



**Riksrevisjonen**

## Riksrevisjonens undersøkelse om brukerretting av offentlige tjenester

Dokument nr. 3:3 (2006–2007)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefaks: 22 24 98 60  
E-post: [publikasjoner@dss.dep.no](mailto:publikasjoner@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.no](http://www.publikasjoner.no)

Andre kan bestille fra  
Akademika  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep  
0033 Oslo  
Telefon: 22 18 81 23  
Telefaks: 22 18 81 01  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 82-978-82-90811-11-7

## Riksrevisjonens undersøkelse om brukerretting av offentlige tjenester

---

Dokument nr. 3:3 (2006–2007)



## Til Stortinget

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

Riksrevisjonen, 9. januar 2007

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>7</b>
2.1	FAD er i mindre grad pådriver for brukerretting	8
2.2	Departementenes fokus på brukerretting påvirker brukerrettingen i underliggende virksomheter	9
2.3	Brukerundersøkelsene blir ikke godt nok utnyttet	9
2.4	Etatene har i varierende grad oppmerksomhet på brukernes behov	10
2.5	IKT-tiltak er ikke tilstrekkelig for å imøtekomme brukernes behov	10
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Fornyings- og administrasjonsdepartementets svar</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>12</b>
	<b>Vedlegg: Rapport</b>	<b>13</b>





## 1 Innledning

Brugerretting av offentlige tjenester har vært et sentralt mål i forvaltningspolitikken gjennom hele 1990-tallet og fram til i dag. I tilknytning til stortingsbehandlingen av Langtidsprogrammet for 2002–2005 sluttet Stortinget seg til prinsipper om en mer brukerrettet forvaltning.<sup>1</sup> Et viktig mål i Langtidsprogrammets forslag om fornyelse av offentlig sektor var å sette brukerne i sentrum, bl.a. ved at det offentliges organisering og tjenestetproduksjon skal være basert på brukernes behov.<sup>2</sup> Brugerretting av det offentlige tjenestetilbudet handler i følge Stortinget om å la behovene til de enkelte brukerne og brukergruppene styre hvilke tjenester som skal ytes og hvordan de gis. Brukere kan være både enkeltpersoner, næringsdrivende og andre offentlige organer. Brugerretting er, sammen med effektivisering, forenkling og økt handlefrihet, overordnede mål for modernisering av offentlig sektor som Stortinget har sluttet seg til ved de årlige budsjettinnstillingene.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å belyse hvilke resultater som er oppnådd i forhold til Stortingets intensjoner om å brukerrete offentlige tjenester, og undersøke hvilke tiltak offentlige myndigheter på sentralt og lokalt nivå har iverksatt for å brukerrete tjenestene.

Undersøkelsen omfatter følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har forvaltningen gjennom iverksetting av tiltak fulgt opp Stortingets vedtak om brukerrete tjenester?
- 2 I hvilken grad bidrar de brukerrete tiltakene til bedre tjenester for brukerne?
- 3 Hvordan er kvaliteten på og bruken av brukerundersøkelser som statlige virksomheter gjennomfører?
- 4 I hvilken grad ivaretar Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) sin rolle som pådriver og koordinator overfor sektordepartementene?

1) Innst. S. nr 230 (2000-2001).

2) St. meld. nr 30 (2000-2001).

Utkast til rapport ble forelagt FAD i brev av 4. oktober 2006. Samme dag ble det også sendt brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Skattdirektoratet og Politi- og lensmannsetaten. FAD har i brev av 31. oktober 2006 avgitt uttalelse til forholdene som er tatt opp i rapporten. Svar fra Finansdepartementet, Politidirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet fulgte som vedlegg til brevet fra FAD. Departementenes merknader til rapportens faktadel er tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten, mens departementenes kommentarer til rapporten er innarbeidet under punkt 2 nedenfor.

## 2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på flere datakilder og omfatter dokumentanalyse, intervju, spørreskjemaundersøkelse og brukerundersøkelse. For å kartlegge departementenes initiativ og oppfølging av brukerrete tjenester, er det gjennomført en dokumentanalyse av tildelingsbrev og årsrapporter. Denne analysen kartlegger i hvilken grad den formelle styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter retter oppmerksomhet mot brukerrete tjenester, og omfatter tildelingsbrev for i alt 131 virksomheter og årsrapportene for 103 virksomheter i årene 2003/2004. For å undersøke i hvilken grad forvaltningen har iverksatt tiltak for å brukerrete tjenestetilbudet, ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til 165 statlige virksomheter. Av disse svarte 153 virksomheter, noe som gir en svarprosent på 93.

For å undersøke i hvilken grad de brukerrete tiltakene bidrar til bedre tjenester for brukerne, ble politi- og lensmannsetaten, trykkestaten og skatteetaten valgt ut for videre analyse. Disse etatene ble valgt på bakgrunn av at de er viktige tjenesteytende etater av stor samfunnsmessig og økonomisk betydning. Etatene involverer et stort antall brukere, og har lokalkontorer over hele landet. Etatene har også en prinsipielt viktig rolle i å ivareta brukernes rettssikkerhet.

For å kartlegge hvordan disse tre etatene arbeider

med brukerreting på sentralt nivå, er det gjennomført intervju med Politidirektoratet, Rikstrykdeverket og Skattedirektoratet. En spørreskjemaundersøkelse til lokalkontorene kartlegger brukerreting på lokalt nivå i disse etatene. Undersøkelsen ble sendt til samtlige ligningskontorer og 1/3 av henholdsvis trygdekontorene og politi- og lensmannskontorene. Svarprosenten var på henholdsvis 95, 92 og 84. Undersøkelsen kartlegger lokalkontorenes vektlegging av brukerreting, og inneholder spørsmål om tilbud, tjenester og brukerretinge tiltak som er iverksatt på lokalt nivå.

For å undersøke brukernes behov og erfaringer med etatenes tjenestetilbud, gjennomførte Riksrevisjonen i tillegg en brukerundersøkelse. Brukerundersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervjuer, og omfatter totalt 1 500 brukere av politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten. I hver av etatene ble det valgt ut 500 brukere fra et saksområde som forutsetter kontakt mellom brukerne og lokalkontoret.<sup>3</sup>

Det er også gjennomført en dokumentanalyse av i alt 146 innsendte brukerundersøkelser fra 135 statlige virksomheter. Brukerundersøkelsene ble vurdert ut fra kriterier som omhandlet omfang og kvalitet. Det ble for eksempel kartlagt hvor omfattende brukerundersøkelsene var (antall respondenter), hva som ble målt (behov, erfaringer, holdninger), om undersøkelsene hadde et klart formål og i hvilken grad de var del av undersøkelser som ble gjentatt med jevne mellomrom. Problemstillingen om Fornyings- og administrasjonsdepartementets rolle ble undersøkt ved intervju og dokumentanalyse. Det er gjennomført intervju med FAD, samt Justis- og politidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet. Dokumentanalysen omfatter FADs ulike publikasjoner på området, for eksempel handlingsplaner og strategier.

## 2.1 FAD er i mindre grad pådriver for brukerreting

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har det overordnede ansvaret for utformingen av forvaltningspolitikken, samtidig som departementet har en rolle som pådriver og koordinator overfor sektordepartementene i forvaltningspolitiske

saker. Ansvaret for gjennomføringen av de forvaltningspolitiske målene, herunder målet om brukerreting av tjenestene, er imidlertid lagt til det enkelte fagdepartement. Departementet har videre et spesielt ansvar for å sørge for at brukernes interesser og rettssikkerhet ivaretas gjennom økt brukerinnflytelse, brukerreting og kvalitetskontroll.<sup>4</sup>

Undersøkelsen har vist at FAD har utarbeidet handlingsplaner for fornying av offentlig sektor, hvor brukerreting har inngått som en sentral målsetting. Ut over dette har FAD i særlig grad rettet oppmerksomheten mot konkrete tverrgående enkeltprosjekter, som arbeidet med offentlige servicekontorer, serviceerklæringer, innføring av saksbehandlingsfrister og arbeidet med Minside. Helt nylig har FAD tatt initiativ til en studie av hvilke brukerretingstiltak som har vist seg å fungere, og på hvilke områder innen staten det er et forbedringspotensial i forhold til brukerreting.

Verken fagdepartementene eller de underliggende virksomhetene som er med i undersøkelsen har erfart at FAD har vært en aktiv pådriver når det gjelder hvordan målet om brukerreting av tjenestene skal oppnås. FAD har så langt i liten grad innhentet systematiske opplysninger om hva statlige virksomheter har gjort for å brukerretinge sine tjenester. Dette fører til at departementet i mindre grad kan bidra til erfaringsutveksling mellom departementer og således fylle rollen som pådriver og koordinator for brukerretingen av forvaltningen. Departementet har bare i beskjeden grad gitt veiledning om hvordan målet om brukerreting skal konkretiseres og implementeres i styringen av de statlige virksomhetene. FAD har ikke tatt initiativ til at det planlagte systemet for resultatoppfølging av statlige virksomheter, StatRes, systematisk skal benytte opplysninger fra brukerundersøkelser.

I sine kommentarer til rapporten mener FAD at Riksrevisjonen tillegger departementet en mer omfattende rolle i forhold til brukerreting av offentlige tjenester enn det departementet har, rent konstitusjonelt og i praksis. Finansdepartementet uttaler også at Riksrevisjonen tillegger FAD et større ansvar for dette arbeidet enn hva det er grunnlag for, og viser til at det er den enkelte statsråd som har ansvar for utviklingsfremmende tiltak på eget departementsområde.

3) I trygdeetaten ble saksområdet søknad om refusjon av utgifter i forbindelse med pasientreiser valgt. Brukergruppen som ble valgt ut blant politi- og lensmannsetatens brukere, var personer som hadde anmeldt vinningskriminalitet, både simpelt og grovt tyveri. I skatteetaten ble brukerundersøkelsen rettet mot bedrifter som har levert selvangivelse.

4) St. prp. nr. 1 AAD (2002-2003), s. 15.

## **2.2 Departementenes fokus på brukerretting påvirker brukerrettingen i underliggende virksomheter**

I sin styring av underliggende virksomheter skal departementene stille overordnede mål- og resultatkrav, angi strategiske utfordringer og utarbeide styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. De aller fleste statlige virksomheter produserer tjenester i en eller annen form og har brukere, enten det er privatpersoner, bedrifter eller andre offentlige virksomheter. Det vil være hensiktsmessig å utforme overordnede mål og stille konkrete resultatkrav for de fleste offentlige virksomheters brukerretting. Det er et klart mindretall (29 prosent) av departementene som har utformet konkrete mål- og resultatkrav om brukerretting i styringsdokumentene til sine underliggende virksomheter. Undersøkelsen viser også at manglende krav om brukerretting fra departementenes side, gir mangelfull rapportering tilbake. Mangelfull fokus på brukerretting i styringsdialogen gjør at virksomhetene i mindre grad opplever departementene som pådrivere for brukerretting av tjenestene.

Dybdeundersøkelsen av politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten viser at graden av styringssignaler fra de overordnede departementene har betydning for etatens vektlegging av brukerretting. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet har utformet tydelige mål- og resultatkrav om brukerretting, og oppleves som pådrivere for brukerretting av sine underliggende virksomheter. I sitt brev til Riksrevisjonen understreker Arbeids- og inkluderingsdepartementet at brukerretting har vært et høyt prioritert område. Det har vært viktig for departementet å sikre god service og kvalitet i den enkelte brukers møte med trygdeetaten, noe som har kommet til uttrykk i departementets tildelingsbrev til Rikstrygdeverket og i styringsdialogen med direktoratet. Departementet har bl.a. krevd at trygdeetaten gjennomfører brukerundersøkelser av sine tjenester, og har fulgt opp hvordan etaten følger opp resultatene fra disse undersøkelsene.

Justis- og politidepartementet har ikke utformet fullt så tydelige mål- og resultatkrav om brukerretting, og vurderes av Politidirektoratet i mindre grad å være en pådriver for brukerretting. Det kan synes som om manglende mål- og resultatkrav får konsekvenser for i hvilken grad virksomhetene innretter tjenestene etter brukernes behov. Undersøkelsen viser for eksempel at 70 prosent av trygdekontorene, 60 prosent av lig-

ningskontorene og 34 prosent av politi- og lensmannskontorene har iverksatt tiltak innen informasjon og veiledning for å brukerrete tjenesten. Undersøkelsen viser også at 75 prosent av trygdekontorene, 68 prosent av ligningskontorene og 54 prosent av politi- og lensmannskontorene har iverksatt tiltak i førstelinjetjenesten for å brukerrete tjenestene. Det framkommer videre at konkrete mål- og resultatkrav for brukerretting har betydning for hvorvidt virksomhetene brukerreter sine tjenester.

## **2.3 Brukerundersøkelsene blir ikke godt nok utnyttet**

Undersøkelsen har vist at brukerundersøkelsene ikke blir utnyttet i tilstrekkelig grad som verktøy i styringen og utviklingen av virksomhetenes tjenester. Et stort flertall (78 prosent) av de statlige virksomhetene har gjennomført én eller flere brukerundersøkelser i løpet av de fem siste årene, men kun 12 av disse 118 virksomhetene oppgir at de i stor grad har brukt brukerundersøkelsene til å utvikle virksomhetens tjenester.

Det er et overordnet forvaltningspolitisk mål at statlige tjenester skal innrettes i forhold til brukernes behov. Undersøkelsen viser at noe under halvparten (45,4 prosent) av de innsendte brukerundersøkelsene har innhentet informasjon om brukernes behov. Ved at brukerundersøkelsene bare delvis gir innsikt i hva som er brukernes behov, fungerer de i begrenset grad som et verktøy for brukerretting av offentlige tjenester.

Politidirektoratet, Rikstrygdeverket og Skattedirektoratet har i ulik grad gjennomført brukerundersøkelser og på andre måter innhentet informasjon om brukernes behov i løpet av de siste fem årene. Rikstrygdeverket og Skattedirektoratet gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser som inneholder spørsmål om både erfaringer og behov, og har etablert samarbeid med brukerrepresentanter på ulike nivå. Politidirektoratet har gjennomført to brukerundersøkelser med fokus på publikums holdninger til og erfaringer med politi- og lensmannsetaten. Disse undersøkelsene belyser bare i liten grad hvilke behov brukerne har. I sitt svar til Riksrevisjonen opplyser Politidirektoratet at Publikumsundersøkelsen er gjentatt i 2006, og at undersøkelsen er utvidet til å omfatte flere spørsmål, hvorav noen også omhandler brukernes behov.

FAD har i liten grad veiledet forvaltningen om hva de statlige brukerundersøkelsene mer konkret bør bestå i, både når det gjelder krav til kva-

litet og nærmere strategier for bruken av disse. Tatt i betraktning det høye antallet brukerundersøkelser som er gjennomført, kan dette synes bekymringsfullt, både i lys av FADs overordnede ansvar og initiativ på området, men også som følge av at brukerundersøkelser har bidratt til å utløse en vesentlig ressursbruk i forvaltningen.

#### **2.4 Etatene har i varierende grad oppmerksomhet på brukernes behov**

Riksrevisjonens brukerundersøkelse har vist at det er variasjon i hvilken grad etatene imøtekommer brukernes behov. Trygdeetaten imøtekommer i stor grad den undersøkte brukergruppens behov, mens brukerne i skatteetaten og politietaten er mindre tilfreds med hvordan viktige behov blir ivaretatt. Brukerne i de tre etatene vektlegger de ansattes serviceinnstilling, og at dette har stor betydning for deres totale tilfredshet med lokalkontorene. Brukerne var tilfreds med serviceinnstillingen til de ansatte i de tre etatene, noe som viser at økt brukerreting i enkelte tilfeller kan oppnås med enkle virkemidler. Brukerne av trygdekontorene var videre relativt fornøyd med veiledningen de fikk, noe som tyder på at trygdekontorene klarer å imøtekomme et viktig behov hos disse brukerne. Brukerne av politi- og lensmannskontorene var lite tilfreds med informasjonen om sakene sine, som ble angitt som disse brukernes viktigste behov. De var heller ikke tilfreds med diskresjonen ved politi- og lensmannskontorene. Det ser ut til at behov som er viktige for brukerne, for eksempel for informasjon og diskresjon, i mindre grad er gjort til gjenstand for målrettede tiltak fra politi- og lensmannskontorenes side.

I skatteetaten er brukerne relativt lite tilfreds med informasjonen om rettigheter og regelverk, og tilgjengeligheten per telefon. Brukerne av trygdekontorene er også mindre tilfreds med tilgjengeligheten, og lokalkontorene ser ikke ut til å tilfredsstille brukernes behov i tilstrekkelig grad. Undersøkelsen viste at mange av brukerne av 815-numre er lite tilfreds med telefontilbudet, særlig knyttet til ventetiden og muligheten til å komme i kontakt med en saksbehandler som kan svare på spørsmål. De blandede erfaringene med de nye telefonsystemene i skatteetaten og trygdeetaten viser at det er krevende å utvikle målrettede tiltak. I sitt svar til Riksrevisjonen uttaler Finansdepartementet at brukertilfredsheten med 815-numrene ble målt i en innkjøringsfase hvor verken brukerne eller skatteetaten hadde stor erfaring med tjenesten. Finansdepartementet antar at brukertilfredsheten er en annen i dag, i

og med at etaten har kunnet utviklet telefontjenesten etter at Riksrevisjonens brukerundersøkelse ble gjennomført.

#### **2.5 IKT-tiltak er ikke tilstrekkelig for å imøtekomme brukernes behov**

Undersøkelsen har vist at både fra departementenes og virksomhetenes side har IKT- og forenklingstiltak klart høyest prioritet i arbeidet med brukerreting. Ni av ti virksomheter har iverksatt tiltak knyttet til sitt internettilbud for å brukerrete tjenestene. Imidlertid hadde kun 8,6 prosent av brukerne av politi- og lensmannskontorene og 15,6 prosent av brukerne av trygdekontorene, benyttet seg av etatens nettsider.

Brukerundersøkelsen viste at brukerne ikke bare har behov for generell informasjon. Brukerne av trygdekontorene hadde et særskilt behov for veiledning, mens brukerne av ligningskontorene trengte informasjon om rettigheter og regelverk. Brukerne av politi- og lensmannskontorene oppgir at informasjon om saken er viktigst for dem, samtidig som dette i minst grad blir ivaretatt av kontorene. Informasjonstiltakene som er iverksatt i politi- og lensmannsetaten handler i hovedsak om generell informasjon via etatens hjemmesider, og er ikke knyttet til brukerens konkrete informasjonsbehov. Dette kan tyde på at generelle IKT-tiltak ikke er tilstrekkelig for å innrette tjenestene etter brukernes behov, og at virksomhetenes satsing på IKT kan være for ensidig.

---

### **3 Riksrevisjonens bemerkninger**

Riksrevisjonen er enig med Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet i at det er opp til det enkelte fagdepartement å iverksette konkrete tiltak for å brukerrete tjenestene i underliggende virksomheter. FAD har imidlertid et spesielt ansvar for å sørge for at brukernes interesser og rettssikkerhet ivaretas gjennom økt brukerinntflytelse, brukerreting og kvalitetskontroll. Videre har FAD en rolle som pådriver og koordinator overfor sektordepartementene i forvaltningspolitiske saker.

Verken fagdepartementene eller de underliggende virksomhetene oppfatter FAD som en aktiv pådriver når det gjelder hvordan målet om brukerreting av tjenestene skal nås. FAD har i hovedsak konsentrert seg om tverrgående enkeltprosjekter, og i liten grad veiledet forvaltningen i hvordan målet om brukerreting skal konkretiseres og implementeres i styringen av de statlige

virksomhetene. FAD har så langt ikke innhentet systematiske opplysninger om hvordan brukerring blir iverksatt i ulike statlige virksomheter. Departementet har begrenset kunnskap om hvordan virksomhetene brukerretter sine tjenester, noe som medfører at departementet i mindre grad kan bidra til informasjonsutveksling mellom departementene. Undersøkelsen har vist at virksomhetene har kommet ulikt i arbeidet med å brukerringe sine tjenester, og at det er et behov for erfaringsutveksling mellom departementene. FAD bør i større grad ta ansvar for å videreformidle og systematisere erfaringer fra vellykkede tiltak og god styring av brukerring av offentlige tjenester. I lys av kommentarene fra fagdepartementene stiller Riksrevisjonen derfor spørsmål ved om departementet på en tilfredsstillende måte har fylt rollen som pådriver og koordinator for brukerringen av forvaltningen.

Et klart mindretall av departementene har utformet konkrete mål- og resultatkrav om brukerring i styringsdokumentene til sine underliggende virksomheter. Dette synes å ha betydning for virksomhetenes vektlegging av brukerring, og kan få konsekvenser for i hvilken grad virksomhetene innretter tjenestene etter brukernes behov. For å sikre at målene om brukerring nås, er det en utfordring for fagdepartementene å la brukerring inngå som en del av det etablerte mål- og resultatstyringssystemet. Det er i denne sammenhengen viktig at brukerring av tjenestene er en integrert del av de faglige mål- og resultatkravene i styringsdialogen med underliggende virksomheter.

Brukerundersøkelsen Riksrevisjonen har gjennomført viser at brukerne har sammensatte behov, noe som krever målrettede og hensiktsmessige tiltak fra statlige virksomheter. Mange av brukerne av skatteetatens 815-nummer er lite tilfreds med telefontilbudet, særlig knyttet til ventetiden og muligheten til å komme i kontakt med en saksbehandler som kan svare på spørsmål. Vurdert ut fra brukernes erfaringer og tilfredshet kan det stilles spørsmål ved om 815-nummeret er et tiltak som imøtekommer brukernes behov på en tilstrekkelig god måte.

Undersøkelsen viser også at statlige virksomheter i hovedsak har satset på generelle IKT-tiltak for å brukerringe tjenestene, men at dette ikke er tilstrekkelig for å innrette tjenestene etter brukernes sammensatte behov. Virksomhetenes satsing på IKT kan være for ensidig. Riksrevisjonen mener virksomhetene bør ta i bruk et bredere

spekter av virkemidler for å imøtekomme brukernes behov, og ha en større bredde i tiltaksporteføljen.

Undersøkelsen har også vist at statlige virksomheter har et stort forbedringspotensial når det gjelder å utnytte brukerundersøkelser som verktøy i utviklingen og styringen av tjenestene. Kun de færreste av virksomhetene som har gjennomført brukerundersøkelser, oppgir at de i stor grad har brukt disse til å utvikle tjenestene videre. Riksrevisjonen vil i denne sammenhengen understreke betydningen av at statlige virksomheter hever kvaliteten på sine brukerundersøkelser, og utnytter dem til å forbedre egne resultater og tjenester.

På bakgrunn av dette vil Riksrevisjonen understreke betydningen av at Fornyings- og administrasjonsdepartementet i større grad er pådriver for at statlige virksomheter utnytter brukerundersøkelser bedre. Etter Riksrevisjonens vurdering bruker statlige virksomheter betydelige ressurser på å gjennomføre brukerundersøkelser, uten at resultatene fullt ut benyttes til å bedre brukertilfredsheten og styringen av virksomhetene.

---

#### **4 Fornyings- og administrasjonsdepartementets svar**

Saken har vært forelagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet og statsråden har i brev av 6. desember 2006 svart:

*«Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har gjennomgått utkastet til dokument til Stortinget, oversendt fra Riksrevisjonen ved brev av 16.11. 2006. Vi konstaterer at Riksrevisjonen har tatt inn kommentarer fra FAD i dokumentet, oversendt i brev herfra den 31.10.2006.*

*Dokumentet og den underliggende rapporten inneholder mange interessante opplysninger, og det er vårt inntrykk at de undersøkelser som har vært gjort er både grundige og gode. FAD har bl.a. merket seg Riksrevisjonens syn på behovet for mer erfaringsutveksling mellom de ulike statlige virksomhetene på brukerringingsområdet, og på behovet for en sterkere grad av koordinering. Rapporten vil være nyttig for FADs videre arbeid med fornying og brukerring.*

*Når det gjelder de øvrige vurderingene fra Riksrevisjonens side mht FADs roller og oppgaver, har vi ingen kommentarer.»*

---

## 5 Riksrevisjonens uttalelse

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ikke innhentet systematiske opplysninger om hvordan brukerroretting blir iverksatt i ulike statlige virksomheter, og har i liten grad bidratt til erfaringsutveksling mellom departementene. Etter Riksrevisjonens oppfatning burde FAD spille en mer sentral rolle som pådriver og koordinator i forhold til den forvaltningspolitiske målsettingen om brukerroretting. Riksrevisjonen legger til grunn at fagdepartementene vil ha nytte av at FAD ivaretar denne rollen på en mer aktiv måte.

For å nå målene om brukerroretting, er det etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig at departementene integrerer brukerroretting som en del av sin mål- og resultatstyring. Departementenes varierende vektlegging av brukerroretting i styringen av underliggende virksomheter har betydning for virksomhetenes oppfølging av om tjenestene innrettes etter brukernes behov.

Riksrevisjonen vil peke på betydningen av at statlige virksomheter utnytter potensialet i brukerundersøkelser til å utvikle virksomhetens tjenester. Brukerundersøkelsene avdekker i for liten grad brukernes sammensatte behov, og blir ikke godt nok utnyttet som et styringsverktøy for å brukerrorette tjenestene.

Riksrevisjonen mener at statlige virksomheter må iverksette målrettede tiltak for å imøtekomme brukernes behov. Etter Riksrevisjonens vurdering må virksomhetene ta i bruk et bredere spekter av virkemidler. Til nå har virksomhetene for ensidig lagt vekt på generelle IKT-tiltak i sitt arbeid med å brukerrorette offentlige tjenester.

Riksrevisjonen har merket seg at FAD mener at rapporten om brukerroretting av offentlige tjenester er nyttig i det videre arbeidet med fornying og brukerroretting.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. desember 2006

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Geir-Ketil Hansen**

**Ranveig Frøiland**

---

Therese Johnsen

## Rapport: Brukerretting av offentlige tjenester

---

Vedlegg til Dokument nr. 3:3 (2006–2007)





# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	17	4.3.6	Variierende innhold i brukerundersøkelsene	29
1.1	Bakgrunn	17	4.3.7	Eksempler på brukerundersøkelser i tre etater	29
1.2	Formål og problemstillinger	17			
<b>2</b>	<b>Metode og gjennomføring</b>	18	<b>5</b>	<b>I hvilken grad skjer det brukerretting i politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten?</b>	31
2.1	Kartlegging av forvaltningens initiativ og oppfølging av brukerretting	18	5.1	Prioriteringer og styringssignaler fra direktoratene	31
2.2	Dybdeundersøkelse av politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten	18	5.1.1	Politi- og lensmannsetaten	31
2.3	Brukerundersøkelse i de tre etatene	18	5.1.2	Trygdeetaten	31
2.4	Gjennomgang av statlige brukerundersøkelser	19	5.1.3	Skatteetaten	32
2.5	Undersøkelse av Fornyings- og administrasjonsdepartementets rolle	19	5.2	Brukerretting ved lokalkontorene i de tre etatene	33
			5.2.1	Strategisk arbeid med brukerretting	33
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	20	5.2.2	Regionkontorenes rolle for lokalkontorenes brukerretting	33
3.1	Generelle revisjonskriterier	20	5.2.3	Tilgjengelighet ved lokalkontorene	34
3.1.1	Tjenestene må tilpasses brukernes behov	20	5.2.4	Iverksetting av særskilte brukerrettede tiltak ved lokalkontorene	35
3.1.2	Kort saksbehandlingstid	21	5.2.5	Kjennskap til brukerne – brukerundersøkelser og møter med representanter for brukerne	37
3.1.3	God tilgjengelighet og service	21	5.2.6	Samarbeid med andre offentlige virksomheter i offentlige servicekontorer	38
3.1.4	God informasjon	22			
3.2	Etatsvise revisjonskriterier	22	<b>6</b>	<b>Brukernes behov og tilfredshet med lokalkontorene</b>	39
3.2.1	Politi- og lensmannsetaten	22	6.1	Hva er brukernes behov i møte med politi- og lensmannsetaten?	39
3.2.2	Trygdeetaten	23	6.2	Brukernes tilfredshet – hvordan ivaretas behovene i politi- og lensmannsetaten?	39
3.2.3	Skatteetaten	23	6.3	Hva er brukernes behov i møte med trygdeetaten?	40
			6.4	Brukernes tilfredshet – hvordan ivaretas behovene i trygdeetaten?	40
<b>4</b>	<b>I hvilken grad har forvaltningen brukerrettet tjenestene?</b>	24	6.5	Hva er brukernes behov i møte med skatteetaten?	41
4.1	Fornyings- og administrasjonsdepartementets tilrettelegging	24	6.6	Brukernes tilfredshet – hvordan ivaretas behovene i skatteetaten?	41
4.2	Har departementene lagt til rette for brukerretting?	25	6.7	I hvilken grad ivaretas brukernes behov i de tre etatene?	42
4.3	Hvordan har virksomhetene fulgt opp målet om brukerretting?	27	6.8	Tilfredshet med tiltak innen telefontjenester og nettsider	43
4.3.1	I hvilken grad vurderes departementene som pådrivere i virksomhetenes arbeid med brukerretting?	27	6.8.1	Bidrar de nye 815-numrene til økt tilfredshet?	43
4.3.2	Internett mest brukt som forenklings- og IKT-tiltak	27			
4.3.3	Mange virksomheter samarbeider med brukerrepresentanter	28			
4.3.4	Utarbeidelse av serviceerklæringer	28			
4.3.5	Variierende gjennomføring av brukerundersøkelser	28			

6.8.2	I hvilken grad benytter brukerne etatenes nettsider?	44
<b>7</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>45</b>
7.1	FAD er i liten grad en aktiv pådriver for brukerretting	45
7.2	Variierende søkelys på brukerretting i departementene påvirker brukerretting i underliggende virksomheter	45
7.3	Manglende utnyttelse av brukerundersøkelser i utviklingen av tjenestetilbudet	46
7.4	IKT-tiltak blir benyttet hyppigst for å brukerrete tjenestene	46

# 1 Innledning

---

## 1.1 Bakgrunn

Brukerretting av offentlige tjenester har vært et sentralt mål i forvaltningspolitikken gjennom hele 1990-tallet og fram til i dag. Blant annet i forbindelse med behandling av langtidsprogrammet for 2002–2005 sluttet Stortinget seg til Bondevik II-regjeringens prinsipper om en mer brukerrettet forvaltning.<sup>1</sup> Et viktig mål i langtidsprogrammets forslag om fornyelse av offentlig sektor var å sette brukerne i sentrum, bl.a. ved at det offentliges organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov.<sup>2</sup> Brukerretting er sammen med effektivisering, forenkling og økt handlefrihet overordnede mål for modernisering av offentlig sektor. Stortinget har sluttet seg til disse målene ved flere anledninger, blant annet ved de årlige budsjettinnstillingene.

Å tilpasse tjenestene til brukernes behov innebærer at offentlige virksomheter må gjennomføre en del nye tiltak, sammenlignet med tidligere. I tillegg til håndhevelse av regelverket må staten komme i dialog med brukerne, identifisere deres behov og iverksette tiltak deretter. Dersom statlige virksomheter ikke kjenner brukeres behov og makter å iverksette egnede tiltak, reduseres virksomhetenes evne til å nå det overordnede forvaltningspolitiske mål om brukerretting av offentlige tjenester

---

## 1.2 Formål og problemstillinger

Målet med denne forvaltningsrevisjonen er å belyse hvilke resultater som er oppnådd i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger om å brukerrete offentlige tjenester, og hvilke tiltak offentlige myndigheter på sentralt og lokalt nivå har iverksatt for å brukerrete tjenestene.

Undersøkelsen tar for seg følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har forvaltningen gjennom iverksetting av tiltak fulgt opp Stortingets vedtak om brukerreting av tjenestetilbudet?
- 2 I hvilken grad bidrar de brukerretede tiltakene til bedre tjenester for brukerne?
- 3 Hvordan er kvaliteten på og bruken av brukerundersøkelsene som de statlige virksomhetene gjennomfører?
- 4 I hvilken grad ivaretar Fornyings- og administrasjonsdepartementet sin rolle som pådriver og koordinator overfor sektordepartementene?

Undersøkelsen avgrenses til perioden 2000–2005.

1) Innst. S. nr. 230 (2000–2001).

2) St.meld. nr. 30 (2000–2001).

## 2 Metode og gjennomføring

### 2.1 Kartlegging av forvaltningens initiativ og oppfølging av brukerreting

Det er gjennomført en dokumentanalyse og en spørreskjemaundersøkelse for å undersøke om forvaltningen har iverksatt tiltak for å brukerretinge tjenestetilbudet (problemstilling 1). Dokumentanalyser av tildelingsbrev og årsrapporter kartlegger i hvilken grad den formelle styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter retter oppmerksomhet mot brukerreting. Tildelingsbrevene for 2003/2004 for i alt 131 virksomheter er gjennomgått.<sup>3</sup> Utvalget omfatter ulike typer virksomheter på alle departementsområder, unntatt Utenriksdepartementet, som kun hadde én underliggende virksomhet. Det er undersøkt i hvilken grad departementene vektlegger brukerreting av tjenestetilbudet, og omfanget av brukerretingstiltak som virksomhetene rapporterer om i årsrapportene. Analysen av årsrapportene for 2003/2004 omfattet 103 virksomheter.<sup>4</sup>

Spørreskjemaundersøkelsen ble sendt til 165 statlige virksomheter og kartlegger hvilke tiltak virksomhetene har iverksatt for å brukerretinge tjenestene. Av disse svarte 153. Det gir en svarprosent på 93.

### 2.2 Dybdeundersøkelse av politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten

Politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten ble valgt ut for videre analyse for å svare på problemstilling 2, om i hvilken grad de brukerretingede tiltakene bidrar til bedre tjenester for brukerne. Disse tre etatene er viktige tjenesteteytende etater av stor samfunnsmessig og økonomisk betydning. Etatene involverer et stort antall brukere og har lokalkontorer over hele landet. Et stort antall innbyggere i Norge har et forhold til disse etatenes tjenester. Etatene har også en prinsipielt viktig rolle i å ivareta brukernes rettssikkerhet.

3) Dette utgjør 79 prosent av alle statlige virksomheter.

4) Dette utgjør 63 prosent av alle statlige virksomheter. Som følge av at styringsdokumentene innen universitets- og høyskolesektoren har store likhetstrekk, er bare et mindre utvalg av deres årsrapporter gjennomgått.

For å kartlegge hvordan disse etatene arbeider med brukerreting på sentralt nivå er det gjennomført intervju med Politidirektoratet, Riks-trygdeverket og Skattedirektoratet. For å kartlegge brukerreting på lokalt nivå i disse etatene er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse ved lokalkontorene. 94 av landets 99 ligningskontorer svarte på undersøkelsen. I de to andre etatene baserte undersøkelsen seg på et representativt utvalg av de 460 trygdekontorene og 402 politi- og lensmannskontorene i Norge. Av et tilfeldig utvalg på 153 trygdekontorer svarte 141, noe som gir en svarprosent på 92. Av 134 politi- og lensmannskontorer svarte 113. Det gir en svarprosent på 84. Undersøkelsen kartlegger lokalkontorenes vektlegging av brukerreting og inneholder spørsmål om tilbud, tjenester og brukerretingede tiltak iverksatt på lokalt nivå.

### 2.3 Brukerundersøkelse i de tre etatene

For å svare på problemstilling 2, om brukernes oppfatning av tjenestene, ble det i tillegg gjennomført en brukereundersøkelse. Brukereundersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervjuer og omfatter totalt 1 500 brukere av politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten. I hver av etatene ble det valgt ut 500 brukere fra et saksområde som krever kontakt med lokalkontoret. I trygdeetaten ble saksområdet "søknad om refusjon av utgifter i forbindelse med pasientreiser" valgt. Saksområdet er stort, har brukere i alle aldre og er relativt lite komplisert sammenlignet med andre saksområder i trygdeetaten. Brukergruppen som ble valgt ut blant politi- og lensmannsetatens brukere, er personer som har anmeldt vinningskriminalitet, både simpelt og grovt tyveri. Vinningskriminalitet er den dominerende kriminalitetstypen her i landet og utgjorde 63 prosent av de anmeldte forbrytelsene i 2005.<sup>5</sup> Med andre ord dreier dette seg om «hverdagskriminalitet» som mange i Norge har erfaringer med. Brukerne ble trukket tilfeldig fra både store og små kontorer i politi- og lensmannsetaten og trygdeetaten.<sup>6</sup>

5) Kilde: Kommenterte STRASAK-tall 2005, Politidirektoratet, Seksjon for analyse for forbygging, januar 2006. Tilgjengelig på [www.politiet.no](http://www.politiet.no).

6) Totrinns tilfeldigheitsutvalg.

I skatteetaten ble brukerundersøkelsen rettet mot bedrifter som har levert selvangivelse. Det ble antatt at det er mindre ressurskrevende å identifisere bedrifter som har tilstrekkelig erfaring med ligningskontoret, enn privatpersoner som har levert selvangivelse.<sup>7</sup> Bedrifter kan ha kompliserte saker som krever stor grad av råd og veiledning, og kan derfor ha mye kontakt og erfaring med ligningskontoret. Utvalget ble begrenset til bedrifter med 6–20 ansatte som har en omsetning på 5 millioner kroner eller mer. En forutsetning for å bli med i brukerundersøkelsen var at respondenten (bedriftsleder/økonomiansvarlig) hadde vært i kontakt med ligningskontoret i 2005.

Brukernes oppfatning av tjenestetilbudet ble kartlagt ved hjelp av spørsmål omkring temaene ”tilgjengelighet”, ”informasjon”, ”saksbehandlingstid”, ”kvalitet” og ”service i behandlingen av brukerne”. Temaene er valgt ut fordi disse er sentrale mål innen brukerrettingen av offentlige tjenester, som også inngår i revisjonskriteriene. En analysemodell<sup>8</sup> er brukt for å skille ut hvilke spørsmål som er viktig for brukerne, med andre ord hvilke behov brukerne har i sitt møte med lokalkontoret. I tillegg fikk brukerne mulighet til å oppgi andre behov i telefonintervjuet. Noen behov har langt større betydning for brukernes oppfatning av lokalkontoret enn andre, og er av den grunn viktigere for kontoret å imøtekomme i sin tjenesteyting. I kapittel 6 vil derfor de viktigste behovene for brukerne presenteres først, for så å vise i hvilken grad lokalkontorene imøtekommer disse behovene ut ifra brukernes tilfredshet. Tilfredshet blir målt på en skala fra 1 til 6, der 1 står for svært lite fornøyd og 6 for svært fornøyd.

---

## 2.4 Gjennomgang av statlige brukerundersøkelser

For å vurdere kvaliteten på brukerundersøkelsene (problemstilling 3) ble alle statlige virksomheter på sentralt nivå som inngår i spørreskjemaundersøkelsen, anmodet om å sende inn dokumenta-

sjon på gjennomførte brukerundersøkelser. Totalt 146 brukerundersøkelser fra 135 statlige virksomheter ble sendt inn, og disse utgjør et vidt spekter av statlige virksomheter. Alle de innsendte brukerundersøkelsene ble vurdert i forhold til omfang og kvalitet. I spørreskjemaundersøkelsen som ble rettet mot sentralt nivå i de 135 statlige virksomhetene, ble virksomhetene bedt om å gjøre rede for hvordan brukerundersøkelsene blir brukt.

---

## 2.5 Undersøkelse av Fornyings- og administrasjonsdepartementets rolle

Fornyings- og administrasjonsdepartementets (FAD) rolle i tilknytning til arbeidet med å brukerrete de offentlige tjenestene er kartlagt gjennom intervju og dokumentanalyse. Det er gjennomført et eget intervju med FAD om dette, og det er også innhentet synspunkter på departementets rolle i intervjuer med Finansdepartementet, Justis- og politidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og med Skattedirektoratet, Politidirektoratet og Riksstrykdeverket. Det er også gjennomført dokumentanalyse knyttet til FADs ulike publikasjoner på området, for eksempel handlingsplaner og strategier.

7) I 2005 ble 3,5 millioner selvangivelser levert fra lønnmottakere, pensjonister og personlig næringsdrivende, mens det til sammenligning ble levert 163 000 selvangivelser fra selskaper.

8) Analysemodellen er en multivariat regresjonsanalyse som ser på sammenhengen mellom tilfredsheten med særskilte behov og samlet tilfredshet med lokalkontoret. En faktoranalyse identifiserer hvilke spørsmål som omhandler samme behov. Beta-koeffisientene i regresjonsanalysen er standardiserte (varierer mellom 0 og 1). Det gjør det mulig å sammenligne de ulike behovenes styrke med hverandre og å rangere behovene etter hvor viktige de er for brukerne.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Generelle revisjonskriterier

Siden begynnelsen av 1990-tallet har brukerreting og bedre offentlig service inngått som et sentralt mål i arbeidet med fornyelse og effektivisering i offentlig sektor.<sup>9</sup> Et mål for offentlig sektor har vært at brukerne skal få likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet.<sup>10</sup> Brukerretting av det offentlige tjenestetilbudet handler ifølge Stortinget om å la behovene til de enkelte brukerne og brukergruppene styre hvilke tjenester som skal ytes, og hvordan de gis.<sup>11</sup> Brukere kan være både enkeltpersoner, næringsdrivende og andre offentlige organer.<sup>12</sup>

Kravet om økt brukerreting kan også ses i sammenheng med kravet om økt effektivisering og bedre utnyttelse av statlige ressurser. Det er økt brukerreting og kostnadseffektivitet dersom brukerne får flere og bedre tjenester for hver krone som brukes.<sup>13</sup> Det er også økt brukerreting og forbedret formålseffektivitet dersom ressursene allokteres til områder der de gir størst nytte sett i forhold til målene. Krav om en effektiv bruk av statlige midler er nedfelt i reglement for økonomistyring i staten.<sup>14</sup>

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har det overordnede ansvaret for utformingen av forvaltningspolitikken, samtidig som departementet har en rolle som pådriver og koordinator overfor sektordepartementene i forvaltningspolitiske saker. Ansvaret for gjennomføringen av de forvaltningspolitiske målene er lagt til det enkelte fagdepartement.<sup>15</sup> Når det gjelder brukerreting, har Fornyings- og administrasjonsdepartementet et spesielt ansvar for å sikre at brukernes interesser og rettssikkerhet ivaretas

gjennom økt brukerinntilflytelse, brukerreting og kvalitetskontroll.<sup>16</sup> Det er imidlertid virksomhetenes ansvar å stille brukerorienterte mål for sine oppgaver og sørge for at målene blir nådd.<sup>17</sup>

For å sikre at målet om økt brukerreting blir nådd, bør statlige virksomheter fokusere på brukerreting både i utviklingen av organisasjonen og i oppgaveløsningen.<sup>18</sup> Virksomhetene bør benytte seg av det etablerte resultatstyringssystemet og utarbeide konkrete kvalitetsmål for brukerreting av tjenestene. Reglement for økonomistyring i staten krever at alle virksomheter fastsetter mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som er gitt av overordnet myndighet.<sup>19</sup> Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål- og styringsparametere for underliggende virksomheter.<sup>20</sup> Virksomhetene skal på sin side sikre at fastsatte mål- og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.<sup>21</sup> Det er et gjennomgående krav i økonomiregelverket at all styring, oppfølging, kontroll og forvaltning i staten skal tilpasses virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet.<sup>22</sup>

Nedenfor blir det gjort rede for ulike delmål og tiltak som kan iverksettes for å nå det overordnede målet om økt brukerreting av tjenestene. De enkelte virksomhetene står fritt til å iverksette tiltak som er mest egnet for at virksomheten skal bli mest mulig brukerrettet.

**3.1.1 Tjenestene må tilpasses brukernes behov**  
Sentralt for å brukerrete tjenestene er målet om at tjenestene skal tilpasses brukernes behov. For å nå dette målet må virksomhetene undersøke hvilke behov brukerne har. Dette kan gjøres ved

9) Innst. S. nr. 63 (1992–93), jf. St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.

10) Statsråd Victor Normans forvaltningspolitiske redegjørelse for Stortinget 24. januar 2002.

11) St.prp. nr. 1 (2002–2003), jf. B.innst. S. nr. 2 (2002–2003).

12) St.prp. nr. 1 (2003–2004).

13) St.prp. nr. 1 (2002–2003), s. 15.

14) Jf. reglement for økonomistyring i staten § 1.

15) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Moderniseringsdepartementet.

16) St.prp. nr. 1 (2002–2003), s. 15.

17) St.meld. nr. 4 (1992–93) Langtidsprogrammet 1994–1997.

18) St.prp. nr. 1 (1997–98), s. 54.

19) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

20) Reglement for økonomistyring i staten § 7.

21) Reglement for økonomistyring i staten § 9.

22) Marianne Andreassen, Lanseringsseminar – Metode for risikostyring i staten. Senter for statlig økonomistyring.

å etablere ulike møteplasser med brukerne gjennom f.eks. referansegrupper, brukerpanel, fokusgrupper eller brukergrupper.<sup>23</sup> Slike møtepunkt med representanter for brukerne kan etableres sentralt, regionalt og lokalt, og gir mulighet for at brukerne kan komme med innspill og ønsker.

Brukerundersøkelser er et annet virkemiddel som kan sikre at tjenesteproduksjonen imøtekommer brukernes behov.<sup>24</sup> I budsjettproposisjonen til Fornyings- og administrasjonsdepartementet for 2005 blir det slått fast at alle statlige virksomheter skal gjennomføre systematiske brukerundersøkelser for å styrke grunnlaget for mer målrettet tjenesteyting og bedre styring av virksomheten.<sup>25</sup> Den typiske brukerundersøkelsen retter seg mot de som personlig har erfaring med bestemte tjenester, og inneholder spørsmål om hvor fornøyde/tilfredse brukerne er med den tjenesten de har brukt.<sup>26</sup> En undersøkelse av offentlige tjenester kan også ha karakter av en behovsundersøkelse, der målet er å få oversikt over brukernes ønsker og behov og hva brukerne vurderer som viktig i møtet med offentlig tjenesteproduksjon.<sup>27</sup>

Brukerundersøkelser skal bidra til at statlige virksomheter er i dialog med brukerne, slik at virksomhetene legger mer vekt på brukernes ønsker, krav og vurderinger når forvaltningen foretar sine prioriteringer. Forvaltningen skal ha systemer og en organisasjonskultur som gjør det mulig for forvaltningen å lære systematisk av sine erfaringer. Resultatene fra tilbakemeldingene i brukerundersøkelsene kan framskaffe informasjon som kan bidra til at bedre beslutninger blir fattet, og at bedre løsninger blir etablert.

Kvalitet på brukerundersøkelser kan vurderes ut fra et bredt sett av kriterier. For å få presise og anvendelige svar er det en forutsetning at formål og problemstilling(er) er klart definert.<sup>28</sup> En presis problemstilling vil indikere hvilke undersø-

kelsesopplegg som bør velges, hva som skal måles, hvem som er de naturlige respondenter, hvilke resultater som kan produseres med hensiktsmessige analyseteknikker, og hvordan resultater kan rapporteres og brukes. Et viktig kriterium for å vurdere kvaliteten på brukerundersøkelser er at det blir dokumentert hvordan utvalget er foretatt, hvem som har svart, hvor mange av et totalt utvalg som har svart, og hvor mange som har svart totalt. Et annet kriterium for kvalitet på undersøkelsene er i hvilken grad undersøkelsene gir pålitelige svar om brukernes tilfredshet med eller nytte av tjenestene, hvilke faktorer som påvirker brukernes tilfredshet, og om disse er målt på en relevant måte. Det er også viktig for kvaliteten at brukerundersøkelsene blir anvendt. Virksomhetene må utnytte informasjonen ved for eksempel å gjennomføre endringer på områder hvor brukerne har uttrykt misnøye etc.

### 3.1.2 Kort saksbehandlingstid

Et annet delmål for å gjøre de statlige tjenestene mer brukerrettet, er at brukerne får sine henvendelser behandlet så raskt som mulig.<sup>29</sup> Forvaltningsloven § 11a inneholder bestemmelser som setter krav til framdrift i saksbehandlingen. Etter § 11a første ledd skal forvaltningsorganet "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold".

Innføring av serviceerklæringer er ett tiltak som kan bidra til å sette søkelyset på saksbehandlingstid i statlige virksomheter. Stortinget ga sin tilslutning til at alle statlige virksomheter skal utarbeide serviceerklæringer til sine brukere ved behandling av budsjettproposisjonen for 2000.<sup>30</sup> Serviceerklæringene skal bl.a. synliggjøre hva brukerne kan forvente av virksomhetene.<sup>31</sup> Det er opp til den enkelte virksomhet å bestemme innholdet i erklæringen, men saksbehandlingstiden på utvalgte saksområder er et sentralt område å opplyse om. Det er imidlertid viktig at erklæringene gir reelle opplysninger om saksbehandlingstiden (og ikke hva som er den politiske målsettingen), slik at brukerne vet hva de kan forvente seg.

### 3.1.3 God tilgjengelighet og service

God tilgjengelighet og god service er også viktig

23) Brukerretting og mekanismer for brukervedvirkning. Statskonsult notat 2002:9.

24) St.prp. nr. 1 (2004–2005), jf. B.innst. S. nr. 2 (2004–2005).

25) St.prp. nr. 1 (2004–2005), jf. B.innst. S. nr. 2 (2004–2005).

26) Aars, J. (2000): "Brukerundersøkelser som demokrati-verktøy? En praktisk og kritisk idéhåndbok." Oslo: Kommuneforlaget, s. 31.

27) Aars, J. (2000): "Brukerundersøkelser som demokrati-verktøy? En praktisk og kritisk idéhåndbok." Oslo: Kommuneforlaget, s. 31.

28) Meling Samuelsen, B. og Silseth, P.R. (2004c): "Metodeutfordringer i brukerundersøkelser." Vedlegg C, s. 74–92 til Rolland, A. et al. (2004): "Evaluering av kommunale brukerundersøkelser", Statistisk sentralbyrå, rapporter 2004/7.

29) Brukarorientering i statsforvaltningen – ei orientering om PSD (Planleggings- og samordningsdepartementet) brukarorienteringsprogram og St.prp. nr. 1 (2000–2001), s. 18.

30) St.prp. nr. 1 (1999–2000), s. 56.

31) Serviceerklæringer i statlig forvaltning. Veileder. Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1999 (3. opplag).

for å gjøre offentlige tjenester brukerrettet.<sup>32</sup> Konkrete tiltak i denne sammenhengen vil være å tilpasse åpningstidene til brukernes behov, både ved det enkelte lokalkontoret og ved telefonhenvendelser. God kvalitet på tjenestene og god serviceinnstilling fra de ansatte er også viktig for at statlige tjenester skal oppleves som brukerrettet. Brukerne må behandles respektfullt og få den service de har behov for. Dette innebærer at den enkelte virksomhet bør fokusere på hvordan brukerne blir mottatt og behandlet, gjøres ved å gjennomføre kurs og annen opplæring av de ansatte.

### 3.1.4 God informasjon

Videre må forholdene legges til rette for at brukerne skal få den informasjonen de trenger. Tiltak i denne sammenhengen er å utnytte de mulighetene som ligger i informasjonsteknologi som kan gjøre det enklere for brukerne å ha kontakt med det offentlige. Den statlige teknologipolitikken legger vekt på at offentlig informasjon i størst mulig grad skal ta hensyn til både myndighetenes og innbyggernes behov. Utvikling av tjenester som er tilgjengelige på Internett, gir en mer fleksibel og tilgjengelig forvaltning, uavhengig av lokalisering og åpningstider.<sup>33</sup> Arbeidet med ”Døgnåpen forvaltning” er et viktig bidrag til å gjøre elektronisk tjenesteyting til en sentral samhandlingsform med brukerne, ved at forvaltningen blir tilgjengelig når brukerne har behov for det. Bedre innsyn og økt deltakelse fremmes for eksempel ved elektroniske postjournaler og høringer på Internett, samtidig som brukerne vil få bedre muligheter for tilbakemelding om kvaliteten i tjenestetilbudet.<sup>34</sup> Det er et overordnet mål at alle statlige etater skal tilby egnede elektroniske tjenester som forenkler brukernes hverdag.<sup>35</sup> Offentlige servicekontorer skal bidra til å gjøre offentlige tjenester tilgjengelig også for dem som ikke kan eller ønsker å benytte seg av elektroniske løsninger.

## 3.2 Etatsvise revisjonskriterier

Det er opp til den enkelte virksomhet å legge forholdene til rette slik at målet om økt brukerretting av tjenestene blir nådd. Som vist ovenfor bør alle statlige virksomheter fokusere på bru-

kerretting både i det strategiske og i det daglige arbeidet. Nedenfor blir det gjort rede for hvilke revisjonskriterier som kan utledes for politi- og lensmannsetaten, trykdeetaten og skatteetaten i arbeidet med å brukerrete tjenestene. Disse virksomhetene er valgt på bakgrunn av vesentlighets- og risikovurderinger. Alle tre er store statlige virksomheter som har kontorer på lokalt nivå.

### 3.2.1 Politi- og lensmannsetaten

Politireform 2000 har som formål å fornye politi- og lensmannsetaten. En sentral målsetting med reformen er at etaten skal bli mer tjenesteytende og publikumsorientert.<sup>36</sup> Økt bruk av døgnåpen forvaltning er ett av tiltakene som skal bidra til å nå dette målet.<sup>37</sup> Ved oppstart av reformen hadde etaten satt i gang en rekke forsøk med interaktive løsninger der publikum kunne komme i dialog med politiet, blant annet for å søke hjelp og bistand.<sup>38</sup> De mange mulighetene som nettløsninger gir for forbedret publikumskontakt, skulle bli videreutviklet og inngå som en viktig del av politiets publikumsrettede utviklingstiltak. Samlokalisering med kommunale og statlige servicekontorer var et annet tiltak som skulle bidra til å brukerrete politiets tjenester. Dette ble vurdert som særlig aktuelt på bakgrunn av sammenslåingen av politidistrikt, som ble vedtatt gjennomført i forbindelse med reformen.<sup>39</sup>

Ett av to hovedmål for hele justissektoren er en åpen og kvalitetsbevisst justisforvaltning og rettspleie.<sup>40</sup> Et delmål under dette hovedmålet er å tilrettelegge for en serviceorientert og utadrettet justisforvaltning. Ifølge IKT-strategien og handlingsplanen for justissektoren 2004–2007 skal det legges til rette for effektiv og brukervennlig elektronisk samhandling med andre statlige virksomheter, med profesjonelle brukere i privat sektor og publikum.<sup>41</sup>

Politi- og lensmannsetaten fokuserer også på saksbehandlingstid, og Justis- og politidepartementets mål er at saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser skal være nede i under 100 dager i løpet av noen år.<sup>42</sup> Videre blir det i tilde-

32) St.prp. nr. 1 (2000–2001), s. 18. I tilknytning til lansering av program for fornyelse av offentlig sektor.

33) St.prp. nr. 1 (1999–2000), s. 56.

34) St.prp. nr. 1 (2000–2001), s. 18.

35) E-Norge 2005, Nærings- og handelsdepartementet.

36) St.meld. nr. 22 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 241(2000–2001).

37) St.meld. nr. 22 (2000–2001), s. 12.

38) St.meld. nr. 22 (2000–2001), s. 12.

39) Innst. S. nr. 241 (2000–2001), s. 7.

40) St. prp. nr. 1 (2004–2005), Justis- og politidepartementet, s. 23.

41) St. prp. nr. 1 (2004–2005), Justis- og politidepartementet, s. 48.

42) St. prp. nr 1 (2004–2005) Justis- og politidepartementet.



lingsbrevet til Politidirektoratet for 2004 stilt krav om å redusere gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtaleavgjorte saker. Dette omfatter saker som gjelder legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse<sup>43</sup> og saker mot personer som var under 18 år på handlingstidspunktet.<sup>44</sup>

### 3.2.2 Trygdeetaten

Brukerretting av tjenestene står ifølge Sosialdepartementet sentralt i trygdeetatens daglige arbeid.<sup>45</sup> Trygdeetaten har som mål å sikre god brukervedvirkning, kvalitet og allsidighet i møtene med brukerne. Ifølge etatens strategiplan for 2001–2003 er trygdeetatens viktigste oppgave å sørge for at hver enkelt bruker opplever god service og kvalitet i møte med etaten.<sup>46</sup> Det er et mål at brukerne skal møte en helhetlig og bedre koordinert trygdeforvaltning i form av bedre tjenestetilbud, brukervedvirkning i hele saksgangen (mottak, saksutredning og oppfølging), korte svartider (uten opphold og svar på dagen der det er mulig) og nye møtepunkter for brukerne (ny telefontjeneste).<sup>47</sup> Trygdeetaten deltok også aktivt i arbeidet med å etablere offentlige servicekontorer.<sup>48</sup>

Stortinget vedtok i mai 2005 å opprette en ny arbeids- og velferdsforvaltning med sammenslåing av trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten i kommunene.<sup>49</sup> En av de viktigste grunnene til sammenslåingen er forenkling for brukerne og tilpasning av tjenestene til brukernes behov.<sup>50</sup>

### 3.2.3 Skatteetaten

Å yte god service er etatens hovedmål.<sup>51</sup> Etatens serviceerklæring skal sikre at publikum i hovedsak får den samme service og kvalitet i førstelinjeoppgavene. I etatens strategiske plan står det at etaten skal utvikle gode tjenester og produkter

som er tilpasset målgruppene.<sup>52</sup> Denne strategien skal gjennomføres ved bl.a. å utvikle en profesjonell førstelinjetjeneste, utvikle holdninger og ordninger for god og sikker kommunikasjon med brukerne, være tilgjengelig for publikum gjennom personlig kontakt, telefon mv. og å tilby skreddersydde elektroniske tjenester.<sup>53</sup> Andre tiltak er samarbeid med aktuelle målgrupper for å fange opp aktuelle endringskrav, bruk av systematiske brukerundersøkelser og bruk av lett forståelig språk i kontakt med publikum. Også skatteetaten ønsker å delta i offentlige servicekontorer, noe som ble særlig aktuelt da antall ligningskontorer ble redusert fra 463 til 99 distriktskontorer i 2002.<sup>54</sup>

43) Skal ikke overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet.

44) Saksbehandlingstiden skal ikke overstige 6 uker fra gjerningspersonen fikk status som siktet til positiv påtaleavgjørelse i politiet, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre omstendigheter gir grunn til det.

45) St. prp. nr. 1 (2003–2004), Sosialdepartementet, s. 110.

46) Strategiplan for trygdeetaten 2001–2003.

47) St.prp. nr. 1 (2003–2004), Sosialdepartementet, s. 110.

48) St.prp. nr. 1 (2003–2004), Sosialdepartementet, s. 110.

49) Innst. S. nr. 198 (2004–2005).

50) St.prp. nr. 46 (2004–2005), s. 5.

51) St.prp. nr. 1 (2003–2004), Finansdepartementet, s. 69.

52) Strategisk plan for skatteetaten 2001–2004 og 2005–2008.

53) Strategisk plan for skatteetaten 2001–2004 og 2005–2008.

54) St.prp. nr. 1 (2000–2001), Finansdepartementet.

## 4 I hvilken grad har forvaltningen brukerrettet tjenestene?

### 4.1 Fornyings- og administrasjonsdepartementets tilrettelegging

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har det overordnede ansvaret for utforming av forvaltningspolitikken, og skal være pådriver og koordinator overfor sektordepartementene i forvaltningspolitiske saker.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet handlingsplaner for fornying og/eller modernisering av offentlig sektor, hvor brukerretting har inngått som en sentral målsetting.<sup>55</sup> Videre opplyser FAD at departementet på et overordnet nivå arbeider for å ivareta hensynet til brukerne i forbindelse med regjeringsbehandling av saker. Departementet legger også vekt på at brukerretting er omtalt der det er relevant, og at konsekvensene for brukerne er vurdert. NAV-reformen, helse- og omsorgsmeldingen og pensjonsreformen er eksempler på større prosjekter der FAD har vært involvert. Før utarbeidelsen av handlingsplanen for modernisering av offentlig sektor, hadde FAD møter med alle fagdepartementene for å identifisere aktuelle tiltak og for å sikre at fornyingshensyn ivaretas for nye tiltak som iverksettes på ulike sektorområder.

Av konkrete brukerrettede tiltak har FAD tatt initiativ til at alle statlige virksomheter skal gjennomføre brukerundersøkelser.<sup>56</sup> For å kunne veilede og bistå sektordepartementene med å nå dette kravet har FAD samarbeidet med Statistisk sentralbyrå, Kommunal- og regionaldepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet om en evaluering av brukerundersøkelser innen offentlig sektor. Det er også arbeidet med erfaringsutveksling og kunnskapsformidling når det gjelder bruk av brukerundersøkelser, og FAD opplyser at det bistår fagdepartementene i forhold til brukerundersøkelser i den grad departementene etterspør dette. FAD har også deltatt i finansieringen av nasjonale brukerundersøkelser, som omfatter de sentrale publikumsrelaterte statlige etatene.

55) For eksempel Modernisering for velferd, Regjeringens handlingsplan for modernisering av offentlig sektor, 2005–2009.

56) Jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005).

Både Politidirektoratet, Rikstrygdeverket og Skattedirektoratet opplyser at den kontakten som har vært med FAD i forbindelse med arbeidet med brukerretting, i all hovedsak har dreid seg om etatenes arbeid med elektronisk forvaltning. FAD har også konkret rettet en henstilling til samtlige departementer om at alle tildelingsbrev skal omtale Minside og e-handel.<sup>57</sup> Norge.no er en elektronisk veiviser for brukere av offentlige tjenester og er underlagt FAD.<sup>58</sup> I e-Norge 2009 er det omtalt en del tiltak som FAD har tatt initiativ til, og som skal gjennomføres i perioden 2005–2009.

Av andre konkrete brukerrettede tiltak har FAD prøvd ut ulike typer virkemidler når det gjelder saksbehandlingsfrister, og i 2005 utarbeidet departementet planen «Kort og godt» for innføring av nye saksbehandlingsfrister i offentlig sektor på 50 ulike områder. FAD har også hatt en støttefunksjon overfor andre fagdepartementer og deres underliggende virksomheter i arbeidet med offentlige servicekontorer. Nå er ordningen med offentlige servicekontorer preget av NAV-reformen som er under gjennomføring.

FAD har videre tatt initiativ til å etablere et system (StatRes) for å utvikle og formidle kunnskap om statlig tjenesteproduksjon, kvalitet, resultater og ressursbruk. Systemet har til hensikt å gjøre det enkelt å sammenligne resultater for sammenlignbare tjenester og å forbedre faktagrunnlaget for beslutningstakere. StatRes vil i stor grad basere seg på allerede innhentet materiale.<sup>59</sup> Det foreligger ingen konkrete planer om systematisk å innhente opplysninger om resultater fra gjennomførte brukerundersøkelser.

Helt nylig har FAD tatt initiativ til en studie av hvilke brukerrettingstiltak som har vist seg å fungere, og på hvilke områder innen staten det er

57) Referat fra møte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Riksrevisjonen 23. august 2006.

58) Norge.no er et tverrsektorielt tiltak som fremmer brukerretting, og hvor nettstedet blir evaluert på både tilgjengelighet, brukertilpasning og i hvor stor grad informasjonen og tjenestene er nyttige for innbyggerne.

59) Statsregnskapet, registerdata og øvrig statistikk som forvaltes av SSB og forvaltningsdatabasen (som forvaltes av Røkkansenteret), vil utgjøre hovedkilden for StatRes.

et forbedringspotensial når det gjelder brukerreting.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ikke vært en aktiv pådriver for eller gitt signaler om hvordan Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet eller Justis- og politidepartementet skal legge til rette for brukerreting i henholdsvis trygdeetaten, skatteetaten og politi- og lensmannsetaten. FADs fokus på brukerreting har begrenset seg til konkrete enkeltprosjekter, særlig IKT-prosjekter i tillegg til arbeidet med serviceerklæringer og offentlige servicekontorer. Det er delte oppfatninger når det gjelder hvorvidt FAD har vært en sterkere pådriver de senere årene. Mens Arbeids- og inkluderingsdepartementet synes FAD har vært noe fraværende når det gjelder brukerreting i de senere årene, opplever Finansdepartementet at etter hvert som brukerretingen har økt og fått større oppmerksomhet, har FAD sett at dette er et område som departementet må gripe fatt i. Ifølge Finansdepartementet har FAD tatt tak i brukerreting på det prinsipale og strategiske planet. Det som har skjedd i skatteetaten når det gjelder brukerreting, er imidlertid etter initiativ fra etaten selv og Finansdepartementet, etter inspirasjon fra FAD.

Etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets syn bør FAD vurdere å ha et mer helhetlig perspektiv på brukerreting av offentlige tjenester. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener også at FAD i særlig grad bør vurdere å styrke sin veiledningsfunksjon overfor departementene, for eksempel ved å legge til rette for erfaringsutveksling og å komme med gode eksempler på brukerreting og hvordan et departement kan styre et slikt område overfor underliggende virksomhet.

Justis- og politidepartementet opplyser på sin side at i forbindelse med mål- og resultatstyringen er det Finansdepartementet som har hatt en veiledende funksjon, og da særlig med fokus på styringsparametere knyttet til saksbehandling og produktivitet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ikke vært en del av dette arbeidet. I utviklingen av mål- og resultatstyringssystemet har det derfor blitt fokusert mest på produktivitet og effektivitet, og lite på brukere og brukereffekter. Justis- og politidepartementet mener FAD har en rolle å spille når det gjelder å skape engasjement i forvaltningen om forvaltningspolitiske saker og brukerreting. Departementet kunne i den sammenheng tenke seg at FAD hadde en strategi i gjennomføringen av bru-

kerundersøkelser, og ser at det her er et forbedringspotensial.

## 4.2 Har departementene lagt til rette for brukerreting?

I sin styring av underliggende virksomheter skal departementene stille overordnede mål, angi strategiske utfordringer og utarbeide styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. I henhold til økonomiregelverket skal all styring, oppfølging, kontroll og forvaltning i staten tilpasses virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet. Det er opp til det enkelte fagdepartement, i samarbeid med den enkelte virksomhet, å identifisere hvilke områder som er strategiske utfordringer, og hvilke områder det skal utarbeides styringsparametere for. De aller fleste statlige virksomheter produserer tjenester i en eller annen form og har brukere, enten det er privatpersoner, bedrifter eller andre offentlige virksomheter. Det vil ofte være hensiktsmessig å utforme overordnede mål og stille konkrete resultatkrav for de fleste offentlige virksomheters brukerreting.

Analysen av styringsdokumenter viser at de fleste av departementenes tildelingsbrev inneholdt omtale av virksomhetenes brukere på en eller annen måte.<sup>60</sup> Samtidig viser undersøkelsen at 37 av i alt 129 virksomheter (28,7 prosent) fikk tildelingsbrev i 2003 og/eller 2004 som inneholdt mål- og resultatkrav om brukerreting. Dette var tildelingsbrev som satte tydelige styringsparametere for hva virksomheten skulle oppnå i brukerretingen av tjenestene.<sup>61</sup> Moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet stilte resultatkrav om brukerreting til samtlige av sine underliggende virksomheter som inngikk i undersøkelsen. Finansdepartementet stilte også tydelige resultatkrav til sine underliggende virksomheter om brukerreting. På den andre siden stilte ikke Kommunal- og regionaldepartementet, Barne- og familiedepartementet, Samferdselsdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Olje- og energidepartementet tydelige mål- og resultatkrav om brukerreting i tildelingsbrevene til sine virksomheter.

Departementene omtalte i større grad tiltak som var aktuelle for virksomhetene når de skulle bru-

60) Tildelingsbrevene til 15 prosent av de underliggende virksomhetene hadde ingen omtale av brukerne av virksomhetens tjenester.

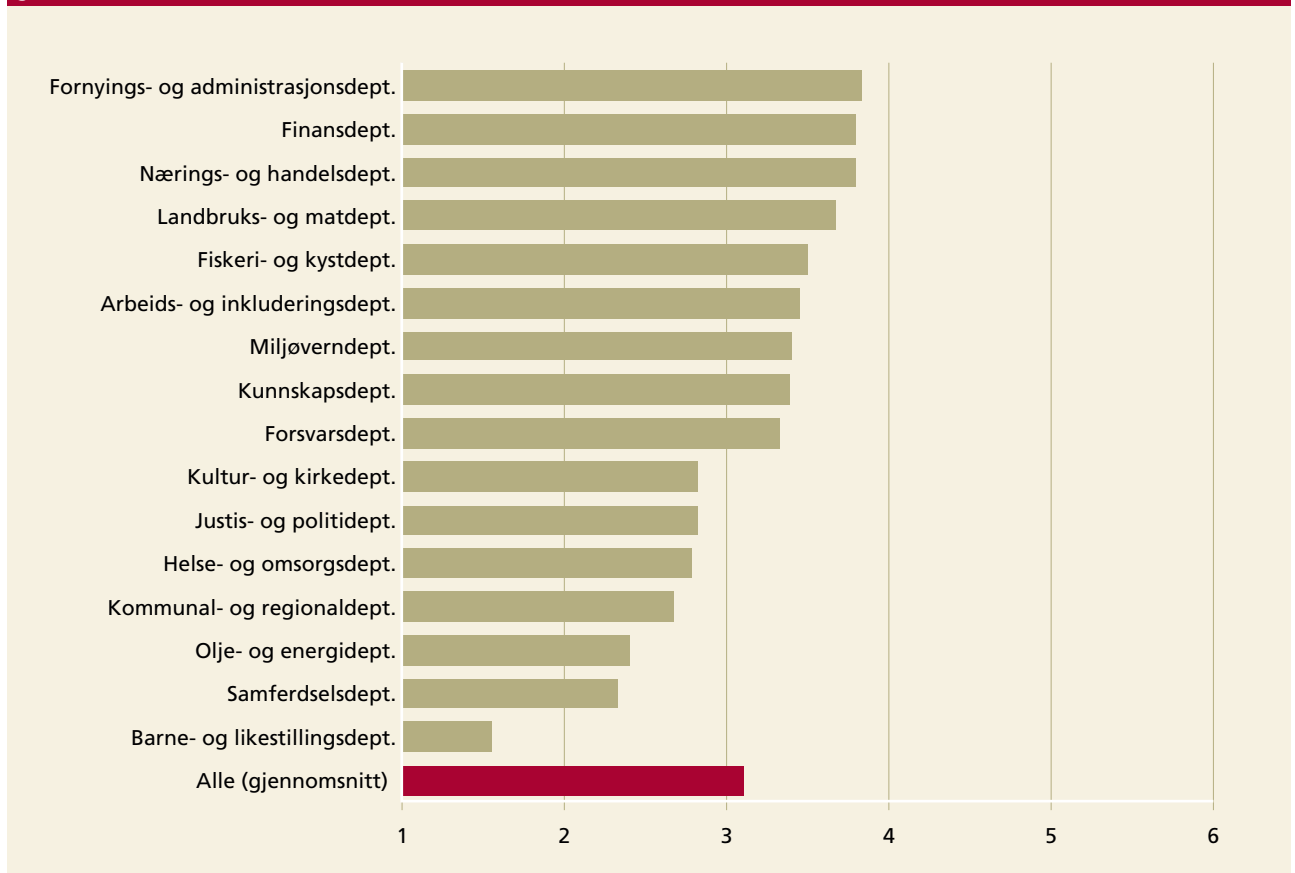
61) Reglement for økonomistyring i staten, §§ 4 og 7.

kerrette tjenestene, selv om dette altså sjelden ble formulert som tydelige mål- og resultatkrav. De mest alminnelige tiltakene var knyttet til effektivisering, forenkling eller IKT-tiltak til fordel for brukerne. Disse tiltakene kunne for eksempel være bruk av nettsider, forenkling av regelverk eller utvikling av elektroniske løsninger for brukerne. Brukerundersøkelser er vektlagt av Stortinget, og sammen med brukermedvirkning er dette sentrale virkemidler for å innrette tjenestene etter brukernes behov.<sup>62</sup> Gjennomgangen av tildelingsbrevene viser at departementene i liten grad etterspurte brukerundersøkelser og brukermedvirkning. Det var bare Finansdepartementet og Moderniseringsdepartementet som stilte krav til flertallet av sine underliggende virksomheter om å gjennomføre brukerundersøkelser. Arbeids- og sosialdepartementet krevde brukerundersøkelser av alle sine store tjenesteytende etater som Aetat og trygdeetaten, mens for eksempel Justis- og politidepartementet ikke gjorde det samme overfor Politidirektoratet i sine til-

delingsbrev for 2003 og 2004. Brukermedvirkning eller brukerrepresentasjon ble omtalt i de færreste av departementenes tildelingsbrev, da kun seks av departementene ga signaler om brukermedvirkning til sine underliggende virksomheter.<sup>63</sup>

Det er foretatt en gjennomgang av virksomhetenes årsrapporter for å få innblikk i i hvilken grad virksomhetene rapporterte tilbake til departementene i forhold til de kravene som ble stilt i tildelingsbrevet. Denne gjennomgangen viser at omtalen av gjennomførte brukerrettingstiltak i årsrapportene reflekterer graden av krav satt av overordnet departement i tildelingsbrevene. Finansdepartementet og Moderniseringsdepartementet stilte tydelige krav, og virksomhetene under disse departementene rapporterte om gjennomførte tiltak i årsrapportene. Olje- og energidepartementet, Kultur- og kirke- og politidepartementet, Justis- og politidepartementet og Barne- og familiedepartementet stilte få krav til virksomhetene, og underliggende virksomheter

**Figur 1 Virksomhetenes vurdering av departementene som pådrivere i virksomhetens arbeid med brukerretting. Virksomheter sortert etter departementstilhørighet.<sup>64</sup> Gjennomsnitt for hvert departement (skala 1-6, er 1 i svært liten grad og 6 i svært stor grad).**



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse til statlige virksomheter

62) Brukerundersøkelser er vektlagt i St.prp. nr. 1 (2004–2005), jf. B.innst. S. nr. 2 (2004–2005), og tiltak for brukermedvirkning omtales i «Brukerretting og mekanismer for brukermedvirkning». Statskonsult-notat 2002:9.

63) Moderniseringsdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kultur- og kirke- og politidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet.

64) Antall underliggende virksomheter totalt for alle departementer (N ALLE): 151.

omtalte i liten grad gjennomførte brukerretnings-tiltak i årsrapportene. Flesteparten av de statlige virksomhetene rapporterte om effektivisering og IKT- og forenklingstiltak som kom brukerne til gode.

### 4.3 Hvordan har virksomhetene fulgt opp målet om brukerretning?

Det er opp til det enkelte fagdepartement og underliggende virksomheter å brukerretnede tjenestene. Hva som vil være relevante tiltak, vil variere fra departement til departement og fra fagområde til fagområde. I spørreskjemaundersøkelsen som er gjennomført blant 160 statlige virksomheter, er det kartlagt om virksomhetene har gjennomført brukerretnede tiltak som brukerundersøkelser, serviceerklæringer, deltakelse i offentlige servicekontorer, regelverks- og skjemaforenkling og om det er etablert samarbeid med brukerrepresentanter. Det er også undersøkt om virksomhetene har iverksatt tiltak innen elektronisk forvaltning og overfor de tilsattes kompetanse.

#### 4.3.1 I hvilken grad vurderes departementene som pådrivere i virksomhetenes arbeid med brukerretning?

I spørreundersøkelsen ble de statlige virksomhetene bedt om å vurdere i hvilken grad fagdepartementene var pådrivere når det gjaldt virksomhetenes arbeid med å brukerretnede tjenestene. På en skala fra 1 til 6, der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad, svarte de fleste virksomhetene 3 (27,8 prosent) eller 4 (25,8 prosent) på spørsmålet om overordnet fagdepartement hadde vært en pådriver i arbeidet med å brukerretnede tjenestene, jf. figur 1. I alt oppga 11,9 prosent av virksomhetene at de i svært liten grad så på fagdepartementene som en pådriver i arbeidet med brukerretning. Kun én virksomhet (Norge.no) oppga at fagdepartementet i svært stor grad var en pådriver i brukerretningsarbeidet.

Moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet opplevdes i større grad som pådrivere i virksomhetenes arbeid med brukerretning enn de øvrige departementene, jf. figur 1. På den annen side ble Barne- og likestillingsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kultur- og kirke-

departementet vurdert som at de i liten grad var pådrivere i virksomhetenes arbeid med brukerretning. De formelle styringssignalene som er gitt i tilde-  
lingsbrevene, blir gjerne innarbeidet som mål eller tiltak i de underliggende virksomhetenes interne styringsdokumenter.<sup>65</sup> I hvilken grad virksomhetene omtaler brukerretning i interne styringsdokumenter, synes å avhenge av hvilket departement de er underlagt. I den gjennomførte spørreskjemaundersøkelsen oppgir samtlige virksomheter under Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet at de har omtalt mål eller tiltak om brukerretning i ett eller flere av sine interne styringsdokumenter. Virksomhetene underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Forsvarsdepartementet, Kultur- og kirke-  
departementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har i mindre grad omtalt brukerretning i sine interne styringsdokumenter sammenlignet med de øvrige departementenes virksomheter.

#### 4.3.2 Internett mest brukt som forenkling- og IKT-tiltak

Tiltak i tilknytning til virksomhetenes internetttilbud brukes hyppigst for å brukerretnede tjenestene. I alt oppgir 89,5 prosent av virksomhetene at de har gjennomført slike tiltak for å brukerretnede tjenestene. Samtlige av de 149 virksomhetene som har hjemmesider på Internett, tilbyr generell informasjon om virksomheten på sine hjemmesider. Hele 90,8 prosent av hjemmesidene tilbyr brukerne muligheter for kontakt med virksomheten via e-post. 62,7 prosent av virksomhetene har søknadsskjemaer tilgjengelig for utskrift via hjemmesidene. Videre har 56,2 prosent av hjemmesidene tilbud til brukerne om elektronisk inn-  
sending av skjema. Kunnskapsdepartementet er representert med flest virksomheter i undersøkelsen (38 i alt), hvorav 28 virksomheter er universiteter og høyskoler. Disse virksomhetene skiller seg på alle punkter fra de øvrige virksomhetene når det gjelder tjenestene som tilbys via Internett. Alle universitetene og høyskolene har skjema tilgjengelig for utskrift, og de aller fleste, 82,1 prosent, har muligheter for elektronisk inn-  
sending av skjema. Virksomheter som har satsset på brukerretnede tiltak innenfor IKT, Internett og elektronisk saksbehandling etc., rapporterer også om at dette har bidratt til økt effektivisering.

65) Overordnede strategidokumenter, virksomhetsplaner, retningslinjer eller andre interne styringsdokumenter.

77,4 prosent av virksomhetene som har skjema som retter seg mot brukerne, har forenklet skjemaene. Mange av virksomhetene utdyper dette med at skjemaene er gjort tilgjengelig på Internett i elektronisk format. I noen tilfeller er det også tilrettelagt for elektronisk innsending av skjema. Undersøkelsen viser videre at 65 prosent av virksomhetene som har regelverk og forskrifter av betydning for brukerne, har iverksatt tiltak for å forenkle disse. Virksomhetene opplyser at forenklingen har bestått i sammenslåing av ulike lover eller forskrifter, samt oppdatering og fornying knyttet til regelverk og forskrifter.

#### **4.3.3 Mange virksomheter samarbeider med brukerrepresentanter**

Alle de spurte virksomhetene under Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Forsvarsdepartementet har etablert et formalisert samarbeid med representanter for sine brukere. Flertallet av Helse- og omsorgsdepartementets (5 av 9) og Kultur- og kirkedepartementets (9 av 17) virksomheter har ikke etablert et formalisert samarbeid med brukerrepresentanter. Virksomhetenes samarbeid med brukerrepresentanter kan bestå i at disse er representert i virksomhetenes styrer, råd eller utvalg. Mange virksomheter har også jevnlig kontaktmøter med sine brukere, som både kan være interesseorganisasjoner, bedrifter/bransjer eller andre offentlige etater. Enkelte virksomheter har opprettet prosjekter, referansegrupper eller brukerforum for å ivareta samarbeidet med brukerne. I tillegg har 61 prosent av virksomhetene satset på informasjon eller opplæring av sine brukergrupper.

I overkant av halvparten av virksomhetene med underliggende enheter på lokalt/regionalt nivå har etablert rutiner for mottak av brukervurderinger fra lokalt/regionalt nivå ut over den ordinære styringsdialogen. Dette gjelder samtlige virksomheter under Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet som har enheter på lokalt/regionalt nivå. En høy andel av virksomhetene under Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet har også etablert rutiner for mottak av brukervurderinger fra lokalt/regionalt nivå. Rutinene dreier seg for en stor del om at det er etablert kontaktmøter, evalueringmøter, konferanser og høringer for å sikre tilbakemeldinger fra brukerne på lokalt eller regionalt nivå til virksomhetene sentralt. Ingen av Barne- og likestillingsdepartementets eller Miljøverndepartementets virksomheter med

enheter på lokalt/regionalt nivå har etablert rutiner for mottak av brukervurderinger fra disse ut over den ordinære styringsdialogen.

#### **4.3.4 Utarbeidelse av serviceerklæringer**

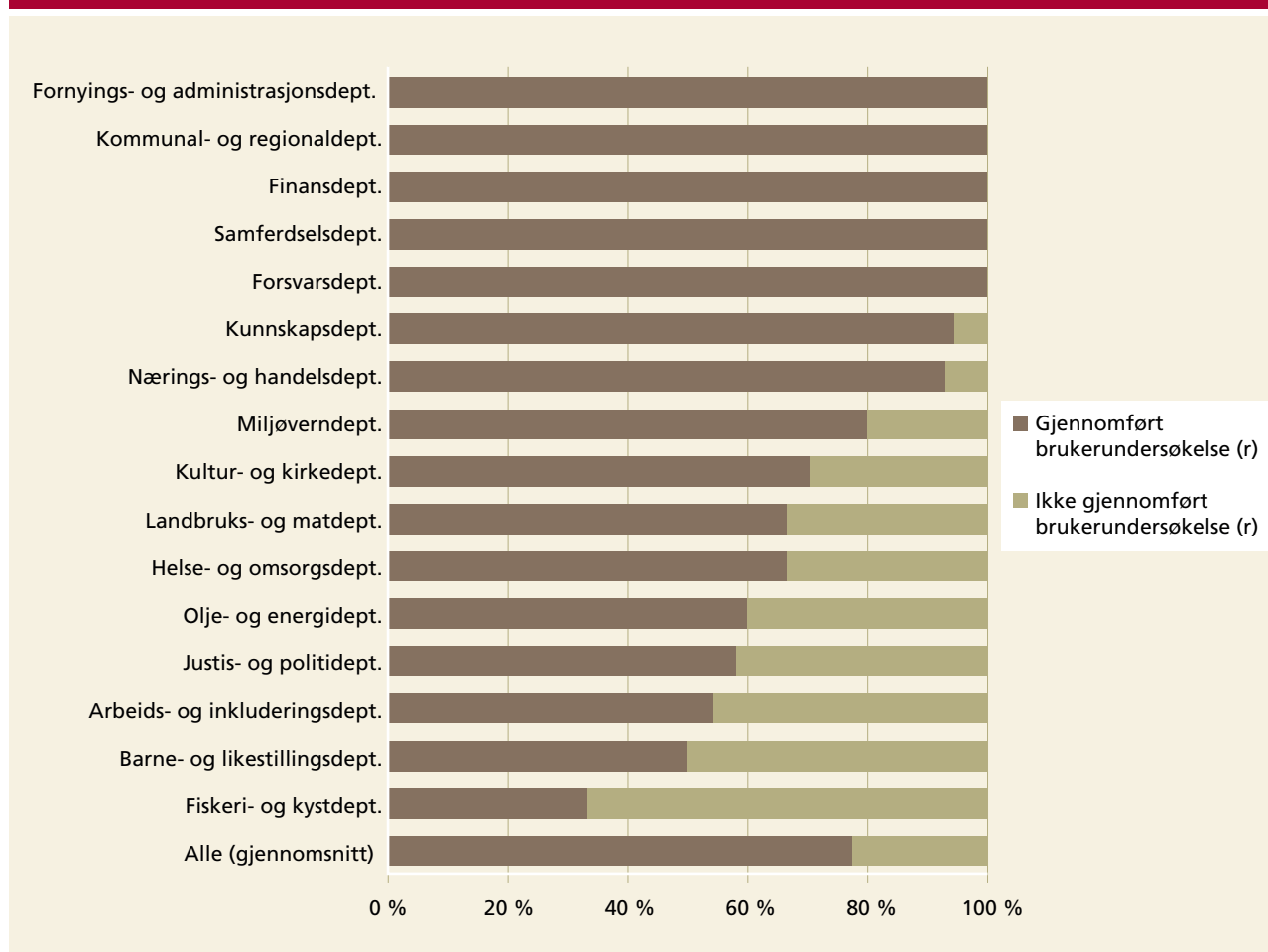
I alt 67,1 prosent av virksomhetene har utarbeidet serviceerklæringer. Samtlige virksomheter under Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet serviceerklæringer. Flertallet av virksomhetene under Olje- og energidepartementet, Justis- og politidepartementet og Kultur- og kirkedepartementet har imidlertid ikke utarbeidet slike erklæringer. Til sammen inneholder 82 prosent av serviceerklæringene kvalitetsmål for hva som er god service, knyttet til for eksempel saksbehandlingstider. Halvparten av virksomhetene som har serviceerklæringer, har ajourført kvalitetsmålene i serviceerklæringene.

#### **4.3.5 Varierende gjennomføring av brukerundersøkelser**

Et flertall av de statlige virksomhetene (77,6 prosent) har gjennomført én eller flere brukerundersøkelser i løpet av de siste fem årene. Når virksomhetene sorteres etter ansvarlig fagdepartement, viser figur 2 at alle de spurte virksomhetene under Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har gjennomført brukerundersøkelser i løpet av de siste fem årene. Fiskeri- og kystdepartementets virksomheter har i minst grad gjennomført brukerundersøkelser, her har fire av seks underliggende virksomheter ikke gjennomført brukerundersøkelser i det hele tatt i løpet av de siste fem årene. Av det totale antall virksomheter under Barne- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og politidepartementet, har drøyt 40 prosent av virksomhetene ikke gjennomført brukerundersøkelser i løpet av de siste fem årene.

Av de virksomhetene som gjennomfører brukerundersøkelser, oppgir et mindretall på 12 virksomheter (10 prosent) at de i stor grad har brukt brukerundersøkelsene til å utvikle virksomhetens tjenester. Av de virksomhetene som benytter brukerundersøkelsene aktivt i utviklingen av virksomhetens tjenestetilbud, viser mange til at dette dreier seg om forbedringer i saksbehandlingen, videreutvikling av virksomhetens nettsted eller informasjons- og telefontilbud. Brukerundersøkelsene blir også mye brukt som innspill til

Figur 2 Andel virksomhetene under hvert departement (prosent) som har gjennomført brukerundersøkelser eller ikke siste 5 år.<sup>66</sup>



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse til statlige virksomheter

utarbeidelse av kvalitetssikringssystemer og serviceerklæringer eller i samband med virksomhetenes strategiarbeid.

#### 4.3.6 Varierende innhold i brukerundersøkelsene

Når det gjelder innholdet i brukerundersøkelsene, viser en analyse av 135 innsendte brukerundersøkelser at det er forholdsvis store forskjeller mellom virksomhetene, både når det gjelder antall brukerundersøkelser og hvordan undersøkelsene er utformet. Gjennomgangen viser at formålet er klart uttrykt i flertallet (68 prosent) av de innsendte undersøkelsene. Undersøkelsen viser videre at ni av ti gjennomførte brukerundersøkelser har klart uttrykt hvilke målgrupper undersøkelsen retter seg mot.

Undersøkelsen viser også at de aller fleste brukerundersøkelsene som er gjennomført, måler brukernes erfaringer (96,2 prosent), og i 30,5 prosent av undersøkelsene blir brukernes holdninger til ulike sider ved tjenestene kartlagt. I

underkant av halvparten av brukerundersøkelsene måler brukernes behov. Hovedfokus i disse undersøkelsene er brukernes erfaringer med tjenestene, mens brukernes behov utgjør som oftest bare en mindre andel av undersøkelsene.

#### 4.3.7 Eksempler på brukerundersøkelser i tre etater

Det er forskjeller i hvordan brukerundersøkelser blir gjennomført og brukt i de tre etatene som er undersøkt nærmere. Trygdeetaten er en av partene i TNS Gallups nasjonale bruker- og befolkningsundersøkelse, og denne undersøkelsen er gjennomført i 1998, 1999, 2000 og 2003. I tillegg gjennomfører også trygdeetaten en rekke brukerundersøkelser internt.<sup>67</sup> Disse interne undersøkelsene varierer både i omfang og i tema. De fleste av undersøkelsene omhandler brukernes erfaringer, men det er også brukerundersø-

66) Antall underliggende virksomheter totalt for alle departementer (N ALLE): 152.

67) Undersøkelsene kan ses på bakgrunn av at tryggedirektøren ved inngangen til 2000 påla hovedenhetene i ytre etat å gjennomføre undersøkelser som tok for seg sammenhenger mellom kontorenes servicekvalitet og brukertilfredshet på områder der enhetene mener det er viktig å foreta forbedringer eller endringer i tjenestetilbudet.

kelser som undersøker hvilke behov brukerne har.

Ifølge Rikstrygdeverket (RTV) blir brukerundersøkelsene i stor grad brukt til å utvikle virksomhetens tjenester.<sup>68</sup> I et intervju utdyper RTV at brukerundersøkelsene oftest blir brukt som en indikasjon på om etaten har riktig fokus eller ikke.<sup>69</sup> I tilknytning til satsinger, tiltak, ny organisering eller problemområder, blir det initiert spesifikke brukerundersøkelser for nærmere kunnskap om hvordan det fungerer. Brukerundersøkelser kan også være knyttet til modernisering av det tekniske tjenestetilbudet, som for eksempel telefontjenesten.

Politi- og lensmannsetaten har gjennomført to landsdekkende brukerundersøkelser. Den ene hadde som målsetting å undersøke befolkningens tilfredshet med sitt lokale politi, men hadde et utvalg som ikke kan brytes ned på lokalnivå.<sup>70</sup> Den andre undersøkelsen hadde som mål å undersøke publikums inntrykk av kriminalitetsbildet og polititjenesten.<sup>71</sup> Siden sistnevnte undersøkelse er basert på et utvalg blant innbyggere over 18 år, har ikke alle respondentene konkret erfaring med politi- og lensmannsetaten.<sup>72</sup> Resultatene fra denne publikumsundersøkelsen kan brytes ned på distriktsnivå. Undersøkelsen omhandler først og fremst holdninger publikum har til etaten, og to av tretten spørsmål i undersøkelsen er brukerrettede. Denne undersøkelsen måler ikke brukernes behov. Ingen av undersøkelsene har således kartlagt hvilke behov de ulike brukergruppene som har vært i kontakt med politiet, faktisk har. Ifølge Politidirektoratet ble denne undersøkelsen til en viss grad brukt til å utvikle virksomhetens tjenester.<sup>73</sup> Direktoratet

68) Rikstrygdeverkets svar på Riksrevisjonens spørreskjema om brukerroetting av offentlige tjenester.

69) Referat fra møte mellom Rikstrygdeverket og Riksrevisjonen.

70) «Befolkningens tilfredshet med sitt lokale politi», en undersøkelse utført for Politidirektoratet av Statskonsult, 2004.

71) Publikums vurdering av polititjenesten. Nasjonale hovedtall og resultater for politidistriktene. Politidirektoratet.

72) 72 prosent av 5400 respondenter oppga at de hadde hatt kontakt med politiet i løpet av de siste to årene. Kontakten hadde skjedd ved foredrag eller besøk fra politiets side, utstedelse av pass, innhenting av ulike former for tillatelse, trafikk kontroll, kontakt med ting som hadde vært mistet eller funnet, innblanding i ulykke, og ved at man hadde vært vitne eller avgitt vitneavklaring, meldt fra om mistenkelige forhold, levert anmeldelse, tatt kontakt ved akutt behov for hjelp eller hadde tatt kontakt med en annen måte, uspesifisert.

73) Politidirektoratets svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse om brukerroetting av offentlige tjenester. På spørsmålet "på en skala fra 1-6, i hvilken grad har brukerundersøkelsen blitt brukt til å utvikle virksomhetens tjenester", svarte Politidirektoratet 4.

uttaler videre at publikums oppfatning vurderes som et viktig barometer for hvor vellykket politireformen har vært, og undersøkelsen ga, ifølge direktoratet, nyttige innspill til de viktigste utfordringene framover, hvor tiltak og tilpasninger må settes inn. Av konkrete tiltak som er iverksatt på bakgrunn av brukerundersøkelsen, vises det til prosjektet og veilederen "Politiet i lokalsamfunnet" som inneholder krav til mer formaliserte og strukturerte samarbeidsformer med etatens samarbeidspartnere (særlig kommunene og lokalpolitisk ledelse), i tillegg til informasjonsvirksomhet lokalt. Det er i tillegg gjennomført enkelte distriktsvise publikums- og brukerundersøkelser.<sup>74</sup>

For å se hvordan brukernes tilfredshet utvikler seg over tid, gjennomfører Skattedirektoratet brukerundersøkelser hvert år. Undersøkelsene blir gjennomført med de samme spørsmålene annet hvert år for privatpersoner og næringsdrivende, og måler både erfaringer, holdninger og behov. Utvalget i disse undersøkelsene kan brytes ned på fylkesnivå, men ikke det enkelte ligningskontor. Derfor har fem fylker gjennomført egne brukerundersøkelser.

Skattedirektoratet (SKD) oppgir at brukerundersøkelsene til en viss grad blir brukt til å utvikle direktoratets tjenester.<sup>75</sup> Brukerundersøkelsene gir et inntrykk av hvordan etaten blir oppfattet, og går i liten grad inn på konkrete tjenesteområder. Når brukerundersøkelsene for eksempel viser at elektroniske tjenester gjør suksess, forsøker SKD å utvikle nye elektroniske tjenester. SKD bruker også resultatene fra brukerundersøkelsene når det blir utarbeidet disponeringsbrev for ytre etat. Brukerundersøkelsene har gitt innspill til tiltak når det gjelder tilgjengelighet og kompetanse, som for eksempel spesialisering og styrking av førstelinjen og saksbehandlingen.

74) For eksempel i Oslo politidistrikt i 2003, Hedmark politidistrikt i 2005.

75) Skattedirektoratets svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse om brukerroetting av offentlige tjenester. Direktoratet svarte 4 på en skala fra 1 til 6.



## 5 I hvilken grad skjer det brukerretting i politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten?

### 5.1 Prioriteringer og styringssignaler fra direktoratene

#### 5.1.1 Politi- og lensmannsetaten

I tildelingsbrevet for 2004 fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet er det et generelt mål om en åpen og kvalitetsbevisst justisforvaltning og rettspleie, og et delmål om tilrettelegging for en serviceorientert og utadrettet justisforvaltning. Enkelte resultatmål kan knyttes til disse målene, bl.a. når det gjelder IKT i etaten. I tillegg stiller Justis- og politidepartementet konkrete krav til saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Økt tjenesteyting overfor publikum er også omtalt i tildelingsbrevet som et mål med politireform 2000. Ut over dette inneholder tildelingsbrevet få konkrete resultatmål knyttet til brukerretting av politi- og lensmannsetatens tjenester.

Politidirektoratet på sin side videreformidler kravene i tildelingsbrevet til politidistriktene, og delegerer i stor grad ansvaret for oppfølgingen av brukerrettingspolitikken til politimestrene. På spørsmål om i hvilken grad Justis- og politidepartementet har vært en pådriver i Politidirektoratets arbeid med å brukerrete tjenestene, oppgir direktoratet at departementet i liten grad er en pådriver.

Fra og med 2006 skal Politidirektoratet iverksette et nytt styringsverktøy, PSV (Politimesterens styringsverktøy). Dette er et styrings- og rapporteringssystem som har til hensikt å støtte kommunikasjons- og beslutningsprosessene i politidistriktene. Systemet inneholder blant annet «nøkkel-tall som kan gi objektive målekriterier for det totale politiprodukt». <sup>76</sup> Videre inngår publikumsretting som ett av de strategiske satsningsområdene i «Politidirektoratets strategiske plan 2006–2009». Direktoratet opprettet i 2006 Prosjekt Brukertilfredshet.

Publikumsundersøkelser er et eget fokusområde i dette styringssystemet og utgjør et eget måleparameter. Systemet inneholder også målekriterier for saksbehandlingstid og oppklaringsprosent.

76) Politidirektoratets brev av 13. februar 2006 til Riksrevisjonen.

Av andre brukerrete tiltak er opprettelsen av hjemmesiden Politiet.no sentral, ifølge Politidirektoratet. På denne hjemmesiden tilbys generell informasjon, e-postkontakt og mulighet til å skrive ut skjemaer (for eksempel forenklet anmeldelse). En kvalitetsmerking av offentlige nettsteder i 2005, gjennomført av Norge.no, viste at Politidirektoratets nettsider scorete tre av seks mulige poeng. Kvalitetsgjennomgangen viste at Politidirektoratets hjemmesider oppnådde 57 prosent på tilgjengelighet, 68 prosent i brukertilpasning og 32 prosent i nyttig innhold.

I løpet av de siste fem årene har Politidirektoratet gjennomført én brukerundersøkelse, med vekt på befolkningens holdninger til politi- og lensmannsetaten. <sup>77</sup> Ifølge Politidirektoratet er denne undersøkelsen til en viss grad blitt brukt til å utvikle virksomhetens tjenester.

Politidirektoratet har utarbeidet en egen serviceerklæring og har oppfordret politidistriktene om å utarbeide egne. Ifølge politiets hjemmeside har 22 av landets 27 politidistrikt utarbeidet egen serviceerklæring. Direktoratet har også utarbeidet ulike retningslinjer og publikasjoner rettet mot regionene og lokalkontorene som inneholder elementer av brukerretting. <sup>78</sup>

#### 5.1.2 Trygdeetaten

Arbeids- og inkluderingsdepartementet stiller krav om brukerretting til Rikstrygdeverket i sine tildelingsbrev for 2003 og 2004. Et eget område heter «Brukertilfredshet», og måloppnåelsen rapporteres og diskuteres i kontaktmøtene med departementet. Trygdeetaten gir brukerretting stor oppmerksomhet i årsrapportene, og i tråd med kravene fra departementet rapporteres det om bruk av individuelle serviceavtaler, brukerundersøkelser, aktiv brukermedvirkning, brukerutvalg, nye møtepunkter, servicekontorer og kundesentra. Rikstrygdeverket opplever at Arbeids-

77) Publikums vurdering av polititjenesten. Nasjonale tall og resultater fra landets politidistrikter. Norconsult 2005.

78) Sentral i denne sammenhengen er de nasjonale retningslinjene "Kommunikasjons- og informasjonspolitikk for politi- og lensmannsetaten 2004–2008". Andre veiledninger og råd fra direktoratet til regionene er strategiplanen "Innføring i problemorientert politiarbeid" POD 2004, veiledningen "Politiet i lokalsamfunnet" POD 2005 og "Strategiplan for forebygging av barne- og ungdomskriminalitet" POD 2005/06.

og inkluderingsdepartementet i stor grad har vært en pådriver i deres arbeid med å brukerrete tjenestene. På en skala fra 1 til 6, der 6 er i svært stor grad en pådriver, oppgir Rikstrygdeverket 5 i den sentrale spørreundersøkelsen.

Brukermedvirkning er en side av brukerretingen som blir vektlagt både av departementet og av Rikstrygdeverket. Trygdeetaten har besluttet at aktiv brukermedvirkning skal være en av hovedstrategiene for å redusere saksbehandlingstiden på søknader og å forbedre etatens møte med brukerne. Brukerne skal tas aktivt med i saksbehandlingen ved at brukerne selv tar ansvar for å innhente dokumenter som trygdeetaten trenger for å avgjøre saken. Ifølge Rikstrygdeverket har undersøkelser vist at dette reduserer saksbehandlingstiden. Det opplyses også at det er viktig i denne brukermedvirkningen at det er brukerens situasjon som er i fokus, og at brukeren selv er med i vurderingen når man skal finne fram til hvilke tiltak som skal iverksettes.

Trygdekontorene er i større grad blitt veiledere, noe som følges opp med kompetanseutvikling og tiltak i førstelinjen. «Den gode samtalen» er et landsomfattende kurs Rikstrygdeverket har iverksatt for å bedre saksbehandlerne veiledning av brukerne. Ordningen med kontaktpersoner, brukerplass, bidragskalkulator på Internett, og elektronisk egenmelding ved helserefusjon er eksempler på hvordan brukerne tas med i saksbehandlingen, ifølge Rikstrygdeverket. Kanaler som brukes for å nå brukerne, er varierte, fordi ulike brukere ønsker ulike kontaktformer. RTV har etablert samarbeid med brukerorganisasjonene både på sentralt nivå og på fylkesnivå. Alle fylkestygdekontorer skal ha områdeutvalg med brukerinteresser representert. Det er også etablert et samordningsforum med brukerorganisasjonene sentralt, og fagavdelingene i Rikstrygdeverket samarbeider kontinuerlig med brukerorganisasjonene om brukerreting.

Bruken av brukerundersøkelser varierer mellom store, landsdekkende undersøkelser som blir gjentatt med et par års mellomrom, til mindre undersøkelser designet for å evaluere konkrete tiltak eller målgrupper. Rikstrygdeverket har utviklet en mal for brukerundersøkelser for å sikre kvaliteten. Spesifikke undersøkelser er blitt gjennomført for å undersøke tiltak, ny organisering eller problemområder. Et eksempel er en før-og-etter-undersøkelse om kanalstrategi, altså hvilke kontaktformer med trygdeetaten brukerne ønsker seg.

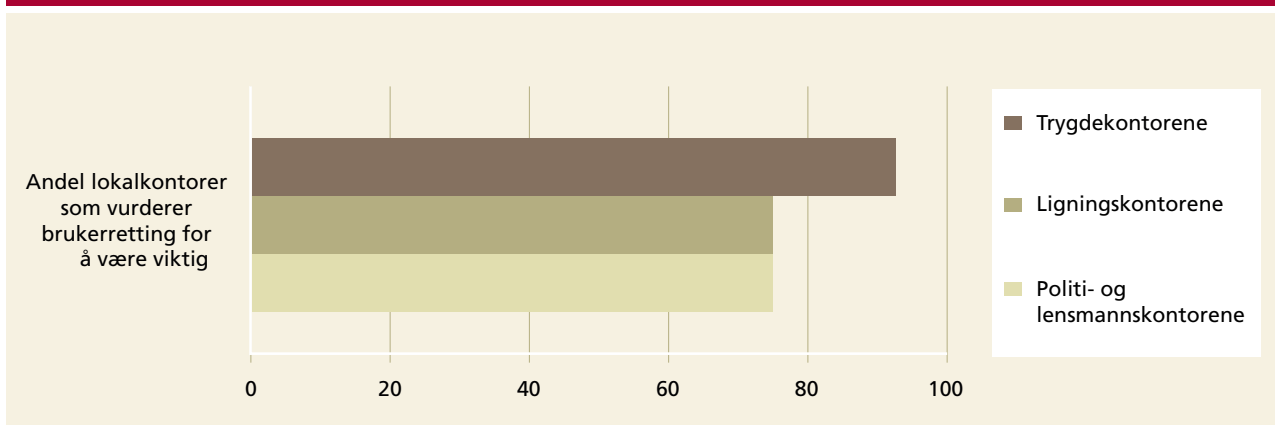
Fem fylker har innført et nytt telefonsystem med ett felles telefonnummer for hele fylket. Målet om å få lengre åpningstid på telefonen har blitt oppfylt med felles telefonnummer. Mange små trygdekontorer har hatt ulik og til dels kort åpningstid på telefonen, og tiltaket med felles telefonnummer sørger for generelt lengre åpningstid. Dessuten blir åpningstiden standardisert og lik over hele fylket. Rikstrygdeverket vil foreta en evaluering av telefonsystemet i løpet av 2006, blant annet basert på målinger av responstid. E-post som informasjonskanal er i liten grad blitt tatt i bruk i trygdeetaten som følge av sikkerhets- og personvern hensyn. RTV arbeider også med nye IT-løsninger i samarbeid med Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Sosial- og helsedirektoratet. I kvalitetsmerkingen av offentlige nettsteder, som er gjennomført i regi av Norge.no, ble Rikstrygdeverkets hjemmesider vurdert til å være tilfredsstillende. Hjemmesiden ble gitt en kvalitetscore på 63 prosent når det gjelder tilgjengelighet for alle, 76 prosent på brukertilpasning og 36 prosent når det gjelder nyttig innhold.

### 5.1.3 Skatteetaten

Brukerretting står sentralt i den formelle styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Skattedirektoratet. Departementet stiller krav om brukerreting i tildelingsbrevet, og direktoratet rapporterer detaljert tilbake til departementet om arbeidet med brukerreting. Kravene om brukerreting av tjenestene blir tatt med i Skattedirektoratets strategiske dokumenter og i styringssignaler som blir gitt til ytre etat. Skattedirektoratet opplever at Finansdepartementet til en viss grad har vært en pådriver i direktoratets arbeid med å brukerrete tjenestene. På en skala fra 1 til 6, der 6 er i svært stor grad, oppgir Skattedirektoratet 4 på spørsmål om departementet har vært en pådriver.

Mange av de brukerretede tiltakene som blir iverksatt i fylkene, blir initiert fra Skattedirektoratet sentralt. Generelt har direktoratet fokusert mye på saksbehandlingstid og krav til kvalitet. Av tiltak i førstelinjetjenesten oppgir Skattedirektoratet førstelinjetjeneste ved samlokaliseringene og deltakelse ved offentlige servicekontorer. Skattedirektoratet tilbyr også kompetansetiltak rettet mot de ansatte, som bl.a. har til hensikt å øke brukerretingen av etaten. Videre har Skattedirektoratet gjennomført mange tiltak rettet mot informasjon og veiledning, særlig når det gjelder tilrettelegging på Internett. Skatteetaten har satset mye på elektroniske tjenester og tilbyr

Figur 3 Andel lokalkontorer som vurderer brukerreting for å være viktig i deres daglige arbeid. Prosent.<sup>80</sup>



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse rettet mot lokalkontor

mange tjenester på sine hjemmesider. I kvalitetsmerkingen av offentlige nettsted, som er gjennomført i regi av Norge.no, kom Skatteetatens hjemmesider best ut sammenlignet med trygdeetatens og politi- og lensmannsetatens hjemmesider. Skatteetatens hjemmesider ble gitt en kvalitetsscore på 91 prosent når det gjelder tilgjengelighet for alle, 95 prosent på brukertilpasning og 46 prosent når det gjelder nyttig innhold. Når det gjelder arbeidet med å forenkle regelverket, opplyser Skattedirektoratet at de kunne ha vært noe mer aktive med å fremme forslag overfor Finansdepartementet.

Skattedirektoratet gjennomfører sammenlignbare brukerundersøkelser med to års mellomrom mot sentrale brukergrupper. Brukerundersøkelsene blir gjennomført annet hvert år for privatpersoner og næringsdrivende. Det er også utarbeidet en felles serviceerklæring for hele skatteetatens som forteller hvilken service brukerne kan forvente av skatteetatens. Erklæringen inneholder en rekke konkrete kvalitetsmål, som tidsfrister for en rekke saksområder. Disse kvalitetsmålene er, ifølge Skattedirektoratet, ajourført.

## 5.2 Brukerretting ved lokalkontorene i de tre etatene

For å få kunnskap om hvilket servicenivå og hvilke brukerretede tiltak som er iverksatt ved lokalkontorene, er det gjennomført en kartlegging av samtlige ligningskontorer og et utvalg trygdekontorer og politi- og lensmannskontorer. Resultatet av denne kartleggingen vil bli sammenholdt med resultatet fra brukerundersøkelsen.<sup>79</sup>

### 5.2.1 Strategisk arbeid med brukerreting

Undersøkelsen viser at flertallet av trygdekontorene, politi- og lensmannskontorene og ligningskontorene har mål for brukerreting nedfelt i strategidokumenter. Figur 3 viser at 92 prosent av trygdekontorene omtaler brukerreting som mål i strategidokumenter på fylkesnivå (regionnivå). Det samme gjør 77 prosent av politi- og lensmannskontorene og 71 prosent av ligningskontorene. Noe under halvparten av lokalkontorene i alle tre etatene omtaler brukerreting som mål i kontorets strategidokumenter. 0,7 prosent av trygdekontorene, 7 prosent av politi- og lensmannskontorene og 5 prosent av ligningskontorene omtaler ikke brukerreting som mål i strategiske dokumenter.

92,7 prosent av trygdekontorene oppgir brukerreting som svært viktig for det daglige arbeidet, mens 75 prosent av politi- og lensmannskontorene og ligningskontorene er av samme oppfatning.

### 5.2.2 Regionkontorenes rolle for lokalkontorenes brukerreting

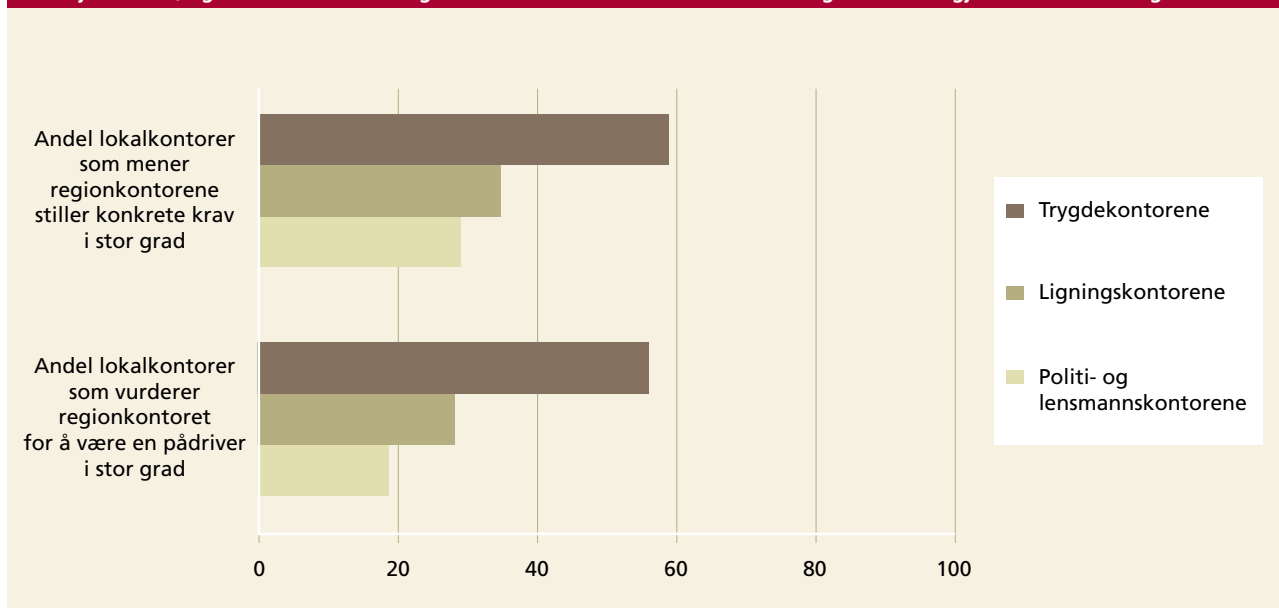
Det er vesentlige forskjeller mellom etatene når det gjelder i hvilken grad regionkontorene har vært pådrivere i kontorenes arbeid med å brukerrete tjenestene. Over halvparten av trygdekontorene oppgir at regionkontorene i stor grad har vært pådrivere, mens 19 prosent av politi- og lensmannskontorene og 27,8 prosent av ligningskontorene svarte at regionkontorene har vært pådrivere.

En større andel av trygdekontorene oppgir at regionkontorene stiller konkrete brukerretede krav, sammenlignet med ligningskontorene og

79) Jf. kapittel 6 og kapittel 7.

80) N = 136 (totalt antall trygdekontorer), 112 (totalt antall politi- og lensmannskontorer), 92 (totalt antall ligningskontorer).

**Figur 4 Andel lokalkontorer som vurderer regionkontoret for å være en pådriver i stor grad i kontorets arbeid med å brukerrette tjenestene, og andel som mener regionkontoret stiller konkrete krav i stor grad når det gjelder brukerreting. Prosent. <sup>81</sup>**



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse rettet mot lokalkontor

politi- og lensmannskontorene. Figur 4 viser at 59 prosent av trygdekontorene, 29 prosent av politi- og lensmannskontorene og 34,6 prosent av ligningskontorene oppgir at regionkontoret i stor grad stiller konkrete krav når det gjelder brukerreting.

### 5.2.3 Tilgjengelighet ved lokalkontorene

Undersøkelsen viser at nesten alle ligningskontorene har åpningstid mellom kl. 8.00/9.00 til kl. 15.00/16.00. Blant politi- og lensmannskontorene er det 80 prosent som har tilsvarende åpningstid, og 35 prosent av trygdekontorene har slik åpningstid. Undersøkelsen viser at 64 prosent av trygdekontorene har kortere åpningstid, de aller fleste mellom kl. 9.00 og 14.30. Samtlige kontorer som er med i undersøkelsen, er imidlertid tilgjengelige per telefon i normalåpningstiden.

Når det gjelder ventetid ved personlig oppmøte, er det 20 prosent av både trygdekontorene og politi- og lensmannskontorene som oppgir at de aldri har ventetid ved personlig oppmøte, mens andelen er litt lavere blant ligningskontorene (16,3 prosent). Samtlige lokalkontorer som oppgir at de ofte eller svært ofte har lang ventetid, har iverksatt tiltak for å redusere ventetiden, mens nær 1/3 av kontorene som oppgir at de av og til eller oftere har lang ventetid ved personlig oppmøte, ikke har iverksatt tiltak for å redusere ventetiden.

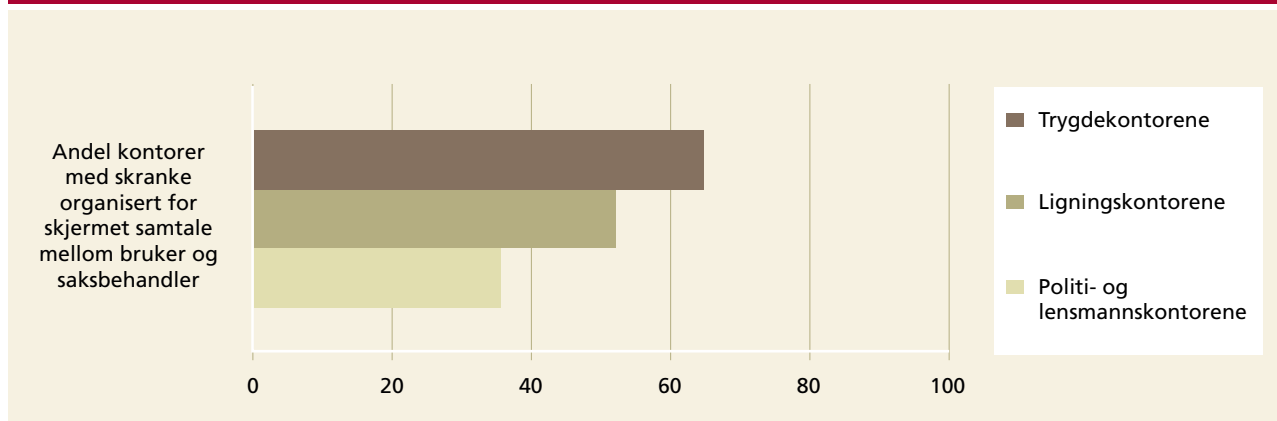
81) Spørsmål a): N = 136 (totalt antall trygdekontorer), 106 (totalt antall politi- og lensmannskontorer), 78 (totalt antall ligningskontorer), spørsmål b): N = 136 (trygdekontorer), 107 (politi- og lensmannskontorer), 81 (ligningskontorer).

Undersøkelsen viser at det er flest ligningskontorer som oppgir at de har ventetid på telefon. Det er 39 prosent av ligningskontorene, 19 prosent av trygdekontorene og 16 prosent av politi- og lensmannskontorene som oppgir at de av og til eller oftere er ventetid på å bli betjent per telefon. Av kontorene som oppgir at de har lang ventetid på telefon, er det 14 prosent av ligningskontorene og 28 prosent av trygdekontorene som oppgir at de ikke har iverksatt tiltak for å redusere ventetiden. Om lag halvparten av politi- og lensmannskontorene som har lang ventetid, har ikke iverksatt tiltak.

Ved henvendelse til skranken, kan det være mange grunner til at brukerne ønsker at samtalen mellom brukerne og de ansatte ikke skal bli hørt av uvedkommende. Undersøkelsen viser at 65 prosent av trygdekontorene har organisert skranken slik at det gir mulighet for skjermet samtale. Halvparten av ligningskontorene og 36 prosent av politi- og lensmannskontorene har organisert skranken slik (figur 5).

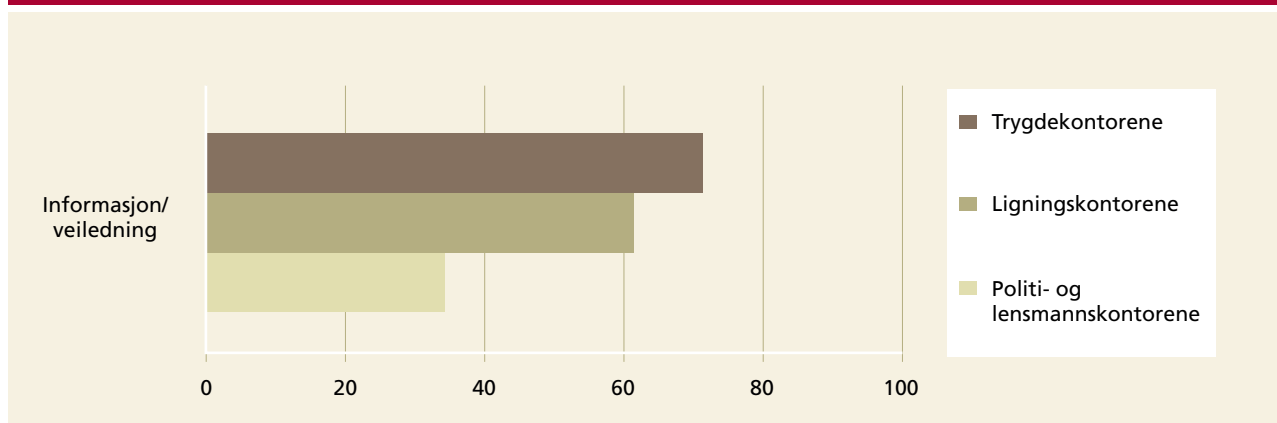
Blant kontorene som gir tilbud om timeavtale, er det kortest ventetid for å avholde en slik timeavtale ved politi- og lensmannskontorene. Drøyt halvparten av ligningskontorene oppgir at avtalt møte mellom bruker og saksbehandler kan avholdes samme dag. 10 prosent av trygdekontorene og 33 prosent av politi- og lensmannskontorene opplyser at en slik avtale kan avholdes i løpet av dagen.

**Figur 5 Andel kontorer som har organisert skranken slik at det gir mulighet for skjermet samtale mellom bruker og saksbehandler. Prosent.** <sup>82</sup>



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse rettet mot lokalkontor

**Figur 6 Andel kontorer som har gjennomført stor grad av tiltak innen informasjon og veiledning for å brukerrete tjenestene. Prosent.** <sup>83</sup>



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse rettet mot lokalkontor

#### 5.2.4 Iverksetting av særskilte brukerrete tiltak ved lokalkontorene

##### Informasjon/veiledning

Figur 6 viser at samtlige tre etater har iverksatt tiltak innen informasjon og veiledning for å brukerrete tjenestene. Vel 70 prosent av trygdekontorene og 60 prosent av ligningskontorene oppgir å ha iverksatt slike tiltak i stor grad. Andelen politi- og lensmannskontorer som har iverksatt slike tiltak, er 34 prosent.

I spørreskjemaundersøkelsen ble kontorene bedt om å utdype hvilke tiltak som har blitt iverksatt for å brukerrete tjenestene. Ligningskontorene opplyser at de har iverksatt en rekke tiltak i forbindelse med innlevering av selvangivelsen. To konkrete tiltak er informasjonsstand med inter-

nettoppkobling på lokale kjøpesentra og kurs i elektronisk innlevering av selvangivelsen for pensjonister. Det er også vanlig at ligningskontorene arrangerer egne informasjonsmøter for ulike grupper, som for eksempel regnskapsførere, revisorer, skoleelever og utlendinger. Mye av informasjonsmaterialet ved ligningskontorene er også tilgjengelig på mange ulike språk. Flere av ligningskontorene har dessuten pc-er med internettilgang tilgjengelig for brukerne.

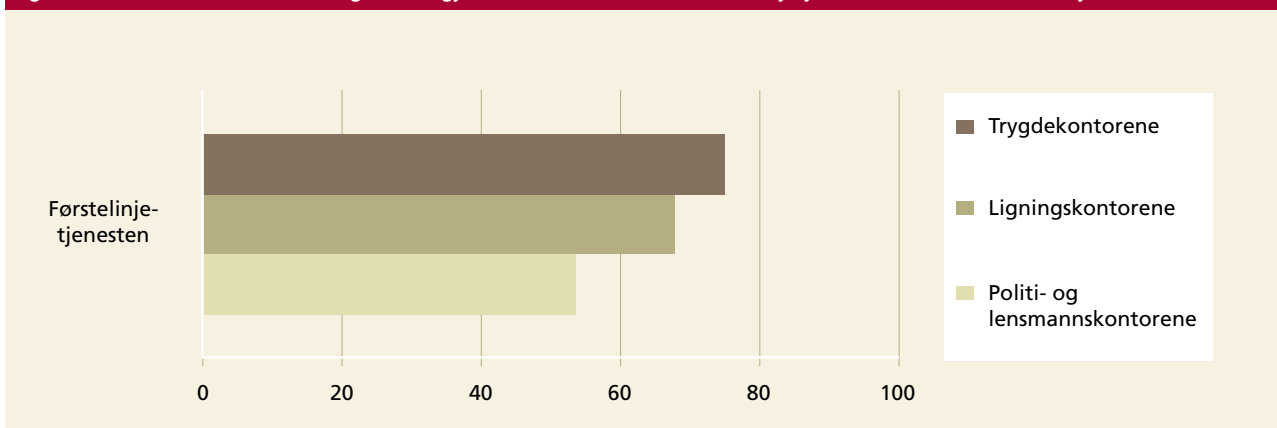
Når det gjelder tiltak innen informasjon og veiledning, har flere trygdekontorer utarbeidet egne informasjonspakker hvor all relevant informasjon om ulike saksområder er samlet. Det er også økt oppmerksomhet på å få brukerne til å benytte seg av internettløsninger der det er relevant.

Aktiv bruk av media ( gjerne lokalpresse) synes å være det tiltaket som blir trukket fram blant flest av politi- og lensmannskontorene som er med i undersøkelsen. Noen viser også til politiets hjemmeside (Politiet.no), mens ett lokalkontor

82) N = 139 (totalt antall trygdekontorer), 112 (totalt antall politi- og lensmannskontorer), 92 (totalt antall ligningskontorer).

83) N = 139 (totalt antall trygdekontorer), 111 (totalt antall politi- og lensmannskontorer), 93 (totalt antall ligningskontorer).

Figur 7 Andel kontorer som i stor grad har gjennomført tiltak innen førstelinjetjenesten for å brukerrete tjenestene. Prosent.<sup>85</sup>



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse rettet mot lokalkontor

mener det er gjort for lite med generell informasjon på internettsiden.

### Førstelinjetjenesten

Det er også forskjeller mellom lokalkontorene når det gjelder andelen som har iverksatt tiltak innen førstelinjetjenesten. Figur 7 viser at 75 prosent av trygdekontorene, 68 prosent av ligningskontorene og 54 prosent av politi- og lensmannskontorene i stor grad har iverksatt tiltak innen førstelinjen for å brukerrete tjenestene. Det er størst andel politi- og lensmannskontorer som i liten grad har iverksatt tiltak i førstelinjetjenesten.<sup>84</sup>

Mange av trygdekontorene oppgir at de bemanner førstelinjetjenesten med erfarne og kompetente personer, og at de fokuserer på de besøkende og ikke innkomne telefoner. Noen kontorer opplyser at publikumsmottaket er bygd om slik at brukerne har mulighet til å snakke uforstyrret med saksbehandler i førstelinjen. Andre har opprettet system for selvbetjening av reiseoppgjør, frikort og andre enklere oppgjør.

Etablering av et felles telefonnummer for hele skatteetaten blir av mange ligningskontorer trukket fram som eksempel på tiltak i førstelinjetjenesten. Dette innebærer at det er etablert en telefonslynge i fylket/regionen med en vaktordning som roterer mellom de ulike ligningskontorene.

Det er færre politi- og lensmannskontorer som har oppgitt konkrete tiltak i førstelinjetjenesten. Flere kontorer har oppgitt at de har innført mer brukertilpassete åpningstider, særlig i perioder

84) 7,2 prosent av politi- og lensmannskontorene, 3,5 prosent av trygdekontorene og 1,1 prosent av ligningskontorene har bare i liten grad gjennomført tiltak i førstelinjetjenesten.

85) N = 140 (totalt antall trygdekontorer), 110 (totalt antall politi- og lensmannskontorer), 93 (totalt antall ligningskontorer).

med stor pågang, for eksempel ved passutstedelse i mai/juni. Andre tiltak som blir pekt på, er ombygging av ekspedisjonen og bruk av fast personell med høy kompetanse. Flere ressurser i førstelinjen og utvidelse av antall luker er andre tiltak. Ett kontor oppgir at det forsøker i større grad å la skranken bli betjent av en politimann/kvinne i tillegg til en kontortilsatt.

### De ansattes kompetanse i brukerretingen

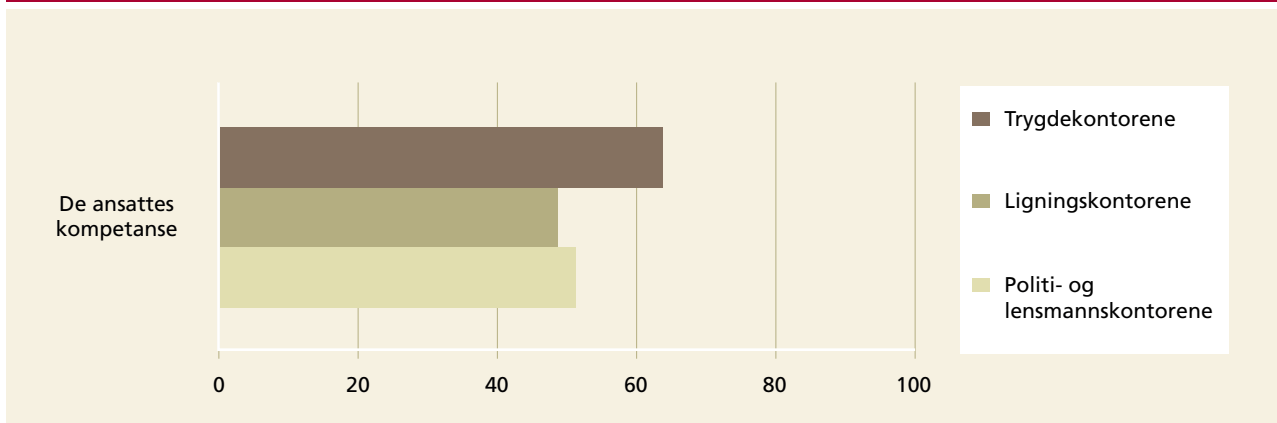
I spørreskjemaundersøkelsen ble lokalkontorene bedt om å angi i hvilken grad de har iverksatt tiltak for å øke de ansattes kompetanse spesielt innenfor brukerretingen. Det framgår av figur 8 at 64 prosent av trygdekontorene, 51 prosent av politi- og lensmannskontorene og 48 prosent av ligningskontorene har iverksatt kompetanserette tiltak for å brukerrete tjenestene.

Både ligningskontorene og trygdekontorene kan peke på konkrete kompetansetiltak som har til hensikt å øke brukerretingen av tjenestene. Ligningskontorene oppgir at de ansatte deltar på både interne og eksterne kurs i service og informasjon, og flere av trygdekontorene har rettet særsilkt fokus mot selve veiledningssamtalen mellom bruker og saksehandler, bl.a. ved å bruke videoopptak av saksbehandlere, som senere blir analysert. Ingen av politi- og lensmannskontorene kan peke på slike konkrete kompetanseoppbyggende tiltak for å brukerrete tjenestene.

### Saksbehandling

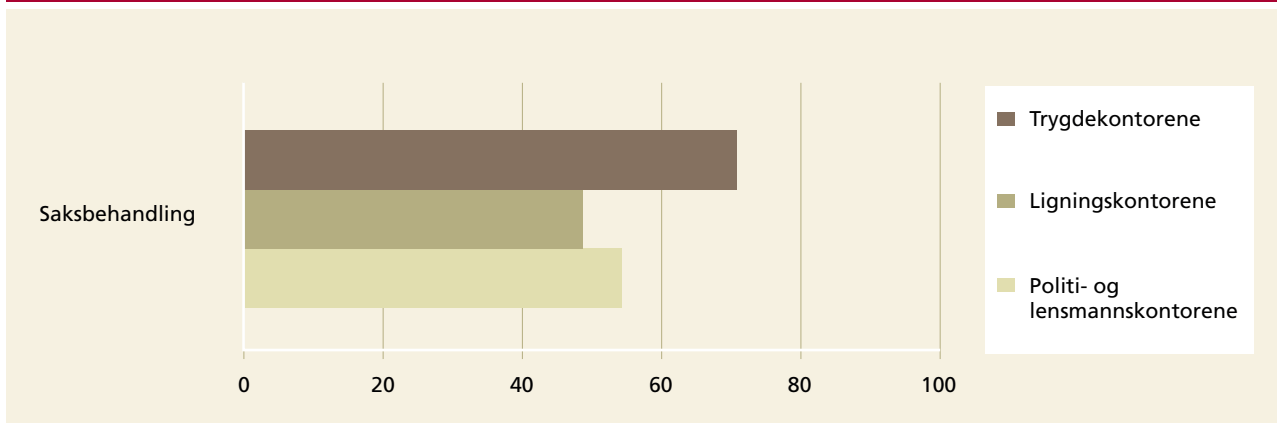
Trygdekontorene skiller seg fra de andre lokalkontorene når det gjelder brukerretede tiltak innen saksbehandlingen (figur 9). Vel 70 prosent av trygdekontorene har i stor grad iverksatt tiltak innen saksbehandlingen for å brukerrete tjenestene. Noe over halvparten av politi- og lensmannskontorene og noe under halvparten av lig-

**Figur 8 Andel kontorer som i stor grad har gjennomført tiltak innen de ansattes kompetanse for å brukerrete tjenestene. Prosent. <sup>86</sup>**



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse rettet mot lokalkontor

**Figur 9 Andel kontorer som har gjennomført stor grad av tiltak innen selve saksbehandlingen for å brukerrete tjenestene. Prosent. <sup>87</sup>**



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse rettet mot lokalkontor

ningskontorene har i stor grad iverksatt ulike saksbehandlingstiltak for å brukerrete tjenestene.

Ifølge svarene fra spørreundersøkelsen ser det ut til at det er trygdekontorene som har iverksatt mest varierte tiltak innen saksbehandlingen. Prinsippet om brukermedvirkning, dvs. at brukere inviteres til å innhente dokumentasjon om sin egen sak, er et tiltak de aller fleste kontorene oppgir at de har iverksatt. Dersom brukerne medvirker på denne måten, har flere trygdekontorer forpliktet seg til å sluttbehandle saken innen en bestemt frist etter at dokumentasjonen er mottatt. Dette arbeidet blir ofte regulert ved en serviceavtale som inngås mellom brukerne og trygdekontorets saksbehandler. Flere av trygdekontorene understreker at denne brukermedvirkningen har hatt god effekt på saksbehandlingstiden. Et annet tiltak som bare blir nevnt i trygde-

kontorenes svar, er økt vekt på den personlige samtalen mellom saksbehandler og bruker. Det er få av politi- og lensmannskontorene som oppgir konkrete tiltak innen saksbehandlingen for å brukerrete tjenestene.

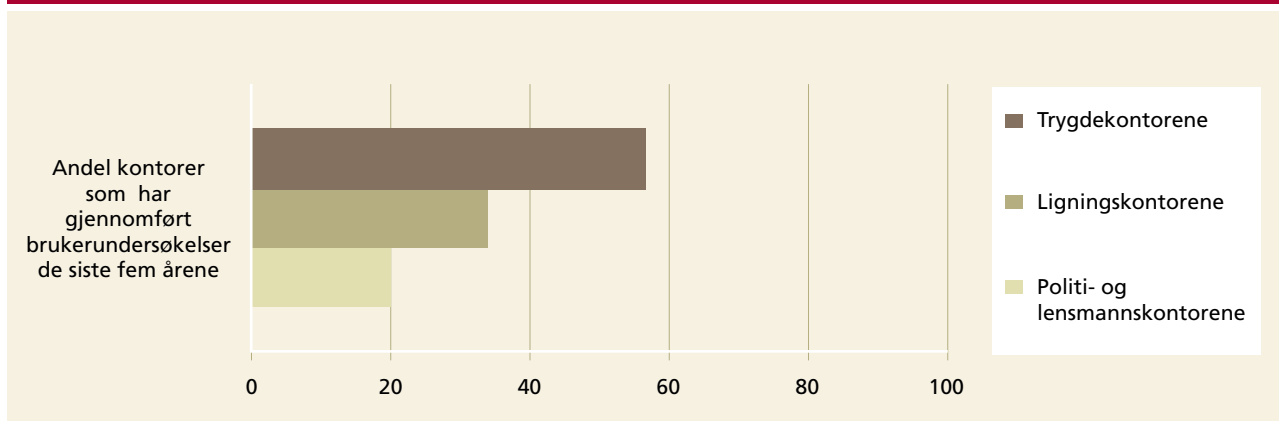
**5.2.5 Kjennskap til brukerne – brukerundersøkelser og møter med representanter for brukerne**  
Det er stor variasjon mellom etatene når det gjelder gjennomføring av brukerundersøkelser på lokalt nivå (figur 10). Det er flest trygdekontorer som oppgir at de har gjennomført egne brukerundersøkelser (56,6 prosent), og færrest politi- og lensmannskontorer (20,1 prosent). Vel 33 prosent av ligningskontorene har gjennomført brukerundersøkelser de siste fem årene.

Skal brukerundersøkelsene ha verdi, må resultatene følges opp. Det går fram av figur 10 at brukerundersøkelser i størst grad er blitt benyttet i trygdeetaten. Figur 11 viser at 30 prosent av trygdekontorene, 21 prosent av politi- og lensmannskontorene og 19 prosent av ligningskontorene oppgir at brukerundersøkelsene i stor grad

86) N = 140 (totalt antall trygdekontorer), 110 (totalt antall politi- og lensmannskontorer), 93 (totalt antall ligningskontorer).

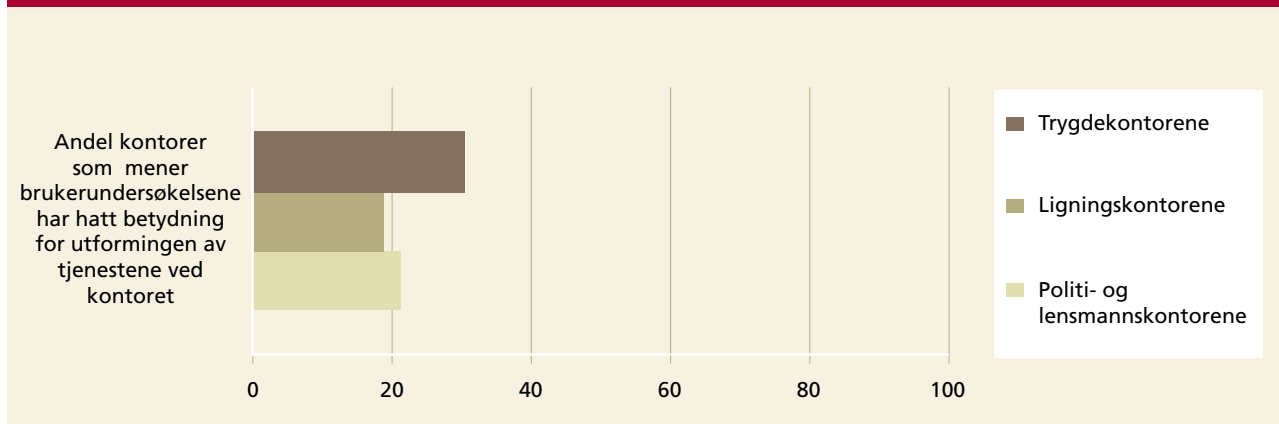
87) N = 139 (totalt antall trygdekontorer), 111 (totalt antall politi- og lensmannskontorer), 93 (totalt antall ligningskontorer).

Figur 10 Andel lokalkontorer som har gjennomført brukerundersøkelser de siste fem årene. Prosent. <sup>88</sup>



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse rettet mot lokalkontor

Figur 11 Andel lokalkontorer som mener brukerundersøkelsene har hatt betydning for utformingen av tjenestene ved kontoret. Prosent. <sup>89</sup>



Kilde: Spørreskjemaundersøkelse rettet mot lokalkontor

har hatt betydning for utformingen av tjenestene. 25 prosent av brukerundersøkelsene som er blitt gjennomført blant politi- og lensmannskontorene, har i liten grad hatt betydning for utformingen av tjenestene.

En annen måte å sikre kjennskap til brukernes behov og erfaringer, er å etablere kontakt eller samarbeid med representanter for brukerne. Eksempler på slikt samarbeid er faste møter mellom ligningskontoret og representanter for næringslivet. Undersøkelsen viser at det i varierende grad er etablert kontakt med representanter for brukerne på lokalt nivå. Det er 71,7 prosent av ligningskontorene som har etablert slik kontakt. Av disse har 46,7 prosent regelmessige møter, mens 25 prosent har møter av og til. Blant trygdekontorene og politi- og lensmannskontorene har noe over halvparten av kontorene ikke etablert kontakt med brukerrepresentanter.

### 5.2.6 Samarbeid med andre offentlige virksomheter i offentlige servicekontorer

Undersøkelsen viser at det er flest ligningskontorer og færrest politi- og lensmannskontorer som deltar i offentlige servicekontorer. Mens 57,1 prosent av ligningskontorene deltar i offentlige servicekontorer, er det 4,5 prosent av politi- og lensmannskontorene som gjør det samme. 30 prosent av trygdekontorene som er med i utvalget, deltar i offentlige servicekontorer.

Undersøkelsen viser at det er langt mer utbredt å samarbeide med andre offentlige virksomheter for å brukerrete tjenestene enn å delta i offentlige servicekontorer. 88 prosent av trygdekontorene og ligningskontorene i undersøkelsen har etablert samarbeid med andre offentlige virksomheter for å brukerrete tjenestene. Det er færre politi- og lensmannskontorer som samarbeider med andre offentlige virksomheter (66 prosent).

88) N = 141 (totalt antall trygdekontorer), 113 (totalt antall politi- og lensmannskontorer), 93 (totalt antall ligningskontorer).

89) N = 82 (totalt antall trygdekontorer), 32 (totalt antall politi- og lensmannskontorer), 32 (totalt antall ligningskontorer).



## 6 Brukernes behov og tilfredshet med lokalkontorene

### 6.1 Hva er brukernes behov i møte med politi- og lensmannsetaten?

Av tabell 1 ser vi at behovet som er rangert høyest blant brukerne av politi- og lensmannsetaten, er *informasjon om saken* (1). Det betyr at dette er det viktigste for brukerne som anmelder en sak. Dette handler om den informasjonen brukerne har fått om saken, saksbehandlingstiden, svartiden og begrunnelse for vedtaket. *Serviceinnstillingen* (2) til de ansatte er det nest viktigste for etatens brukere, jf. tabell 1. Brukerne er opptatt av å bli møtt med høflighet, respekt og forståelse og å bli lyttet til av de ansatte. Kontorets *personlige oppfølging, diskresjon* (3) er et nokså viktig behov for brukerne av politi- og lensmannsetaten. Det dreier seg om muligheten for å legge fram en sak uten at uvedkommende hører, og komme i kontakt med noen som kan svare på henvendelsen. *Saksbehandlingstid* (4)

**Tabell 1 Brukernes behov i politi- og lensmannsetaten rangert etter viktighet.<sup>90</sup>**

Behov i politi- og lensmannsetaten etter viktighet
1. Informasjon om saken <sup>91</sup>
2. Serviceinnstilling <sup>92</sup>
3. Personlige oppfølging, diskresjon <sup>93</sup>
4. Akseptabel saksbehandlingstid <sup>94</sup>

Kilde: Brukerundersøkelsen

90) Viktighet er målt med Beta-verdi: Informasjon om saken (0,37), Serviceinnstilling (0,27), Personlig oppfølging (0,17), Tilfredsstillende saksbehandlingstid (0,12). Alle resultater er signifikant på 95 prosent-nivået. Beta-verdiene varierer mellom 0 og 1 (standardisert beta-koeffisient), noe som gjør det mulig å sammenligne de ulike behovenes styrke med hverandre.

91) Faktoren «Informasjon om saken» består av spørsmålene «Fikk du opplyst hvor lang tid det tok å få svar?», «Fikk du tilstrekkelig informasjon om din sak?», «Fikk du informasjon om hva som skulle skje videre i saken?» og «Fikk du god begrunnelse for vedtak som var fattet, eller det arbeidet som var gjort?».

92) Faktoren «Serviceinnstilling» består av spørsmålene «Ble du møtt med høflighet og respekt?», «Ble du møtt med forståelse for din situasjon og dine behov?» og «Lyttet de ansatte til hva du hadde å si?».

93) Faktoren «Personlig oppfølging» består av to spørsmål med felles innledning «Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med følgende forhold ved kontoret: Muligheten for å komme i kontakt med noen som kan svare på dine spørsmål? Muligheten for å legge fram en sak uten at uvedkommende hører?».

94) Faktoren «Akseptabel saksbehandlingstid» består av spørsmålet «Var saksbehandlingstiden tilfredsstillende?».

og personlig oppfølging er viktig for brukerne, men noe mindre viktig enn informasjon om saken og serviceinnstillingen til de ansatte.

### 6.2 Brukernes tilfredshet – hvordan ivaretas behovene i politi- og lensmannsetaten?

I den gjennomførte brukerundersøkelsen ble også brukernes tilfredshet med hvordan lokalkontorene imøtekommer de viktigste behovene undersøkt (tabell 2 under). Samlet sett kan brukernes generelle tilfredshet med politi- og lensmannskontorene karakteriseres som tilfredsstillende. På en skala fra 1 til 6<sup>95</sup> ligger brukernes samlede tilfredshet med politi- og lensmannskontorene på 4,4. Når det gjelder de ulike behovene, er brukernes erfaringer varierende.

Tabell 2 viser brukernes gjennomsnittlige tilfredshet på en skala fra 1 til 6 om hvordan lokalkontorene imøtekommer viktige behov. Tabellen viser at brukerne er minst tilfreds med behovet som var viktigst i tabell 1: *informasjon om saken*. På en skala fra 1 til 6, der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd, er brukernes gjennomsnittlige tilfredshet på 4,0. De er lite fornøyd med opplysningene om hvor lang tid det tok å få svar, og den begrunnelsen som brukerne fikk for vedtaket eller det arbeidet som var gjort.<sup>96</sup> Tabell 2 viser videre at brukerne er langt mer fornøyd med de ansattes *serviceinnstilling* (5,0), behovet som var nest viktigst over (tabell 1).

Tilfredsheten med den *personlige oppfølgingen, diskresjon* er middels (4,3) i tabell 2. Brukerne er relativt tilfreds med muligheten for å komme i kontakt med noen som kan svare på vedkommendes spørsmål. Men de er langt mindre fornøyd med muligheten for å legge fram en sak uten at uvedkommende hører.<sup>97</sup> Diskresjon ved anmeldelsen av en sak ved politi- eller lens-

95) 1 er svært misfornøyd, og 6 er svært fornøyd.

96) På spørsmålet «Fikk du opplyst hvor lang tid det tok å få svar?» og på spørsmålet «Fikk du god begrunnelse for vedtak som var fattet, eller det arbeidet som var gjort?» var gjennomsnittlig tilfredshet 3,8.

97) Brukernes tilfredshet når det gjelder spørsmålet om muligheten til å legge fram en sak uten at uvedkommende hører, ligger på 4,0.

**Tabell 2 Brukernes tilfredshet med viktige behov (rangering etter viktighet i parentes) i politi- og lensmannsetaten. Gjennomsnittlig tilfredshet på en skala fra 1 til 6.**

Brukernes behov	Gjennomsnittlig tilfredshet	N
Serviceinnstillingen (2)	5,0	453
Tilfredsstillende saksbehandlingstid (4)	4,4	426
Personlig oppfølging, diskresjon (3)	4,3	394
Informasjon om saken (1)	4,0	346

Kilde: Brukerundersøkelsen

mannskontoret er altså viktig for brukerne, men de er lite tilfreds med hvordan kontorene imøtekommer dette behovet.

På et åpent spørsmål om hva kontoret kan gjøre for at brukerne kan bli mer fornøyd, trekker mange fram manglende informasjon om etterforskningen og for raske henleggelse. Mange brukere uttrykker også et ønske om å bli tatt på alvor og føle at de ansatte vil hjelpe.

### 6.3 Hva er brukernes behov i møte med trygdeetaten?

*Serviceinnstillingen (1)* til de ansatte er rangert høyest av brukere av trygdeetaten som har søkt om refusjon av reiseutgifter (tabell 3). *Veiledning (2)* er det nest viktigste behovet for brukere

**Tabell 3 Brukernes behov i trygdeetaten rangert etter viktighet.<sup>98</sup>**

Behov i trygdeetaten etter viktighet
1. Serviceinnstilling <sup>99</sup>
2. Veiledning <sup>100</sup>
3. Tilfredsstillende saksbehandlingstid <sup>101</sup>
4. Tilgjengelighet <sup>102</sup>

Kilde: Brukerundersøkelsen

98) Viktighet er målt med Beta-verdi i en multivariat regresjonsanalyse: Serviceinnstilling (0,39), Veiledning (0,30), Tilfredsstillende saksbehandlingstid (0,21), Tilgjengelighet (0,14). Alle resultater er signifikant på 99 prosentnivået. Beta-verdiene varierer mellom 0 og 1 (standardisert beta-koeffisient), noe som gjør det mulig å sammenligne de ulike behovenes styrke med hverandre.

99) Faktoren «Serviceinnstilling» består av spørsmålene «Ble du møtt med høflighet og respekt?», «Ble du møtt med forståelse for din situasjon og dine behov?» og «Lytet de ansatte til hva du hadde å si?».

100) Faktoren «Veiledning» består av spørsmålene «Fikk du god veiledning?», «Fikk du svar på dine spørsmål?», «Snakket saksbehandler slik at du forstod han/henne?» og «Var informasjonen du fikk, lett forståelig?».

101) Faktoren «Tilfredsstillende saksbehandlingstid» består av spørsmålet «Var saksbehandlingstiden tilfredsstillende?».

102) Faktoren «Tilgjengelighet» består av spørsmålet «Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med: telefon tjenestens åpningstider, ventetiden ved skranken, ventetiden på telefon og muligheten for å komme i kontakt med saksbehandler?».

ne av etaten, noe som kan ha sammenheng med at de trenger veiledning når de skal legge ved tilstrekkelig dokumentasjon til refusjonssøknadene. Tilfredsstillende *saksbehandlingstid (3)* og *tilgjengeligheten (4)* ved kontoret er viktig, men er mindre viktig enn de to andre behovene i tabell 3. Tilgjengelighet handler i stor grad om telefon tjenestens tilgjengelighet, men også om ventetiden i skranken.

### 6.4 Brukernes tilfredshet – hvordan ivaretas behovene i trygdeetaten?

Når det gjelder brukernes erfaringer med det lokale trygdekontoret, viser den gjennomførte brukerundersøkelsen at den samlede tilfredsheten er tilfredsstillende. På en skala fra 1 til 6 ligger brukernes samlede tilfredshet med trygdeetaten på 4,6. I tidligere brukerundersøkelser gjennomført av Rikstrygdeverket kommer den utvalgte brukergruppen i denne undersøkelsen (søkere om refusjon av reiseutgifter) ut som noe mer tilfreds enn andre brukergrupper i etaten.<sup>103</sup>

Tabell 4 viser at brukerne av trygdeetaten er mest tilfreds med de ansattes *serviceinnstilling (4,9)*. Dette er samtidig det behovet de vurderer som det viktigste (jf. tabell 3). *Veiledning*, behovet som er nest viktigst for brukerne, er de nokså tilfreds med (4,8). Brukerne av trygdekontorene er minst tilfreds med *tilgjengeligheten (4,3)*, men den er mindre viktig sammenlignet med de andre behovene (se tabell 3). Brukerne er gjennomgående mindre tilfreds med telefon tjenestens tilgjengelighet enn med ventetiden i skranken. Tilfredsheten med *saksbehandlingstiden* er midt høyt (4,7).

103) Refusjon for utgifter til lege, medisin, reiser og lignende er stønadstypen med nest høyest helhetlig tilfredshet, jf. figur 6, s 16 i «Befolkningens og brukernes vurdering av trygdeetaten – Resultater fra TNS Gallups brukerundersøkelse 2005».

**Tabell 4 Brukernes tilfredshet med viktige behov (rangering etter viktighet i parentes) i trykdeetaten. Gjennomsnittlig tilfredshet på en skala fra 1 til 6.**

Brukernes viktigste behov	Gjennomsnittlig tilfredshet	N
Serviceinnstillingen (1)	4,9	456
Veiledning (2)	4,8	422
Tilfredsstillende saksbehandlingstid (3)	4,7	436
Tilgjengelighet (4)	4,3	167

Kilde: Brukerundersøkelsen

## 6.5 Hva er brukernes behov i møte med skatteetaten?

Tabell 5 viser at de ansattes *serviceinnstilling* (1) også er viktigst for brukerne av ligningskontorene. *Informasjon om saken* (2) er nest viktigst, og dreier seg om informasjonen var tilstrekkelig og forståelig for brukeren. Bedriftsledere og regnskapsansvarlige skiller seg ut med et særlig behov for *informasjon om rettigheter og regelverk* (5), men som likevel kommer sist i rekken av viktige behov i tabell 5. Omtrent like viktig for brukerne er tilfredshet med *saksbehandlingstiden* (3) og *tilgjengeligheten på telefon* (4).

**Tabell 5 Brukernes behov i skatteetaten rangert etter viktighet.<sup>104</sup>**

Behov i skatteetaten etter viktighet
1. Serviceinnstilling <sup>105</sup>
2. Informasjon om saken <sup>106</sup>
3. Tilfredsstillende saksbehandlingstid <sup>107</sup>
4. Tilgjengelighet på telefon <sup>108</sup>
5. Informasjon om rettigheter/regelverk <sup>109</sup>

Kilde: Brukerundersøkelsen

104) Viktighet er målt med Beta-verdi i en multivariat regresjonsanalyse: Serviceinnstilling (0,46), Informasjon om saken (0,19), Tilfredsstillende saksbehandlingstid (0,16), Tilgjengelighet telefon (0,14), Informasjon om rettigheter og regelverk (0,14). Alle resultater er signifikant på 99 prosent-nivået. Beta-verdiene varierer mellom 0 og 1 (standardisert beta-koeffisient), noe som gjør det mulig å sammenligne de ulike behovenes styrke med hverandre.

105) Faktoren «Serviceinnstilling» består av spørsmålene «Ble du møtt med høflighet og respekt?», «Ble du møtt med forståelse for din situasjon og dine behov?» og «Lyttet de ansatte til hva du hadde å si?».

106) Faktoren «Informasjon om saken» består av spørsmålene «Fikk du svar på dine spørsmål?», «Fikk du tilstrekkelig informasjon om din sak?», «Var informasjonen du fikk, lett forståelig?» og «Fikk du informasjon om hva som skulle skje videre i saken?».

107) Faktoren «Tilfredsstillende saksbehandlingstid» består av spørsmålet «Var saksbehandlingstiden tilfredsstillende?».

108) Faktoren «Tilgjengelighet på telefon» består av spørsmålene «Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med: telefontjenestens åpningstider, ventetiden på telefon, muligheten for å komme i kontakt med saksbehandler?».

109) Faktoren «Informasjon om rettigheter og regelverk» består av spørsmålene «Fikk du informasjon om dine rettigheter?» og «Fikk du informasjon om regelverket som gjelder på området?».

Behovet for god *tilgjengelighet* knytter seg utelukkende til telefon for skatteetatens vedkommende, da personlig frammøte er mindre aktuelt for bedriftene.

## 6.6 Brukernes tilfredshet – hvordan ivaretas behovene i skatteetaten?

Spørsmålet er videre i hvilken grad brukernes behov blir ivaretatt i skatteetaten. På en skala fra 1 til 6 ligger de utvalgte brukernes generelle tilfredshet med ligningskontorene på 4,15.

Tabell 6 viser at brukerne er relativt sett mest tilfreds med de ansattes *serviceinnstilling* (4,6), men det er muligheter for forbedring knyttet til spørsmålet om de ansattes forståelse for brukernes situasjon og behov.<sup>110</sup> Tilfredsheten med *informasjonen om saken* (4,1) er mindre enn tilfredsheten med de ansattes serviceinnstilling, men her er tilfredsheten spesielt svakere knyttet til spørsmålet om hva som skulle skje videre i saken.<sup>111</sup>

Brukerne av ligningskontorene er middels tilfreds med *saksbehandlingstiden* (4,1) sett i forhold til andre behov. Men brukerne er ikke tilfreds med *tilgjengeligheten på telefon* (3,8), og tilfredsheten er langt lavere enn med de ansattes serviceinnstilling. Spesielt ventetiden på telefon er brukerne lite fornøyd med.<sup>112</sup> Dersom tilgjengeligheten er dårlig på telefon, synes dette å gå ut over tilfredsheten med både saksbehandlingstiden og den samlede tilfredsheten med kontoret.<sup>113</sup> Også *informasjonen om rettigheter og regelverk* (3,5) er brukerne relativt lite tilfreds med. Det er

110) På spørsmålet «Ble du møtt med forståelse for din situasjon og dine behov?» var brukernes gjennomsnittlige tilfredshet på 4,4.

111) På spørsmålet «Fikk du informasjon om hva som skulle skje videre i saken?» er brukernes gjennomsnittlige tilfredshet på 3,9.

112) På spørsmålet om tilfredsheten med ventetiden på telefon var gjennomsnittlig tilfredshet 3,7.

113) Bivariat sammenheng (Pearson's r) mellom «Tilgjengelighet» og «Var saksbehandlingstiden tilfredsstillende?» er på 0,55 (signifikant på 0,1 prosent-nivået).

**Tabell 6 Brukernes tilfredshet med viktige behov (rangering etter viktighet i parentes) i skatteetaten. Gjennomsnittlig tilfredshet på en skala fra 1 til 6.**

Brukernes viktigste behov	Gjennomsnittlig tilfredshet	N
Serviceinnstillingen (1)	4,6	399
Informasjon om saken (2)	4,1	307
Saksbehandlingstiden (3)	4,1	388
Tilgjengelighet på telefon (4)	3,8	346
Informasjon om rettigheter/regelverk (5)	3,5	267

Kilde: Brukerundersøkelsen

verdt å merke seg at brukernes misnøye først og fremst knytter seg til de behovene som var mindre viktig i tabell 5 (rangering i parentes i tabell 6).

På spørsmål om hva ligningskontoret kan gjøre for å få brukerne mer fornøyd, uttaler brukere at etaten må «ta telefonen, det tar altfor lang tid å få svar», og at de må bli «flinkere til å bruke mail, jeg kaster bort viktig tid på telefonvenning». Mange synes det er for vanskelig å komme i kontakt med saksbehandler med kunnskap om saken, og en bruker uttrykker: «Jeg vil ringe direkte, de som sitter på fellesnummeret, har for liten kompetanse».<sup>114</sup> Mange uttrykker økt kompetanse og kunnskap som det viktigste tiltaket når de blir spurt om hva skatteetaten kan

gjøre for å øke tilfredsheten med kontoret, noe som må anses som en forutsetning for å gi god informasjon om rettigheter og regelverk.

### 6.7 I hvilken grad ivaretas brukernes behov i de tre etatene?

Brukerundersøkelsen har identifisert brukernes viktigste behov og undersøkt tilfredsheten knyttet til disse. Det er viktigere at brukerne er fornøyd med noe vedkommende synes er viktig, enn noe som anses som lite viktig. Dette kan gi grunnlag for vurderinger om hva lokalkontorene ikke har vært gode nok på, og hvilke tiltak virksomhetene bør prioritere for å gjøre brukerne mer fornøyd.

**Tabell 7 Oversikt over viktige behov og grad av tilfredshet knyttet til disse.**

	Brukernes tilfredshet	
	Lav/middels	Høy
<b>Viktig</b>	<i>Trygdeetaten:</i> Tilgjengelighet  <i>Politi- og lensmannsetaten:</i> Personlig oppfølging (Saksbehandlingstid)	<i>Trygdeetaten:</i> Saksbehandlingstid
<b>Behovenes viktighet</b>	<i>Skatteetaten:</i> Saksbehandlingstid Tilgjengelighet på telefon Informasjon rettigheter/regelverk Informasjon knyttet til sak	
<b>Viktigst</b>	<i>Politi- og lensmannsetaten:</i> Informasjon om saken	<i>Trygdeetaten:</i> Veiledning  <i>Alle tre etater:</i> Serviceinnstilling

Kilde: Brukerundersøkelsen

114) Svar på spørsmålet: «Hva kan ligningskontoret gjøre for at du skal bli mer fornøyd?»

Tabell 7<sup>115</sup> viser at det viktigste behovet for brukerne i skatteetaten og trygdeetaten er de ansattes *serviceinnstilling*, og det er nest viktigst i politi- og lensmannsetaten. Alle brukergruppene er gjennomgående tilfreds med serviceinnstillingen de har blitt møtt med. Det viktigste behovet i politi- og lensmannsetaten derimot, *informasjon om saken*, er brukerne lite tilfreds med. Også brukerne i skatteetaten er forholdsvis lite tilfreds med informasjonen knyttet til saken, men dette er langt mindre viktig enn å bli møtt med serviceinnstilling. Andre mindre viktige behov er også lite ivaretatt i skatteetaten. Personlig oppfølging og diskresjon i politi- og lensmannsetaten er på samme måte et mindre viktig behov som i liten grad er ivaretatt. Eneste behov som ikke er godt ivaretatt i trygdeetaten, er tilgjengeligheten, noe som er knyttet til telefontjenesten. Ellers er brukerne forholdsvis godt fornøyd med veiledningen som gis. Også i skatteetaten er bru-

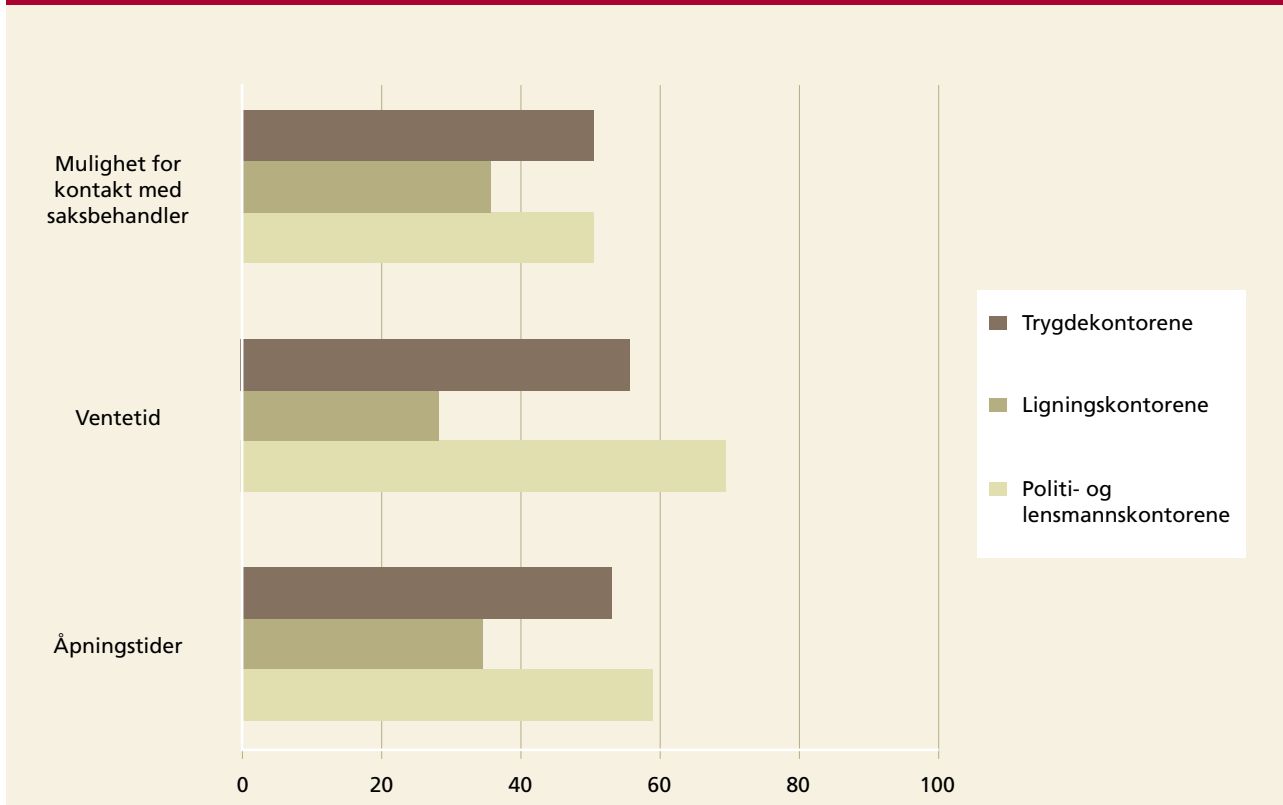
kerne lite tilfreds med tilgjengeligheten på telefon, men dette er likevel et mindre viktig behov.

## 6.8 Tilfredshet med tiltak innen telefontjenester og nettsider

### 6.8.1 Bidrar de nye 815-numrene til økt tilfredshet?

Figur 12 viser andelen fornøyde brukere i forhold til telefontjenestens ventetid, åpningstider og muligheten for å komme i kontakt med saksbehandler. Politi- og lensmannsetaten har to telefonnumre som gjelder for hele landet,<sup>116</sup> samtidig som brukerne kan ringe direkte til lokalkontorene ved å bruke ordinært direktenummer. Dette er ikke mulig i skatteetaten, der alle brukerne må ringe et felles 815-nummer. Noen fylker i trygdeetaten har innført et 815-nummer, og fire trygdekontorer i utvalget er tilknyttet et slikt felles

Figur 12 Andel fornøyde brukere i de tre etatene med tre forhold ved telefontjenesten.<sup>118</sup> Prosent. <sup>119</sup>



Kilde: Brukerundersøkelsen

115) En analysemodell (multivariat regresjonsanalyse) ser på sammenhengen mellom tilfredsheten med særskilte behov og samlet tilfredshet med lokalkontoret. Beta-koeffisientene i regresjonsanalysen er standardiserte (varierer mellom 0 og 1), noe som gjør det mulig å sammenligne de ulike behovenes styrke med hverandre. Behov som har en signifikant sammenheng med brukernes samlede tilfredshet med lokalkontoret, er rangert etter hvor viktig de er for brukerne. Behov som ikke har signifikant sammenheng med brukernes samlede tilfredshet, er utelatt fra tabellen fordi de da er lite viktige for brukeren.

116) Nødnummeret 112 og 02800 for generelle henvendelser.

117) Nesna (Nordland), Alvdal (Hedmark), Sola og Klepp (Rogaland).

118) Med «fornøyd» menes de som har svart 5 eller 6 på en tilfredshets-skala fra 1 til 6.

119) Mulighet for å komme i kontakt med saksbehandler: trygdekontorene: N=232, ligningskontorene N= 375, politi- og lensmannskontorene N= 205. Ventetid: trygdekontorene N= 236, ligningskontorene N=365, politi- og lensmannskontorene N= 238. Åpningstid: trygdekontorene N=221, ligningskontorene N=356, politi- og lensmannskontorene N=207.

**Tabell 8 Brukernes tilfredshet med muligheten for å komme i kontakt med saksbehandler etter telefonsystem i trygdeetaten. Prosent. N = 232.**

	Misfornøyd	Verken eller	Fornøyd	Totalt (n)
Eget telefonnummer	15,1	31,8	53,1	100 (179)
Felles telefonnummer	30,2	22,6	47,2	100 (53)

Kilde: Brukerundersøkelsen

**Tabell 9 Brukernes tilfredshet med telefontjenestens åpningstider etter telefonsystem i trygdeetaten. Prosent. N = 221.**

	Misfornøyd	Verken eller	Fornøyd	Totalt (n)
Eget telefonnummer	10,3	35,6	54,0	100 (174)
Felles telefonnummer	17,0	36,2	46,8	100 (47)

Kilde: Brukerundersøkelsen

**Tabell 10 Har du benyttet deg av etatens nettsider?**

	Politi- og lensmannsetaten	Trygdeetaten	Skatteetaten
Ja	8,6	15,6	63,8
Nei	91,2	83,6	35,0
Husker ikke	0,2	0,8	1,2

Kilde: Brukerundersøkelsen

telefonnummer i fylket.<sup>117</sup> Brukerne som har ringt ligningskontorenes 815-numre, er klart minst tilfreds med åpningstiden og ventetiden på telefon samt muligheten for å komme i kontakt med en saksbehandler med tilstrekkelig kunnskap.

Tabell 8 viser hvordan tilfredsheten fordeles seg for brukerne som tilhører kontorer med eget nummer, og brukere som tilhører trygdekontorer tilknyttet en telefonsløyfe for fylket (815-nummer). 30,2 prosent av brukerne tilknyttet et kontor med fellesnummer er misfornøyd, mens andelen kun er 15,1 prosent for brukerne som tilhører kontorer med eget nummer.

Brukernes tilfredshet med telefontjenestens åpningstider ser ikke ut til å være større for de som tilhører et kontor med telefonsløyfe (tabell 9). Brukernes tilfredshet indikerer heller det motsatte, fordi 54 prosent av brukerne tilknyttet et kontor med eget nummer er fornøyd, mens tilsvarende er 46,8 prosent for de som har ringt et 815-nummer. Dette indikerer at tilfredsheten med telefontjenestens åpningstid ikke er blitt høyere med det nye fellesnummeret, slik som forutsatt.

### 6.8.2 I hvilken grad benytter brukerne etatens nettsider?

Tabell 10 viser at 8,6 prosent av politi- og lensmannskontorenes brukere, 15,6 prosent av tryg-

dekontorenes brukere og 63,8 prosent av ligningskontorenes brukere har benyttet etatens nettsider.

Brukerne av de tre etatene er mest fornøyd med mulighetene for å få utskrift av skjema og generell informasjon. Færre brukere er fornøyd med mulighetene for elektronisk innsending av skjema, muligheten for å stille spørsmål og få svar online samt svar på spørsmål via nettsidene. Med unntak av muligheten for elektronisk innsending av skjema, har politiet alle de fem nevnte funksjonene på sine nettsider. I alt 25 prosent av brukerne som har benyttet seg av politiets nettsider, visste ikke om muligheten for å stille spørsmål og få svar online, og 6,7 prosent visste ikke om muligheten for å skrive ut skjemaer. Brukerne av trygdekontorene og ligningskontorene har ikke mulighet for å stille spørsmål og få svar via etatens nettsider.

## 7 Vurderinger

### 7.1 FAD er i liten grad en aktiv pådriver for brukerretting

Mens Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har det overordnede ansvaret som pådriver og koordinator i forvaltningens arbeid med brukerretting, er ansvaret for gjennomføringen av de forvaltningspolitiske målene knyttet til brukerretting lagt til det enkelte fagdepartement.<sup>120</sup> Undersøkelsen har vist at FAD har utarbeidet handlingsplaner for fornying og/eller modernisering av offentlig sektor, hvor brukerretting har inngått som en sentral målsetting. Ut over dette har FAD i særlig grad rettet oppmerksomheten mot konkrete tverrgående enkeltprosjekter, som arbeidet med offentlige servicekontorer, serviceerklæringer, innføring av saksbehandlingstider og arbeidet med MinSide.no.

Verken fagdepartementene eller de underliggende virksomhetene som er med i undersøkelsen, har erfart at FAD har vært en aktiv pådriver når det gjelder hvordan målet om brukerretting av offentlige tjenester skal nås. Departementene etterlyser et mer helhetlig perspektiv på brukerretting fra FADs side, og opplyser at FAD i liten grad har innhentet informasjon om deres erfaringer med brukerretting av tjenestetilbudet. Departementene etterlyser også at FAD inntar en mer aktiv rolle når det gjelder hvordan hensynet til brukerretting skal ivaretas i etatsstyringen av underliggende virksomheter.

Når det gjelder den overordnede forvaltningspolitikken har FAD begrenset seg til å trekke opp brukerretting som et overordnet mål. Ut over dette har departementet engasjert seg i enkeltprosjekter, og bare i beskjeden grad gitt overordnede føringer på hvordan målet om brukerretting skal konkretiseres og implementeres i styringen av statlige virksomheter. For å nå det forvaltningspolitiske målet om brukerretting, bør FAD utarbeide en mer helhetlig og systematisk tilnærming overfor de andre departementene. Manglende informasjonsinnhenting fra de andre departementene gjør at FAD har begrensede kunnskaper om brukerretting av offentlige tjenester. Dette gjør også at FAD i mindre grad kan bidra til

erfaringsutveksling mellom departementene og dermed fylle rollen som pådriver og koordinator for brukerretting i forvaltningen.

### 7.2 Varierende søkelys på brukerretting i departementene påvirker brukerretting i underliggende virksomheter

Brugerretting er et overordnet forvaltningspolitisk mål som omfatter alle deler av statens virksomhet, og ansvaret for gjennomføringen av de forvaltningspolitiske målene knyttet til brukerretting er lagt til det enkelte fagdepartement.<sup>121</sup> Undersøkelsen har vist at departementene har utformet mål- og resultatkrav om brukerretting i styringsdokumentene til et klart mindretall av sine underliggende virksomheter (29 prosent), og at virksomhetene i mindre grad opplever fagdepartementene som pådrivere i brukerrettingsarbeidet. Dokumentanalysen av departementenes tildelingsbrev og rapporteringen fra underliggende virksomheter viser at manglende krav om brukerretting fra departementenes side kan gi mangelfull oppfølging og rapportering tilbake.

Dybdeundersøkelsen av politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten tyder også på at graden av styringssignaler fra de overordnede departementene har betydning for etatenes vektlegging av brukerretting. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet har utformet tydelige mål- og resultatkrav om brukerretting, og de oppleves også som pådrivere for brukerretting av sine underliggende virksomheter. Justis- og politidepartementet har ikke utformet fullt så tydelige mål- og resultatkrav om brukerretting, og vurderes i liten grad å være en pådriver for brukerretting. Den lokale spørreskjemaundersøkelsen som er gjennomført, viser variasjon mellom etatene også på lavere nivå i styringskjeden. En større andel av trygdekontorene opplever at regionkontorene stiller konkrete krav til brukerretting sammenlignet med politi- og lensmannskontorene og ligningskontorene. Brukerretting oppgis å være viktigere for trygdekontorene enn for politi- og lensmannskontorene og ligningskontorene, og trygdekontorene har

120) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Moderniseringsdepartementet.

121) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Moderniseringsdepartementet.

iverksatt brukerrettede tiltak i et klart større omfang enn kontorene i de to øvrige etatene.

Undersøkelsen har vist at statlige virksomheters gjennomføring av tiltak er avhengig av at departementene prioriterer brukerretting i styringsdialogen. For å sikre at målene om brukerretting nås, bør departementene la brukerretting inngå som en del av det etablerte mål- og resultatstyringssystemet, og legge større vekt på brukerretting i styringsdialogen med underliggende virksomheter.

---

### **7.3 Manglende utnyttelse av brukerundersøkelser i utviklingen av tjenestetilbudet**

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har lagt vekt på at alle statlige virksomheter skal gjennomføre systematiske brukerundersøkelser for å styrke grunnlaget for en mer målrettet tjenesteyting og bedre styring av virksomheten. Undersøkelsen viser at i alt 78 prosent av de statlige virksomhetene har gjennomført én eller flere brukerundersøkelser i løpet av de siste fem årene. Av disse 118 virksomhetene er det kun 12 som oppgir at de i stor grad har brukt brukerundersøkelsene til å utvikle virksomhetens tjenester. Dette tyder på at brukerundersøkelsene ikke blir utnyttet i tilstrekkelig grad som verktøy i utviklingen og styringen av virksomhetene. Videre synes det som om forvaltningen er for lite bevisst på hva som skal være hensikten med brukerundersøkelsene, i og med at vel 30 prosent av de innsendte brukerundersøkelsene mangler klart uttrykte formål. Dette kan bidra til å redusere kvaliteten på brukerundersøkelsene og mulighetene for å benytte resultatene av dem i etterkant.

Et overordnet forvaltningspolitisk mål er at statlige tjenester skal innrettes i forhold til brukernes behov. 45 prosent av de innsendte brukerundersøkelsene har innhentet informasjon om brukernes behov. Ved at brukerundersøkelsene bare gir delvis innsikt i hva som er brukernes behov, løser de således i begrenset grad den oppgaven de var tiltenkt av FAD i brukerrettingen av forvaltningen. Ut over FADs krav til statlige virksomheter om gjennomføring av brukerundersøkelser, har departementet selv i liten grad gitt uttrykk for hva de statlige brukerundersøkelsene mer konkret bør bestå i og nærmere strategier for bruken av dem. Dette kan synes bekymringsfullt, både i lys av FADs overordnede ansvar og initiativ på området, og fordi kravet om brukerundersøkelser har bidratt til å utløse en vesentlig res-

sursbruk i forvaltningen. FAD bør videre overveie å la informasjon fra brukerundersøkelser inngå som en del av det planlagte StatRes.

Riksrevisjonens brukerundersøkelse viser betydningen av å innhente informasjon om brukernes behov og prioriteringer, hvis det overordnede målet om brukerretting skal nås. Politidirektoratet, Rikstrygdeverket og Skattedirektoratet har i ulik grad gjennomført brukerundersøkelser og på andre måter innhentet informasjon om brukernes behov i løpet av de siste fem årene. Rikstrygdeverket og Skattedirektoratet gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser som inneholder spørsmål om både erfaringer og behov, og har etablert samarbeid med brukerrepresentanter på ulike nivåer. Politidirektoratet har gjennomført én brukerundersøkelse som fokuserer på publikums holdninger til og erfaringer med politi- og lensmannsetaten. Denne undersøkelsen er ikke primært rettet mot brukere som faktisk har benyttet seg av politiets tjenester.

Brugerundersøkelsen som Riksrevisjonen har gjennomført blant brukere av politi- og lensmannsetaten, trygdeetaten og skatteetaten, viser at det er variasjoner mellom etatene når det gjelder hvilke behov brukerne har. Brukerne av politi- og lensmannskontorene mener at informasjon om saken er viktigst for dem, samtidig som de etterlyser diskresjon i møte med politiet. Disse behovene har i mindre grad ført til målrettede tiltak fra politi- og lensmannskontorenes side, for eksempel tiltak for skjermet samtale. Samlet sett viser dette at politi- og lensmannsetaten har mindre kunnskaper om brukernes erfaringer og behov enn trygdeetaten og skatteetaten. Dette medfører at politi- og lensmannsetaten ikke har de samme forutsetningene for å sette inn målrettede tiltak som de andre to etatene.

---

### **7.4 IKT-tiltak blir benyttet hyppigst for å brukerrete tjenestene**

Undersøkelsen har vist at IKT- og forenklingstiltak har klart høyest prioritet i arbeidet med brukerretting, både fra departementenes og fra virksomhetenes side. Ni av ti virksomheter har iverksatt tiltak i tilknytning til sitt internettilbud for å brukerrete tjenestene. Bruk av Internett og elektronisk saksbehandling er enkle tiltak som når mange brukere, og som i tillegg har vist seg å gi effektiviseringsgevinster. Dybdeundersøkelsen i de tre etatene tyder imidlertid på at IKT-tiltak alene ikke er tilstrekkelig



for å imøtekomme brukernes behov. Eksempelvis hadde de færreste av politi- og lensmannskontorenes og trygdekontorenes brukere benyttet etatenes nettsider det siste året.

Undersøkelsen viser videre at de ansattes serviceinnstilling er svært viktig for brukerne innen samtlige tre etater, og at brukerne også er godt fornøyd med denne siden ved tjenestetilbudet. Det er imidlertid variasjoner i hvordan lokalkontorene i de tre etatene imøtekommer brukernes behov for informasjon. Brukerne av politi- og lensmannskontorene oppgir at informasjon om saken er viktigst for dem, samtidig som dette blir dårligst ivaretatt av kontorene. Informasjonstiltakene handler i hovedsak om generell informasjon via etatens hjemmesider og er ikke knyttet til brukerens konkrete sak. Omfanget av tiltak i førstelinjen var langt lavere i politi- og lensmannsetaten enn i de to øvrige etatene. Få tiltak for å gi skjermet samtale mellom brukerne og saksbehandlerne i skranken tyder på at politi- og lensmannskontorene ikke har gjennomført målrettede tiltak for å imøtekomme brukernes behov for diskresjon. Dette er eksempler på hvordan generelle IKT-tiltak ikke alltid er tilstrekkelig for å imøtekomme brukernes særskilte behov, og i disse tilfellene vil det være aktuelt å vurdere et større spekter av tiltak.

Mange av brukerne innen skatteetaten og trygdeetaten er lite tilfreds med telefontilbudet. I skatteetaten har alle fylker innført 815-numre, mens dette bare delvis er gjennomført i trygdeetaten. Brukerne i skatteetaten er mindre tilfreds med telefontilbudet enn trygdeetatens brukere, samtidig som brukerne i skatteetaten i større grad foretrekker å ta kontakt per telefon. Fordelen med det nye telefonsystemet er at åpningstidene blir utvidet, men vurdert ut i fra brukernes tilfredshet kan det stilles spørsmål ved om det imøtekommer brukernes behov. De blandede erfaringene med de nye telefonsystemene i skatteetaten og trygdeetaten viser at det er krevende å utvikle målrettede tiltak.

Undersøkelsen har vist at statlige virksomheter i varierende grad har undersøkt brukernes behov, og de mangler en systematisk tilnærming for å innhente informasjon om brukerne. Kunnskap om brukernes behov er avgjørende for at tiltak skal bli målrettede. Undersøkelsen har videre vist at statlige virksomheter i stor grad satser på IKT-tiltak når de skal brukerrette tjenestene, noe som kan være for ensidig i forhold til brukernes sammensatte behov. Det etterlyses derfor mer

kreativitet i utviklingen av nye tiltak og en større bredde i tiltaksporteføljen.






2 385 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2007



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528