEMPEL: Nasjonale retningslinjer for nettsider i offentlig sektor (Sverige)

Forventningene til service fra offentlig sektor øker i takt med at informasjonsteknologien utvikles og spres. Målet er å gjøre livet enklere for innbyggerne og for næringslivet. Offentlig sektor må tilby formålstjenlige og effektive tjenester. Stadig mer av den offentlige forvaltning bruker IKT-verktøy til dette formål. For å sikre kvaliteten på disse verktøyene for innbyggerne/brukerne, er det i Sverige utviklet nasjonale retningslinjer for nettsider i offentlig sektor.

Disse retningslinjene skal hjelpe svenske myndigheter til å nyttiggjøre seg Internett som et middel for å gjøre oppgaver og prosesser mer effektive. Bruk av retningslinjene skal sikre at myndighetene utvikler seg i tråd med de krav som stilles til offentlig sektor, og forbedre avkastningen på investeringer i nettbaserte tjenester for innbyggere og næringsliv, ved å gi de antatte brukergruppene muligheter og lyst til å bruke de nettbaserte tjenestene.

Formålet med de svenske nasjonale retningslinjene for nettsider i offentlig sektor er å hjelpe offentlige etater med å utvikle og konstruere nettsider som gir alle innbyggere og virksomheter like bruksmuligheter. De viktigste målsettingene er:

- Alle nettsider i svensk offentlig sektor skal oppfylle nasjonale og internasjonale forskrifter og målsettinger når det gjelder tilgjengelighet.

- Alle statlige forvaltningsorganer skal utvikle systemer med en brukerorientert tilnærming.

- Gjennom økt funksjonalitet skal effektiviteten og brukernes tilfredshet med de nettbaserte offentlige tjenestene forbedres.

Retningslinjene gir organisasjoner innen offentlig sektor praktiske råd og eksempler på hvordan de skal skaffe seg, utvikle og evaluere nettsider, for å forbedre tilgjengeligheten, funksjonaliteten og søkbarheten, og oppfylle internasjonale standarder og EUs målsettinger. Det generelle formålet med retningslinjene er å gi offentlig sektor hjelp til å finne brukerorienterte løsninger, dvs. analysere brukernes behov, utvikle prototyper og gjennomføre regelmessige evalueringer i forhold til sluttbrukerne.

En evaluering av bevisstheten om og bruken av retningslinjene blant personale som er ansvarlig for nettsider innen svensk offentlig forvaltning, viser at retningslinjene blir brukt i utstrakt grad. Over 90 prosent av personalet opplyste at de er oppmerksom på retningslinjene, og rundt 80 prosent rapporterte at de bruker retningslinjene aktivt. Undersøkelsen ble gjennomført i februar 2007. De svenske offentlige etatenes nettsider blir regelmessig testet med tanke på grunnleggende tilgjengelighet i forhold til nettstandarder, og med tanke på om de er korrekt kodet.

Retningslinjene er primært utviklet for bruk i alle statlige forvaltningsorganer, men de brukes også av kommuner og fylkesting, og av IKT-næringen.

Retningslinjene er i sin helhet tilgjengelige på: <http://www.verva.se/english/guidelines/public-sector-web-sites>

4.5.5. Konsultering

Konsultering kan være en god måte å involvere et bredt spekter av interessenter. En inkluderende tilnærming bør innebære at man rådfører seg med de som er ansvarlige for å levere tjenestene (som også ble diskutert i avsnittet om førstelinjepersonale) og et representativt utvalg av de som kan ha utbytte av den aktuelle tjenesten. Konsultering omfatter flere forskjellige teknikker, fra mer målrettet og direkte konsultering av sentrale interessenter og brukere, til mer tradisjonelle former for skriftlig konsultering. Metodene kan gi kunnskap som det ellers er vanskelig å tilegne seg, så som ulike kulturelle perspektiver, skjulte kostnader og risiko, sannsynlige vinnere og tapere og faktorer som i noen tilfelle må antas å skape sterke motsetninger. Slike faktorer kan styrke legitimiteten til de beslutninger som blir tatt. Konsultering kan gjøre innbyggerne mer velvillig innstilt og bygge tillit i samfunn eller interessegrupper som er engasjert i spesielle spørsmål. Eksemplet fra Latvia viser hvordan frivillige organisasjoner blir tatt med på råd i beslutningsprosessen.

EKSEMPEL: Ideelle organisasjoners deltakelse i politiske beslutninger (Latvia)

I 2000 viste en analyse av situasjonen at det var mangel på samordning hos sentrale latviske myndigheter. Utkast til vedtak ble presentert på regjering møtene uten at partene i arbeidslivet eller ideelle organisasjoner var blitt tatt med på råd. Det var også lite konsultasjonsvirksomhet mellom de enkelte departementer. Dokumentutkast var ikke offentlig tilgjengelige, og det fantes ingen prosedyrer som definerte vilkårene for ideelle organisasjoners deltakelse i utformingen av den offentlige politikken og nye regelverk. Konsultering ble gjennomført av departementene på en desentralisert måte, og avhengig av de enkelte departementers gode vilje.

Hovedtrekkene i reformen var:

- Definerings av et **rettslig rammeverk** og innarbeiding av ideene i politiske plandokumenter, f.eks.: Saksbehandlingsregler for regjeringen (14. mars 2002) etablerte et system for politiske plandokumenter, en modell for konsekvensanalyse og konsultasjonsprosedyrer som trekker inn ideelle organisasjoner.
- **Institusjonell endring.** En ny institusjon - et ukentlig møte mellom statssekretærene (høyere tjenestemenn i den latviske forvaltningen) - ble innført, og sammenslutningen av ideelle organisasjoner fikk rett til å delta på disse møtene. Alle forslag som er utarbeidet av departementene blir lagt fram på møtene, og konsultasjonsprosessen starter deretter.
- **Informasjon og opplæring.** Innføringen av reformen ble støttet av forskjellige regelmessige og skreddersydde opplæringsarrangementer (både for tjenestemenn og for ideelle organisasjoner), regelmessige seminarer, konferanser og publikasjoner om spørsmål som gjaldt spesielle deler av reformen.

Memorandumet ble undertegnet 15. juni 2005 av statsministeren og representanter for 57 ideelle organisasjoner. Evalueringer viser at deltakelsen i den politiske utviklingen og den politiske beslutningsprosessen økte betydelig i den perioden reformen ble innført. I gjennomsnitt er det 7-8 tilfeller hvert år der ideelle organisasjoner deltar i regjeringens møter, for å legge fram sin mening om nye initiativer. Dette tallet viser at viktige uoverensstemmelser løses gjennom konsultasjoner på et tidlig stadium, og regjeringsvedtakene er bedre forberedt og gjennomdiskutert.

Konsultering er et kraftig verktøy dersom det brukes riktig. Dette forutsetter at man bruker konsulteringsfasen som en integrert del av selve prosessen med å utvikle tjenesten, og ikke bare som en aktivitet til slutt for å evaluere et forslag som allerede er ferdig utformet. Konsulteringen bør være så inkluderende som mulig og sørge for at alle de forskjellige gruppene som er berørt, blir aktivt involvert. Samtidig bør man være oppmerksom på eventuelle politisk følsomme aspekter som involverer andre organisasjoner. Det er også viktig å være tydelig overfor brukerne med tanke på hvordan deres syns-

punkter vil bli vektlagt, for å unngå at det oppstår for høye forventninger. Eksemplet fra det svenske tollvesenet, som tar hensyn til operatørenes forventninger, og til og med samarbeider med dem som medprodusenter i i tollkjeden, ble presentert i kapittel 3.

4.5.6. Bruk av IKT for å få tilbakemeldinger fra brukerne

Bruken av IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) er sterkt økende i offentlig sektor. De fleste IKT-prosjekter har som målsetting å forbedre servicen og/eller øke effektiviteten. IKT brukes til en viss grad for å fremme medvirkning og i begrenset grad for å innhente tilbakemeldinger fra tjenestebrukerne. Noen organisasjoner har f.eks. gitt tjenestebrukerne Internett-tilgang via datamaskiner, for at de skal kunne bruke e-post, nettsider, diskusjonsfora, oppslagstavler, pratefora og andre nettbaserte aktiviteter. Denne situasjonen vil sannsynligvis utvikle seg over tid og effektiv og vellykket bruk av IKT for å innhente tilbakemeldinger fra tjenestebrukerne vil bli mer og mer utbredt.

EKSEMPEL: Bruk av nettblogg i EU-kommisjonen

EU-kommisjonen har hatt et aktivt forhold til Internett siden nettets tidlige stadier. Nettstedet EUROPA ble lansert i februar 1995, og det ble raskt det viktigste referansepunktet for informasjon om EU og EUs aktiviteter og politikk. I 2001 vedtok kommisjonen EUROPA II Communication, som ga Internett en sentral plass i kommunikasjonsvirksomheten innenfor rammen av e-kommisjonens program. Nylig lanserte DG COMMUNICATION en ny strategisk tilnærming for "kommunikasjon om Europa via Internett - for å engasjere innbyggerne".

Blant andre initiativer er bloggene og YouTube-initiativene til EU-kommisssærene verd å merke seg. Ett av dem er bloggen til Margot Wallström (<http://blogs.ec.europa.eu/wallstrom/>), visepresident i EU-kommisjonen og kommissær med ansvar for kommunikasjon og institusjonelle relasjoner. Denne ble startet for å forbedre måten å formidle "Europa" på til innbyggerne. Wallström var den første EU-kommisssæren som tok blogg i bruk. Bloggen var det første diskusjonsforumet som foregikk på 23 språk, og EU-kommisjonen var den første institusjonen som opptrådte på YouTube. I de følgende ukene og månedene ble det registrert 1,5 millioner treff på bloggen og 1,5 millioner treff på diskusjonsforumet, i tillegg til at det ble postet tusenvis av innlegg og sett 9 millioner videoer på YouTube. Det store antallet kommentarer som ble postet er en klar indikasjon på at innbyggerne ikke forholder seg likegyldig til hvilken politikk som føres av EU-kommisjonen, og at de forventer at Kommisjonen tar deres synspunkter i betraktning. Dette gir Kommisjonen nyttig informasjon om graden av tilfredshet blant innbyggerne med Kommisjonens politikk, og indikasjoner med hensyn til innbyggernes forventninger.

Selv om tilgangen til nettet kan være begrenset, gjør IKT det mulig å nå grupper som det ellers ville være vanskelig å nå. Mange mennesker kan eksempelvis nås gjennom bruk av tekstmeldinger. Hvis det er gitt tilatelse, kan dette brukes til å minne om en avtale som er gjort, eller om å svare på en undersøkelse som er sendt ut via posten. Det kan være hensiktsmessig å bruke IKT for å administrere undersøkelser eller motta klager og for å innhente brukersynspunkter. Online-skjemaer kan brukes for å innhente tilbakemeldinger fra tjenestebrukere, men hensiktsmessig bruk av disse opplysningene forutsetter et strengt administrativt system som sørger for at det ikke blir registrert flere svar via nettet fra en og samme person, og at svar via nettet og papirbaserte svar ikke blir regnet dobbelt. Mange av de problemene som er forbundet med spørreskjemabaserte undersøkelser, som f.eks. bruken av strukturerte spørsmål og det at man ikke kan kontrollere hvem det er som fyller ut et spørreskjema, blir ikke

løst gjennom bruk av IKT. En del tjenestebrukere, særlig de som har lite erfaring med bruk av data, føler gjerne at det er for vanskelig eller tidkrevende å svare på en spørreundersøkelse på nettet. Andre er kanskje bekymret for datasikkerheten og redd for at opplysningene ikke blir konfidensielt behandlet. Noen mennesker foretrekker simpelthen å ikke bruke IKT i det hele tatt. Nettbaserte undersøkelser har den fordel at de er lette å administrere, men det kan være vanskelig å føre kontroll med sammen-setningen av utvalgene.

En del kvalitative teknikker, som f.eks. dybdeintervjuer og fokusgrupper, lar seg ikke så lett administrere på denne måten. Det er trolig bryet verd for en organisasjon å skaffe seg kunnskap om tilgangen til Internett og e-post blant tjenestebrukerne, og spørre dem om hvilke holdninger de har til bruken av disse hjelpemidlene i forbindelse med tjenesteyting og innhenting av tilbakemeldinger fra brukerne av tjenestene.

4.5.7. Innbygger/bruker-paneler

Et panel er vanligvis en gruppe innbyggere/brukere eller tjenestebrukere, som har samtykket i å være med i en gruppe som skal være utgangspunkt for å sette sammen et mindre utvalg. Det er dette utvalget som så skal delta i regelmessige forsknings- og konsulteringsaktiviteter. De blir noen ganger kalt brukergrupper. Det kan benyttes mange metoder for å innhente data fra paneler. Et panel kan f.eks. anvendes som grunnlag for å sette sammen et utvalg til bruk ved en spørreundersøkelse, eller som en kilde til rekruttering for fokusgrupper eller andre kvalitative metoder. Det må føres aktiv oppfølging av paneler, og de må fornyes, slik at de hele tiden opprettholder den ønskede "representativitet". Heller ikke slike utvalg er immune overfor de vanlige problemene som andre metoder har med at folk går lei av spørreundersøkelser. Eksemplet fra den tyske byen Solingen beskriver hvordan innbyggere av utenlandsk opprinnelse deltar i politiske prosesser.

➤ EKSEMPEL: Interkulturell deltakelse i det politiske liv i Solingen (Tyskland)

Solingen er en uavhengig bykommune som har rundt 163.000 innbyggere og ligger i "Bergisches Land" i Nordrhein-Westfalen. I lang tid var byens økonomi preget av knivindustrien, og senere kom metallindustrien og syntetisk industri. Folk fra mer enn 140 land og svært forskjellige kulturer bor i Solingen. Andelen av befolkningen som er av utenlandsk opprinnelse utgjør per i dag ca. 14 prosent. Den prosentvise andelen ikke-innfødte som bor i Solingen er imidlertid mye høyere. Hvis man tar med innflyttere fra andre deler av Tyskland, er andelen over 20 prosent. Mer enn 40 prosent av befolkningen under tre år har migrasjonsbakgrunn.

For å sikre at alle i Solingen kan leve fredelig side om side, gjennom integrering av og mer aktiv deltakelse fra den utenlandske befolkningen, må det stimuleres til interkulturell åpenhet som en del av organisasjonskulturen i alle aktive institusjoner i byen.

Det er gjennomført mange forskjellige tiltak. Ett av disse er opprettelsen av et "immigrant- og integrasjonsråd". Istedenfor et vanlig rådgivende organ for innvandrersaker, har Solingen opprettet et "immigrant- og integrasjonsråd", som er godkjent av Innenriksdepartementet, etter søknad fra myndighetene i Solingen.

Ti representanter for innvandrerbefolkningen i Solingen, som er valgt gjennom en åpen prosess, diskuterer og tar avgjørelser i viktige saker som angår integrasjonspolitikken, sammen med ni medlemmer av byrådet. Immigrant- og integrasjonsrådet kan engasjere seg i alle kommunale saker, sende henveltelser til byrådet og andre råd og utvalg, og godkjenne bevilgninger til prosjekter i regi av innvandrerne egne organisasjoner, innvandrerforeninger, grupper som engasjerer seg i politiske saker, og tiltak for flyktninger. Rådets formål er å sikre innvandrerne kvalifisert politisk medvirkning i Solingen, gjennom et nært samarbeid mellom representanter for innvandrerne og medlemmer av byrådet.

Erfaringen er at dette har bidratt til et mangfold av svært forskjellige initiativer som utvikler seg og finner sin plass i kommunen. Dette har ledet til den konklusjon at helheten er noe mer enn bare summen av to separate deler. Disse tiltakene er komplementære og fører til et klima av gjensidig anerkjennelse og verdsetting av de mennesker det gjelder.

Det å opprette et panel er en praktisk og direkte måte å rekruttere folk på, som er villige til å gi tilbakemeldinger om sine erfaringer med tjenester. Som med ethvert utvalg, er det et sentralt spørsmål hvor viktig det er med strikt statistisk representativitet, gitt de formål panelet skal brukes til. For å være statistisk representativt må et panel velges ut på samme måte som et utvalg som skal brukes til generelle spørreundersøkelser. Det å basere et panel på et ikke-representativt utvalg kan være akseptabelt, men det avhenger av formålet med undersøkelsen og hva opplysningene skal brukes til. I praksis har panelene en tendens til å være basert på selvutvelgelse. Personer som er villige til å være med, blir rekruttert gjennom målrettede henvendelser og reklame. Det kan imidlertid brukes kvoteutvelging, for å sikre at medlemmene reflekterer den demografiske profilen til den større gruppen av tjenestebrukere, for eksempel at man sikrer visse minoriteter representasjon. Panelmedlemmene kan skille seg fra den større gruppen i og med at de har sagt seg villige til å delta. De kan dessuten etter hvert bli tilpasset og mer velinformerte enn den gruppen det var meningen at de skulle representere og da bør de ikke sitte i slike paneler for lenge.

Frafall av panelmedlemmer over tid innebærer at panelet må fornyes kontinuerlig. Det kan være vanskelig å rekruttere medlemmer fra de lavere sosio-økonomiske lag, fra etniske minoriteter og blant unge mennesker. En nedadgående svarprosent kan være et uttrykk for at folk er mett av spørreundersøkelser, eller sees som et tegn på skuffelse blant panelmedlemmene. Et panel krever aktiv oppfølging. Sammensetningen av panelet bør revurderes med jevne mellomrom, og nye medlemmer må rekrutteres. Selv om de er praktiske, er ikke panelene nødvendigvis den beste måten å skaffe seg tilbakemelding på fra enkelte grupper som gjerne faller utenfor ved bruk av tradisjonelle rekrutteringsmetoder. Undersøkelser som konsentrerer seg om oppfatningene til bestemte grupper, som f.eks. unge mennesker, etniske minoritetssamfunn eller

mennesker med funksjonshemninger, kan kreve spesielle, målrettede rekrutteringstiltak. Rekruttering gjennom frivillige grupper og samfunnsgrupper, eller ved hjelp av "snowball sampling" (selv-rekrutterende), vil sannsynligvis gi mer informativ tilbakemelding. Som med andre tilnærmingmåter bør panelene helst være en del av en mer bredt anlagt forsknings- og konsulteringsstrategi og ikke ses på som svaret på alle konsulteringsbehov alene.

4.5.8. *Gruppeintervjuer og fokusgrupper*

Dybdeintervjuer kan gjennomføres både med grupper og enkeltpersoner. Enkelte grupper eksisterer gjerne allerede. Disse kan brukes for undersøkelses- og konsulteringsformål. Organisasjonene kan gjøre bedre bruk av eksisterende, lett tilgjengelige grupper for enkelte undersøkelses- og konsulteringsformål, eller etablere nye grupper for bestemte formål

Formålet med forskningen og konsulteringen defineres som oftest helt eksakt av virksomheten. Andre ganger kan emnet og temaene være mer åpne og fleksible, slik at organisasjonen fritt kan tilpasse spørsmålene etter hvilke saker brukerne selv tar opp. Teknikken med fokusgrupper ble i Frankrike benyttet til å foreta en gjennomgang av standardene i kvalitetsprogrammet Charter Marianne.

EKSEMPEL: Forbedring av tjenestestandardene "Marianne" ved hjelp av fokusgrupper (Frankrike)

På anmodning fra Generaldirektoratet for staten (DGME) ble det ved hjelp av fokusgrupper gjennomført en landsomfattende undersøkelse, for å vurdere innholdet i tjenestestandardene "Marianne", og ta stilling til om det er hensiktsmessig å innføre disse standardene over hele landet. Det ble derfor satt i gang en kvalitativ undersøkelse av hvordan disse standardene oppfattes både av førstlinjepersonalet og brukerne av forvaltningsenhetene.

Denne undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av møter og individuelle samtaler:

- Det ble holdt to møter på fire timer med brukerne av forvaltningen. De ble ledet av en tilrettelegger som var fortrolig med bruken av fokusgrupper, og som var spesielt skolert i forhold til referanserammen - tjenestestandardene "Marianne".
- En gruppe ansatte, som var vant til å håndtere administrative spørsmål og som hadde hatt flere kontakter med forvaltningen det siste året.
- En gruppe personer i mellomstillinger, og mellomledere og toppledere, som var vant til å håndtere administrative spørsmål, og som hadde hatt flere kontakter med forvaltningen det siste året.
- Det ble gjennomført ca. 20 telefonsamtaler på en og en halv time med statsansatte som var ansvarlige for resepsjonen i sine forvaltningsenheter.

Resultatene fra fokusgruppene var som følger:

1. Brukerne

Brukerne ga uttrykk for en blandet oppfatning av tjenestestandardene "Marianne". De er likevel i utgangspunktet ganske positive, og setter pris på oppmerksomheten rundt programmet og den tydelige viljen til å forbedre situasjonen.

Medarbeiderne/de ansatte ønsker seg enda mer ambisiøse tjenestestandarder. De mener standardene virker beskjedne i forhold til hva man burde kunne forvente.

De midlere og øvre kategorier er mer tilfreds, og i utgangspunktet optimistiske. De hilser standardene velkommen som et første skritt i riktig retning. De verdsetter derfor hensikten mer enn det konkrete innholdet i tjenestestandardene "Marianne".

2. Personalet

Førstelinjepersonalet er positivt innstilt til prinsippet i tjenestestandardene, som de ser på som en forbedring av servicen til brukerne og for miljøet i resepsjonene.

Videre setter de pris på oppvurderingen denne prosessen innebærer av deres arbeid. (Overordnetes anerkjennelse av deres betydning). Tiltaket kan derfor være en motiverende faktor, siden det gir større anerkjennelse til dem som anstrenger seg og gjør arbeidet sitt på best mulig måte.

De spør seg imidlertid, på samme måte som brukerne om gjennomføringsevnen, særlig ettersom det ikke finnes insentiver eller sanksjonsmidler. I tillegg er de bekymret over metoden som brukes. De frykter at standardene skal resultere i økt kontroll som har som formål å øke produktiviteten i ren økonomisk forstand, eller til og med innebære en form for utvelgelse blant personalet.

3. Resultatet av vurderingen av "Marianne"-standardene

Det ble bestemt at tjenestestandardene "Marianne" skulle innføres i alle enheter i statsforvaltningen.

- Forpliktelsene i standardene ble revidert. Noen ble skjerpet (f.eks. ble fristen for å svare på post redusert fra en måned til 15 dager, etter anmodning fra brukerne)

- Det ble lagt større vekt på å lytte til brukerne og oppfylle deres ønsker.

For å forbedre virkningen, ble det besluttet:

- å gi bedre informasjon om intensjonen med tjenestestandardene, og den underliggende viljen til å forbedre forholdet mellom brukeren og administrasjonen, noe som virker mer overbevisende enn de detaljerte forpliktelsene.

- å ikke se på resepsjonen som en sak for seg, løsrevet fra de aktuelle tjenestene, men heller se forbedringen av resepsjonen som resultatet av en generell forbedring.

Når det gjelder personalet, ble det besluttet å:

- ta i bruk tjenestestandardene for å utvikle førstelinjepersonalets rolle internt. Det kan være en drivkraft for å få endringene gjennomført.
- involvere også deres overordnede, og særlig mellomledersjiktet, i sterkere grad, slik at programmet har virkelig støtte på lokalt nivå.

Konklusjon

Denne prosessen, som skaper bånd mellom brukerne og personalet, gjorde det mulig å finne svært funksjonelle måter å forbedre tjenestene på. Dette tiltaket for å brukerrete tjenestene framstår derfor som et permanent skritt som bygger på alle lyttemekanismene i et nært samarbeid, og involverer brukerne.

En fokusgruppe (kalles av og til også ekspertintervju) er et dybdeintervju med en liten gruppe mennesker (kanskje 6-10) som er spesielt utvalgt for å diskutere et bestemt emne. Gruppemedlemmene kan være invitert av virksomheten på bakgrunn av spesiell erfaring eller kunnskap om emnet. I en fokusgruppe blir det lagt vekt på at alle parter får anledning til å bidra til diskusjonen. Moderatoren eller samtalelederen har her en viktig oppgave.

Et gruppeintervju blir fortrinnsvis gjennomført med allerede eksisterende grupper og organisert slik at det passer inn i gruppens normale møtevirksomhet. Det blir helst gjennomført på en mer åpen og fleksibel måte enn en fokusgruppe. Dette har den fordel at emnet gjerne er mer engasjerende, fordi det lettere kan tilpasses det gruppemedlemmene er opptatt av. I et gruppeintervju har forskeren større frihet til å forfølge et relevant eller interessant tema sammen med en eller to gruppemedlemmer, selv om virksomheten også er opptatt av å sikre at alle medlemmene av gruppen kommer til orde.

Gruppeintervjuer og fokusgrupper er særlig nyttige for å utforske synspunktene til tallmessig små grupper, hvis oppfatninger gjerne er underrepresentert i generelle undersøkelser. Dette kan være f.eks. etniske minoritetssamfunn eller unge mennesker. Disse metodene kan også brukes til å høyne kvaliteten på andre forskningsmetoder, f.eks. ved at de bidrar til utviklingen av spørreskjemaer, eller de kan benyttes til å skaffe mer detaljert informasjon om bestemte aspekter som man fant var viktige under en spørreundersøkelse.

Dybdeintervjuer med grupper er kanskje ikke den mest hensiktsmessige metoden

dersom det man undersøker er sensitivt og uegnet for gruppediskusjoner, eller dersom det byr på praktiske vanskeligheter å sammenkalle en fokusgruppe. Under slike omstendigheter vil sannsynligvis individuelle dybdeintervjuer være mer hensiktsmessige.

4.5.9. *Mystery shopping/Prøvekjøp*

"Mystery shopping" ("prøvekjøp") er bruk av enkeltpersoner som er opplært til å observere, skaffe seg erfaring med og vurdere tjenesteprosesser. Dette gjør de ved å opptre som tjenestebrukere eller kunder og rapportere tilbake om sine erfaringer på en detaljert og objektiv måte. Markedsanalyseinstituttene har erfaring med dette. Denne prosedyren kan anvendes per telefon, ansikt til ansikt eller ved hjelp av e-post. Ideen er å prøve ut hvilke erfaringer brukerne faktisk har med en tjeneste. Metoden kan benyttes på frittstående grunnlag for å følge opp et problem som er konstatert gjennom andre metoder, eks. gjennom en tilfredshetsundersøkelse, eller etter analyse av innkomne klager. Telefonbasert "mystery shopping" kan være velegnet for å dekke store, spredte befolkningsgrupper. Det kan være aktuelt å bruke denne type tilnærming på kontinuerlig basis, for å få mer regelmessige tilbakemeldinger. Metoden innebærer at man må bestemme seg for typiske situasjoner eller problemer som tjenestebrukerne måtte ta opp - omtrent som "ofte stilte spørsmål". Hele verdien av undersøkelsen avhenger av hvordan scenariene som benyttes for å teste tjenesten, blir planlagt og satt ut i livet. Erfaringen tilsier at denne tilnærmingen ikke bør være for ambisiøs. Planlagte, men enkle situasjoner vil sannsynligvis være de mest effektive. Denne metoden reiser en del spørsmål om forskningsetikk. Det er viktig at personalet og andre berørte parter, som f.eks. fagforeninger, er informert om at man planlegger "mystery shopping". Men de skal ikke fortelles nøyaktig når og hvor det skal skje, ettersom dette kan undergrave prosessen. Som ved bruken av klager som tilbakemeldinger, er det avgjørende punktet virksomhetens kultur. Viktig er det også med en holdning som sier at det ikke er snakk om å fordele skyld for dårlig arbeid, men om å trekke lærdom ut av prosessen.

Dette betyr at partenes identitet ikke er poenget. Personalet bør også få tilbakemelding om resultatet, evt også om hvilke tiltak som planlegges iverksatt for å følge opp dette.

Eksempelene som skal brukes ved "mystery shopping" bør være:

- Relevante: De bør være utarbeidet for å teste den tjenesten man ønsker opplysninger om.
- Troverdige: De bør ikke være for ambisiøse, men forestille naturlig atferd for en tjenestebruker og være mulig å spille på en overbevisende måte. Bruk av sjargong og teknisk språk kan være avslørende.
- Praktiske: De bør være enkle, kortvarige og formålstjenlige. Komplekse eller urealistiske eksempler kan forringe kvaliteten på undersøkelsen, og legge beslag på uforsvarlig mye av personalets tid.
- Sikre: De må ikke sette mystery shopping-utøvernes personlige sikkerhet i fare.
- Objektive: De bør konsentrere seg om saklig informasjon, registrere det som skjer og ikke så mye det utøverne føler. Mer subjektive vurderinger kan imidlertid tas med i betraktning når opplysningene skal tolkes. Slike vurderinger kan f.eks. omfatte i hvilken grad man synes personalet har en sikker opptreden, eller hvordan man samlet sett er tilfreds med servicen, renholdet eller andre viktige områder.

Teknikken med "mystery shopping" brukes i rådhuset i Warszawa for å sikre at kvaliteten på tjenestene er best mulig.

EKSEMPEL: Rådhuset i Warszawa. Mystery shopping for å teste kvaliteten på servicen (Polen)

Rådhuset i Warszawa tester kvaliteten på servicen regelmessig. En av metodene de bruker kalles mystery shopping. Denne metoden har Rådhuset brukt siden begynnelsen av 2004.

De vanligste grunnene til at innbyggerne henvender seg til Rådhuset brukes som grunnlag for å skape scenariene for "mystery shopping"-prosedyren. Hensikten kan være å få utlevert av identitetskort eller førerkort, registrere kjøretøy, registrere oppstart av ny næringsvirksomhet m.m. Noen ganger brukes et virkelig komplisert scenario, for å teste hvordan de ansatte håndterer en uvanlig og ny situasjon. Slike tilfeller analyseres for seg.

Mystery shopping-prosedyren gjennomføres i samarbeid med et analysebyrå som har erfaring med denne typen metodologi. Foretaket er ansvarlig for utvelging av personer som skal spille rollen som brukere. Scenariene, de såkalte "kundelivene", beskriver i detalj. Tjenesten som skal testes, og brukerprofilen - f.eks. en kvinne på 18 år som ber om å få sitt første identitetskort, eller en 34 år gammel mann som er IT-ekspert og skal starte opp sin egen IT-virksomhet. Etter å ha analysert scenariene, kommer analysebyrået med forslag til hvem som skal spille brukerrollene. Deretter arrangeres et møte mellom skuespillerne og representanter for Rådhuset. Scenariene blir diskutert og om nødvendig tilpasset aktørene, for å være sikker på at de føler seg komfortable med sine nye liv som tjenestebrukere.

Dette er det avgjørende forberedelsesstadiet. Blir det gjort feil her, kan det få konsekvenser for resultatet av forskningen, eller til og med gjøre hele opplegget verdiløst.

De generelle resultatene av forskningen blir publisert på Rådhusets Internett-side <http://www.wom.warszawa.pl/wynikibadan.php>. Resultatene brukes for å identifisere områder der det bør gjøres forbedringer. Forbedringsprosjektene som settes i gang på disse områdene deltar i konkurransen om tittelen *beste innbyggjerservice-kontor* (se eksempel i kapittel 5).

Mystery shopping (prøvekjøp) - kontrolliste

- Eksemplene må være relevante, troverdige, praktiske og sikre.
- Utvalgets størrelse og sammensetning skal være tilpasset analysen man har behov for, og bør gjenspeile det vanlige mønstret av forespørsler om en tjeneste.
- Man bør velge ut de som skal utføre undersøkelsen med omhu og gi dem grundig opplæring, for å sikre at undersøkelsen blir gjennomført på en objektiv måte. (F.eks markedsanalyseinstitutt.)
- Dataene skal registreres på en konsekvent måte og analyseres objektivt og riktig.
- Dataene skal bare rapporteres samlet, og personalets anonymitet skal beskyttes.
- De ansatte og fagforeningene bør informeres om at mystery shopping er planlagt gjennomført og at de kan bli involvert i beslutningsprosessen i den forbindelse.
- Resultatene bør skrives ned på en hensiktsmessig måte, slik at de er lett tilgjengelige og kan formidles til alle sentrale parter, herunder personalet.
- Hvordan undersøkelsen skal få konsekvenser for utførelsen av tjenestene bør avtales på forhånd

4.5.10. Serviceerklæringer³

En serviceerklæring er en ensidig erklæring fra en offentlig etat, der etaten forplikter seg til å overholde visse standarder på sine tjenester. Dette gjelder oppgaver den er pålagt å ivareta i kraft av lover og forskrifter. Standardene på disse tjenestene offentliggjøres i form av en serviceerklæring. Dette gjør det mulig for publikum å henvende seg til den aktuelle etaten så direkte som mulig. Kjernen i en serviceerklæring er et løfte om at man kan forvente seg kvalitet på tjenestene. Essensen er:

- Brukerorienterte standarder
- Kommunikasjon
- Engasjement

EKSEMPEL: Initiativ for å ta i bruk serviceerklæringer (Malta)

I 1999 lanserte the Maltese Public Service et initiativ for utvikling og bruk av kvalitetsserviceerklæringer. I tråd med dette initiativet, som sorterer under ansvarsområdet til Støtteenheten for serviceerklæringer ved Statsministerens kontor, begynte offentlige etater og kontorer å ta i bruk serviceerklæringer, der de forpliktet seg til å oppfylle visse servicestandarder i sin omgang med publikum og andre offentlige etater. Som en forberedelse til lanseringen av erklæringene gjennomførte de aktuelle etatene og kontorene en prosess der de konsulterte både personalet og brukerne av tjenestene, og de foretok endringer i sine prosedyrer, for å forbedre kvaliteten på tjenestene.

Rollen til Støtteenheten for serviceerklæringer er å forvalte dette initiativet, og bistå offentlige etater som tilbyr tjenester til innbyggerne eller til andre offentlige etater, med å utvikle serviceerklæringer. Støtteenheten for serviceerklæringer er også ansvarlig for å hjelpe de offentlige etatene med å praktisere sine serviceerklæringer og holde dem oppdatert.



Quality Service
Charter

For å gi de offentlige etatene ekstra hjelp, ble det utviklet en praktisk veileder (håndbok for bruk av serviceerklæringer). Denne håndboken forklarer hva en serviceerklæring er og hva den bør inneholde. Den viser også hvordan de skal utvikle og oppdatere en slik erklæring. Håndboken inneholder også eksempler fra andre etater som allerede har tatt i bruk serviceerklæringer. Denne praktiske veilederen er tilgjengelig på www.servicecharters.gov.mt. På det samme nettstedet har 59 avdelinger/tjenester innen forskjellige felt og områder publisert sine serviceerklæringer i sin helhet.

Den radikale ideen bak serviceerklæringen er å gi rettigheter til offentlige etaters brukere. Rettighetene er ikke lovfestet, men "presset" fra erklæringen bidrar til at organi-

³ Dette avsnittet er basert på arbeidet "Retningslinjer for serviceerklæringer" som er utarbeidet av Nederland i forbindelse med IPSPG.

sasjonen vil gjøre mye for å oppfylle løftene som er gitt. Serviceerklæringen er ment å hjelpe brukeren ut av en relativt passiv rolle, der vedkommende bare avventer hva etaten vil gjøre for han eller henne. Med de nye "rettighetene" styrkes ideen om at etaten skal behandle brukeren med respekt og likeverd. Dette gir en viss verdighet.

Servicestandardene indikerer hva brukeren kan forvente seg. De viktigste standardene er konkrete og målbare. Derfor: *Du vil bli betjent innen 5 minutter* ("hard") og ikke: *Ferdig mens du venter* ("ikke konkret"). Brukeren kan da selv etterprøve om standardene blir overholdt.

Erklæringen kan også inneholde en "myk" standard, som f.eks.: *Du vil bli behandlet med vennlighet og respekt*.

En standard formuleres ut ifra den enkelte brukers perspektiv. Derfor: *Du kan forvente å få svar fra oss innen to uker*, og ikke: *95 prosent av brevene blir behandlet innen to uker*.

Standardene kan gjelde hele tjenestespektret. De kan si noe om selve tjenesten eller produktet (*gatelysene vil bli reparert innen to arbeidsdager*), om prosessen (*du vil motta en bekreftelse per e-post*) eller om innholdet (*dersom du ønsker det, vil samtalen bli holdt i et lukket konsultasjonsrom*).

Vennlig behandling er en standard i seg selv. I mange undersøkelser blir betydningen av god behandling understreket igjen og igjen. Det gis mange klager på dette punktet. Et viktig underliggende formål med serviceerklæringen er å forbedre forholdet til brukeren. En serviceerklæring kan også inneholde en eksplisitt erklæring med hensyn til behandlingen (*dersom du ikke synes du får en vennlig behandling, ber vi deg vennligst om å gjøre oss oppmerksom på det*).

Forskning viser at tidsbruk er en viktig faktor for kvaliteten på en tjeneste. Det er derfor viktig å være oppmerksom på tidsas-

pektet når standardene blir bestemt. Dette kan være den tiden en bruker må vente før han/hun blir betjent, eller f.eks. den tiden det tar før en bruker kan forvente å få svar på en søknad, en forespørsel el.l.

Det er viktig at standardene som framheves i erklæringen dekker de relevante aspektene ved servicen. Derfor er det også viktig, dersom noen leverer en klage på en virksomhet, at serviceerklæringen ikke bare inneholder en klageprosedyre. Erklæringen må også gi informasjon om hvor raskt klagen vil bli behandlet. Derfor: *Du vil få beskjed innen 5 arbeidsdager om hvordan din klage vil bli behandlet. Klagen blir behandlet innen 4 uker*.

Det er viktig at serviceerklæringen ikke er for lang. Ta bare med de standardene som er viktigst for klienten.

Eksemplet nedenfor viser serviceerklæringen til den nederlandske kommunen Sevenum.

EKSEMPEL: Serviceerklæringen til Sevenum kommune (Nederland)

Kommunen Sevenum ser på tjenestene den tilbyr sine innbyggere som svært viktige. Vi har gjort en hel del for å forbedre våre tjenester, men vi er ikke i mål ennå. Du har, som innbygger i Sevenum, rett til å forvente av oss at vi gjør godt arbeid, men hvis ikke noe er blitt presisert i så henseende, kan du ikke trekke oss til ansvar for noe. Denne serviceerklæringen skal forklare hvordan vi ønsker å behandle deg som bruker, samtidig som den også skal hjelpe deg. Hvis vi ikke klarer å holde våre løfter, vil vi lytte til dine ønsker. Dette er den første serviceerklæringen. En ny slik erklæring vil bli publisert hvert år, med en oppdatert liste over alle standarder kommunen har vedtatt. Det kan bli gjort endringer i erklæringen, og jeg anbefaler derfor at du sjekker nettsiden vår for å se siste versjon. Hold deg oppdatert, og hold kommunen ansvarlig for avtaler den gjør med deg. Kommuneforvaltningen i Sevenum er der for deg! (P. Mengde, ordfører i Sevenum)

=> Hva du kan forvente av oss:

Generelt

- Enhver innbygger og enhver næringsdrivende har rett til å motta tjenester fra oss. Disse tjenestene skal være kjennetegnet av empati, hjelpsomhet, løsningsorientert tenking, respekt og holdningen "et løfte er et løfte"..
- Våre ansatte er lette å ta kontakt med. Hvis du er uenig, ber vi deg kontakte vårt personale eller vår ombudsmann, slik at vi kan finne en løsning sammen. Våre ansatte er der for å bistå deg!

Besøk i rådhuset

- Vi har åpent mandag-fredag kl. 0900 - 1200. Hver tirsdag er Folkeregisteret åpent til kl. 1900, slik at også studenter og folk som er i arbeid, kan besøke rådhuset.
- Maks ventetid ved skranken er 15 minutter. Hvis du vil unngå kø, kan du bestille time for alle våre tjenester. Da er maks ventetid 5 minutter.
- Dersom du ikke har mulighet til å komme til rådhuset, av fysiske eller andre personlige grunner, vil vi finne en løsning sammen. Løsningen kan være at vi kommer og besøker deg.

Vi ønsker å være en kommuneforvaltning med lav terskel

Telefon

- I åpningstiden kan du nå oss på vårt vanlige nummer: 077-4677555.
- Telefonen blir i 100% av tilfellene besvart av en av våre ansatte. Dersom den personen du vil snakke med, ikke er tilgjengelig, vil vi ta imot beskjed, og vedkommende vil ringe deg tilbake innen avtalt tid.

Nettsider

Kommuneforvaltningen i Sevenum har et brukervennlig og informativt nettsted, der du finner en mengde opplysninger.

Du kan laste ned skjemaer og bestille en rekke produkter over nettet (f.eks. utskrift av dokumenter).

Service- og klagetelefon, nødtelefon

Dette nummeret kan du ringe 24 timer i døgnet hvis du ønsker å klage på noe.

Innen maks 24 timer vil du få beskjed om hva vi har gjort eller kommer til å gjøre som svar på klagen. For nødtelefonen er svartiden maks 2 timer.

Brukerbehandling

- Alle næringsdrivende i kommunen har en fast saksbehandler som svarer på spørsmål de måtte ha. Saksbehandleren er virksomhetens sentrale kontaktpunkt i kommunen.

Innsikt i prosessene

- For en del komplekse prosesser (som f.eks. søknad om byggetillatelse, sosialhjelp, spesielle stønadsordninger, fritak for kommuneskatt og støtte etter Lov om tjenester for funksjonshemmede, har vi satt opp en klar tidsplan, slik at du vet nøyaktig på forhånd hva som vil skje og når.
- Igjen: Et løfte er et løfte.

Byggetillatelse

- Kommunen har lagt ned Komiteen for bygg-estetikk. Hvis du holder deg innenfor de stipulerte rammeverkene, kan du sende inn byggesøknaden med en gang. Våre ansatte vil så hjelpe deg med å behandle søknaden så raskt og smertefritt som mulig, slik at du kan realisere dine byggeplaner (innenfor de lovlige rammer).
- Søknaden vil bli behandlet av en kontaktperson som sørger for at du mottar byggetillatelsen senest innen 6 uker (3 uker dersom det dreier seg om tillatelse til mindre byggearbeider). Disse fristene gjelder ikke for søknader om dispensasjon.

Pass/identitetskort/fører kort

- Du mottar dokumentet senest 5 virkedager etter at du har søkt om det på rådhuset.
- Dersom det er snakk om en hastesak, mottar du det innen 1 dag, mot betaling av et tilleggsgebyr.

Utbetaling av sosialhjelp

- Du vil få beskjed om avgjørelsen innen 10 virkedager etter at du har levert inn søknaden. Vi vil, i nært samarbeid med CWI (Sentralorganisasjonen for arbeid og inntekt), gjøre alt vi kan for å gjøre prosessen så enkel som mulig for deg, og for å unngå at du må legge fram alle slags opplysninger flere ganger.

Spesielle stønadsordninger, fritak for kommuneskatt

- På nettsidene våre og i vår spesielle brosjyre kan du finne ut om du har rettigheter i forhold til ovenstående ordninger.
- Du vil få svar på søknaden senest innen 4 uker. Når det gjelder fritak for kommuneskatt, er maks ventetid 6 uker.

Lov om sosialstønad

- Kommuneforvaltningen og dens partnere (herunder CIZ (Senteret for omsorgsvurdering)) vil gjøre alt som står i deres makt for å få søknaden behandlet og hjelpen på plass så raskt og smidig som mulig.
- Du vil få svar på din henvendelse senest innen 4 uker.

Brukertilfredshetsundersøkelse

- Vi vil gjerne vite hvilken oppfatning våre brukere har etter at de har brukt et av våre produkter. Derfor spør vi dem i løpet av året hvor tilfreds de er med oss.
- Vi bruker resultatet av undersøkelsen for å forbedre våre tjenester ytterligere, 365 dager i året. Det dreier seg jo om dere, våre brukere!

Hva vi gir tilbake

Denne serviceerklæringen lister opp det du kan forvente av oss. Vi gir deg så å si en "garanti" for mange aspekter ved våre tjenester. Når vi gir en garanti, må vi naturligvis også gi noe igjen dersom du ikke får det vi har lovet deg. Et løfte er tross alt en fordring. Derfor gir vi deg et verdikort på €10 for kjøp av blomster hvis det usannsynlige skulle skje at vi ikke greier å holde våre løfter. Vi føler at nettopp blomster er den perfekte måten å gi uttrykk for vår beklagelse på.

Vi antar imidlertid at dette vil bli en sjelden foreteelse, for vi har tro på våre tjenester. Kommuneforvaltningen i Sevenum er her for deg!

H. de Bekker (rådmann i Sevenum kommune)

Slike servicestandarder blir gjort kjent for brukerne via kommunens nettside, i lokalavisen, i informasjonsbrosjyrer, på plakater og i kommuneguiden.

Den serviceerklæringen som her presenteres, er et resultat av en spørreundersøkelse som Sevenum kommune gjennomførte. Formålet med undersøkelsen var å få bedre innsikt i hvordan kommunens tjenester fungerte. Denne gangen var det ikke tilfredsheten med tjenestene som var emnet for undersøkelsen, men brukernes ønsker og forventninger. Vi kan bare måle tilfredsheten dersom vi har kjennskap til disse ønskene og forventningene. Forventningene og erfaringene til fire ulike paneler (tre bestående av innbyggere fra kommunen, og én bestående av næringsdrivende) ble kartlagt, og dette resulterte etter hvert i en liste med ti prioriterte tiltak. Denne listen var så utgangspunktet for ti interne arbeidsgrupper som begynte å arbeide med tiltakene. Listen over brukernes ti høyeste ønsker, som var resultatet av spørreundersøkelsen, ble vurdert av arbeidsgrupper som hver bestod av to til tre personer fra personalet. Arbeidsgruppene testet ut de foreslåtte tiltakene, for å finne ut om de var praktisk gjennomførbare, og hva det ville kreve å gjennomføre dem. Man kan derfor si at serviceerklæringen ble utformet av brukerne og deretter realitetstestet av personalet. I praksis ble 90 prosent av de standardene som var foreslått av brukerne innlemmet i den endelige erklæringen.

Kommunikasjon

Etter at en serviceerklæring er utformet, må den offentliggjøres. Innbyggere og brukere må vite hva de kan forvente seg, og hva de kan gjøre krav på. God informasjon om hvilken service man kan forvente seg, bidrar til tilfredshet med tjenesten. Derfor er det å anbefale at brukerne blir informert på en forståelig og lettfattelig måte, og at dette skjer på det tidspunktet informasjonen er relevant for dem.

Informasjon om servicestandardene bør i alle tilfeller være slått opp på stedet der tjenestene ytes, f.eks. ved skranken. Det er viktig at standardene er tilgjengelige for brukerne når det er mest sannsynlig at de vil ha behov for dem.

Serviceerklæringen bør i tillegg offentliggjøres via så mange relevante kanaler som mulig (ved skranken, på papir, via Internett, på bybussen). Når man legger serviceerklæringen ut på nettet, bør man sørge for at den er lett å finne og enkel å navigere i. Ikke bare antallet ledd i erklæringen er viktig, men også hvordan de beskrives. En link til "Erklæringens innhold" eller "Garanti" er ikke så tiltalende som f.eks. "Hva slags service kan du forvente av oss?".

Når en serviceerklæring skal bekjentgjøres, er det å anbefale at den knyttes til en navngitt avsender, en enhet eller person innen administrasjonen, som er den som bærer ansvaret for at standardene etterleves. Denne avsenderen kan være lederen for avdelingen, ordføreren eller kommunestyret. På denne måten kan en etat vise at den tar sin egen service alvorlig. En annen fordel ved det er at administrasjonen blir sterkere involvert i serviceerklæringen.

Forpliktende

Poenget med en serviceerklæring er at organisasjonen skal være forpliktet til å etterleve standardene. Gi klart uttrykk for konsekvensene dersom et løfte ikke blir holdt. Reaksjonene varierer fra land til land. Saken kan løses internt i organisasjonen. I noen land får man en eller annen type oppreisning, mens andre land ikke har noen slik ordning. I førstnevnte tilfelle får f.eks. brukerne et brev med en offisiell beklagelse, eller en liten kompensasjon. Kompensasjonen er først og fremst symbolsk, men siden den har en økonomisk komponent, vil signalet til de budsjettansvarlige være tydelig.

Det at de får et eller annet tilbake (en beklagelse eller en kompensasjon) er for brukerne et tegn på at organisasjonen tar dem alvorlig. Dette gir den tidligere "maktesløse" brukeren et hendig verktøy, som gjør at han kan be virksomheten om straks å gjøre det godt igjen.

Det at man må gi en eller annen oppreisning, stimulerer også virksomheten. Det gjør at alle ansatte og ledere føler alvoret i situasjonen. Dersom f.eks. en kompensasjon blir gitt veldig ofte, vil dette fungere som en katalysator for å forbedre (eller garantere) kvaliteten på servicen. Målsettingen for standarder som inneholder en eller annen form for kompensasjon, er naturligvis at det bare i sjeldne tilfeller skal være nødvendig å gi denne kompensasjonen.

Hvem har behov for en serviceerklæring?

Serviceerklæringen passer for alle virksomheter som har brukerkontakt. Brukerne kan være innbyggere i sin alminnelighet, næringsdrivende, studenter, pasienter eller frivillige organisasjoner.

De viktigste brukerne av erklæringen er naturligvis de *klientene eller brukerne som din service har relevans for*. Med serviceerklæringen vil de få større innsikt i hva tjenesten innebærer, og de vil tilpasse sine forventninger til de servicestandarder som de finner i erklæringen.

Foruten *brukerne* er *de førstelinjeansatte* en viktig målgruppe for serviceerklæringen. Dersom alt går bra, skal en slik erklæring føre til endrede holdninger, arbeidsmetoder og prestasjoner.

Og sist, men ikke minst: Bedre metoder og bedre prestasjoner kan ikke oppnås uten at ledelsen er involvert og engasjert.

4 Eksemplet er omtalt i Löffler E., Parrado S. og Zmeskal T., 2006: Improving customer orientation through customer charters, s. 104-106.

EKSEMPEL: Serviceerklæring for personer som vil søke Miljøavdelingen i Pelhřmov kommuneforvaltning om fiskekort (Den tsjekkiske republikk)⁴

Formålet med serviceerklæringen

Denne serviceerklæringen forteller deg hvordan du skal søke om fiskekort, og hvordan vi behandler søknaden din. Det er vårt mål å få til en raskere behandling av søknader om fiskekort, både for bofaste og besøkende, og øke tilfredsheten med våre tjenester.

Hvordan du søker om fiskekort

Alle som tilfredsstiller kravene, kan søke om fiskekort. Kravene er som følger:

1. Det må fylles ut et skjema, som kan lastes ned fra vår Internett-side (www.mupe.cz) eller hentes i Miljøavdelingen i Pelhřmov kommuneforvaltning, Prařská 127, Pelhřmov (bygning nr. 1, 3. etasje, dør nr. 401), i vår åpningstid: mandag og onsdag 0800 - 1700. Ansvarlig tjenestemann er Nn., tlf.: Nn., e-post: Nn.. Vi kan også sende deg skjemaet i posten.
2. Det må vises kvittering for betalt administrasjonsgebyr på CZK 500 for et fiskekort som gjelder for 10 år (barn under 15 år betaler CZK 250), CZK 200 for 3 år (barn under 15 år CZK 100) og CZK 100 for 1 år. Gebyret kan betales i Miljøavdelingen eller på kommunekasserens kontor. Fiskerifagstudenter og personer som har ansvar for fiskerier som en del av sitt arbeid, har rett til 50% rabatt på administrasjonsgebyret.
3. Det må legges fram identitetskort eller pass (pass hvis du er utenlandsk statsborger).
4. Det må forevises kvalifikasjonsbevis fra Det tsjekkiske fiskeriforbundet (for nye søkere) eller tidligere tildelt fiskekort (utenlandske statsborgere må forevise kvalifikasjonsbevis, fiskekort utstedt i Den tsjekkiske republikk, eller fiskekort, lisens eller lignende dokument fra hjemlandet).
5. Barn under 15 år må legge fram lisens fra Det tsjekkiske fiskeriforbundet sammen med et foto (passfotostørrelse).

Hvordan din søknad vil bli behandlet i Miljøavdelingen i Pelhřmov kommune

1. Dersom du har alle papirer i orden, og du kommer i åpningstiden mandag eller onsdag, vil vi behandle søknaden mens du venter. Søknaden kan også mottas på andre dager, og den vil da være ferdigbehandlet til neste kontordag.
2. Søknader fra utenlandske statsborgere vil bli behandlet med en gang alle virkedager fra mandag til og med fredag (søknadene fra utlendinger utgjør 1% av det totale antall søknader, og disse ønsker å fiske mens de er på ferie i Den tsjekkiske republikk).
3. Våre ansatte vil behandle deg høflig og profesjonelt.
4. Tysktalende søkere kan kommunisere med våre tjenestemenn på tysk.
5. Innen utgangen av 2007 vil vi opprette et system for forhåndsbestilling, slik at du kan bestille timeavtale per telefon eller e-post (og slippe å stå i kø).

Dersom Miljøavdelingen ikke lever opp til denne erklæringen:

Dersom vi ikke holder det vi lover i denne serviceerklæringen, vil vi informere søkerne om årsakene til forsinkelsen, og vi vil treffe tiltak for å overholde erklæringen.

Dersom brukerne er misfornøyd med servicen:

Dersom du føler at vi ikke har fulgt opp de servicestandarder som er satt opp i denne serviceerklæringen, kan du skrive eller ringe til: Nn., Avdelingssjef.

Tlf.: Nn.
E-post: Nn.

Du vil motta en bekreftelse innen to virkedager etter at du har sendt inn klagen, og fullt svar innen ti virkedager etter at du mottok denne bekreftelsen. Hvis du har gått gjennom prosessen som er omtalt ovenfor, og du er misfornøyd med resultatet, eller med måten vi har behandlet din klage på, kan du skrive til: Nn., Sekretær.

Hvordan vi holder oss orientert om hva brukerne synes:

Informasjon om våre service-målsettinger og om utviklingen av vårt forhåndsbestillings-system vil bli publisert i god tid og oppdatert regelmessig på Pelhřimovs Internett-sider, på byens offisielle elektroniske oppslagstavle, på de offisielle oppslagstavlene til kommunene i forvaltningsdistriktet Pelhřimov, i de lokale mediene og via lokalforeningene til Det tsjekkiske fiskeriforbundet. Vi vil regelmessig sammenligne kvaliteten på våre tjenester og våre brukeres tilfredshet med disse, ved å gjennomføre undersøkelser der vi spør våre brukere om deres oppfatning, og vi vil publisere resultatene fra disse undersøkelsene og annen informasjon om hvordan vi ligger an, på våre nettsider (www.mupe.cz).

4.5.11. *Bruk av kommentarer, ros og klager som tilbakemelding*

Klageskjemaer kan være en verdifull kilde til tilbakemelding om servicekvaliteten fra tjenestebrukerne. Klageskjemaer brukes vanligvis til formelle klager, der tjenestebrukeren søker eksplisitt oppreisning. Det er naturligvis viktig å gjennomgå og følge opp slike klager regelmessig. Mange klager blir imidlertid ikke registrert, selv om både formelle og uformelle klager og forslag kan være en verdifull kilde til informasjon. De kan brukes sammen med andre teknikker for innhenting av data, for å vurdere servicen, framheve områder der praksisen er god og forbedre kvaliteten på tjenestene og servicen. Mer detaljert informasjon kan innhentes for å identifisere klagemønstre eller klageårsaker i forhold til geografiske områder eller brukergrupper. Det kan være nødvendig å lære opp personalet til å se på uformelle klager som en verdifull kilde til kunnskap og til å foreta en konsekvent registrering av slike tilbakemeldinger. Det kan også være nødvendig å bruke tid på å undersøke om det er hold i en klage (ut over det formelle behovet for å fastslå om klager har rett på erstatning), for å forstå hva som har skjedd, og dra lærdom av det. For at klagen skal ha nytteverdi, er det sannsynligvis nødvendig å gå gjennom klagesystemene. Formålet må være å sikre

at klagen blir registrert og analysert på en klar og konsekvent måte. Alle klager, også uformelle, bør registreres og klassifiseres på behørig vis over hele organisasjonen, selv om det også er viktig å sørge for at dette arbeidet ikke blir for byråkratisk eller arbeidskrevende for personalet.

For å tydeliggjøre og øke verdien av slike tilbakemeldingssystemer, kan det være nyttig å dele tilbakemeldingene inn i tre kategorier:

1. Kommentarer: Forslag og ideer vedrørende tjenestene og servicen, forespørsler om informasjon,
2. Ros: Kommentarer som uttrykker takknemlighet eller anerkjennelse for ting som er gjort bra, og
3. Klager: Kommentarer som uttrykker misnøye eller som opplyser om noe som er feil og som må rettes på.

EKSEMPEL: Systemer for registrering av klager og synspunkter ved Foretaksregisterets kontor (Sverige)

Kontoret registrerer nye foretak og foreninger og endringer i foretak og foreninger, mottar årsregnskaper, registrerer bedriftenes pantelån, tar avgjørelser vedrørende konkurser og gjør informasjonen i registrene offentlig tilgjengelig.

I 2004 begynte kontoret å ta i bruk et system for tilbakemeldinger. Vi tar imot synspunkter fra brukerne per telefon, e-post, brev og telefaks, samt via vår nettside, og registrerer så disse i vårt tilbakemeldingssystem. På nettsiden har vi en link - "La oss få vite din mening om oss" - der våre brukere kan gi uttrykk for sine oppfatninger. Brukerne kan, dersom de ønsker det, og uavhengig av hvordan de sender sine synspunkter til oss, få et svar innen 10 dager.

I samsvar med vår politikk på dette området legger vi vekt på å ta hensyn til våre brukeres synspunkter på våre tjenester og måten vi utøver offentlig myndighet på. Vi svarer raskt på synspunkter og klager. Brukernes synspunkter og forslag hjelper oss til å forbedre servicen. Derfor oppfordrer vi brukerne til å si hva de mener.

Årsakene til at folk er utilfreds eller føler behov for å gi uttrykk for sine oppfatninger, varierer fra person til person. Det er brukernes erfaring som bestemmer dette. Synspunktene/klagene kan f.eks. gjelde følgende:

- Ventetiden – hvor lenge må jeg vente før de behandler saken min?
- Tilgjengelighet – tilgjengelighet, telefonåpningstider
- Registrering – rutiner, utvikling
- Elektroniske tjenester – innhold, teknikk
- Nettsiden vår: bolagsverket.se – innhold, brukervennlighet
- Produkter – endringer, utvikling
- Skjemaer – innhold, brukervennlighet
- Mottakelse – negativ eller positiv
- Informasjon – muntlig eller skriftlig
- Operasjoner og arbeidsrutiner – organisering, kompetanse

Som eksempel på forbedringer vi har gjennomført på grunnlag av synspunkter og forslag fra våre brukere, kan vi nevne våre søknadsskjemaer og vårt informasjonsmateriell. Takket være våre brukere har vi også vært i stand til å forbedre våre nett-tjenester.

Et system som også tar imot og registrerer ros, kan være svært verdifullt. Det er viktig at man også ser på det som fungerer og hvorfor det fungerer og ikke bare er opptatt av det som ikke virker. Komplimenter og anerkjennelse for godt arbeid vil ganske sikkert også ha positiv innflytelse på personalets moral og yteevne. Det er derfor viktig å tenke gjennom hvordan slike kommentarer kan formidles tilbake til personalet. Riktig registrering og klassifisering gjør det mulig å analysere klager og andre typer kommentarer. Man vil kunne se utviklingstrekk og mønstre. Når slike systemer er på plass, vil organisasjonen kunne dra nytte av både negativ og positiv informasjon om ulike erfaringer brukerne har med tjenesten. Dette vil kunne gi verdifull innsikt og ha konsekvenser for planleggingen av tjenestene.

Det er viktig at de som bruker tjenestene har mulighet til å sende tilbakemeldinger og at det finnes slike kanaler også for de som snakker andre språk, mennesker med funksjonshemninger og medlemmer av grupper som lett blir holdt utenfor.

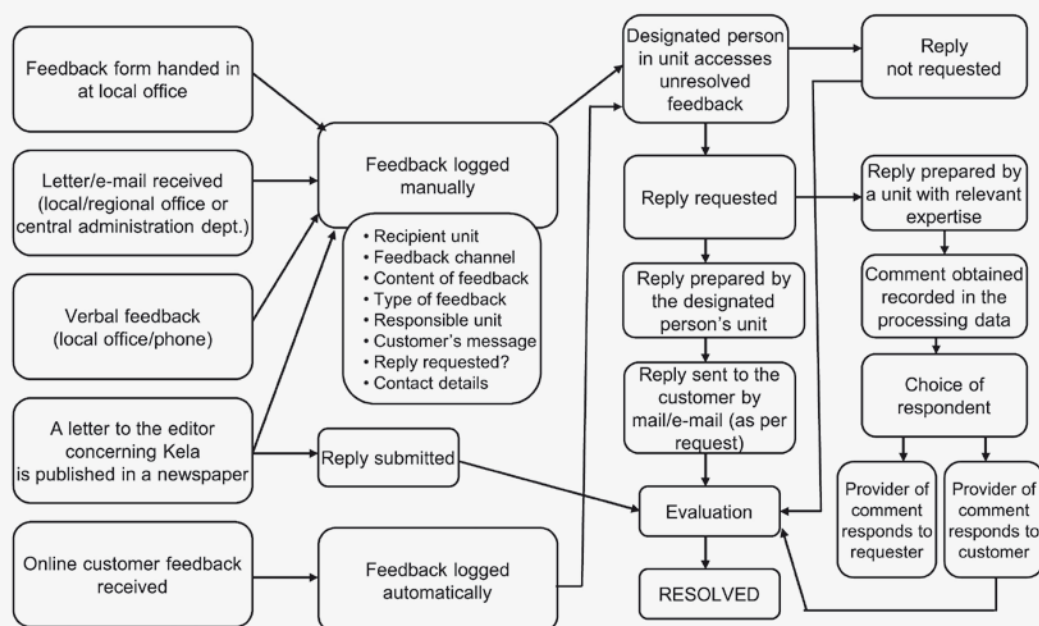
4.5.12. Åpent rom/kafé-modellen

Open Space eller kafémodellen er en egen og engasjerende måte å holde store gruppemøter på om komplekse og viktige spørsmål som man regner med at det fins forskjellige meninger om. Kafémodellen kan brukes på endagsseminarer, på lengre konferanser eller på vanlige møter. Ethvert spørsmål som opptar noen i forsamlingen vil i prinsippet være på dagsorden. En serie av møter kan holdes parallelt om spørsmål som deltakerne ønsker å drøfte. Deltakerne avgjør selv hvilke møter de vil være med på, og de kan også være vertskap for sine egne møter og invitere andre til å delta på disse. Møtedeltakerne utarbeider en liste over tiltak som ønskes vurdert, som det så lages en rapport om i et samlet dokument fra arrangementet.

Selv om arrangementet krever tilrettelegging, er det ikke snakk om å strukturere og styre det som skjer. Dette kan være ganske utfordrende for en del organisasjoner. Så snart de innledende prinsippene er skissert opp og de praktiske forberedelsene er gjort, styrer arrangementet seg i stor grad selv.

EKSEMPEL: System for direkte tilbakemeldinger fra brukerne av trygdekontoret (Finland)

Trygdeetaten har fem regionale kontorer fordelt over hele landet, 45 trygdedistrikter, 119 kontorer som dekker alle tjenester, og et stort antall filialer og underavdelinger. For å få tilbakemeldinger fra brukerne, ble det utviklet et internt system og et rapporteringsverktøy, som gjorde det mulig å registrere direkte alle tilbakemeldinger fra brukerne. Det er mulig å registrere forskjellige former for tilbakemeldinger: skriftlige beskjeder på et tilbakemeldingsskjema, tilbakemeldinger sendt via posten eller per e-post, muntlige tilbakemeldinger, brev til redaktøren eller tilbakemeldinger som er sendt via det elektroniske tilbakemeldingsskjemaet på vår Internett-side. Hver organisasjonsenhet har en kontaktperson, som er ansvarlig for registrering av innholdet i og tilsyn med behandlingen av tilbakemeldinger, og for å påse at tilbakemeldinger og henvendelser blir besvart. Vedkommende skal på regelmessig basis sette opp en oversikt over mottatte tilbakemeldinger med opplysninger om antall, innhold, gjennomførbarhet, hvilken type tilbakemeldinger det er snakk om, og hvilke tilbakemeldingskanaler som er brukt, og informere sine medarbeidere om den løpende utviklingen. Tilbakemeldingene brukes på forskjellige nivåer. Tilbakemeldinger fra brukerne rapporteres som en del av vårt resultatbaserte ledelsessystem. Hvert år blir det gjennomført en analyse av alle tilbakemeldinger som er kommet inn. Denne viser ulike statistiske fordelinger og oppsummerer innholdet i tilbakemeldingene. De enkelte organisasjonsenhetene kan, for å øke ytelsen, lage egne sammendrag og analyser av tilbakemeldingene som blir registrert i systemet. Rapporter og statistikk kan hentes ut ved hjelp av rapport- og registerfunksjonene. På denne måten gjør systemet det mulig å dra nytte av tilbakemeldingene på alle nivåer av organisasjonen.



Kafémodellen er basert på fire prinsipper.

- De som kommer er de rette menneskene - de som vil bruke av sin tid til å arbeide med en idé er folk med energi og engasjement. Fokuset er på de som er der, og ikke på de som ikke er der.
- Det som skjer er det eneste som kunne ha skjedd - det gjelder å slippe kontrollen, være åpen for overraskelser og åpne seg for reell læring ved å tilegne seg kunnskap fra de øvrige som er til stede.
- Det riktige tidspunktet er når det starter - ikke vent til den eller den kommer, begynn med de som er interessert i diskusjonen.
- Avslutt når temaene føles uttømte - dersom oppgaven tar mindre tid enn antatt eller går over på noe annet. Eller - dersom diskusjonen er veldig engasjerende fortsett til emnet er ferdig debattert.

Kafémodellen har også en lov, "tobeinsloven", som går ut på at hvis du føler at du verken lærer noe av en diskusjon eller bidrar til den, skal du reise deg og gå bort til en annen gruppe og være med i diskusjonen der. Dette gjør du uten å vente til gruppen har avsluttet diskusjonen, slik at din nyervervede innsikt og dine kreative tanker kan komme til nytte et annet sted. Kafémodellen er en av flere prosesser som involverer store grupper, og noen av dem kan være mer anvendelige enn andre.

4.5.13. Etnografi

Etnografi er betegnelsen på en vitenskapelig metode som brukes for å forstå menneskelig atferd og kultur. I privat sektor er dette en allment akseptert forskningsteknikk som benyttes for å forstå brukerne bedre. Følgende eksempel viser hvordan etnografi ble brukt av en offentlig etat for å få dypere brukerinnsikt:

EKSEMPEL: Etnografisk arbeid i HMRC (UK)⁵

HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs - den britiske skatte- og avgiftsetaten) gjorde et lite stykke etnografisk arbeid sammen med Royal Mail (det britiske postvesenet) og Henley Headlight, for å forstå hvilke veier posten tok hjemme hos folk, og hvordan post fra HMRC ble behandlet når den kom sammen med annen post. Henley Headlight fant at brukerne ofte hadde etablerte "post-systemer", der posten hadde en tendens til å bli liggende på en mellomlagringsplass en tid, før den ble tatt hånd om via et system med "sortér", "ordne opp i" og "kast". Sorteringsprosessen gikk ofte raskt for seg, med konvoluttene som første ledetråd når det gjaldt prioritering. Offentlig post hadde en tendens til å stikke seg ut, ofte på grunn av de brune konvoluttene.

Undersøkelsen viste også at selvangivelser og foreldrefradragsanvisninger behandles på forskjellig vis. Foreldrefradragsanvisningene ble oppbevart godt synlig på kjøkkenet eller i stuen. Selvangivelsen derimot ble lagt vekk og glemt til et mye senere tidspunkt. Årsakene til dette ble bl.a. oppgitt å være at man ikke hadde nok informasjon til å fylle ut selvangivelsen på det tidspunktet de mottok den, at man visste at det ennå var lenge før fristen gikk ut, og at man utsatte det fordi det var en ubehagelig jobb.

Selv om dette bare var en liten undersøkelse, ga den HMRCs produkt- og prosessgrupper viktig innsikt, særlig når det gjaldt selvangivelsen. De forstod hvorfor det at de sendte selvangivelsen ut lenge før utløpet av innsendingsfristen, kunne føre til at brukerne utsatte jobben til siste minutt. Tidspunktet for utsending av selvangivelsespapirene blir nå vurdert endret, slik at det blir kortere tid fra brukeren mottar papirene til HMRC vil ha dem tilbake ferdig utfylt.

4.5.14. Segmentering

Segmentering i offentlig sektor er en noe spesiell og omstridt tilnærming, men dette kapitlet ville være ufullstendig uten noen ord om emnet. Segmentering er et kraftig,

⁵ Eksemplet er omtalt i: UK Primer on Customer Insight (Cabinet Office, 2006: 14)

men kanskje ofte misforstått, verktøy. Det kan imidlertid hjelpe ledere og ansatte i en organisasjon til å visualisere sine brukere og identifisere kundegrupper som har felles behov.

Programmet Engage⁶ utviklet av Government Communications Network definerer kundesegmentering som:
“Inndeling av en kundekrets i homogene og tilgjengelige grupper på grunnlag av felles behov og egenskaper, som:

- Hvem er de? (sosio-demografi)
- Hva gjør de? (deres atferd)
- Hvordan tenker og føler de? (deres holdninger og behov)”.

Segmentering kan brukes som et strategisk eller som et operasjonelt verktøy. Hvordan du definerer segmentering, avhenger av hva du ønsker å oppnå med den. Dersom segmentering brukes riktig, kan dette gi organisasjonen et felles rammeverk og et felles språk som man kan anvende når man snakker om brukerne i forbindelse med strategier og planer.

EKSEMPEL: Segmentering av forskjellige brukergrupper i Vegvesenet (Sverige)

Fra og med år 2000 har det svenske vegvesenet systematisk innhentet informasjon om hvilke behov de som bruker det svenske transportsystemet har - både privatpersoner og næringslivet - og analysert disse behovene.

For å kunne håndtere dette arbeidet bedre (hovedsakelig for internt bruk i organisasjonen), har de besluttet å dele brukerne våre inn i to grupper: privatpersoner og næringslivet. Gruppene er også delt inn i undergrupper:

Privatpersoner (innbyggere)

- Barn 0-17 år
- Ungdom 18-24 år
- Yrkesaktive
- Pensjonister

- Funksjonshemmede

Næringslivet

- Kjøpere av transporttjenester

- Råvare- og prosessindustrien (råvareindustri, prosessindustri, tung fabrikkindustri, byggenæringen)
- Forbruker- og næringsmiddelindustrien (lett fabrikkindustri, næringsmiddelindustri, forretninger)
- Private tjenester
- Offentlige tjenester

Transportselgere/transportoperatører

- Godstransport-operatører
- Kollektivtrafikk-operatører

Ved å tenke gjennom hvordan hvert segment kan betjenes på best mulig måte, kan organisasjonen begynne å utvikle en brukerbasert tilnærming til strategi, istedenfor en tjeneste- eller produktbasert tilnærming. En slik tilnærming kan gi utbytte, ikke bare i form av mer tilfredse og engasjerte brukere, men også i form av større effektivitet.

Følgende sjekkliste kan være til hjelp:

- Ansvar: Planlegg hvordan segmenteringen skal anvendes - av hvem og til hvilket formål - på forhånd, slik at den er relevant
- Opplegg: Bruk først eksisterende kunnskap og datatilfang for å utarbeide et spørreskjema for segmentering
- Eierskap: La avdelingen og de berørte parter ha eierskapet til segmenteringen
- Bruk: Presenter segmentene på en måte som appellerer til fantasien og til kreativitet

Det segmenteringsutkastet som utvikles må kunne brukes som handlingsgrunnlag. Dette betyr at segmentene må være målbare, identifiserbare og definerbare. Videre må de kunne nås via leverings-, media- og kommunikasjonskanaler og være store nok til at de er verd å satse på som egne målgrupper.

6 <http://engage.comms.gov.uk/>

Opplegget bør også ta hensyn til at brukernes behov, preferanser og holdninger endrer seg, noe som betyr at segmentinndelingen ikke bør være statisk over lengre tid, men oppdateres i takt med utviklingen.

Forvaltningen skal tjene hele samfunnet. Den kan derfor ikke ha et eget tilbud for hver enkelt av oss. Men det bør heller ikke være slik at vi bare har én helt ensartet tjeneste å tilby. Segmentering tilbyr en kostnadseffektiv løsning og kan bidra til å forstå hvordan ressursene kan fordeles på best mulig måte. I siste instans vil likevel suksessen til ethvert segmenteringsprosjekt avhenge av de berørte parter evne til å beskrive brukernes behov så levende som mulig. Et segmenteringsprosjekt bør derfor ikke være for komplekst.

4.6. Bruk av allerede eksisterende informasjon

Denne veilederen viser i hovedsak hvordan vi kan hente inn ny informasjon om brukernes forventninger til og opplevelse av kvaliteten på tjenestene. Men det er like viktig å utnytte fullt ut informasjon man allerede har tilgjengelig. Dette innebærer informasjon som er innhentet for administrative og driftsmessige formål og informasjon som er samlet inn i forbindelse med tidligere forsknings- og konsulteringsprosjekter. Man bør også gjøre bruk av allerede eksisterende brukergrupper når dette er hensiktsmessig. Det er dyrt og tidkrevende å innhente ny informasjon, og det er kanskje ikke alltid nødvendig.

Det kan f.eks. være mulig å benytte data som er innsamlet i andre sammenhenger, til å produsere ny informasjon om bruken av tjenestene. Men det er viktig å være oppmerksom på personvernaspektet. Dette betyr at du må vite hvor dataene er hentet fra, og sikre at ny bruk av dem ikke er i strid med forsikringer som er gitt om bruken av dem.

Man er også gjerne bekymret for at informasjonen snart kan være for gammel, eller

at den ikke er direkte relevant for det forsknings- eller konsulteringsformålet den skal brukes til, men det er et faktum at opplysninger som er samlet inn for kontrollformål ikke alltid er analysert så grundig som de burde ha vært.

Finn ut hva som allerede er tilgjengelig av informasjon

Når man vurderer å iverksette forsknings- og konsulteringstiltak, er det viktig først å ha klart for seg hva som allerede foreligger av informasjon, før man planlegger nye prosedyrer for innhenting av data. Det er viktig med en planlagt strategisk tilnærming til forskning og konsultering. En slik strategi vil innebære at man går gjennom det som allerede finnes av informasjon og hvordan denne brukes, for så å kartlegge hvor det foreligger hull i kunnskapen som ny forskning eventuelt må fylle. Små endringer i måten eksisterende datasystemer fungerer på, kan godt gi mer anvendelige data som kan benyttes til å forbedre servicen.

Mål det som er viktig å måle

Det er vanlig at man måler de aspekter ved arbeidsprosessene som lettest lar seg måle, vanligvis slike ting som kan telles. Det er en tendens til at de målinger man foretar definerer hva som er meningsfullt, istedenfor at det videre formålet med arbeidet bestemmer hvilke målinger som skal foretas. Systemer for måling av ytelse har en tendens til å fokusere på produksjon. Mange undersøkelser gir lite anvendelig informasjon om flaskehalser og atferd som virker inn på servicekvaliteten, som for eksempel engasjement, læring, lagarbeid, kvalitet og nytenking.

Bruk eksisterende informasjon om service-standarder

Det fins en rekke prestasjonsfremmende verktøy som kan hjelpe organisasjoner med å utvikle formålstjenlige tiltak. De fleste organisasjoner gir informasjon om hvordan resultatet er i forhold til sentrale målsettinger i sine årsrapporter, men det er få som gjør noe ut over dette.

Kvalitative aspekter ved arbeidet defineres og anvendes best gjennom en samarbeidsprosess som involverer både personalet og tjenestebrukerne, der de kartlegger hva som er viktig å finne ut av, og hvilke tiltak som er avgjørende for et vellykket utfall. Informasjonssystemer som er utviklet på denne måten vil med større sannsynlighet kunne produsere verdifull tilbakemelding, som gir viktig informasjon i sanntid, er mer åpen for nye og overraskende opplysninger, og kan tilpasse seg nye realiteter.

Dersom det er relevant informasjon tilgjengelig om ytelse i forhold til målsettinger, vil det sannsynligvis være mulig å bruke denne informasjonen bevisst i konsulteringsarbeidet på en mer proaktiv måte, for å få spørsmål og utfordringer fra tjenestebrukerne.

I neste kapittel vil vi utvikle videre dette aspektet med å formidle resultatene av arbeidet med å involvere innbyggerne/brukerne, og utdype hvordan denne informasjonen kan brukes til å forbedre tjenestene.

En helhetlig tilnærming, som integrerer ulike kilder til kunnskap om ytelse i forhold til en målsetting, og som formidler resultatet gjennom en kvalitetsbetegnelse, finner vi i the UK Customer Service Excellence initiativ.

EKSEMPEL: Initiativet for fremragende brukerservice (UK)

I 2008 ble Initiativet for fremragende brukerservice (Customer Service Excellence) lansert i Storbritannia. Myndighetene vil ha offentlige tjenester som er formåls effektive, kostnadseffektive, av fremragende kvalitet, rettferdige og positive for alle, og med innbyggerne overalt og hele tiden i sentrum for offentlig tjenesteyting. Med dette som utgangspunkt ble Initiativet for fremragende brukerservice utviklet, for å gi offentlige etater et praktisk verktøy for gjennomføring av brukerfokuset endring i sine organisasjoner.

Grunnlaget for dette verktøyet er en bruker-servicestandard (*Customer Service Excellence standard*) som innebærer en grundig testing på de områder som ifølge forskningen er viktige for brukerne. For at en organisasjon skal kunne smykke seg med betegnelsen *Customer Service Excellence* (fremragende brukerservice), må den vurderes opp mot kriteriene for standarden av en av de godkjente sertifiseringsinstansene, med et vellykket resultat. De fem kriteriene for fremragende brukerservice er:

1. Brukerinnsikt

Det at du vet hvem brukerne dine er og konsulterer dem på en meningsfylt måte, og at du måler på en effektiv måte hvordan servicen oppfattes, er et viktig element i denne tilnærmingen. Det dreier seg ikke bare om å kunne hente inn informasjon, men også om evnen til å bruke denne informasjonen.

2. Organisasjonskultur

Det er utfordrende for en organisasjon å bygge opp og utvikle en virkelig brukerfokuset kultur. For at en slik kultur skal kunne dyrkes fram og slå rot, må hele organisasjonen være engasjert, fra den strategiske lederen til førstelinjepersonalet.

3. Informasjon og tilgjengelighet

Brukerne setter pris på at det gis nøyaktig og fyllestgjørende informasjon, og at denne er tilgjengelig gjennom de kanaler som er mest aktuelle for dem. At du setter brukeren i sentrum, kan være et første viktig skritt mot å kommunisere effektivt med brukeren.

4. Leveransen av tjenesten

Hvordan du driver din virksomhet, hvordan denne oppfattes av dine brukere, og hvordan du håndterer eventuelle problemer som dukker opp, kan være avgjørende for om din organisasjon lykkes eller ikke. Brukernes oppfatning av dine tjenester er like viktig som det å nå opp på de viktigste indikatorene din organisasjon bruker for å måle ytelse. Det å lytte til brukerne og be dem komme med kommentarer, tilbakemeldinger og eventuelle klager, kan være en god metode for å gjøre små justeringer i måten organisasjonen drives på.

5. Tidsaspektet og kvaliteten på servicen

Rask betjening ved første kontakt og rettidig oppfølging av inngåtte avtaler er svært viktig for at dine brukere skal føle seg fornøyd.

Rask betjening kan imidlertid gå på bekostning av kvaliteten. Det er derfor viktig at den kombineres med service av høy kvalitet, for at resultatet skal bli best mulig for brukerne.

Kriteriene i detalj, og elementene de består av, er å finne i standarden Customer Service Excellence, som kan lastes ned fra nettsiden www.cse.cabinetoffice.gov.uk. På denne nettsiden kan du også finne mye annen viktig informasjon om standarden, og om god praksis, samt veiledning når det gjelder verktøy og teknikker.

Customer Service Excellence er utviklet for å virke på tre forskjellige nivåer:

- **Som drivkraft for kontinuerlig forbedring.** Ved at virksomhetene får muligheten til selv å vurdere sin kapasitet når det gjelder brukerfokusert tjenesteyting, ved hjelp av selvvurderingsverktøyet på Internett, og finne fram til områder der det er behov for forbedring, og metoder for å gjennomføre forbedringene.
- **Som et verktøy for å utvikle faglige ferdigheter.** Ved at enkeltpersoner og grupper innen virksomheten får muligheten til å utforske og tilegne seg nye ferdigheter på området brukerfokus og brukerengasjement, og på den måten bli i stand til å levere bedre tjenester.
- **Som en uavhengig vurdering av oppnådde resultater.** Ved at virksomhetene får muligheten til å søke den formelle anerkjennelsen som ligger i the Customer Service Excellence standard, vise sin kompetanse, finne områder med forbedringspotensiale og feire sin suksess.

Kapittel 5

Brukerretting og forbedring

Innledning: Hvordan kan brukerretting og brukerundersøkelser anvendes for å lage bedre tjenester?

Å skaffe seg kunnskap om brukernes behov og forventninger, og imøtekomme disse, gir både mer tilfredse brukere, og mer effektive offentlige tjenester. Det bidrar til å gi de viktigste sidene ved tjenestene større oppmerksomhet og brukernes forventninger får dermed større betydning.

For å belyse hvordan brukerretting kan anvendes for å forbedre servicen, vil vi her se på forskjellige tilnærminger. For det første er det viktig å plassere brukerrettingen i et videre perspektiv der en legger vekt på brukerorientert tjenesteyting. Kunnskap om forventninger og behov kan benyttes til direkte forbedringer av tjenestene og servicen.

Men disse forbedringene kan også være en del av den generelle utviklingen og fornyingen av virksomhetene. Vi snakker her om innføring av helhetlige metoder for kvalitetsledelse, for å kunne evaluere og utvikle virksomhetens funksjoner. Til dette formål kan f.eks. CAF (Common Assessment Framework) være et nyttig verktøy.

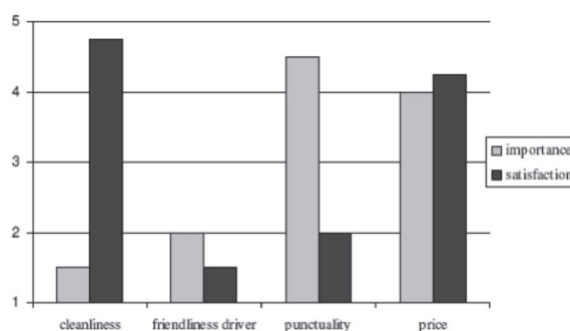
I dette kapitlet behandles først forbedringer av tjenestene og servicen, deretter drøftes virksomhetsmessige forbedringer. Hvordan

man kan formidle det som blir utfallet etter å ha konsultert innbyggerne/brukerne, avslutter kapitlet.

5.1. Forbedring av tjenestene og servicen

Å tolke kunde- og brukerinformasjon innebærer å se på hvilken betydning ulike sider ved tjenesten har for brukeren. Dersom en bruker er misfornøyd med noe som han eller hun ser på som svært betydningsfullt, har man et problem. Er derimot en bruker misfornøyd med et element som han eller hun anser som lite betydningsfullt, er ikke dette noe stort problem for virksomheten.

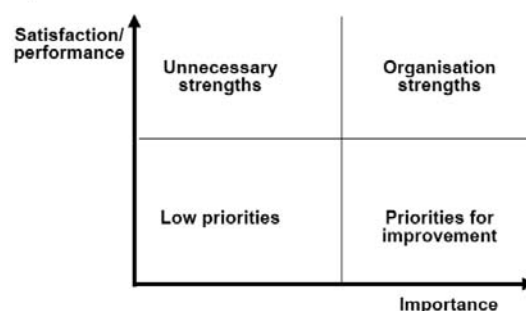
Vi belyser dette med et tenkt eksempel. Figuren viser brukernes oppfatninger av offentlige transportmidler. Ulike sider blir her vurdert på en skala fra 1 til 5. Figuren viser at brukerne ser på punktlighet og billettprisen som svært viktig, mens rene busser og vennlige sjåfører anses som mye mindre



viktig. Tilfredsheten med hvert av disse elementene er ganske forskjellig. Brukerne er svært tilfreds med billettprisene, som er et aspekt de vurderer som svært viktig. De er også fornøyd med rensligheten på bussene, men dette anser de i liten grad som viktig. De er imidlertid ikke særlig tilfreds med punktligheten til bussene, eller med vennligheten til sjåførene. Brukerne ser på punktlighet som svært viktig, men vennlighet hos sjåførene anser brukerne som mindre viktig. Dersom man kombinerer viktighet med tilfredshet, viser dette tydelig hvilke forbedringer busselskapet bør prioritere for å øke kvaliteten.¹ De ulike brukergruppene kan ha forskjellig syn på hvilke aspekter som er viktige. Tolkningen av tilfredshetstallene bør derfor ta hensyn til disse forskjellene og skjelne mellom de ulike gruppene.

En sammenstilling av data for tilfredshet med den betydning de ulike kvalitetselementer og tjenester tillegges av brukerne, gjør det mulig for virksomheten å prioritere mellom forskjellige kvalitetsforbedringstiltak. Elementer eller tjenester som er viktige for brukerne, og som brukerne ikke er tilfreds med, bør gis høyeste prioritet. Elementer som innbyggerne ikke ser på som særlig viktige, og som de i tillegg er tilfreds med, kan man for en tid ofre mindre oppmerksomhet dersom ressursene er knappe. Det er imidlertid viktig å finne ut om alle brukergrupper tenker på samme måte eller om det er betydningsfull uenighet. Tabellen viser de forskjellige kombinasjonene og de tilsvarende prioriteringene for en virksomhet, med de kritiske faktorer i nederste høyre hjørne. Denne tilnærmingen kalles kvadrantmodellen eller matrise-modellen, og er grunnlaget for den type diagram som blir brukt seinere i denne framstillingen. Faktorene er delt inn i fire typer, og de som faller innenfor kvadranten "Priorities for improvement" er de faktorene tiltakene bør konsentreres om.

Satisfaction/performance versus importance



SERVQUAL-modellen som er omtalt i kapittel 2 tar hensyn til dette betydningsaspektet. En lignende modell som vi kan nevne her, er CMT-modellen (the Common Measurements Tool)², som er utviklet i Canada, og som kombinerer elementer fra flere modeller.

Den grunnleggende gapanalyse-modellen som brukes i SERVQUAL har noen kjerneelementer. Vi nevnte tidligere 1) en vurdering av hva som bør kjennetegne en ideell eller veldig god tjeneste, 2) en vurdering av hvordan de enkelte tjenesteleverandører presterer i forhold til dette, men også 3) en vurdering av hvor viktig de enkelte sentrale dimensjonene er for tilfredsheten med en tjeneste totalt sett.

CMT er et resultat av en omfattende studie som ble gjennomført av forskere ved *the Canadian Centre for Management Development* og andre. Målsettingen var å undersøke en rekke metoder for å standardisere målingen av brukernes tilfredshet med offentlige tjenester. Modellen som ble utviklet er et praktisk eksempel på hvordan elementer fra ulike tilnærmingsmåter kan kombineres, for å forbedre forståelsen av brukertilfredshet og bidra til å avdekke hva som bør forbedres. I vedleggene inngår et modell-spørreskjema.

1 Eksempel omtalt i Van de Walle, S. (2007) "Measuring customer satisfaction in the public sector: a short introductory guide, s. 46-47

2 For mer informasjon om CMT, se http://www.ccmd-cg.gc.ca/pdfs/tool_e.pdf
Se også den norske "Innbyggerundersøkelsen", Difi 2009

Det omfatter fem hovedområder, som måler:

- forventninger til et antall servicefaktorer,
- oppfatninger av servicen når det gjelder disse faktorene,
- hvilken betydning som tillegges hvert av et antall service-elementer,
- graden av tilfredshet med disse elementene,
- respondentenes egne prioriteringer med hensyn til forbedringer.

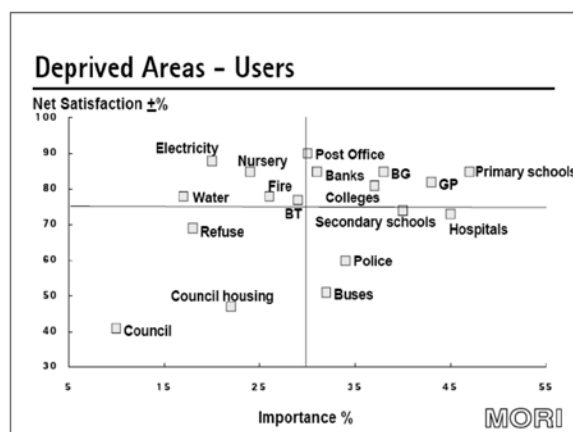
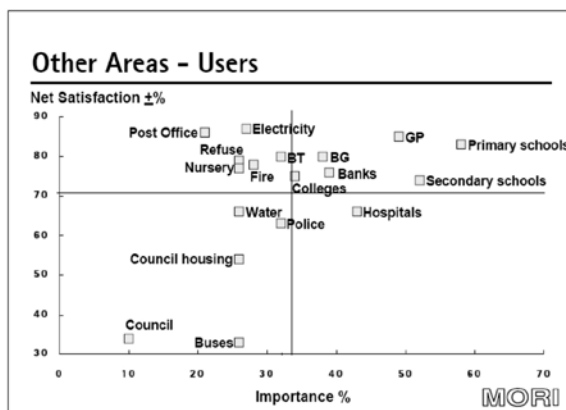
Modellen består derfor av tre forskjellige deler. Målingene av forventninger til og erfaringer med tjenestene har en tendens til å fokusere på et relativt lite antall svært spesifikke faktorer, som f.eks. hvor lenge brukerne må vente før de blir betjent. Dette gjør det mulig å foreta en gapanalyse ved at man sammenligner forventet servicekvalitet med *opplevd* servicekvalitet.

Den andre delen består i at man spør hvor tilfreds respondentene er med en mer omfattende liste av elementer, fulgt av spørsmål om hvor viktig hvert av disse aspektene er for dem. Dette gjør det mulig å sammenstille *tilfredshet* og *betydning*. På den måten får en fram de kvadrantene som er omtalt ovenfor. I anvendelser av modellen omfatter analysen også modellering av skjult betydning som skissert ovenfor, og sammenligning med oppgitt betydning. Dette viser f.eks. at oppfølging er en faktor som bør prioriteres, både når vi sammenstiller uttrykt betydning med tilfredshet, og når vi modellerer betydning mot tilfredshet, imidlertid blir byråkratnivået bare tydelig når vi ser på modellert betydning. I tillegg blir respondentene bedt om å gi direkte uttrykk for hvilke forbedringer de vil prioritere. Dette gjør det også mulig å foreta nyttige sammenligninger med faktorer som er identifisert av kvadrantmodellene.

Et eksempel på denne typen analyse er vist i diagrammene fra et prosjekt som bruker People's Panel-data for *the Social Exclusion Unit*. Dette tar for seg en rekke tjenester,

istedenfor å fokusere på relative prioriteringer innenfor en bestemt tjeneste. Tilnærmingsmåten er likevel lik.

Diagrammene framstiller grafisk hvilken betydning de 16 viktigste tjenestene tillegges av brukerne, mot et mål for deres tilfredshet med hver av dem. De gjennomsnittlige tallene for tilfredshet og betydning vises som linjer som deler diagrammene i fire kvadranter.



De to kvadrantene på venstre side inneholder de tjenestene som vurderes som de relativt minst viktige av disse tjenestene. Kvadranten øverst til høyre inneholder de tjenestene som vurderes som viktige, og som også brukerne er relativt tilfredse med. Det er her det er målet at tjenestene skal befinne seg, og det er her både postkontorer og, mer overraskende, bankene befinner seg i ressurssvake områder. Nederst til høyre finner vi tjenester som også er relativt viktige, men som brukerne er mindre tilfreds med - disse bør gis høy prioritet når det gjelder forbedringer. I dårligere stilte områder er f.eks.

sykehus, politi, busser og ungdomsskoler tjenester som bør prioriteres. Tjenestenes betydning varierer etter hvem/hvilken gruppe man spør.³

EKSEMPEL: Rådhuset i Warszawa. Konkurransen om å være beste innbyggerservice-kontor (Polen)

I 2002 trådte loven om organiseringen av byen Warszawa i kraft. Denne loven gjorde sammenslutningen av uavhengige samfunn til én by bestående av 18 enheter kalt distrikter. Reformen resulterte i at instanser som før opererte hver for seg, nå ble slått sammen. Dette medførte at det ble nødvendig å slå sammen forvaltningssystemene, herunder offentlige tjenester for innbyggerne, og det ble åpnet innbyggerservice-kontorer i distriktene. For å forbedre de direkte tjenestene overfor innbyggerne i Rådhuset i Warszawa, har Kontoret for innbyggeranliggender siden 2005 regelmessig arrangert en konkurranse om å være beste innbyggerservice-kontor. Formålet med konkurransen er å evaluere ytelsen og de oppnådde resultater ved kontorene med hensyn til forbedring av servicen, utveksling av erfaringer og utbredelse av god praksis. For å evaluere disse punktene, blir følgende metoder brukt:

- **spørreskjema** for deltakerne i konkurransen (kontorsjefene). Formålet med spørreskjemaet er å få en beskrivelse av praksis, initiativer og fornyelser som er innført/gjennomført ved de enkelte kontorene, og som resulterer i bedre servicekvalitet, rasjonalisering av den administrative prosessen og forebygging av situasjoner som kan føre til korrupsjon,
- **besøk ved innbyggerservice-kontorene** gjennomført av de ansatte ved Kontoret for innbyggeranliggender. Formålet med besøkene er å verifisere informasjonen kontorsjefene har gitt i spørreskjemaene,

- brukerinnsikt:

- mini-spørreskjema om brukertilfredshet, som fylles ut ved innbyggerservice-kontorene eller på rådhusets nettside,
- rundspørring av (intervju med) de innbyggerne som ordner sine saker på rådhuset, utført av et spesialisert meningsmålingsinstitutt i samarbeid med Senteret for konsultasjon og sosial dialog. Formålet med undersøkelsen er å registrere, ved hjelp av erfarne intervjuere, brukernes mening om de ansattes kompetanse, opptreden og vennlighet, og om kontorets infrastruktur.

5.2 Virksomhetsmessig forbedring

Bruk av informasjon fra brukerne/innbyggerne er naturligvis nyttig for å oppnå direkte forbedringer i tjenestene og servicen. Men disse aspektene er også en del av forbedringen av virksomheten i sin helhet, i alle dens aspekter. Denne virksomhetsmessige forbedringen eller utviklingen er uttrykt i ulike (kvalitets)ledelsesmodeller. I den sammenheng er et godt eksempel CAF-modellen (Common Assessment Framework), utviklet i et samarbeid på europeisk nivå innenfor IPSPG⁴. Modellen har som formål å forbedre den totale ytelsen til en virksomhet, og her fokuseres spesielt på de mange tilknytningspunktene til verktøyene og teknikkene som er presentert i kapittel 4. Modellen viser mulig omlegging i retning av brukerretting og medvirkning, der det tas hensyn til bruker/innbygger på mange forskjellige stadier i virksomhetsstyringen.

5.2.1 CAFs historikk og bakgrunn

Et betydelig arbeid har vært lagt ned innenfor Den europeiske unionen for å optimalisere samarbeidet med henblikk på en modernisering av offentlige tjenester. Det ble i 1998 tatt en beslutning om å etablere et felles europeisk kvalitetsrammeverk som kunne brukes av offentlig sektor som helhet som et verktøy for virksomhetsmessig egenvurdering (Engel, 2002). Diskusjonene viste at det som manglet på området kvalitetsledelse i offentlig sek-

3 Eksempel omtalt i The Prime Ministers' Office of Public Service Reform (2002), Public Service Reform, MORI report for the Cabinet Office Satisfaction with Public Services, s. 69

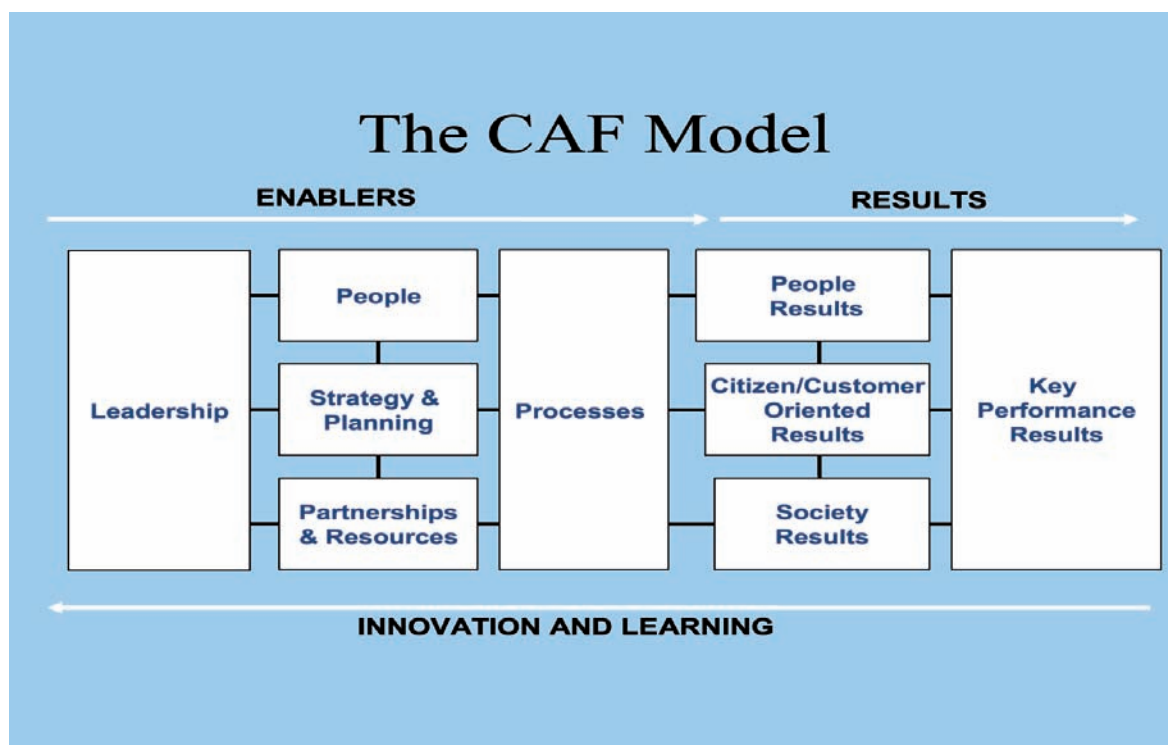
4 Difi har ansvaret for CAF i Norge. CAF finnes i norsk versjon. www.difi.no

tor, var et brukervennlig og fritt tilgjengelig verktøy for egenevaluering. Formålet med et slikt verktøy skulle være å hjelpe offentlig forvaltning i hele EU til å forstå og ta i bruk moderne ledelsesteknikker. Særlig relevant ble det antatt at dette var for de virksomheter i offentlig sektor som var interessert i å prøve ut bruken av et kvalitetsledelsessystem, eller som nettopp hadde startet på sin “journey to excellence”, eller for de som ønsket å sammenligne seg med lignende virksomheter i Europa (Staes, 2002).

The Common Assessment Framework (CAF) ble utviklet i fellesskap av en rekke sentrale eksperter og arbeidsgrupper. Det grunnleggende utkastet til CAF ble utviklet i 1998 og 1999. De første pilot-testene ble gjennomført i et antall virksomheter i offentlig sektor, og den “endelige” versjonen av CAF ble presentert under Den første kvalitetskonferansen for offentlig forvaltning i EU, i Lisboa i mai 2000. I 2006 ble den andre reviderte utgaven av CAF-modellen, og særlig poengsystemet, presentert på den fjerde kvalitetskonferansen i Finland.⁵ All informasjon om CAF er å finne på www.eipa.eu/caf.

5.2.2. Den teoretiske modellen

“Hovedformålet med CAF er å tilby et relativt enkelt, fritt tilgjengelig og brukervennlig rammeverk, som egner seg for egenevaluering for virksomheter i offentlig sektor over hele Europa, og som også gjør det mulig å dele de beste framgangsmåtene og standardene” (Engel, 2002: 35). CAF er en framstilling av alle aspekter som må være til stede i en godt ledet virksomhet for at den skal kunne oppnå tilfredsstillende resultater. Alle disse elementene kan uttrykkes i ni kriterier. Fem av disse er “virkemidler” (innsatsfaktorer) og fire er “resultater”. “Virkemiddel”-kriteriene omfatter det en virksomhet gjør. “Resultat”-kriteriene omfatter det en virksomhet oppnår og som kommer til uttrykk gjennom oppnådde resultater, men også gjennom målinger av brukernes og medarbeidernes tilfredshet. “Resultatene” skapes av “virkemidlene” og tilbagemelding fra “resultatene” bidrar til å forbedre “virkemidlene”. Kriteriene blir ytterligere operasjonalisert og gitt konkret form i underkriterier. På grunnlag av disse underkriteriene gjennomfører en gruppe innen virksomheten en egenevaluering.



⁵ www.4Qconference.org

CAF er utviklet for å brukes i alle deler av offentlig sektor og kan anvendes på offentlige virksomheter på nasjonalt, regionalt og kommunalt/fylkeskommunalt nivå. Verktøyet kan også brukes i mange forskjellige sammenhenger, f.eks. som en del av et systematisk reformprogram eller som grunnlag for å finne ut hvor man kan gjennomføre forbedringstiltak i offentlige virksomheter. I enkelte tilfeller, og særlig i veldig store virksomheter, kan man også gjennomføre en egevaluering i en del av virksomheten, f.eks. i en utvalgt seksjon eller avdeling.

CAF gir:

- en vurdering opp mot et sett kriterier som er blitt allment akseptert over hele Europa, basert på dokumentasjon,
- anledning til å identifisere forbedringer og fremragende resultater,
- hjelp til å finne en konsekvent kurs og bli enig om hva som må gjøres for å forbedre virksomheten,
- et bindeledd mellom målsettinger og strategier og prosesser for å nå disse målsettingene,
- et virkemiddel for å skape entusiasme blant de ansatte, ved å involvere dem i forbedringsprosessen,
- anledning til å fremme og utveksle god praksis mellom ulike områder av en virksomhet og med andre virksomheter,
- et virkemiddel for å integrere ulike kvalitetsinitiativ i den daglige driften,
- en måte å måle framskritt på over tid gjennom periodiske egevalueringer.

5.2.3. Hvordan CAF-modellen skal anvendes

CAF er et rammeverk for egevaluering, som en gruppe ansatte i en virksomhet (en egevalueringsgruppe som er utpekt til dette formål) kan bruke til å foreta en kritisk vurdering av sin virksomhet, veiledet av CAFs struktur, dvs. de 28 underkriteriene som de 9 generelle kriteriene er delt inn i6.

Resultatet er en oversikt over sterke sider, områder som bør forbedres og forslag til forbedringer. Disse kan så brukes til å lage en handlingsplan for å gå løs på de tingene som må forbedres.

Virkemidler

Kriterium 1. Ledelse

I kriteriet Lederskap skal du vurdere bevisene eller holdepunktene for hva virksomhetens ledelse gjør for å:

- 1.1 gi retning for virksomheten ved å utvikle og formulere formål, visjoner og mål samt verdier
- 1.2 utvikle og anvende systemer til å lede, målstyre og omstille virksomheten
- 1.3 motivere og støtte medarbeiderne og fungere som et forbilde
- 1.4 håndtere forholdet til politikere og andre interessenter for å sikre oppslutning og medansvar

Kriterium 2. Strategi og planlegging

I kriteriet Strategi og planlegging skal du vurdere holdepunktene eller bevisene for hva virksomheten gjør for å:

- 2.1 samle inn informasjon om interessentenes nåværende og fremtidige behov
- 2.2 utvikle og revidere strategi og handlingsplaner ut fra politiske og økonomiske rammer
- 2.3 gjennomføre strategi og handlingsplaner i hele organisasjonen
- 2.4 planlegge og gjennomføre modernisering og fornyelse

Kriterium 3. Medarbeidere

I kriteriet Medarbeidere skal du vurdere holdepunktene eller bevisene for hva virksomheten gjør for å:

- 3.1 forvalte, utvikle og bruke medarbeiderressursene på åpent vis i forhold til valgte strategier, mål og handlingsplaner
- 3.2 skaffe oversikt, utvikle og vedlikeholde medarbeidernes kompetanse og balansere medarbeidernes og virksomhetens interesser
- 3.3 involvere medarbeiderne gjennom dialog og medbestemmelse

Kriterium 4. Partnerskap og ressurser

I kriteriet Partnerskap og ressurser skal du vurdere bevisene eller holdepunktene for hva virksomheten gjør for å:

- 4.1 etablere og utvikle viktige partnerskapsforhold
- 4.2 etablere og utvikle partnerskap med brukere/borgere
- 4.3 forvalte økonomiske ressurser
- 4.4 forvalte informasjon og kunnskap
- 4.5 forvalte teknologi
- 4.6 forvalte bygninger, materiell og annet utstyr

Kriterium 5. Prosesser
I kriteriet Prosesser skal du vurdere bevisene eller holdepunktene for hva virksomheten gjør for å:

- 5.1 kartlegge, utforme, styre og løpende forbedre prosesser
- 5.2 utvikle og levere brukerorienterte ytelser og service
- 5.3 igangsette moderniserings- og nyskappingsprosesser

Resultater

Kriterium 6. Bruker- og borgerresultater
I kriteriet Bruker- og borgerresultater skal du vurdere hva virksomheten oppnår av::

- 6.1 resultater ut fra bruker-/borgertilfredshetsundersøkelser
- 6.2 resultater ut fra indikatorer på bruker-/borgertilfredshet

Kriterium 7. Medarbeiderresultater
I kriteriet Medarbeiderresultater skal du vurdere hva virksomheten oppnår av:

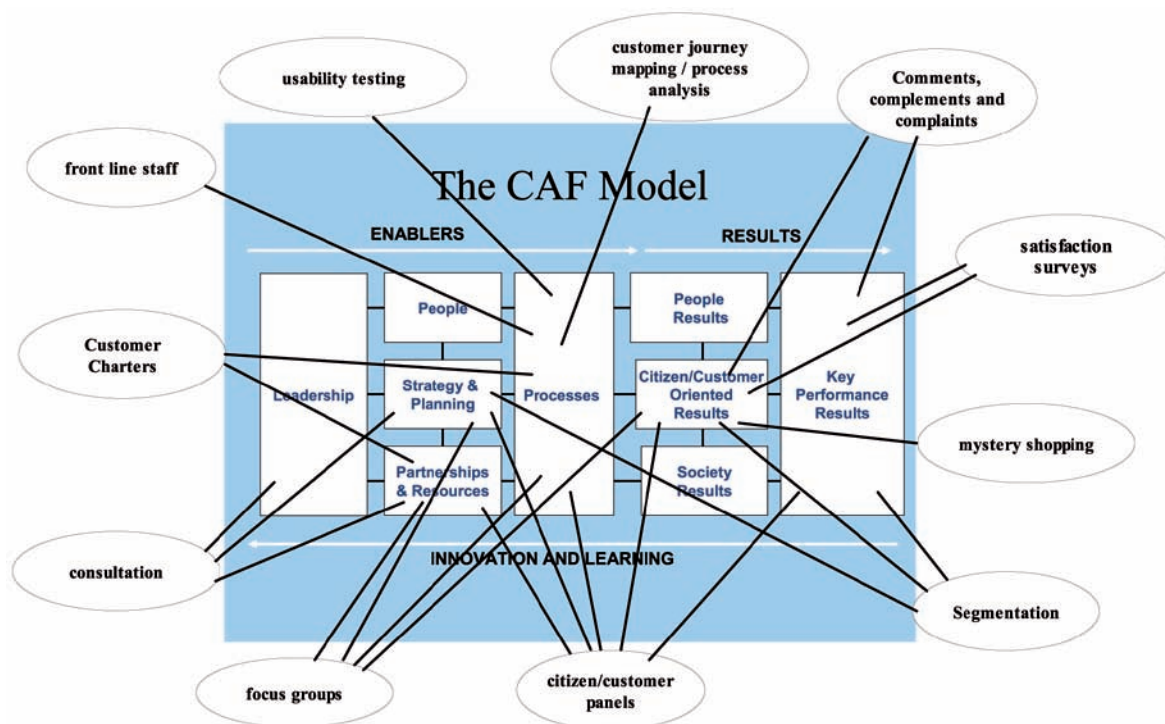
- 7.1 resultater ut fra målinger av medarbeidernes tilfredshet og motivasjon
- 7.2 resultater ut fra indikatorer på medarbeidernes tilfredshet og motivasjon

Kriterium 8. Samfunnsresultater
I kriteriet Samfunnsresultater skal du vurdere hva virksomheten oppnår av:

- 8.1 samfunnsresultater slik det oppfattes av interessentene
- 8.2 samfunnsmessige resultater ut fra virksomhetens egne indikatorer på dette

Kriterium 9. Nøkkelresultater
I kriteriet Nøkkelresultater vurderer du bevisene eller holdepunktene for virksomhetens:

- 9.1 eksterne resultater
- 9.2 interne resultater



Brukeren/innbyggeren har en svært fram-
 tredende plass i hele modellen og er nevnt
 i mange av underkriteriene. Det mest åpen-
 bare er naturligvis kjennetegn 6, der tema er
 brukerresultater. Men også blant “virkemid-
 lene” er det mange kriterier og underkrite-
 rier der innbyggeren/brukeren har innfly-
 telse. Vi nevner de viktigste. Underkriterium
 1.4 handler om hvordan lederne forvalter
 forholdet til politikere og andre interessenter,
 for å sikre delt ansvar. Fokuset her er på
 ledelsens rolle. Innbyggerne/brukerne er
 også involvert i strategi og planlegging. Un-
 derkriterium 2.1. dreier seg om å innhente
 informasjon om de berørte partenes aktuelle
 og framtidige behov. Disse behovene må
 det tas hensyn til i den konkrete planleggingen
 og strategien. I underkriterium 2.2. ser
 egevalueringssgruppen(e) på *om og hvor-
 dan* virksomheten tar hensyn til de berørte
 parters behov og de tilgjengelige ressurser,
 når den utvikler, gjennomgår og oppdaterer
 strategi og planlegging. Kriterium 4 setter
 spesielt fokus på samarbeidet med bru-
 keren/innbyggeren og de andre berørte
 partene, jf. underkriterium 4.1. - etablere
 og utvikle viktige partnerskapsforhold, og
 underkriterium 4.2. - etablere og utvikle part-
 nerskap med brukere/borgere. Alt dette må
 komme til uttrykk i virksomhetens kjerne-
 prosesser, jf. underkriterium 5.2. - utvikle og
 levere brukerorienterte ytelser og service,
 og underkriterium 5.3. - igangsette moderni-
 serings- og nyskappingsprosesser.

Verktøyene og teknikkene i kapittel 4 kan
 legges inn i ett eller flere av kriteriene i
 CAF-modellen. Etter samme logikk kan alle
 elementene av brukerrettingen, slik de er
 presentert i kapittel 3 i de fire ”med”-ene
 i ”medforvaltnings”modellen, integreres i
 CAF-modellen.

5.3 Formidling av resultater og tiltak – åpenhet

Resultatene av forsknings- og konsulterings-
 virksomheten bør rapporteres til tjenes-
 tebrukerne, personalet og andre berørte
 parter. Noen virksomheter ønsker også å

formidle dem til andre grupper, eller til pu-
 blikum i sin alminnelighet. Hvilken type tilbakemelding det er snakk
 om i hvert enkelt tilfelle, og hvordan den
 blir gitt, vil variere etter prosjektets natur og
 hvilken gruppe det er snakk om. De fleste
 resultatene vil sannsynligvis bli formidlet i
 en eller annen skriftlig form, men dette be-
 høver ikke å være en fullstendig forsknings-
 rapport. Her må det tas hensyn til hvem som
 skal ha informasjonen. Alle grupper vil sette
 pris på å få informasjon som er rettet spesielt
 mot dem. Noen grupper liker at man fatter
 seg i korthet, mens andre gjerne vil ha mer
 detaljert informasjon om grunnlaget for re-
 sultatene, fortolkningen og hvilke tiltak som
 prioriteres. En fullstendig teknisk rapport
 har trolig størst interesse for spesialister
 blant personalet, og for de som er interes-
 sert i å vurdere kvaliteten på forsknings- og
 konsulteringsprosessen som sådan.

Når mottakergruppen er tjenestebbrukerne
 selv, bør budskapene være korte og konsise:

- de bør informeres om hvilke tiltak som er
 foreslått,
- når forandringene vil bli gjennomført,
- hvorfor det blir gjort endringer, dvs. hva
 avgjørelsen er basert på,
- hvordan de kan komme med kommenta-
 rer til de foreslåtte endringene, og
- hvordan de kan skaffe seg mer detaljert
 informasjon dersom det er behov for det.

Mange virksomheter benytter informasjons-
 skriv eller innlegg i regulære nyhetsblad for
 å formidle tilbakemeldinger fra tjenestebu-
 kerne. For mer omfattende prosjekter kan
 det være hensiktsmessig å lage en spesial-
 utgave eller en egen rapport med fokus på
 tilbakemelding. Valg av medium vil avhenge
 av hvilken mottakergruppe det er som skal
 ha informasjonen.

Blant mulighetene som finnes for å kommu-
 nisere resultater fra forsknings- og konsulte-
 ringsaktiviteter, kan vi nevne:

- forskningsrapporter
- resultatrappporter eller kortfattede oppsummeringer av de viktigste resultatene
- kortvesjoner/sammendrag
- informasjonsskriv og innlegg i andre publikasjoner
- publisering på nettet
- video
- DVD/CD-rom
- oppslag/utstillinger
- presentasjoner for bestemte grupper, som f.eks. ansatte eller styremedlemmer
- publisering i tilknytning til andre begivenheter
- e-postvarsling med hyperlink til rapport på nettet
- pressemeldinger.

Konklusjon

Hovedutfordringen er ofte mer av kulturell art og ikke bare et spørsmål om ledelse. Den virkelige utfordringen er ikke evnen til å bruke målings- og vurderingsverktøy, men evnen til å omsette informasjon som er innhentet ved hjelp av disse metodene til handling. Dette innebærer at virksomheten både må ha fullmakt til og være villig til å følge opp denne informasjonen. Derfor må man, før man velger best mulig verktøy for måling av brukertilfredshet, vurdere nøye den logiske begrunnelsen for målingen og inkorporere denne i det helhetlige brukerrettingskonseptet.

Referanser

- Bachelet, D. (1995) "Measuring Satisfaction, or the Chain, the Tree and the Nest" in Brooks, R. (Ed.) (1995) *Customer Satisfaction Research*, Amsterdam, European Society for Opinion and Marketing Research.
- Bouckaert, G., Löffler, E. and Pollitt, C. (2006), *Scientific report on the 4th European Quality Conference*, Finland: Tampere
- Cabinet Office (2006), *Customer insight in public services: A "Primer"*, London, p. 20
- Bovaird, T. & Löffler, E. (eds.) (2003). *Public Management and governance*. London: Routledge. p. 255
- Caddy J. & M. Vintar, *Building Better Quality Administration for the public: Case studies from Central and Eastern Europe*. NISPACE, p. 236.
- Communities Scotland (2006), *How to gather views on service quality*, Scottish Executive, p. 148
- Dinsdale, G. and Marsden, D. (1999), *Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps*, for the Citizen centred network, CCMD, p. 43.
- Doherty, L. and Horne, T. (2002) *Managing public services*. Routledge, London, p. 559
- Elam, G. and Ritchie, J. (1997), *Exploring Customer Satisfaction*, Research Report No. 63, A report of research carried out by Social and Community Planning Research on behalf of the Department of Social Security, p. 81
- Engel, C. (2002). "Common Assessment Framework : The state of affairs", *Eipascopes*, (1), pp. 35-39.
- EIPA (2006). *CAF Works: Better results for the citizen by using CAF*. Maastricht: EIPA. p. 101
- EIPA (2006), *Common Assessment Framework: version 2006*, Maastricht, p.51
- EIPA (2007), *Report on customer insight questionnaire*, Prepared on behalf of the Portuguese Presidency for the IPSG meeting 15-16 November 2007, Lisbon , p. 39
- Ferlie, E., Ashburne, L., Fitzferald, L. and Pettigrew, A. (1996) *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press
- Flemish Government, 2007, *Guideline for the creation of a client satisfaction questionnaire*, p. 27
- Gaster, L. and Squires A. (2003) *Providing quality in the public sector*. Maidenhead: Open University Press, p. 292
- Hoffman K. & J. Bateson, (1997). *Essentials for service marketing*, The Dryden Press, Chicago
- Johnston, R. and Heineke, J. (1998), *Exploring the Relationship Between Perceptions*

- and Performance: Priorities for Action ,*The Services Industries Journal*, Vol 18, N° 1 (January), pp. 101-112.
- Johnston, R. (1995), *The determinants of service quality: satisfiers and dissatisfiers*, International Journal of Bank Marketing, Vol. 15 n. 4, pp.111-116.
- Kickert, W. (ed.) (1997) Public management and administrative reform in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar
- Kettl, D. (2000) The global public management revolution: a report on the transformation of governance, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Lane, J.(2000) *New public management*. London, Routledge, p. 242
- Löffler E. & M.Vintar (2004) , *The current quality agenda of East and West European public services*, in Löffler E. & M. Vintar (eds.), "Improving the quality of East and West European public services", Ashgate, pp. 3-19.
- Löffler, E.(2002) '*Defining and measuring quality in public administration. in: Caddy J. and M. Vintar (eds.) Building better quality administration for the public*, Slovakia, NIS-PACee, pp.15-37
- Loffler, E., Parrado, S., and Zmeskal, T., (2006), *Improving customer orientation through customer charters*, p.117
- The Prime Minsters' Office of Public Service Reform (2002), *Public Service Reform*, MORI report for the Cabinet Office Satisfaction with Public Services, p. 69
- Oakland, J. (1995) *Total Quality Management. The route to improving performance*, 2nd Edition, Butterworth Heinemann, Oxford, p. 463
- OECD (1993), *Public Management Developments*, Survey 1993, Paris, OECD, p. 196
- OECD (1995), *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*, OECD, Paris
- OECD (1997), *In search of results. Performance management practices*, Puma, Paris, p. 133
- OECD (2000), *Government of the Future*, Puma, Paris p. 236
- OECD (2001a), *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*, p. 265
- OECD (2001b) '*Engaging Citizens in Policy-making: information, consultation and public participation*'. PUMA Policy Brief, No.10, July 2001, p. 6
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L. (1985), "A conceptual model of service quality and its implication", *Journal of Marketing* , Vol. 49, Fall, pp. 41-50.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L. (1986), "SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring customer perceptions of service quality", *Report No. 86-108*, Marketing Science Institute, Cambridge, MA.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L. (1988), "SERVQUAL: a multi-item scale for measuring consumer perceptions of the service quality", *Journal of Retailing* , Vol. 64, No. 1, pp. 12- 40.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L. (1991), "Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale]", *Journal of Retailing* , Vol. 67, pp. 420-450.
- Peters, B.G. & D.J. Savoie (eds.) (2000), *Governance in the twenty-first century*. Montreal:CCMD & McGill-Queen's university press.
- Pollitt C. and G. Bouckaert (eds.) (1995). *Quality Improvement in European Public Services, Concepts, Cases and Commentary*. London: Sage.

- Pollitt C. and G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: An International Comparison*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Accounts Commission for Scotland (1999), *Can't Get No Satisfaction: Using a gap approach to measure service*, p.32
- Ross J., *Total Quality Management*, 1999, St; Lucie Press, Boca Raton,
- Schick, A. (2000) 'Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management' in: OECD, Government of the Future, pp. 123-148.
- Schmidt and Stricklan, (2000) *Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool*, Canadian Centre for Management Development November 2000
- Shand, D. (1999) 'Service quality in the public sector: the international experience', in: Clark C. and D. Corbett (Eds.) *Reforming the public sector*, Allen and Unwin, St Leonards, pp. 151-164
- Shand, D. & Arnberg, M. (1996). *Background paper*; in: OECD; Responsive Government. Service Quality Initiatives; Paris
- Staes, P. (2002) 'Het Common Assessment Framework CAF, een eerste product van een Europese aanpak van kwaliteit in overheidsdiensten'. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2, pp.4-15.
- Staes, P., & Thijs, N. (2005). Quality Management on the European Agenda. *Eipascope*, 2, pp.33-41.
- Thijs, N. & Staes, P. (2005). The Common Assessment Framework in European Public Administrations. a state of affairs after five years. *Eipascope*. 3; pp.41-49.
- Thijs, N. & Staes P. (2008) Applying the Common Assessment Framework in Europe. In: de Lancer Julnes, P., Berry, F. and Aristigueta, M. (Eds.) *International handbook of practice based performance management*, Sage, pp. 455-485
- van Dooren W., Thijs, N., & Bouckaert, G. (2004) Quality management and management of quality in the European public administrations. In E. Löffler & M. Vintar (Eds.). *Improving the quality of East and West European public services* (pp. 91-106). UK, Hampshire: Ashgate.
- Van de Walle, S. (2007) *"Measuring customer satisfaction in the public sector: a short introductory guide"*, 46-47
- Zeithaml V., Parasuraman A. & L. Berry, *Delivering quality service. Balancing customer perceptions and expectations*, The free press, New York, 1990, p. 175-18
- Zeithaml e.a., *Problems and strategies in service marketing*, In: Bateson J. (ed.), *Managing service marketing*, London, The Dryden Press, 1992
- "Guidelines for Citizen Charters" which has been carried out by the Netherlands in the context of IPSG.

Vedlegg 1: SERVQUAL

Modell for spørreskjema

Directions: Based on your experiences as a consumer of services, please think about the kind of company that would deliver an excellent quality of service. Think about the kind of company with which you would be pleased to do business. Please show the extent to which you think such a company would possess the feature described by each statement. If you feel a feature is not at all essential for excellent companies such as the one you have in mind, circle the number 1. If you feel a feature is absolutely essential for excellent companies, circle 7. If your feelings are less strong, circle one of the numbers in the middle. There are no right or wrong answers – all we are interested in is a number that truly reflects your feelings regarding companies that would deliver excellent quality of service.

		Strongly Disagree				Strongly Agree		
1	Excellent . . . companies will have modern-looking equipment	1	2	3	4	5	6	7
2	The physical facilities at excellent . . . companies will be visually appealing	1	2	3	4	5	6	7
3	Employees at excellent . . . companies will be neat-appearing	1	2	3	4	5	6	7
4	Materials associated with the service (such as pamphlets or statements) will be visually appealing in an excellent . . . company	1	2	3	4	5	6	7
5	When excellent . . . companies promise to do something by a certain time, they will do so.	1	2	3	4	5	6	7
6	When a customer has a problem, excellent . . . companies will show a sincere interest in solving it	1	2	3	4	5	6	7
7	Excellent . . . companies will perform the service right the first time	1	2	3	4	5	6	7
8	Excellent . . . companies will provide their services at the time they promise to do so.	1	2	3	4	5	6	7
9	Excellent . . . companies will insist on error-free records	1	2	3	4	5	6	7
10	Employees in excellent . . . companies will tell customers exactly when services will be performed	1	2	3	4	5	6	7

11	Employees in excellent . . . companies will give prompt service to customers	1	2	3	4	5	6	7
12	Employees in excellent . . .companies will always be willing to help customers	1	2	3	4	5	6	7
13	Employees in excellent . . .companies will never be too busy to respond to customer's requests	1	2	3	4	5	6	7
14	The behaviour of employees in excellent . . . companies will instil confidence in customers	1	2	3	4	5	6	7
15	Customers of excellent . . .companies will feel safe in their transactions	1	2	3	4	5	6	7
16	Employees in excellent . . .companies will be consistently courteous with customers	1	2	3	4	5	6	7
17	Employees in excellent . . .companies will have the knowledge to answer customers' questions	1	2	3	4	5	6	7
18	Excellent . . . companies will give customers individual attention	1	2	3	4	5	6	7
19	Excellent . . . companies will have operating hours convenient to all their customers	1	2	3	4	5	6	7
20	Excellent . . . companies will have employees who give customers personal attention	1	2	3	4	5	6	7
21	Excellent . . . companies will have customer's best interests at heart	1	2	3	4	5	6	7
22	The employees of excellent . . .companies will understand the specific needs of their customers	1	2	3	4	5	6	7

Directions: Listed below are five features pertaining to companies and the services they offer. We would like to know how important each of these features is to you when you evaluate a company's quality of service. Please allocate a total of 100 points among the five features according to how important each feature is to you – the more important a feature is to you, the more points you should allocate to it. Please ensure that the points you allocate to the five features add up to 100.

1	The appearance of the . . . company's physical facilities, equipment, personnel, and communication materials		points
2	The . . . company's ability to perform the promised service dependably and accurately		Points
3	The . . . company's willingness to help customers and provide prompt service		Points
4	The knowledge and courtesy of the . . . company's employees and their ability to convey trust and confidence		Points
5	The caring, individualised attention the . . . company provides its customers		Points
	Total points allocated	100 points	
	Which one feature among the above five is most important to you? (PLEASE ENTER THE FEATURE'S NUMBER)		

	Which feature is second most important to you?		
	Which feature is least important to you?		

Directions: The following set of statements relate to your feelings about XYZ Company. For each statement, please show the extent to which you believe XYZ Company has the feature described by the statement. Once again, circling a 1 means that you strongly disagree that XYZ Company has that feature, and circling a 7 means that you strongly agree. You may circle any of the numbers in the middle that show how strong your feelings are. There are no right or wrong answers – all we are interested in is a number that best shows your perceptions about XYZ Company.

		Strongly Disagree				Strongly Agree		
1	XYZ company has modern looking equipment	1	2	3	4	5	6	7
2	XYZ companies physical facilities are visually appealing	1	2	3	4	5	6	7
3	XYZ companies employees are neat-appearing	1	2	3	4	5	6	7
4	Materials associated with the service (such as pamphlets or statements) are visually appealing at XYZ company	1	2	3	4	5	6	7
5	When XYZ company promises to do something by a certain time, it does so	1	2	3	4	5	6	7
6	When you have a problem, XYZ company shows a sincere interest in solving it	1	2	3	4	5	6	7
7	XYZ company performs the service right the first time	1	2	3	4	5	6	7
8	XYZ company provides its services at the time it promises to do so	1	2	3	4	5	6	7
9	XYZ company insists on error free records	1	2	3	4	5	6	7
10	Employees in XYZ company tell you exactly when services will be performed	1	2	3	4	5	6	7
11	Employees in XYZ company give you prompt service	1	2	3	4	5	6	7
12	Employees in XYZ company are always willing to help you	1	2	3	4	5	6	7
13	Employees in XYZ company are never too busy to respond to your requests	1	2	3	4	5	6	7
14	The behaviour of employees in XYZ company instils confidence in you	1	2	3	4	5	6	7
15	You feel safe in your transactions with XYZ company	1	2	3	4	5	6	7
16	Employees in XYZ company are consistently courteous with you	1	2	3	4	5	6	7
17	Employees in XYZ company have the knowledge to answer your questions	1	2	3	4	5	6	7
18	XYZ company gives you individual attention	1	2	3	4	5	6	7
19	XYZ company has operating hours convenient to all its customers	1	2	3	4	5	6	7

20	XYZ company has employees who give you personal attention	1	2	3	4	5	6	7
21	XYZ company has your best interests at heart	1	2	3	4	5	6	7
22	Employees of XYZ company understand your specific needs	1	2	3	4	5	6	7

Vedlegg 2: QUESTIONNAIRE (modell fra SLOVENIA)

- 1. You have come with certain expectations to this department, and you are leaving it with your impressions and your perception of the actual state.** You are kindly asked to entrust to us your expectations and your perceptions for each of quality components listed below.

On the left side of the table please indicate your expectations before coming to this department, from 1 (the least) to 5 (the most) and on the right side of the table indicate how you perceived the actual state.

EXPECTATIONS	Quality Components	ACTUAL STATE
1 2 3 4 5	Arrangement of premises, equipment and environment	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	Accessibility and clarity of information needed	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	Proper speed of dealing with matters	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	Service delivery in line with promises	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	'One stop shop' dealing with matter	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	Preparedness to help the customer	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	Expertise of employees who deliver the services	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	Employees raise trust at customers	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	Employees individually intercede for customer	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	Employees strive to satisfy customers' needs	1 2 3 4 5

2. How long did you wait before the office (during office hours)? (Please indicate.)

- | | | |
|--|--|---|
| ☐ Served at once | ☐ Up to 5 minutes | ☐ From 6 to 10 minutes |
| ☐ From 11 to 15 minutes | ☐ From 16 to 20 minutes | ☐ More than 20 minutes |
-

3. What in your opinion was the reason for waiting? (Please indicate; do not respond if you were served at once.)

- | | |
|--|---|
| ☐ Queue | ☐ Slowness of the employee |
| ☐ Employee was not in the office | ☐ Employee's conversation with his/her peers or by telephone |
| ☐ Others (please indicate): _____ | |
-

4. Where did you gain the information on what you need in regard to your matter? (Please indicate – multiple answers possible.)

- | | |
|---|--|
| ☐ Reception office / information desk | ☐ Internet |
| ☐ Procedure was presented to me by an official | ☐ Administrative Unit's publication |
| ☐ I did not search for information | ☐ Others (indicate): _____ |
-

5. You have come with certain expectations to this department, and you are leaving it with your impressions and your perception of the actual state. You are kindly asked to entrust to us your expectations and your perceptions for each of characteristics of employees listed below.

On the left side of the table please indicate your expectations about WHAT THE EMPLOYEE SHOULD BE LIKE before you came to this department, from 1 (the least) to 5 (the most) and on the right side of the table indicate WHAT THE EMPLOYEE WHO DEALT WITH YOUR MATTER WAS LIKE.

EXPECTATIONS					Characteristics of employees	ACTUAL STATE				
1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Tidy	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Fair	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Attentive	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Expert	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Kind	1	2	3	4	5

6. Your opinion and proposals:

**WE KINDLY ASK YOU TO LEAVE THE COMPLETED QUESTIONNAIRE
AT THE MARKED LOCATION.**

THANK YOU FOR YOUR COOPERATION!



Denne publikasjonen er utarbeidet av the Innovative Public Services Group (IPSG), en av arbeidsgruppene i EUPAN (European Public Administration Network). EUPAN (the European Public Administration Network) er et uformelt nettverk som består av myndighetene med ansvar for offentlig administrasjon i Den europeiske unionens medlemsland, tiltredende land og søkerland, samt EU-kommisjonen og Norge som observatør.

Myndighetene bør være mer imøtekommende overfor samfunnets og innbyggernes behov og forventninger. Virksomheter og organisasjoner innen offentlig sektor er inne i en reformprosess som skal bidra til bedre, raskere og flere tjenester. Brukerne har en framtrædende plass i disse reformene.

Denne publikasjonen tar for seg hvordan brukerfokus og brukerroller er relevant og bør spille en sentral rolle for utformingen av offentlig tjenester. Den gir et overblikk over ulike metoder og verktøy som er aktuelle for å hente inn brukernes perspektiv og den innsikt brukerne sitter med. Samtidig viser den hvor viktig det er å vurdere og ta hensyn til brukernes behov, forventninger og tilfredshet. Publikasjonen presenterer her på ett sted mye av den informasjon som finnes om temaet og gir samtidig praktiske eksempler fra offentlig sektor i hele Europa.

Målsettingen er at publikasjonen skal tjene som et strategisk dokument som kan gi brukerne en mer sentral plass i utformingen av offentlig sektor i de europeiske land. Veilederen er tenkt som et første praktisk tiltak på veien til å oppnå det.

I det første kapittelet (**“Offentlige tjenesters nye ansikt og innbyggerens/ brukerens rolle”**) er det betydningen av innbyggerens/brukerens tilfredshet med tjenester i offentlig sektor som tas opp – på et nokså overordnet nivå.

Det andre kapitlet (**“Forståelse for brukertilfredshet”**) tar for seg begrepet tilfredshet og hvordan tilfredshet kan måles. Hvilke faktorer er bestemmende for brukertilfredshet?

I tredje kapittel (**“Fra måling av tilfredshet til påvirkning av tilfredshet”**) går vi dypere inn i den nye tilnærmingen. En endret rolle for brukerne får betydning for politikkutforming og tilrettelegging av prosesser på alle nivåer. Innbyggerne/brukerne blir medansvarlig i ulike faser og på helt andre måter enn tidligere. Å iverksette brukerretting er derfor noe langt mer enn å måle tilfredshet i forhold til et slutt punkt.

Kapittel fire (**“Hvordan kan vi måle og påvirke brukerens tilfredshet?”**) behandler de praktiske spørsmålene i forbindelse med denne tilnærmingen. Her presenteres verktøy og teknikker som skal gi innblikk i innbyggerens/brukerens forventninger, behov, erfaringer, opplevelser og grad av tilfredshet med tjenestene. Teknikkene blir presentert og illustrert sammen med eksempler fra ulike land i Europa.

Det femte kapittelet (**“Brukerretting og forbedring”**) viser hvilke muligheter til å forbedre organisasjonen og tjenestetilbudet som ligger i økt vekt på brukerretting og brukermedvirkning.

