

# Brukerretting og brukermedvirkning

## Kartlegging i sentralforvaltningen 2010

---

Difi rapport 2010:12  
ISSN 1890-6583

## Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal være en pådriver for at hensynet til brukernes behov får en sentral plass i utviklingsarbeidet i statsforvaltningen. Kunnskap om hva statlige virksomheter gjør for å styrke brukerrettingen, er et viktig grunnlag for å utøve denne pådriverrollen. Vi har derfor gjennomført en kartlegging der målet har vært å fremskaffe oppdatert kunnskap om omfanget av og hvilke typer brukerrettingstiltak og mekanismer for brukermedvirkning som brukes i statsforvaltningen i dag. For å sette dette inn i en forvaltningspolitisk kontekst, inneholder rapporten også en beskrivelse av utviklingstrekk og vektleggingen av brukerperspektivet i forvaltningspolitikken de siste fem tiår.

Data om de statlige virksomhetenes innsats på brukerrettingsområdet nå er samlet inn gjennom en undersøkelse gjennomført i to faser. I den første fasen (september-oktober 2009) intervjuet vi ulike virksomheter om deres brukerrettings- og brukermedvirkningsarbeid og det ble samlet inn relevant dokumentasjon. I den andre fasen gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant en rekke statlige virksomheter i sentralforvaltningen (april-mai 2010).

Vi vil spesielt takke alle de personene som har latt seg intervjuet om dette, og alle de personene i sentralforvaltningen som har bidratt med å svare på et både omfattende og arbeidskrevende spørreskjema.

Arbeidet er utført av Annemor Kalleberg, Inger Johanne Sundby, og Lisbeth U. Hansen (prosjektleder). Sissel K. Hansen og Tore B. Bergh arbeidet med undersøkelsen i 2009, bl.a. med forarbeider og intervjuer. Eivor Bremer Nebben er prosjektansvarlig.

Oslo 20. oktober 2010



Hans Christian Holte  
direktør

# Innhold

Sammendrag.....	1
<b>1 BAKGRUNN, FORMÅL OG TILNÆRMINGSMÅTE.....</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrunn.....	4
1.2 Formål og problemstillinger.....	4
1.3 Tilnæringsmåte og metoder .....	5
1.4 Begreper .....	6
1.4.1 Begrepsdefinisjon lagt til grunn for kartleggingen .....	6
1.4.2 Brukerretting og politikktutforming.....	7
1.4.3 Brukerretting og representativitet .....	8
1.5 Leserveiledning.....	8
<b>2 BRUKERPERSPEKTIVET I FORVALTNINGSPOLITIKKEN.....</b>	<b>9</b>
2.1 Ny lovregulering på 1960-tallet .....	9
2.2 Demokratiseringsbevegelsen på 1970-tallet .....	10
2.3 Moderniseringen på 1980-tallet.....	12
2.4 Brukerretting i styringen på 1990-tallet .....	13
2.5 Brukerretting og medvirkning i perioden 2000-2010 .....	14
<b>3 OPPSUMMERING AV FUNN .....</b>	<b>17</b>
3.1 Styringsdokumenter .....	17
3.2 Forankring i ledelsen viktig.....	18
3.3 Utbredelse av ulike tiltak.....	18
3.4 Hva brukes innspillene til og i hvilke faser spørres brukerne? .....	19
3.5 utfordringer og viktige forutsetninger.....	20
3.6 Vurdering av egen kompetanse og kunnskapsbehov .....	20
<b>4 DIFIS VURDERINGER .....</b>	<b>21</b>
4.1 Har politiske krav og forventninger gitt resultater?.....	21
4.2 Stort omfang og stor variasjon i bruk av ulike tiltak.....	23
4.2.1 Brukerundersøkelser fremdeles på topp.....	23
4.2.2 Uregistrerte henvendelser forblir ”taus kunnskap” .....	24
4.2.3 Omfanget av brukerfora har økt og blitt profesjonalisert? .....	25
4.2.4 Sosiale medier – egnet kanal for brukermedvirkning? .....	27

4.2.5	Selvbetjeningsløsninger på nett må fungere for brukerne.....	28
4.2.6	Språkforbedring viktig grunnlag for brukerrettingen.....	30
<b>4.3</b>	<b>Mange tiltak, men fører det til forbedringer?.....</b>	<b>31</b>
<b>4.4</b>	<b>Utfordringer og forutsetninger for brukerretting .....</b>	<b>32</b>
4.4.1	Mange mener brukermedvirkning lønner seg .....	32
4.4.2	Er brukerretting institusjonalisert i virksomhetene? .....	33
4.4.3	Engasjement i toppledelsen svært viktig.....	34
4.4.4	Intern organisering og prioritering av brukerretting .....	35
4.4.5	Tilrettelegging for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling.....	36
<b>5</b>	<b>FORSLAG TIL TILTAK .....</b>	<b>38</b>
<b>5.1</b>	<b>Anbefalinger til departementene.....</b>	<b>39</b>
<b>5.2</b>	<b>Anbefalinger til virksomhetene .....</b>	<b>39</b>
<b>5.3</b>	<b>Difis planer for oppfølging .....</b>	<b>40</b>
<b>Vedlegg</b>	<b>.....</b>	<b>41</b>
	Vedlegg 1: Spørreskjema .....	41
	Vedlegg 2: Funn fra spørreundersøkelsen om brukerretting 2010 .....	52
	Vedlegg 3: Brukerretting i lover og regelverk .....	69
<b>Referanser</b>	<b>.....</b>	<b>72</b>

## Sammendrag

I løpet av de siste årene er brukerretting igjen satt på dagsorden blant annet gjennom regjeringens fornyingsstrategi fra 2007, forvaltningsmeldingen (St.meld. nr.19 2008-2009) og den nye statlige kommunikasjonspolitikken fra 2009. Riksrevisjonen gjennomførte i 2007 en forvaltningsrevisjon om brukerretting i offentlige tjenester og pekte blant annet på behovet for å innhente opplysninger om hva statlige virksomheter gjør for å brukerrete sine tjenester. I Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon for 2009-2010 står det at ”Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT vil i 2010 kartlegge omfanget av brukarundersøkingar, brukarråd og andre tiltak for brukarretting og brukarmedverknad.”

Når både sittende og tidligere regjeringer har gjort det klart at de har ambisiøse mål om å ta brukerne på alvor, er det viktig å få kunnskap om hvordan virksomhetene følger opp mål og forventninger i praksis. Denne undersøkelsen skal bidra til det. Kartleggingen er basert på intervjuer i 8 statlige virksomheter og en spørreundersøkelse besvart av 79 av 109 statlige virksomheter. Forvaltningsorganer i sentralforvaltningen var inkludert i undersøkelsen, men departementer, universitet/høgskoler er ikke omfattet. Vi har ikke samlet data om brukernes oppfatninger av de aktuelle virksomhetene, og resultatene må tolkes i lys av det.

Å styrke brukerrettingen er ikke noe nytt i forvaltningspolitikken. Vi har derfor vurdert dagens situasjon i et forvaltningspolitisk perspektiv ved å beskrive trekk ved utviklingen på dette området gjennom de siste tiårene. Gjennom hele perioden etter den annen verdenskrig har det vært drevet aktivt reform- og utviklingsarbeid i statsforvaltningen. Målet om bedring av forvaltningens forhold til enkeltpersoner og andre brukere har vært et gjennomgangstema, men oppfatninger om hva som har vært de viktigste utfordringene har variert over tid. Noen hovedtilnærminger som kan sies å ha preget forbedringsarbeidet i perioden 1960 til i dag, er brukernes rettsikkerhet (60-tallet), meroffentlighet, åpenhet, innflytelse (70-tallet), forenkling, effektivisering, bedre service (80-tallet), resultatstyring, serviceerklæringer, informasjonspolitikk og samordning (90-tallet) og rettighetsfesting, regulering og digitalisering (2000-tallet).

Kartleggingen viser at:

### **Brukerretting er nedfelt i mål og planer**

Brukerretting er i dag nedfelt i en rekke eksterne og interne mål og planer. På et økende antall områder er ulike tiltak for brukerretting lovregulert og de fleste departementene stiller krav til brukerretting gjennom styringen av sine underleggende virksomheter. Brukerretting er sentralt i mange virksomheters interne styringsdokumenter og er et tema som diskuteres i ledelsen.

### **Statlige virksomheter gjennomfører mange ulike tiltak og aktiviteter for å brukerrete sin virksomhet**

Undersøkelsen viste at statlige virksomheter gjennomfører mange ulike tiltak og aktiviteter for å brukerrete sin virksomhet. Eksempler på dette er at:

- 86 prosent har gjennomført brukerundersøkelser (67 av 78)
- 62 prosent har registrert ulike typer brukerhenvendelser (48 av 78)
- 53 prosent har brukt sosiale medier for å bidra til brukermedvirkning (42 av 79)
- 51 prosent har brukt behovs- eller tidsavgrensede brukerfora (40 av 78) og 44 prosent har permanente brukerfora (34 av 78)
- 80 prosent har etablert selvbetjeningsløsninger på nett (63 av 79)
- 77 prosent har de tre siste årene gjort noe for å forbedre språket i skriftlig informasjon til sine brukere (61 av 79)

### **Virksomhetene mener brukerrettingstiltak lønner seg**

Et klart flertall mener at brukermedvirkningsarbeid lønner seg. De største hindringene de opplever, er først og fremst knyttet til administrative forhold som ressurser, økonomi og tid.

### **Utfordringen ligger i å sikre at resultatene blir brukt i konkret forbedringsarbeid**

Våre resultater tyder på at virksomhetene er blitt bedre til å utnytte de tilbakemeldinger de får fra brukerne gjennom ulike kontaktmåter og kanaler. En god del registrerer også innkommende henvendelser fra brukere og publikum, og mange svarer at tilbakemeldingene enten alltid eller av og til sammenstilles og analyseres for å brukes til forbedringsarbeid i virksomhetene. Men fremdeles er det mange som ikke kan si at innspillene blir brukt i internt forbedringsarbeid. Dette er det viktig å se nærmere på slik at innsatsen ikke bare blir en administrativ byrde internt, eller oppleves som en ”skinnprosess” av brukerne.

### **Anbefalinger**

For å sikre en bedre oppfølging av regjeringens mål om brukerreting og brukermedvirkning i offentlig forvaltning, anbefaler Difi følgende tiltak:

Anbefalinger til departementene:

- Departementene må i styringsdialogen etterspørre en systematisk oppfølging av brukerretings- og brukermedvirkningstiltak i virksomhetene
- Departementene må i styringsdialogen stille krav om synliggjøring av tiltakenes effekter

Anbefalinger til virksomhetene:

- Virksomhetene må sikre at brukerretingsarbeidet er forankret i toppledelsen gjennom de mål og strategier virksomheten har
- Virksomhetene må operasjonalisere mål og strategier for brukerreting i virksomhetens planer
- Virksomhetene må synliggjøre effektene av tiltakene
- Virksomhetene må etablere rutiner for registrering og systematisering av brukersynspunkter

- Virksomhetene må etablere rutiner for å utnytte resultatene til forbedringsarbeid
- Virksomhetene må vurdere organiseringen av brukerrettingsarbeidet sitt
- Virksomhetene må sørge for kompetanse til å gjennomføre brukerettingstiltak på en god måte
- Virksomhetene må ha rutiner for å sikre at språket i standardbrev, skjemaer, veiledninger, nettsider og lignende både er forståelige og brukertilpasset
- Virksomhetene må gjennomføre brukerundersøkelser og brukertesting av aktuelle standardbrev, skjemaer og lignende med utgangspunkt i aktuelle målgruppers behov
- Virksomhetene må stille krav til medarbeiderne om å bruke er klart og forståelig språk i møtet med brukere og innbyggere

#### Difis oppfølging:

- Difi vil etablere et forum for erfaringsutveksling i statsforvaltningen
- Difi vil oppgradere informasjon om brukerretting og brukervedvirkning på [www.difi.no](http://www.difi.no)
- Difi vil videreføre arbeidet med Klart språk i staten

# 1 Bakgrunn, formål og tilnæringsmåte

## 1.1 Bakgrunn

Brugerretting i offentlig sektor har vært en sentral målsetting for alle regjeringer i flere tiår, og spesielt brukermedvirkning er blitt tillagt stadig større vekt. Det forventes at statlige og kommunale myndigheter legger til rette for at de gruppene og enkeltpersonene som er mest direkte berørt, kan være med på å påvirke utformingen av tjenester, tilbud og tiltak.

Brugerretting og brukermedvirkning var sentrale temaer i regjeringen Stoltenbergs fornyelsesstrategi som ble lagt fram i 2007. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) har senere satt dette temaet på dagsorden både gjennom forvaltningsmeldingen (St. meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*) og den nye statlige kommunikasjonspolitikken som ble vedtatt i 2009.

Riksrevisjonen foretok i 2000-2005 en forvaltningsrevisjon om brukerretting av offentlige tjenester (Dokument nr. 3:3 (2006-2007)). I rapporten ble det pekt på utfordringer med å sette tiltakene i system i forvaltningen.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Når både den sittende og tidligere regjeringer har gjort det klart at de har ambisiøse mål om å ta brukerne på alvor, er det viktig å få kunnskap om hvordan virksomhetene følger opp mål og forventninger i praksis.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) har derfor ønsket å skaffe oppdatert kunnskap om brukerrettingstiltak i statsforvaltningen. Av den grunn er det gjennomført undersøkelser høsten 2009 og våren 2010 blant statlige virksomheter innenfor alle departementsområder om hvilke tiltak statlige virksomheter benytter i dag, og om hvor stort omfang slike tiltak har.

Undersøkelsen omhandler omfang, type tiltak, praksis og holdninger til brukerretting og brukermedvirkning. Å styrke brukerrettingen er ikke er noe nytt mål i forvaltningspolitikken. Vi har derfor sett et behov for å vurdere dagens situasjon i et forvaltningspolitisk perspektiv ved å beskrive trekk ved utviklingen på dette området gjennom de siste tiårene.

For å belyse omfanget av og formene for brukerrettings- og brukermedvirkningstiltak har vi spurt om

- hvilke krav som stilles til virksomhetene fra overordnet departement, og hvordan kravene er forankret i interne styringsdokumenter og i ledelsen
- utbredelse av brukermedvirkningstiltak som brukerundersøkelser, brukerfora, registrering/systematisering av brukerhenvendelser, sosiale medier til brukermedvirkning og andre brukerrettingsmekanismer som organisering, språkforbedring og selvbetjeningsløsninger
- hvorvidt innspill fra ulike tiltak benyttes til forbedring av tjenester, service, interne rutiner og regelverk
- tiltak som benyttes i ulike faser



- synspunkter på utfordringer og viktige forutsetninger
- kompetanse og behov for opplæring/erfaringsutveksling

Resultatene av denne kartleggingen vurderes i lys av

- politiske mål og forventninger til utvikling på dette området,
- om omfanget og innretningen av ulike brukerrettingstiltak er hensiktsmessig i forhold til det en ønsker å oppnå med tiltakene,
- hvilke utfordringer virksomheter møter og hvilke forutsetninger som må være til stede for at statsforvaltningen skal bli mer brukerrettet.

### 1.3 Tilnæringsmåte og metoder

I undersøkelsen har vi benyttet flere metodiske tilnæringer og datakilder.

- *Kvantitativt materiale* i form av svarfordelinger fra en egen spørreskjemaundersøkelse rettet til statlige virksomheter, benyttes for å få bedre oversikt over omfanget og utbredelsen av ulike brukerrettings- og brukervedvirkningstiltak. Spørreundersøkelsen ble rettet til et bredt utvalg statlige forvaltningsorganer innen alle departementsområder.
- *Kvalitativt materiale* i form av intervjudata og skriftlige svar på åpne spørsmål i vår spørreundersøkelse benyttes for vurdere de konkrete funnene i et bredere perspektiv, og for klargjøre og eksemplifisere mål og tilnæringer i ulike virksomheter/sektorer.
- *Dokumentasjonsstudie* i form av diverse lover og regler og aktuelle offentlige dokumenter der spørsmål om brukerretting og brukervedvirkning står sentralt. Styringsdokumenter fra enkeltvirksomheter (tildelingsbrev, egne strategi- og policydokumenter, planer m.m.) og nettsidene til noen av de statlige virksomhetene som undersøkelsen omfatter. Faglitteratur og policydokumenter som omhandler brukerspørsmål flere tiår tilbake i tid.

#### Intervjuer

For å få mer inngående kunnskap om hvilken rolle brukerretting og brukervedvirkning spiller i de statlige virksomhetene, gjennomførte vi høsten 2009 en intervjuerrunde i ett departement og noen enkeltvirksomheter med forskjellig organisatorisk tilknytning til staten:

- Nærings- og handelsdepartementet (én informant)
- NAV (én informant)
- Helsedirektoratet (to informanter)
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (to informanter)
- Mattilsynet (én informant)
- Statens lånekasse for utdanning (to informanter)
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (to informanter)
- Innovasjon Norge (to informanter)

#### E-post undersøkelse i QuestBack

Difis spørreskjemaundersøkelse, som e-postundersøkelse i QuestBack, ble sendt til 109 statlige virksomheter våren 2010. Da undersøkelsen ble avsluttet hadde 79 av disse virksomhetene svart på undersøkelsen (72 prosent). Det er en høy svarprosent, og vi mener undersøkelsen gir godt grunnlag for å trekke

slutninger om omfang og art av brukermedvirkningstiltak i de delene av statsforvaltningen som omfattes.

Utvalget består av virksomheter innenfor alle de 17 departementsområdene. Videre har vi hovedsakelig vært opptatt av virksomheter som er ordinære forvaltningsorganer, dvs. at virksomheten er underlagt departementets styringsrett på "ordinær" måte. Departementene er derfor ikke med. Vi har også utelatt universiteter og høyskoler i denne omgangen. Helseforetakene er eid av staten, men er ikke en del av statsforvaltningen og er derfor ikke med i utvalget. Spørreskjemaet ble utviklet på bakgrunn av den forutgående dokumentstudien og intervjuene. Enkelte virksomheter ble også rådspurt i løpet av denne prosessen, og vi fikk mange verdifulle innspill. Spørreskjemaet er lagt ved i vedlegg 1.

## 1.4 Begreper

### 1.4.1 Begrepsdefinisjon lagt til grunn for kartleggingen

Definisjonene av *bruker*, *brukerretting* og *brukermedvirkning* i Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltningsmelding fra 2009 (2009:36), ble lagt til grunn for spørreskjemaundersøkelsen rettet til statlige virksomheter. I korte trekk er definisjonene som følger:

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

Vi har imidlertid sett at det benyttes mange ulike begreper og tilnæringsmåter i policy- og strategidokumenter som omhandler forholdet mellom offentlig forvaltning og dens brukere. Dette kan tyde på at det er behov for mer enhetlig bruk av overordnede begreper. I stortingskomiteens merknader til forvaltningsmeldingen<sup>1</sup> blir begrepsbruken i denne meldingen kommentert. Vi merker oss også at det i flere aktuelle forskningsrapporter og annen faglitteratur på feltet brukes mye plass på begrepsdefinisjoner. Fordi diskusjoner om terminologi og begrepsbruk kan speile ulike oppfatninger om mål og virkemidler i politikken, er det verdt å reflektere over hva ordbruk og tilnærming betyr.

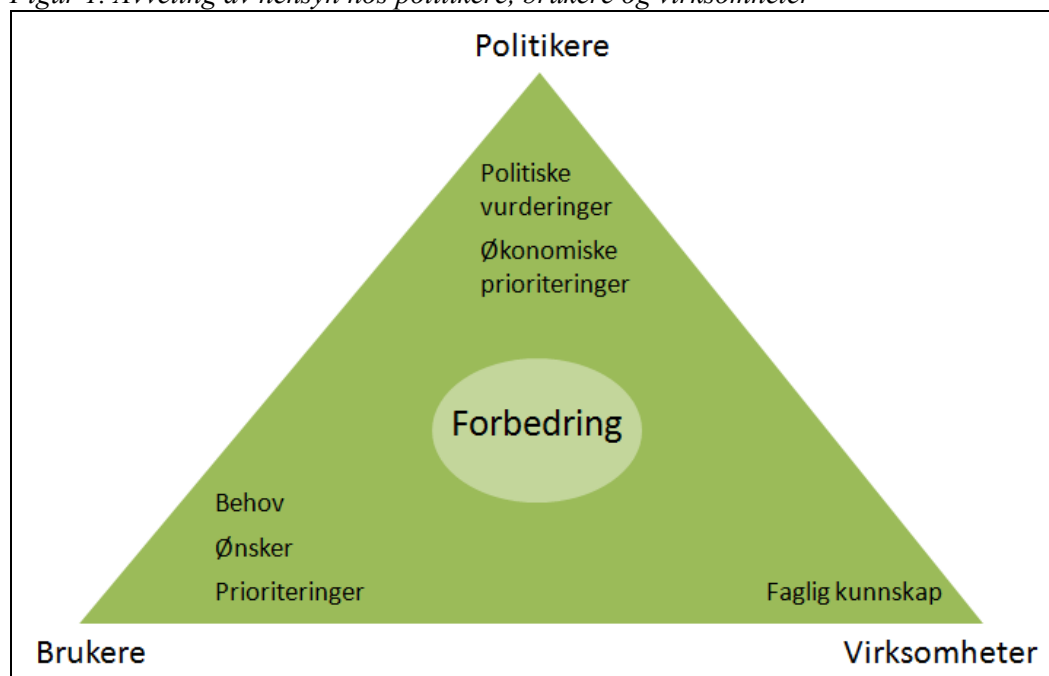
---

<sup>1</sup> Innst.S. nr. 321-2008-2009, s.7

## 1.4.2 Brukerretting og politikkutforming

Helt siden 70-tallet har det vært en diskusjon om brukerinnflytelsens plass innenfor offentlig styring og om hvilke konsekvenser økt brukermedvirkning har for demokratiet. Kjernen i diskusjonen gjelder enkeltpersoner og gruppers innflytelse som borgere gjennom valg og de politiske institusjonene versus som brukere av offentlige tjenester. Forvaltningen skal være politisk styrt og lojal overfor statsråden, regjeringen og vedtak i Stortinget. Men forvaltningen skal også motta og ta hensyn til innspill fra brukerne og gi brukerne innflytelse på utformingen og innholdet av tjenestene. Statlige virksomheter skal iverksette politikken og ivareta grunnleggende forvaltningsverdier som rettsikkerhet og forutsigbarhet, effektivitet og nøytralitet. Virksomhetene har også en faglig rolle. Dette kan bl.a. innebære å forvalte et regelverk som regulerer rettigheter og plikter for borgerne og næringslivet. Hensyn hos politikere, brukere og virksomheter må avveies. I figuren nedenfor er dette illustrert<sup>2</sup>.

Figur 1. Avveining av hensyn hos politikere, brukere og virksomheter



I diskusjonen om brukerinnflytelsens plass innenfor vårt styringssystem, kan det være fruktbart å snakke om et *todelt demokrati*<sup>3</sup>; et *"lite"* og utførende demokrati som forholder seg til konkret problemløsning, og det *"store"* demokratiet som fastlegger de politiske og økonomiske rammebetingelsene. Økt brukermedvirkning innebærer at den folkelige adgangen til og motivasjonen for deltakelse i offentlige saker endres. Mange orienterer seg først og fremst mot det lille demokratiet.

<sup>2</sup> Figuren er basert på veiledningen: *Nyt syn på den offentlige sektor*, Finansministeriet i Danmark, juni 1993

<sup>3</sup> Kristensen, N. N, Institutt for økonomi, politik og forvaltning, Aalborg Universitet: *Brukerinnflytelse, politisk identitet og offentlig styring*. Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/1999

Gitt at det er hensiktsmessig å skille mellom det ”lille” utførende demokrati og det ”store” rammesettende demokrati, må statlige virksomheter være bevisst på denne distinksjonen når brukerne inviteres til å gi innspill. Gjennom å involvere innbyggerne som *brukere*, kan forventninger som ikke er forenlige med politiske mål og rammer, utløses. Mål og rammer er satt av politikere valgt av innbyggerne i kraft av rollen som *borgere*. Det er derfor noen grenser for hva en kommune eller statlig virksomhet kan etterkomme av ønsker og behov ulike brukergrupper kan ha. Det vil ofte også være interessenmotsetninger og uforenlige behov og ønsker fra ulike grupper. Å ta hensyn til noen, kan få negative følger for andre. Det er derfor nødvendig å klargjøre disse rammene slik at statlige virksomheter ikke inviterer til innspill og synspunkter som skaper forventninger om endringer de ikke kan gjøre noe med.

### 1.4.3 Brukerretting og representativitet

Når virksomheter velger ut brukerrepresentanter til ulike fora eller overlater til foraene å velge representanter selv, eller når en virksomhet bestemmer et utvalg for en undersøkelse, mener vi det er en god regel alltid å gjøre en vurdering av hvorvidt de innspillene man har fått kan regnes som representative. Enten for den organisasjonen som kommer med innspillet eller det utvalget som en gruppe skal representere. I mange tilfeller vil det være nødvendig å benytte flere ulike typer brukermedvirkningskanaler og ha kontakt med brukere i ulike faser av en prosess.

Innspill og resultat må uansett vurderes og veies opp mot hvor representative de kan forventes å være, og dessuten ses i lys av en rekke andre forhold som økonomi, ressurser, kompetanse mv. Slike vurderinger baseres gjerne på en blanding av skjønn, erfaring og ikke minst vitenskapelige forskningsmetoder.

## 1.5 Leserveiledning

Kapittel 2 omhandler brukerperspektivet i forvaltningspolitikken de siste tiår, fra 1960-tallet og frem til i dag.

I kapittel 3 sammenfattes funn fra vår spørreundersøkelse i 2010.

I kapittel 4 drøfter vi resultatene basert på spørreundersøkelsen og andre kilder.

I kapittel 5 legger vi fram forslag til oppfølging for departementene, virksomhetene og i Difi.

Vedlegg 1 inneholder spørreskjemaet til spørreundersøkelsen.

Vedlegg 2 inneholder grafiske framstillinger av resultater fra spørreundersøkelsen.

Vedlegg 3 inneholder eksempler på brukerretting i lover og regelverk.

## 2 Brukerperspektivet i forvaltningspolitikken

Ulike tilnærminger til brukerretting og brukermedvirkning finner vi igjen ganske langt tilbake i forvaltningshistorien. I dette avsnittet belyser vi noen sentrale satsninger og tilnærminger til dette.

Gjennom hele perioden etter den andre verdenskrigen har det vært drevet aktivt reform- og utviklingsarbeid i statsforvaltningen. Målet om bedring av forvaltningens forhold til enkeltpersoner og andre brukere har vært et gjennomgangstema. Oppfatninger om hva som har vært de viktigste utfordringene har variert over tid. Noen hovedtilnærminger i dette forbedringsarbeidet kan oppsummeres som følger:

- I 1950- og 60-årene ble spørsmål om å styrke den enkeltes rettsikkerhet i forhold til forvaltningen satt på dagsorden.
- I 70-årene ble søkelys satt på offentlighet i forvaltningen og andre forutsetninger for bred demokratisk deltakelse i politikkutforming og samfunnsliv.
- I 1980-årene ble det åpnet for mer konkurranse og satset mye på serviceutvikling i det offentlige.
- I 1990-årene fikk mål- og resultatstyringen gjennomslag i statlig sektor. Ledelsen for virksomhetene fikk økt handlefrihet, mot at resultatkravene ble skjerpet. Brukertilfredshet ble definert som et sentralt resultatmål spesielt for de tjenesteytende delene av staten.
- I tiåret etter årtusenskiftet har målet om større grad av brukermedvirkning fått en sentral plass i forvaltningspolitikken og på mange andre politikkområder.
  - Institusjonalisering av metoder og praksiser for brukermedvirkning har kommet langt i velferdssektoren.
  - I velferdssektoren har lovregulering, i form rettighetsfesting, fått stor betydning.
  - I forvaltningspolitikken satses det mye på å utnytte potensialet i IKT-løsninger til å effektivisere og fornye offentlig sektor.

### 2.1 Ny lovregulering på 1960-tallet

Spørsmålet om å få mer betryggende former for saksbehandling ble behandlet av Forvaltningskomiteen som ble nedsatt i 1951. Komiteen leverte sin innstilling i 1958 og dette avfødte flere lovforslag og en rekke andre anbefalinger. I løpet av 1960-årene vedtok Stortinget tre forvaltningslover som regulerte forvaltningens relasjoner til publikum:

- Loven om Stortingets ombudsmann for forvaltningen ble vedtatt i 1962. Formålet med ombudsmannsordningen er at det skal kunne føres kontroll med at den offentlige forvaltningen ikke begår feil eller urett mot den enkelte borger. Den enkelte kan klage til ombudet og få sin sak prøvet på en enkel måte. Sivilombudsmannen kan også, når han finner grunn til det, ta opp en sak på eget initiativ.
- Forvaltningsloven, eller lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, ble vedtatt i 1967. Loven gir den enkelte adgang til å delta i behandlingen av egen sak, til å få informasjon og kontrollere grunnlaget for beslutningen. Den inneholder også flere andre bestemmelser som er

viktige i et brukerperspektiv, bl.a. gjelder det forvaltningens veiledningsplikt.

- Lov om offentlighet i forvaltningen kom i 1970. Den knesatte prinsippet om kontroll gjennom offentlighet med forvaltningens virksomhet. Loven har bestemmelser som gir pressen - og allmennheten - mulighet for innsyn i offentlige dokumenter.

### **Forvaltningsloven og offentlig saksbehandling**

Forvaltningsloven stiller en rekke krav til framgangsmåten i enkeltsaker og forskriftsarbeid. Bestemmelsene skal bidra til å sikre at tingene blir gjort på den riktige måten, uansett hvilken instans eller hvilke personer som står for gjennomføringen. Loven har detaljerte bestemmelser om

- habilitet
- varslings- og varsling av parter og andre som er berørt av saksbehandlingen
- retten til innsyn i saken for berørte parter
- opplysnings- og taushetsplikt fra forvaltningens side
- begrunnelse for vedtak og retten til å klage.

Utgangspunktet for forvaltningsloven var forvaltningens myndighetsutøvelse og behovet for å sikre en mer betryggende saksbehandling, og dermed riktige og rimelige avgjørelser, og da loven trådte i kraft ble det lagt størst vekt på dens betydning som garanti for borgernes rettssikkerhet. Det var til å begynne med mindre oppmerksomhet om at loven også skulle bidra til å skape bedre kontakt og forståelse mellom forvaltningen og brukerne/borgerne. I ettertid er det alminnelig erkjent at lovfesting av brukernes/borgernes rett til å delta i egen sak, rett til begrunnelse og klage m.m. ikke bare er viktig i et rettsikkerhetsperspektiv, men også for å skape forståelse mellom forvaltningen og den enkelte, og mellom forvaltningen og allmennheten. Den viktigste bestemmelsen i et "brukerperspektiv", er regelen om forvaltningens veiledningsplikt<sup>4</sup>.

## **2.2 Demokratiseringsbevegelsen på 1970-tallet**

En bred demokratiseringsbevegelse var med å prege den offentlige debatten i siste halvdel av 1960-tallet og på 1970-tallet. Borgernes deltakelse og direkte innflytelse på politikkkutforming ble satt på dagsorden, og det ble stilt krav om å demokratisere alle områder av samfunnslivet; arbeidslivet, skoler og universiteter og familier. På landsmøtet i 1969 vedtok Arbeiderpartiet et nytt prinsippprogram: *Demokrati i hverdagen*. Arbeidsmiljøloven kom i 1977 og på 1970-tallet fikk forskjellige aksjoner og folkebevegelser stor betydning.

Samtidig ble det reist debatt om velferdsstatens framtid. Den dreide seg dels om økonomiske grenser for fortsatt utgiftsvekst, dels om uønskede trekk som førte til umyndiggjøring av enkeltmennesker i deres møte med profesjonsutøvere og saksbehandlere. Tilliten til de sentrale myndigheter i velferdssektoren og til leger og andre utøvere av velferdsstatens yrker ble svekket. Publikasjoner fra den første Maktutredningen bidro til å forsterke kritikken av "byråkrati og ekspertvelde": Sentralforvaltningens, organisasjoners og profesjoners makt var

---

<sup>4</sup>Stabel, Ingse. *Få liv i loven. I: Sånn kan det også gjøres. 11 offentlige ledere om service. AAD-notat/Aksjon publikum*. Forbruker og administrasjonsdepartementet, mai 1986

blitt for stor, og folkestyret var for svakt<sup>5</sup>. Botemidlene som ble lansert, var desentralisering av oppgaver til kommunesektoren, satsing på frivillige organisasjoner som velferdsprodusenter, tiltak for økt folkevalgt kontroll med forvaltningen, klarere skillelinjer mellom politiske beslutningsmiljøer og organisasjonssamfunnet, mer åpenhet og større muligheter for innflytelse på politikktutformingen i fasene før det blir truffet endelig vedtak<sup>6</sup>.

I kjølvannet av demokratiseringsbevegelsen kom en mentalitetsendring som førte til et skifte i forvaltningspolitikken. Valgfrihet ble fremhevet som en viktig verdi i tillegg til rettssikkerhet og effektivisering. I den frihetsdebatten som Brundtland-regjeringen lanserte, var budskapet at enkeltmennesket og dets frihet skulle settes i sentrum. Det ble etter hvert stor grad av tverrpolitisk enighet om verdien av individuell brukertilpasning av offentlige tjenester, også når det går på bekostning av resultatlikhet.

### **Åpenhet og innflytelse på politikktutformingen**

Praksisen med systematisk forhandling og samarbeid mellom partene i arbeidslivet, der også staten kunne medvirke som en tredje interessepart eller som megler, var etablert allerede før den 2. verdenskrig. På 1950- og 1960-tallet ble det også mer vanlig at organisasjoner deltok i utredningsarbeid i offentlige utvalg. Høringsordningen, også kalt remissordningen, fikk også større betydning. Høringene innebar at de som ble regnet som berørte parter, fikk anledning til å gi en skriftlig uttalelse i en sak før endelig vedtak ble truffet.

Loven om offentlighet i forvaltningen ble vedtatt i 1970 etter flere tiårs politisk strid. Den viktigste grunnen til at det til slutt ble flertall for loven i Stortinget, var at stadig flere mente at offentlighetsprinsippet er en forutsetning for utvidet demokratisk deltakelse. På denne tiden ble det også lagt vekt på at forvaltningen skulle gå aktivt ut og gi borgerne informasjon om deres rettigheter og plikter. Statens informasjonstjeneste (SI) ble formelt opprettet i 1965. I forståelse med Forbruker- og administrasjonsdepartementet og med støtte fra Kommunenes Sentralforbund og Statens Bibliotektilsyn innledet SI i 1981 et toårig samarbeid med 11 forskjellige kommuner om forsøk med lokale opplysningstjenester. Som en oppfølging gikk SI i 1983 ut med tilbud til alle kommunene i Norge om bistand til etablering av lokal – eller kommunal opplysningstjeneste. Virksomheten vokste, og midt på 1990-tallet var det etablert opplysningstjeneste i samarbeid med SI i nærmere 300 kommuner og bydeler<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Flere av publikasjonene fra den første Maktutredning tematiserte spørsmål om illegitim overføring av makt fra folkevalgte organer til faglig ekspertise i forvaltningen, til ledelsen av statseide bedrifter, til profesjoner og til næringsorganisasjoner. Se Berrefjord, O. og G. Hernes. Markedsforvitring og statsbygging. I G. Hernes (red) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget 1978

<sup>6</sup> NOU:1982:3 *Maktutredningen. Sluttrapport*

<sup>7</sup> *Du kan spørre i kommunen. Veiledning i arbeidet med å etablere opplysningstjeneste eller lignende tilbud i kommunenes førstelinje*. Statens informasjonstjeneste. 1997

### 2.3 Moderniseringen på 1980-tallet

På 1980-tallet ble det lansert store forvaltningspolitiske programmer og handlingsplaner både fra Høyre- og Arbeiderpartiregjeringene. Det ble lagt vekt på å skape et bredt folkelig og velgermessig engasjement i arbeidet for å få en mer bruker- og resultatorientert forvaltning. Det var tverrpolitisk enighet om store deler av den utadvendte forvaltningspolitikken. Skiftende politiske regjeringer bygget i stor grad på hverandres forvaltningspolitiske grunnlag<sup>8</sup>. Forfatterne av *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*<sup>9</sup> legger også vekt på videreføringen av tankegodts fra det ene tiåret til det andre: ”Moderniserings- og fornyelsesprogrammene på 1980-tallet bar på en tung arv fra tiåret før. Sentrale forvaltningspolitiske tema var felles: avbyråkratisering og økt tilgjengelighet til byråkratiet for menigmann” (s. 62 og 64, Bind 2).

Forenkling, effektivisering og forskjellige tiltak for å brukerrete offentlig virksomhet ble behandlet i den første stortingsmeldingen som ble utarbeidet av den første administrasjonsministeren, Inger Louise Valle, i det nyopprettede Forbruker- og administrasjonsdepartementet<sup>10</sup>. Disse temaene finner vi også igjen i Arbeiderpartiregjeringenes langtidsprogrammer for periodene 1978-81<sup>11</sup>, og 1982 – 1985<sup>12</sup>. Da Regjeringen Willoch la fram sitt reviderte langtidsprogram høsten 1984<sup>13</sup>, la den samtidig frem et program for ”*Modernisering av offentlig virksomhet*”. Et mer detaljert program ble vedtatt av regjeringen i april 1986 – rett før Arbeiderpartiet (Harlem Brundtland II) overtok regjeringsmakten. Allerede året etter lanserte denne regjeringen sitt fornyelsesprogram; ”*Den nye staten*”<sup>14</sup>.

De politisk-ideologiske skillelinjene var imidlertid ikke visket vekk. Fra høyeresiden ble satsingen på modernisering og serviceutvikling knyttet sammen med ønsker om å sette klare grenser for, eller bygge ned det offentlige engasjementet. Arbeiderpartiets tilnærming var noe annerledes. Her ble det poengtert at det ikke er noe mål i seg selv at tilbud produseres i offentlig regi, men at satsingen på offentlig sektor er et virkemiddel for å fremskaffe best mulig fellesgoder. Tanken var at fornyelse skulle gjøre staten motstandsdyktig mot uønsket privatisering<sup>15</sup>.

Ett tiltak som Harlem Brundtland-regjeringen iverksatte rett før den gikk av høsten 1981, var å oppnevne ”*Åpningstidsutvalget*”. Utvalget avga 1984

---

<sup>8</sup> Statskonsult rapport 2006:10. *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca 1990*

<sup>9</sup> Grønlie, Tore og Yngve Flo. *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bind I og II. Fagbokforlaget 2009

<sup>10</sup> St. meld. nr. 31 (1975-1976). *Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*

<sup>11</sup> St. meld. nr. 75 (1976-1977). *Langtidsprogrammet 1978-1981*

<sup>12</sup> St. meld. nr. 79 (1981-1982). *Langtidsprogrammet 1982-1985*

<sup>13</sup> St. meld. nr. 83 (1984-1985). *Langtidsprogrammet 1986-1989*

<sup>14</sup> Særskilt vedlegg til St. meld. nr. 4 (1987-1988). *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.

<sup>15</sup> Grønlie og Y. Flo, Bind 2, s. 60-61



innstillingen ”*Åpningstider og tilgjengelighet*”<sup>16</sup>. En hovedkonklusjon var at tidsmønsteret var blitt for stivt, og at brukerne i for liten grad ble tatt med på råd når beslutninger om tilgjengelighet ble fattet. Regjeringen Willoch ga Forbruker- og administrasjonsdepartementet i oppdrag å følge opp arbeidet med tid- og tilgjengelighet<sup>17</sup>. Statsråd i denne regjeringen, Astrid Gjertsen, var den enkeltpolitikeren som bidro mest til å skape folkelig oppslutning om visjonen om ”et åpnere samfunn” og lanserte i 1983 *Aksjon Publikum* i nært samarbeid med Rasjonaliseringsdirektør og tidligere Arbeiderpartistatsråd, Inger Louise Valle. Aksjon Publikum var en handlingsplan for en mer publikumsrettet og publikumsvennlig forvaltning<sup>18</sup>.

## 2.4 Brukerretting i styringen på 1990-tallet

På 1990-tallet ble visjoner om demokrati og deltakelse løftet fram i forvaltningspolitikken av skiftende regjeringer. På denne tiden fikk mål- og resultatstyringen gjennomslag i statlig sektor. Gjennom en rekke reformtiltak fra midten av 1980-tallet ble det lagt vekt på å gi hver enkelt statlig virksomhet handlefrihet knyttet til ressursdisponering innenfor fastsatte rammer. Departementenes styring av underliggende virksomhet skulle konsentreres om mer overordnet styring med vekt på virksomhetenes mål og resultater. Brukertilfredshet ble definert som et sentralt resultatmål, spesielt for de tjenesteytende delene av staten.

Gjennom hele tiåret ble det satset mye på utvikling og formidling av metoder og verktøy til støtte for virksomhetenes arbeid med brukerretting. Den primære hensikten med brukerundersøkelser, brukerpanel, brukergrupper, serviceerklæringer, kvalitetsmodeller og offentlig informasjon er å tilpasse virksomheten til brukernes behov. Men disse verktøyene brukes også for å videreutvikle og effektivisere egen virksomhet og bedre den interne styringen. Forbruker- og administrasjonsdepartementet og departementets underliggende organer, Statskonsult og Statens informasjonstjeneste (SI), spilte en aktiv rolle som pådrivere og hjelpere for statlige og kommunale organer. Statskonsult utga flere veiledere og ledet forsøksvirksomhet med Offentlige servicekontor. SI spilte en ledende rolle i arbeidet med den statlige informasjonspolitikken.

### Veiledere om virkemidler for brukerretting og kvalitet

Statskonsult utga i 1990 en veileder om brukerundersøkelser<sup>19</sup>, og året etter kom et temahefte om kvalitet på offentlige tjenester<sup>20</sup>; *Riktig kvalitet på offentlige tjenester*. Kvalitetsutvikling ble her presentert som en strategi for effektivisering og omstilling. I en publikasjon utgitt i 1996, *Brukerorientert kvalitet*<sup>21</sup>, ble det særlig lagt vekt på brukerperspektivet og tiltak for bedre

---

<sup>16</sup> NOU 1984:13. *Åpningstider og tilgjengelighet. Bidrag til en samlet åpningspolitikk*

<sup>17</sup> *Et åpnere samfunn. Arbeidsplan for åpnere samfunn*. FAD. Juni 1985

<sup>18</sup> En tilsvarende aksjon for helsesektoren ble satt i gang i 1985

<sup>19</sup> *Å spørre brukerne*. Statskonsult 1990

<sup>20</sup> *Riktig kvalitet på offentlige tjenester*. Statskonsult 1991 (2. opplag 1996)

<sup>21</sup> *Brukerorientert kvalitet. Kvalitet i offentlige virksomheter*. Statskonsult. 1996

tjenestekvalitet. Det understrekes her at statlig forvaltning har særtrekk som på mange måter gjør arbeidsformen og tjenesteytingen forskjellig fra tjenesteytende virksomhet i privat sektor, og at det er viktig å ta hensyn disse forskjellene. Heftet inneholder også eksempler på ulike tilnæringer til kvalitetsarbeid fra fire statlige virksomheter, Arbeidsdirektoratet, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens forurensningstilsyn og Luftfartsverket.

Serviceerklæringer, også kalt ytelsesdeklarasjoner, er et virkemiddel som ble tatt i bruk for å styrke brukerorienteringen og kvalitetsutviklingen i forvaltningen på 1990-tallet. Statskonsult utga i 1997 et temahefte om serviceerklæringer<sup>22</sup>. Serviceerklæringer skulle formidle konkret, realistisk og relevant informasjon om en offentlig tjeneste fra institusjonen til brukerne. Da det ble bestemt at alle statlige virksomheter skulle ha utarbeidet serviceerklæringer for sine brukere innen utgangen av 2000<sup>23</sup>, utarbeidet Statskonsult en ny veileder på oppdrag for Arbeids- og administrasjonsdepartementet<sup>24</sup>.

### **Statlig – kommunalt samarbeid**

I årene 1993 – 1996 ledet Statskonsult et forsøksprosjekt der statlige og kommunale virksomheter skulle samarbeide om å etablere *offentlige servicekontorer* (OSK). Blant de statlige etatene som deltok var trygdekontor, likningskontor og folkeregister, lensmann og sogneprest. Forsøksvirksomheten ble drevet i sju kommuner og hadde som formål å bedre tilgjengeligheten og brukerservicen, opprettholde lokal service og likhet i tjenestetilbudet, effektivisere ressursbruken ved felles utnyttelse av ressursene og bidra til å opprettholde levedyktige nærmiljø og lokalsamfunn.

### **Offentlig informasjon**

Kommunesektoren fikk pålegg om aktiv informasjonsvirksomhet i 1992, hjemlet i § 4 i den nye kommuneloven. Her ble det stilt krav til at ”Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning”. Statlig sektor fulgte etter da den statlige informasjonspolitikken ble presentert i Administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon for 1994 og vedtatt av Stortinget samme år.

## **2.5 Brukerretting og medvirkning i perioden 2000-2010**

I tiden etter årtusenskiftet er målet om brukerretting og brukermedvirkning blitt understreket i offentlige dokumenter på alle politikkområder.

Dette overordnede målet har gått igjen i både borgerlig moderniserings- og effektiviseringspolitikk<sup>25</sup> og rød-grønn fornyingspolitikk<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> *Ytelsesdeklarasjoner. Varefakta på offentlige tjenester*. Statskonsult 1997

<sup>23</sup> *Offentlig sektor – et spørsmål om tillit*. Arbeids- og administrasjonsminister Laila Dåvøys redegjørelse i Stortinget 26. april 1999. Arbeids- og administrasjonsdepartementet

<sup>24</sup> *Kvalitetsutvikling og serviceerklæringer. Hvordan utvikle serviceerklæringer i staten?* Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mai 2000

<sup>25</sup> Jfr. *Fra ord til handling – Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor (2002-2005) Modernisering for velferd (2005-2009)*

Hvor stor vekt dagens regjering vektlegger brukermedvirkning fremgår av den fornyelsesstrategien som ble lagt fram i 2007, *Strategi for fornyelse av offentlig sektor*, forvaltningsmeldingen fra 2009 (St.prp. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*), og den nye statlige kommunikasjonspolitikken som ble vedtatt i 2009.

I forvaltningsmeldingen står det følgende i ett av hovedmålene, *Betre brukarretting*: ”Brukarane skal ha innverknad på korleis oppgåvene vert løyste. Dei skal kunne seie meininga si gjennom brukarundersøkingar eller ved at dei vert tekne med i fora som gir råd til offentlege verksemder.” I kommunikasjonspolitikken er også medvirkning svært sentralt og nedfelt i både et mål og løftet fram som et prinsipp. Et av hovedmålene er at ”innbyggerne skal inviteres til å delta i utformingen av politikk, ordninger og tjenester”, mens *medvirkningsprinsippet* sier at ”staten skal ta berørte innbyggere med på råd og involvere dem i utforming av politikk og tjenester”.

Satsingen på brukermedvirkning over flere tiår har fått størst gjennomslag i velferdssektoren. I regjeringen Stoltenbergs fornyelsesstrategi, blir medvirkning og dialog lansert som et eget tiltaksområde, og det henvises spesielt til velferdstjenestene. Det understrekes at arbeidet med fornyelse av offentlig sektor må skje ”i en løpende dialog med brukerne av offentlige velferdstjenester”. I offentlige dokumenter på helse-, sosial-, barnehage- arbeids- og skole-/utdanningsområdet blir tilnærminger og tiltak for brukermedvirkning inngående behandlet. Brukermedvirkning er blitt en viktig del av pensum i grunnutdanning og videreutdanning for velferdsstatens yrker, og det utgis mye faglitteratur på dette feltet<sup>27</sup>.

Lovregulering har vært et viktig virkemiddel for å forankre og forsterke brukermedvirkningstiltak på velferdsområdet. Det siste tiåret har det vært en tiltakende bruk av juridiske virkemidler (se vedlegg 3). Det har vært en klar økning i rettighetslovgivningen, samtidig med en vekst i lov og regelverk som pålegger ansvarlige myndigheter bestemte forpliktelser<sup>28</sup>. Flere av bestemmelsene i pasientrettighetsloven har dannet mønster for lovfesting av individuelle rettigheter på andre områder. Loven, som har vært endret flere ganger siden den trådte i kraft i 2001, omfatter rett til helsehjelp, til valg av sykehus og individuell plan.

Utviklingen av ny teknologi danner grunnlag for utviklingen av digital forvaltning, og sosiale medier har åpnet for nye former for samhandling mellom

---

<sup>26</sup> Jfr. *Fornyelsesprogrammet (2000-2001)* lagt fram av statsråd Jørgen Kosmo, og Regjeringen Stoltenbergs fornyelsesstrategi *Strategi for fornyelse av offentlig sektor (2007)*.

<sup>27</sup> Fossetøl, K. og K. M. Helle. *Sentralstyrt praksisrefleksjon. Implementering av Tverrfaglig etterutdanning i rehabilitering*. Arbeidsforskningsinstituttet. 1999. Andreassen, A. A. *Brukermedvirkning i helsetjenesten. Arbeid i brukervalg og andre medvirkningsprosesser*. Gyldendal 2005, Andreassen, A. A. *Brukermedvirkning i NAV. Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Gyldendal 2009, Storm, M. (med flere) *Brukermedvirkning i psykisk helsearbeid*. Gyldendal 2009

<sup>28</sup> *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Difi rapport 2010:4

offentlig forvaltning og brukerne. Et av prinsippene i regjeringen Stoltenbergs fornyelsesstrategi er at elektronisk kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggerne og offentlige virksomheter. Denne tilnærmingen omtales nå gjerne som ”digitalt førstevalg”. Konkret satses det på utvikling av flere og bedre digitale selvbetjeningsløsninger. En av fordelene ved elektroniske selvbetjeningsløsninger er at brukerne slipper å forholde seg til åpningstider på offentlige kontorer. For forvaltningen er det en utfordring å utforme digitale tjenester ut fra brukerbehov, og ikke etter hvordan forvaltningen er organisert.

### 3 Oppsummering av funn

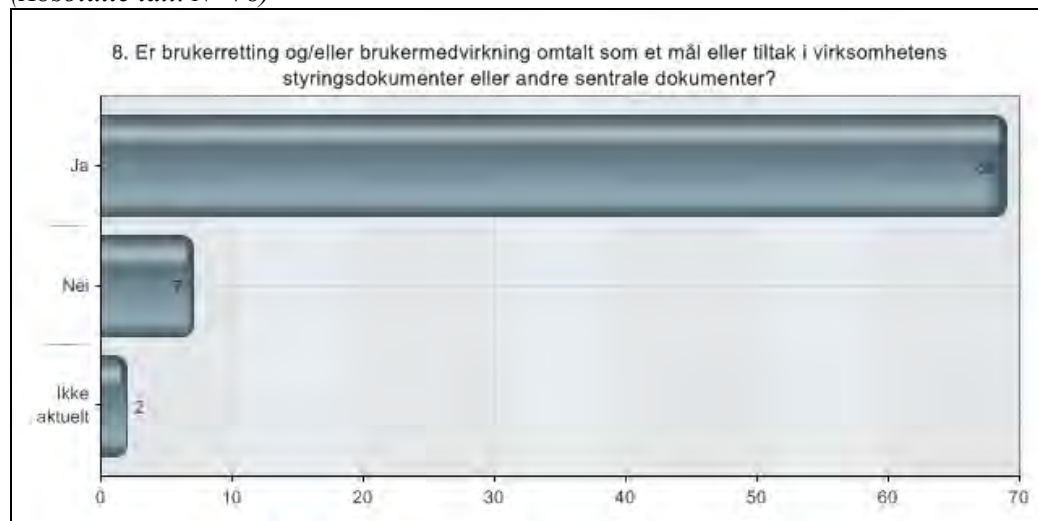
Formålet med dette prosjektet er å fremskaffe oppdatert kunnskap om omfanget av og hvilke typer brukerretnings- og brukervedvirkningstiltak som benyttes i statsforvaltningen. Gjennom resultatene av spørreundersøkelsen har vi fått systematisert kunnskap om status på dette området.

I dette kapittelet gir vi en oppsummering av resultatene fra denne undersøkelsen. For en mer detaljert fremstilling viser vi til vedlegg 2. Vedlegg 1 inneholder spørreskjemaet for kartleggingen.

#### 3.1 Styringsdokumenter

De aller fleste, (69 av 78), har mål eller tiltak om brukerretnings og/eller brukervedvirkning i virksomhetens styringsdokumenter eller andre sentrale dokumenter.

Figur 2. Brukerretting og/eller brukervedvirkning omtalt i styringsdokumenter (Absolutte tall. N=78)



Mange er også enige i at "Krav til brukerretnings og brukervedvirkning fra overordnet departement" er en viktig forutsetning for å få til brukerretnings- og brukervedvirkningstiltak i virksomheten (67 prosent svarte 5 eller 6<sup>29</sup>). Hele 62 virksomheter som representerer 16 departementer, hadde for eksempel mål om eller tiltak for brukerretnings i siste tildelingsbrev, og for 20 virksomheter var dette regulert i lover eller regler.

En god del virksomheter (57 prosent) var enige i at "rapportering på brukerretnings og/eller brukervedvirkning" var en viktig forutsetning for å få til brukervedvirkningstiltak i sin virksomhet. På spørsmål om virksomhetene hadde resultatkrav fra overordnet departement som handlet om brukerretnings og/eller brukervedvirkning, svarte 73 prosent at de hadde det.

<sup>29</sup> Virksomhetene ble spurt om hvor uenige eller enige de var i ulike påstander om brukervedvirkning på en skala fra 1 til 6 der 1 = helt uenig og 6 = helt enig.

En av årsakene til denne høye utbredelsen i tildelingsbrevene, kan være at det i fellesføringene i årets tildelingsbrev stilles krav til gjennomføring, rapportering og publisering av brukerundersøkelser.

### 3.2 Forankring i ledelsen viktig

Nesten alle (97 prosent) svarte at ulike problemstillinger rundt brukerrorettning var tema på ledermøter. 28 prosent svarte ”ofte” og 69 prosent svarte ”av og til”. En av virksomhetene vi intervjuet uttrykte virksomhetens syn på brukerrorettning og lederforankring slik: ”Det er en forventning at medvirkning skal gjøres gjeldende ikke bare gjennom valg, men også gjennom andre innflytelsesmekanismer. Når ledelsen ser at dette virker, virker alt annet underlig”. I en påstand om hva som var viktige forutsetninger for å få mest mulig ut av brukermedvirkningstiltak, svarte dessuten 78 prosent at engasjement i toppledelsen var viktig.

Brukerrettning og brukermedvirkning var også omtalt som mål eller tiltak i følgende interne styringsdokumenter:

Tabell 1. Omtaler i interne styringsdokumenter (Absolutte tall)

I hvilke dokumenter er brukerrorettning eller brukermedvirkning omtalt?	Ja
Virksomhetens overordnede strategidokumenter (N=54)	49 virksomheter
Strategidokumenter (N=48)	45 virksomheter
Siste virksomhetsplan (N=54)	45 virksomheter
Handlingsplaner (N=49)	37 virksomheter
Andre dokumenter (N=30)	22 virksomheter

### 3.3 Utbredelse av ulike tiltak

Undersøkelsen viste at statlige virksomheter har og gjennomfører mange ulike tiltak og aktiviteter for å brukerrorette sin virksomhet. Eksempler på dette er at:

- 86 prosent har gjennomført brukerundersøkelser (67 av 78).
- 62 prosent har registrert ulike typer innkommende brukerenhendelser (48 av 78).
- 53 prosent har brukt sosiale medier for å bidra til brukermedvirkning (42 av 79).
- 51 prosent har brukt behovs- eller tidsavgrensede brukerfora (40 av 78) og 44 prosent hadde permanente brukerfora (34 av 78).

Andre former for brukermekanismer vi kartla, var for eksempel at 80 prosent hadde etablert selvbetjeningsløsninger på nett (63 av 79), og at 77 prosent hadde gjort noe de tre siste årene for å forbedre språket i skriftlig informasjon til sine brukere (61 av 79).

### 3.4 Hva brukes innspillene til og i hvilke faser spørres brukerne?

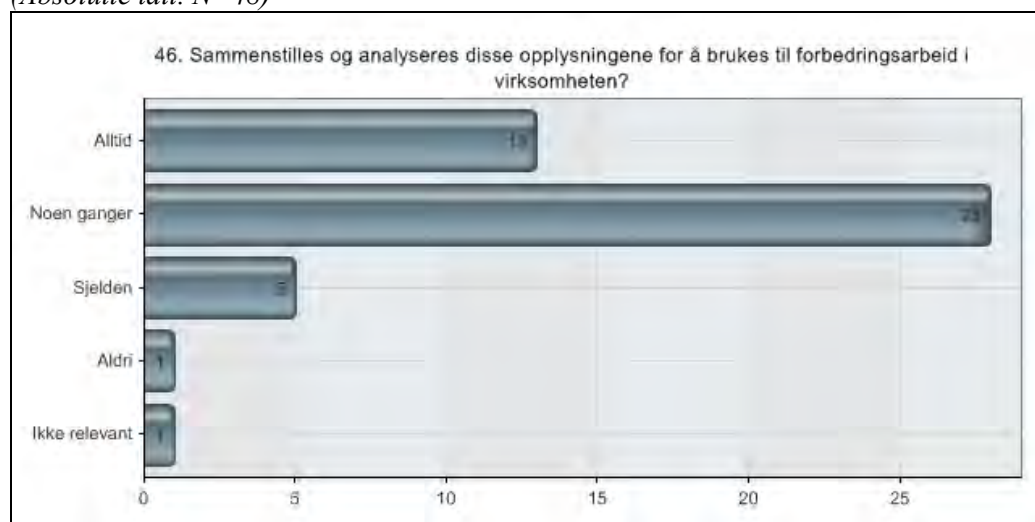
Resultatene fra Difis undersøkelse viser at de statlige virksomhetene sier at de utnytter ulike former for brukerrettingstiltak til forbedringsarbeid. Godt over halvparten har benyttet brukerundersøkelser for å forbedre service og tjenester, og halvparten har benyttet dem til å forbedre interne rutiner. Av de som arrangerer ulike former for dialogmøter eller brukerfora, svarte rundt halvparten at innspillene ble benyttet til å forbedre tjenester og service. Tabellen under gjengir fordelingene.

Tabell 2: Brukerinnspill som er brukt for å forbedre (Prosent beregnet av antall svar i hver svarkategori)

Brukermedvirknings-tiltak	Regelverk	Tjenester	Service	Interne rutiner	Ikke aktuelt
Brukerundersøkelser (N=73)	7 10 %	48 66 %	51 70 %	36 49 %	9 12 %
Dialogmøter (ved behov) (N=62)	19 31 %	36 58 %	28 45 %	22 36 %	16 26 %
Høringer (skriftlige/møter mv.) (N=65)	40 62 %	25 39 %	20 31 %	18 28 %	17 26 %
Brukerråd/brukerpanel/brukerutvalg (N=62)	16 26 %	31 50 %	28 45 %	18 29 %	20 32 %
Ulike former for brukertesting (N=55)	3 6 %	29 53 %	13 24 %	8 15 %	21 38 %

Det var også relativt få som ikke sammenstilte og utnyttet opplysningene fra registrering av innkommende brukerhenvendelser.

Figur 3. Sammenstilles og analyseres brukerhenvendelser til forbedringsarbeid (Absolutte tall. N=48)



Brukermedvirkning kan benyttes i ulike faser av en prosess; initiativfasen, utredningsfasen, beslutning/vedtaksfasen, iverksettingsfasen, driftsfasen, evalueringsfasen og fasen for forbedring/nytt tiltak. I denne undersøkelsen ser vi at brukermedvirkningstiltak benyttes i alle syv faser, men mest i utrednings-, evaluerings- og forbedringsfasen.

### 3.5 utfordringer og viktige forutsetninger

Vi la fram ulike påstander om utfordringer/hindringer med å arrangere og etablere brukervedvirkningstiltak i virksomheten, og om viktige forutsetninger for å få mest mulig ut av brukervedvirkningstiltak i virksomheten. Vi fant da at *utfordringene* først og fremst handlet om administrative og økonomiske hindre, som ressurser, økonomi og tid. Et klart flertall var *uenige* i at ”lover og regelverk vanskeliggjør brukervedvirkning, at ”det legges oppgaver over på innbyggerne som virksomheten vår burde gjort for dem”, og at ”brukervedvirkningstiltak kan bidra til å skape forvirring om politikernes og forvaltningens roller”. Svært få var imidlertid enige i påstanden ”kan ikke vise til resultater som viser at brukervedvirkning lønner seg”. Dette var hele 71 prosent uenige i.

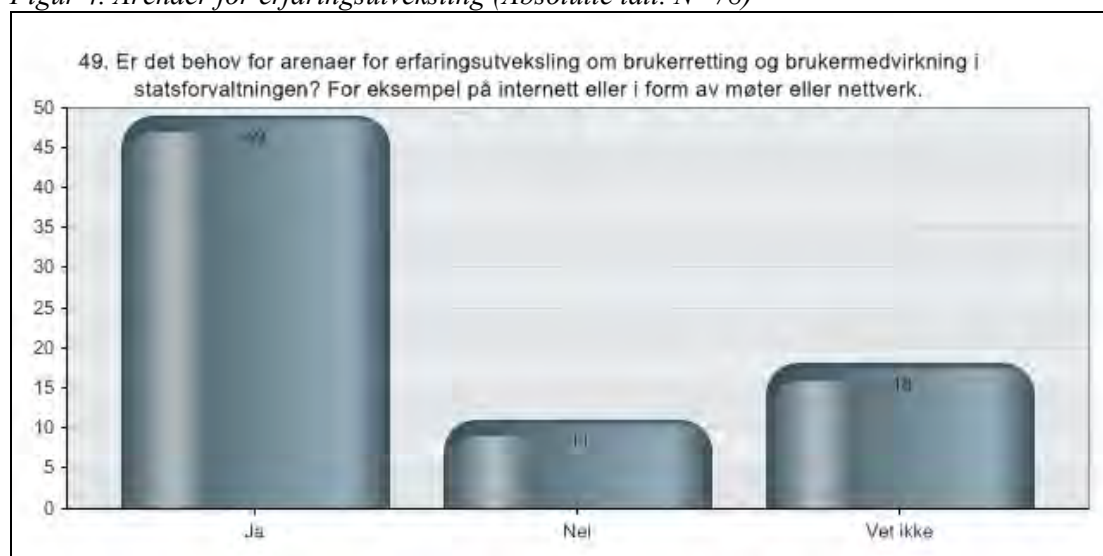
De *viktigste forutsetningene* for å få mest mulig ut av brukervedvirkningstiltak var ”engasjement i toppledelsen i virksomheten, ”økonomiske rammer til brukervedvirkningstiltak” og at ”brukerretting og brukervedvirkning er forankret i interne styringsdokumenter”.

### 3.6 Vurdering av egen kompetanse og kunnskapsbehov

59 prosent hadde én eller flere personer i sin virksomhet med spesielt ansvar for brukeretting og brukervedvirkning (46 virksomheter).

Kompetanse var også en sentral forutsetning for å få til brukerettingsarbeidet i virksomheten. Mange oppfattet at virksomheten har nødvendig kunnskap og kompetanse på dette området, men allikevel mente litt over halvparten av virksomhetene at det var behov for et tilbud om opplæring i brukeretting og brukervedvirkning, og 63 prosent mente at det var behov for forum for erfaringsutveksling om brukeretting.

Figur 4. Arenaer for erfaringsutveksling (Absolutte tall. N=78)





## 4 Difis vurderinger

I dette avsnittet presenteres Difis vurderinger av resultatene fra undersøkelsen.

### 4.1 Har politiske krav og forventninger gitt resultater?

I kapittel 2 i denne rapporten, er utviklingen av brukerreting og brukermedvirkningens plass i forvaltningspolitikken beskrevet nærmere. Som denne beskrivelsen viser, er ikke vektleggingen av forholdet til brukerne noe nytt. Det har vært et gjennomgangstema siden 1970-årene, men det har vært ulike oppfatninger om valg av virkemidler for å tilpasse tjenester til brukernes behov og for å styrke borgernes og brukernes innflytelse på politikkkutforming og tjenesteutforming. Brukerretting og hensynet til ”dem forvaltningen er til for” har vært et gjennomgående tema, men virkemidlene for å understøtte dette er blitt sterkere. Lovgivingen har styrket brukermedvirkningen og brukerreting. Brukerretting har etter hvert også blitt et klart krav i styringsdokumenter.

Riksrevisjonen fant i en undersøkelse publisert i 2007 at et klart mindretall (29 prosent) av departementene hadde utformet konkrete mål- og resultatkrav om brukerreting i styringsdokumentene til sine underliggende virksomheter. Undersøkelsen viste også at manglende krav om brukerreting fra departementenes side, gav mangelfull rapportering tilbake. Mangelfullt fokus på brukerreting i styringsdialogen gjorde at virksomhetene i mindre grad opplevde departementene som pådrivere for brukerreting av tjenestene.

Riksrevisjonen anbefalte at brukerreting skulle inngå som en del av det etablerte mål- og resultatstyringssystemet, og at departementene skulle legge større vekt på brukerreting i styringsdialogen med underliggende virksomheter.

Resultatene av Difis undersøkelse fra 2010 viser at bildet har endret seg. Nesten samtlige virksomheter svarte at ”brukerreting og/eller brukermedvirkning er omtalt som et mål eller tiltak i virksomhetens styringsdokumenter eller andre sentrale dokumenter”. 62 virksomheter svarte at dette var omtalt i siste tildelingsbrev og 58 virksomheter hadde resultatkrav fra overordnet departement knyttet til dette. Det ser også ut til å være et ønske fra virksomhetene om at det stilles krav fra departementene. 67 prosent mente at en viktig forutsetning for å få mest mulig ut av brukermedvirkningstiltak, var at det stilles krav til brukerreting og brukermedvirkning fra overordnet departement. De 62 virksomhetene som hadde dette omtalt i virksomhetens siste tildelingsbrev, representerte alle departementene bortsett fra ett.

Tabell 3. Omtaler i overordnede styringsdokumenter (Prosent beregnet av antall svar i hver svarkategori)

Styringsdokumenter med omtale av brukerreting/brukermedvirkning	Ja	Nei	Ikke aktuelt
Lov/forskrift/kgf.res. (om brukermedvirkning/brukerrepresentasjon) (N=45)	20 44 %	11 24 %	14 31 %
Budsjettproposisjonens omtale av virksomheten (2009-2010) (N=45)	31 69 %	11 24 %	3 7 %
Siste tildelingsbrev (N=64)	62 97 %	1 2 %	1 2 %

Forklaringen på at brukerroetting nå inngår i styringsdialogen mellom departementene og de aller fleste virksomhetene, kan være at

- temaet er modnet og er blitt et selvfølkelig og prioritert område,
- Riksrevisjonens anbefaling har fått gjennomslag,
- det i *fellesføringer for tildelingsbrev* for 2010 stilles krav om at virksomhetene skal gjennomføre brukerroetter, publisere resultatene og rapportere tilbake til sitt departement på dette.

At det ble utformet fellesføringer om brukerroetter, publisering og rapportering, kan selvsagt være en direkte følge av Riksrevisjonens anbefaling. Vi vil imidlertid anta at brukerroetting konkretisert i ulike tiltakene, har fått en mye sterkere forankring i de statlige virksomhetene. Resultatene av undersøkelsen, gir et bilde av en aktiv og bevisst forvaltning. Holdningene til å satse på brukerroetting er klart positivt. Det var kun fire virksomheter som sa seg enig i påstanden: "Kan ikke vise til resultater som viser at brukerroetter lønner seg". Gjennom intervjuene er det også kommet klart fram at virksomhetene mener at brukerroetting er helt nødvendig for at virksomhetene skal nå sine mål.

Det er imidlertid et spørsmål om departementene har vært like bevisste og ivrige til å inkludere brukerroetting i etatsstyringen, og om de utnytter godt nok virksomhetenes kunnskap og informasjon om brukernes situasjon og synspunkter, i politikktutforming. Et eksempel på det, er at bare 31 virksomheter svarer at brukerroetting/brukerroetter var tatt med i omtalen av virksomheten i Budsjettproposisjonen for 2009-2010.

Brukerroetting i forvaltningen er som nevnt ikke noe nytt. Virksomhetene skulle, og til en viss grad utførte, kartlegging av brukernes behov som grunnlag for sin virksomhetsplanlegging fra slutten av 1980-tallet. En undersøkelse i 1997 om metoder og systemer som elleve direktorater benyttet for å få tilbakemelding fra brukerne<sup>30</sup>, viste at virksomhetene innhentet mye informasjon. En kartlegging av status for virksomhetenes utarbeidelse av serviceerklæringen<sup>31</sup>, viste at over 83 prosent av de statlige virksomhetene ville utarbeide en eller flere serviceerklæringer for sin virksomhet/etat medio 2001. Av disse var 77 prosent ferdig med utarbeidelsen. De aller fleste hadde derfor fulgt opp kravet fra Regjeringen om at statlige etater skulle ha laget serviceerklæringen innen utgangen av år 2000.

En hovedkonklusjon fra disse kartleggingene var at det ble gjort mye, men det skortet på å utnytte resultatene av den innhenting som ble foretatt. Dette var en kritikk mot virksomhetene selv, men spesielt mot departementene som ikke etterspurte eller utnyttet den informasjonen de fikk fra sine underliggende etater.

---

<sup>30</sup> Statens informasjonstjeneste: *Hva mener de om oss? Metoder og systemer for tilbakemelding fra brukerne*. 1998

<sup>31</sup> *Serviceerklæringer i statlig forvaltning – oppsummering av status vedlegg 050901 - vår referanse 2001/421*

Difis nåværende kartlegging omfattet ikke spørsmålet om departementene utnytter den kunnskapen og de dataene de får fra underliggende virksomheter, godt nok. Men ved at det settes krav om brukerundersøkelser i tildelingsbrevet, krav til offentliggjøring av resultatene og om rapportering, vil departementene være kjent med og ha mulighet for å utnytte denne kunnskapen.

At det stilles konkrete mål- og resultatkrav om brukerreting i styringsdokumentene er ønsket som drivkraft av virksomhetene. Vi mener at ut fra resultatene av denne kartleggingen har de aller fleste utviklet, gjennomført og iverksatt systemer for innhenting av synspunkter fra brukerne og andre typer brukerretingstiltak. Dersom brukerreting nå får en mer sentral plass i styringsdialogen kan dette bidra til at departementene forpliktes til å følge opp brukerretingen i staten grundigere.

## 4.2 Stort omfang og stor variasjon i bruk av ulike tiltak

Brukerretting er et mål, men det kan stilles spørsmål om hvordan ulike grader av brukerreting og brukervedvirkning skal kunne måles. Det er mulig å måle mengden tiltak og ulike aktiviteter, men det viser ikke om tiltaket er tilpasset formål og hensikt, og om resultatene utnyttes til å forbedre tjenester mv. En nødvendig forutsetning for å nå målet i regjeringens fornyingsstrategi om ”Meir deltaking og medverknad” er imidlertid at det gjennom ulike metoder innhentes synspunkter fra brukerne og at det lages nye møteplasser (også virtuelle) slik at innbyggerne får ”høve til å fremje forslag og synspunkt og kome med innspel i aktuelle saker.”

Omfanget av ulike typer tiltak er omfattende samlet sett, men hvorvidt brukerretings- og brukervedvirkningstenkingen faktisk ”gjennomsyrer” hele virksomheten er mer uklart. Det kan for eksempel være store forskjeller innad i virksomhetene, enten mellom avdelinger eller mellom ulike typer tjenester. Dette kan gjelde utbredelsen av de ulike tiltakene og om de er satt i system eller ikke.

I dette kapittelet vil vi både drøfte omfanget og innretning av de ulike tiltakene og om den kunnskapen som innhentes blir utnyttet til forbedringer av virksomheten eller til ulike virkemidler som for eksempel lover eller tjenester for enkelt individer.

### 4.2.1 Brukerundersøkelser fremdeles på topp

Fra 2010 er en av fellesføringene i tildelingsbrevene fra departementene til virksomhetene at det skal gjennomføres brukerundersøkelser.

”Alle statlege etatar skal regelmessig gjennomføre brukarundersøkingar. Resultata av dei skal vere offentlege. Alle statlege verksemdar skal i årsrapporten rapportere om dei har gjennomført brukarundersøkingar og gjort dei offentleg tilgjengelege. Dei som ikkje gjennomfører brukarundersøkingar i 2010, skal rapportere om når slike undersøkingar vil finne stad. Overordna departement vidaresender rapporteringa samla til FAD så raskt som mogleg i 2011.”

**P3/2009 – Rundskriv – Felleføringer i tildelingsbrev for 2010**

I vår undersøkelse ser vi at brukerundersøkelser er det verktøyet som er mest utbredt. Brukerundersøkelser kan gi et nødvendig grunnlag for virksomhetenes

forbedringsarbeid, hvis de gjennomføres målrettet og utnyttes godt. Vår undersøkelse viser at mange bruker resultatene fra sine brukerundersøkelser til å forbedre virksomhetens service (51 av 73 virksomheter), tjenester (48 av 73) og til dels interne rutiner (36 av 73).

Vi ser også at noen virksomheter gjennomfører mange brukerundersøkelser. Vi ser at de virksomhetene som utfører mange undersøkelser benytter elektronisk spørreskjema, mens intervju benyttes av de som har få undersøkelser. Vi må anta metodene er tilpasset formålet, ved at intervjuing brukes der en ønsker å belyse problemstillingene grundigere.

En metode som er blitt benyttet i en av *UDIs* brukerundersøkelser, er online fokusgrupper i form av en elektronisk diskusjon på nettet (et chatteforum på nett). Deltakere til undersøkelsen blir rekruttert inn på bakgrunn av fastsatte kriterier. Selve diskusjonen går over en viss tid, og deltakerne får i oppdrag å diskutere temaer og spørsmål som en moderator fra et undersøkelsesbyrå legger inn. Moderatoren kan også om nødvendig svare og følger diskusjonen blant deltakerne.

Tidligere kartlegginger viser at metodene for innsamling av synspunkter i stor grad har vært begrenset til brukerundersøkelser, og bruk av andre metoder og kanaler har vært etterlyst<sup>32</sup>. Riksrevisjonen var også kritisk til det høye antallet brukerundersøkelser med uklart formål og lav utnyttelse for å utvikle tjenestene. I forvaltningsrevisjonen "brukerretting av offentlige tjenester" (Dok 3:3 2006-2007), pekte de på at virksomhetene burde ta i bruk et bredere spekter av virkemidler for å imøtekomme brukernes behov, og ha en større bredde i tiltaksporteføljen.

Vår undersøkelse viser at selv om brukerundersøkelser fortsatt er på topp, benyttes en rekke andre tilnæringsmåter i tillegg og både intervjuene og svarene på spørreskjemaet viser at virksomhetene er opptatt av å tilpasse metodene til formålet.

#### **4.2.2 Uregistrerte henvendelser forblir "taus kunnskap"**

Ulike typer tilbakemeldinger og reaksjoner fra brukere og publikum kan gi svært viktige signaler til en virksomhet, men det som ikke registreres og systematiseres kan heller ikke brukes til noe. Tilbakemeldinger og reaksjoner fra publikum tilfaller gjerne førstelinjen, sentralbordet, saksbehandlere, og kommer som telefonhenvendelse, brev og e-post. Mye formidles også i sosiale medier, gjennom media mv. Det å registrere slike henvendelser systematisk kan være svært nyttig, men er kanskje også mest aktuelt for de store publikumsrettede virksomhetene med publikumsmottak, egne telefontjenester mv.

---

<sup>32</sup> Statens informasjonstjeneste: *Hva mener de om oss? Metoder og systemer for tilbakemelding fra brukerne*. 1998

På spørsmål om virksomheten hadde rutiner for å registrere ulike typer spørsmål, tilbakemeldinger og reaksjoner som kommer fra publikum/brukerne bortsett fra klagehåndtering i enkeltsaker, svarte 48 virksomheter (62 prosent) at de hadde slike rutiner, og at det var mest utbredt å registrere og systematisere slike henvendelser når de kom på e-post til virksomheten, til saksbehandler, til kundetelefon/servicetelefon og til resepsjon/publikumsmottak. Det så også ut til at de virksomhetene som registrerte dette, gjorde det i hensiktsmessige kanaler og på riktig nivå i organisasjonen.

At så mange utnytter spørsmål, kommentarer og tilbakemeldinger fra publikum/bruker er interessant fordi det er en metode som ikke belaster publikum så mye som spørreundersøkelser gjør. Det koster ikke like mye som gjennomføring av eksterne undersøkelser, men det kreves at virksomhetene både bruker ressurser og har utviklet systemer for å følge opp. Det å utnytte denne kilden, viser også en bevissthet fra virksomhetene om verdien av både publikums spørsmål og ulike former for tilbakemeldinger, inkludert klager på service.

En ting er å registrere slike opplysninger, men skal det gi mening må også informasjonen vurderes, analyseres og sammenstilles slik at den kan nyttes til forbedringsarbeid i virksomheten. 41 av de 48 virksomhetene som registrerte henvendelsene svarte at de enten ”alltid” eller ”noen ganger”, sammenstilte og analyserte informasjon for at den skulle kunne brukes i forbedringsarbeidet. Dette er en indikasjon på at innkommende opplysninger nyttiggjøres.

#### **4.2.3 Omfanget av brukerfora har økt og blitt profesjonalisert?**

I regjeringens fornyingsstrategi (2007:18) står det at ”Alle statlege etatar og verksemdar som har stor grad av samhandling med innbyggjarane, skal som hovudregel etablere brukarråd eller brukarpanel. Kommunane blir oppfordra til å gjere det same.”

I fornyingsstrategien blir begrepene ”brukerråd” og ”brukerpanel” brukt. Vårt inntrykk er at begrepene brukerråd, brukerpanel, brukerutvalg og brukerforum, ikke er entydige og blir brukt om hverandre. I spørsmålene har vi derfor brukt alle former, men i analysen omtales de med samlebegrepet ”brukerfora”.

Det er også naturlig å skille mellom permanente og tidsbegrensede brukerfora. Større publikumsrettede etater har gjerne permanente brukerråd eller brukerutvalg, mens det i alle virksomheter vil være behov for tidsavgrensede fora som bidrar i prosesser i perioder. Tone Alm Andreassen har laget en firefeltmodell der skillet mellom permanente og ad hoc-baserte fora tydeliggjøres (Andreassen 2009:151).

Tabell 4. Permanente og tidsbegrensete brukerfora

	Rådgivende organ	Representasjon
Permanent	Løpende virksomhet Mange ulike saksområder Krever breddekompetanse, men kan innhente spesifikk kompetanse til aktuelle saker Brukerrepresentantene kan ha hovedfokus på brukernes perspektiver	Løpende virksomhet Mange ulike saksområder Krever breddekompetanse Fordrer at brukerrepresentanter er med på avveining i forhold til andre hensyn og interesser
Ad hoc	Spesifikke saker eller oppgaver Kan få representert spesifikk kompetanse og erfaring Brukerrepresentantene kan ha hovedfokus på brukernes perspektiver	Spesifikke saker eller oppgaver Kan få representert spesifikk kompetanse og erfaring Fordrer at brukerrepresentanter er med på avveining ift andre hensyn og interesser

I vår undersøkelse fant vi at 34 virksomheter svarte at de hadde permanente brukerråd (44 prosent) og 40 virksomheter (51 prosent) hadde behovs- eller temarelaterte fora. Det var 17 virksomheter som hadde både permanente og tidsavgrensede brukerfora. Vi antar at flere virksomheter har mer enn ett permanent eller tidsavgrensete brukerforum.

Tidligere sammenlignbare kartlegginger eller registreringer, ville gitt et grunnlag for å vurdere utviklingen av brukerfora i statsforvaltningen. Det finns ikke gode data på dette. Antall kollegiale organer registreres, men dette er en blanding av styrever, råd, kontrollorganer og offentlige utvalg som oftest utrednings- eller lovutvalg. Det skilles mellom permanente og midlertidige organer, men det er umulig å skille ut den type brukerfora som vi er opptatt av i denne undersøkelsen.

Regjeringen har som tidligere nevnt, uttrykt i sin fornyingsstrategi av 2007 at statlige etater og virksomheter med mye samhandling med innbyggerne, skal som hovedregel etablere brukerråd eller brukarpanel. Om dette pålegget har ført til at flere har etablert denne type organ vet vi ikke, men både våre data og annen kunnskap viser at spesielt de med mye samhandling med innbyggerne har etablert dette.

Vi ser at de 16 virksomhetene i vår kartlegging som har oppgitt at de har både permanente og tidsavgrensede brukerfora, er forvaltningsorganer med ”stor grad av samhandling med innbyggjarane” og som har enkeltpersoner som brukere. Kjennetegnet ved de virksomhetene som *ikke* hadde hatt noen slike fora, var at de enten representerte fylkesmannen, var et tilsyn/hadde tilsynsoppgaver og/eller driver hovedsakelig med myndighetsutøvelse. I denne gruppen var også noen råd/ombud og andre virksomheter.

Brukerråd eller brukerutvalg blir i stor grad benyttet i helseforetak, for pasientgrupper og deres pårørende for eksempel på områdene habilitering og rehabilitering, psykisk helsevern, rusmiddelavhengighet eller syke barn. NAV er et eksempel på en etat som har etablert en rekke brukerutvalg på ulike nivåer i organisasjonen både på direktoratsnivå, fylkesnivå og på lokalt nivå. Dette er også lovregulert. Utvalgene består gjerne av personer som er representanter for brukere, interesseorganisasjoner, andre statlige virksomheter, næringsliv mv., og som enten selv er brukere eller har ekspertise på feltet. På

innvandringsområdet er det også etablert bl.a. brukerråd for arbeidslivet og råd for brukere som benytter UDIs tjenester. Også andre sektorer etablerer brukerråd eller brukerutvalg, men i langt mindre omfang.

Vi må derfor anta at brukermedvirkningen generelt er styrket og at antall brukerfora er økt i løpet av de siste 10-15 årene. En slik økning er en indikasjon på det mange vil kalle "deltakersamfunnet". Lovgivningen støtter opp om dette spesielt på helse- og velferdsområdene.

Dersom en ser lengre tilbake i historien hadde mange ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsbedriftene styrer og en del også råd med brukerrepresentasjon. Det var også flere råd på utdanningsområdet. Mange av de som var brukerrepresentanter hadde erfaring fra politikken. Disse rådene ble avvirket på 80-tallet og som resultat av Styrereformutvalget<sup>33</sup>, ble de fleste styrer avvirket ut fra prinsippet om at styrer for forvaltningsorganer førte til uklare ansvarslinjer<sup>34</sup>.

Brukerrådene og brukerutvalget som etableres nå, har et mer entydig formål og har representanter med et noe klarere mandat om å ivareta brukergruppers interesser. Deltakerne i brukerråd og –utvalg kommer ofte fra de ulike interesseorganisasjonene. Det er nå mindre grad av en blanding av rollene interesserepresentasjon og økonomisk og strategisk styring av virksomheten. I styrene ved helseforetak og utdanningsinstitusjonene (for eksempel driftsstyrer ved skoler), kan brukerrepresentantene oppleve krysspess fordi de skal ivareta flere roller og det er ulike syn på om rollene bør rendyrkes i hhv. brukerfora og styrer. Brukerrepresentasjon i styrene oppfattes imidlertid å gi brukerne en mer reell medvirkning og medbestemmelse.

Når det gjelder utviklingen av brukerrepresentasjon i ulike fora knyttet til de statlige virksomhetene kan en si at det ikke er noe nytt, men det har skjedd en formalisering gjennom bl.a. regelverket, en rolleavklaring ved en rendyrking av brukerfora versus styrer, og en profesjonalisering ved at representantene har brukerinteressene som hovedbeskjeftigelse.

#### **4.2.4 Sosiale medier – egnet kanal for brukermedvirkning?**

Det har i løpet av de siste få årene vokst fram en flora av ulike typer sosiale medier som gir enkeltpersoner mulighet til å drive massekommunikasjon og til å påvirke sine interesser. For offentlige virksomheter er dette en ny type kanal som gjør det mulig å kommunisere mer direkte med enkeltinnbyggere og organisasjoner. Men er det en egnet kanal å benytte for å bidra til brukermedvirkning? Bruk av sosiale medier har også gitt nye utfordringer for statsforvaltningen, og er et område som bærer preg av "upløyd mark". Hensynet til personvern, arkivering og språkbruk er forhold som statlige virksomheter må vurdere når man kommuniserer via sosiale medier generelt, men kanskje spesielt når sosiale medier benyttes til brukermedvirkning.

---

<sup>33</sup> NOU 1991:26 *Om bruk av styrer i statlige virksomheter*

<sup>34</sup> St.meld.nr. 35 (1991-1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap*

Litt over halvparten av virksomhetene som svarte på denne undersøkelsen (42 virksomheter) hadde allerede benyttet sosiale medier for å bidra til brukermedvirkning, men en ganske liten andel av disse svarte at de hadde benyttet sosiale medier for å få innspill fra brukerne. Det ble først og fremst benyttet til å informere og opplyse. Virksomhetenes syn på nytteverdien av å bruke sosiale medier sett i forhold til ressursinnsatsen, ble vurdert som ”noe nytte” av 34 virksomheter og ”stor nytte” av tre.

Da vi spurte alle virksomhetene om deres vurderinger av ulike påstander om bruk av sosiale medier, var det ganske få virksomheter som var enige i et det var enkelt å vurdere hva som er arkivverdig når man kommuniserer med brukerne gjennom sosiale medier, og å vurdere bruk av sosiale medier i forhold til personlovgivningen (for eksempel personopplysningsloven). Dette er temaer som Difis veileder i sosiale medier gir råd om<sup>35</sup>. Her drøftes for eksempel utfordringer om håndtering av personopplysninger når man kommuniserer i sosiale medier, og det gis råd om både dette og om arkivering.

#### **4.2.5 Selvbetjeningsløsninger på nett må fungere for brukerne**

Utviklingen av selvbetjeningsløsninger på nett har vært sterk. Dette er i tråd med regjeringens fornyingsstrategi der et av prinsippene er at ”Elektronisk kommunikasjon skal vere den primære kanalen for dialogen mellom innbyggjarane og offentlege verksemdar.” 80 prosent av de som besvarte spørreskjemaet har slike løsninger.

Men skal dette være brukervennlig, må det fungere både teknisk og funksjonelt. Resultatene av vår kartlegging viser at ca. to tredeler hadde involvert brukerne i utviklingen av selvbetjeningsløsningen. Brukerne ble involvert på ulike måter. Det viktigste var at brukerne testet den elektroniske løsningen, men mange oppgav også at de hadde involvert aktuelle grupper- eller interesseorganisasjoner for å få synspunkter på og innspill til utviklingen av løsninger på nettet. Metoder for innhenting av synspunkter var intervjuer, fokusgrupper eller bruk av faste brukerråd/brukerforum. Publikumsrettede virksomheter med relativt velkjente selvbetjeningsløsninger, er gode på dette. Men resultatene viser også at nesten en tredel oppgir at de ikke har involvert brukerne i utviklingen eller testing. De aller fleste av de som hadde selvbetjeningsløsninger hadde også alternative løsninger for personer som ikke hadde tilgang til, eller som ikke kan nyttiggjøre seg virksomhetens selvbetjeningsløsninger på nett (54 av 63 aktuelle virksomheter).

Riksrevisjonen mente i 2007 at det er en for ensidig satsing på IKT som brukerretting og at dette ikke er tilstrekkelig. Deres undersøkelse viste at ni av ti virksomheter hadde iverksatt tiltak knyttet til sitt internettilbud for å brukerrete tjenestene. Men bare 8,6 prosent av brukerne av politi- og lensmannskontorene og 15,6 prosent av brukerne av trygdekantorene, hadde benyttet seg av disse etatenes nettsider. En årsak til at Riksrevisjonen er kritisk til for ensidig satsing, er at deres undersøkelse blant brukerne viste at få benyttet seg av virksomhetenes nettsider.

---

<sup>35</sup> <http://www.difi.no/sosiale-medier/veileder-i-sosiale-medier>



Denne kritikken reiser flere spørsmål:

- For det første om det nå, fire år senere er langt flere som benytter nettsidene enten til informasjon eller for å få utført tjenester.
- For det andre om virksomhetene har alternative løsninger for de som ikke kan eller ønsker å bruke selvbetjeningsløsningene.
- For det tredje om kvaliteten på de alternative løsningene for eksempel kontakt og hjelp via telefon eller ansikt-til-ansikt, er blitt nedprioritert og eventuelt dårligere.

Publikums bruk av og muligheter til å kunne betjenes via nettet, har økt sterkt de siste årene. I følge en rapport fra EU publisert i mai 2010<sup>36</sup> er Norge er i front når det gjelder internetttilgang, med høy dekningsgrad på bredbånd. 86 prosent av norske innbyggerne er koblet til internett, og 42 prosent kobler seg på trådløse nettverk utenfor hjem og jobb. Norge er i verdenstoppen når det gjelder internettbruk, både når det gjelder frekvens og type aktiviteter. 76 prosent av innbyggerne bruker internett daglig, og 77 prosent har nettbank. Rapporten viser også at Norge er det beste enkeltlandet når det gjelder digital inkludering, hvor alle grupper deltar i informasjonssamfunnet. Spesielt står norske seniorer frem som mer deltagende og nettkyndige enn i andre land<sup>37</sup>.

Rapporten er den offisielle femårsvurderingen av EØS- og EU-landenes utvikling av IKT-modenhet og baserer seg på data fra bl.a. Statistisk Sentralbyrå. Landanalysen viser at andelen av befolkningen i Norge som bruker internett minst en gang i uken, har økt fra 77 prosent i 2006 til 88 prosent i 2009 og daglig bruk har økt fra 59 prosent til 76 prosent. Andelen som aldri har brukt internett, har sunket fra 17 prosent i 2006 til 6 prosent i 2009.

I følge en annen undersøkelse fra EU i 2009<sup>38</sup> sammenlignes ulike land på elektroniske tjenester. Norge kommer godt ut når det gjelder tilgjengelighet, men noe dårligere på brukervennlighet, måling av brukertilfredshet og brukeretting av nettportalutformingen.

Ut fra disse tallene skulle brukernes muligheter for å kunne nå og kommunisere elektronisk med offentlige virksomheter, være store. Begrensningene kan heller være på virksomhetenes utvikling av relevante og brukervennlige løsninger. Det er igangsatt et arbeid for å kartlegge statlige virksomheters selvbetjeningsløsninger. Denne kartleggingen vil gi oss et mer helhetlig bilde av situasjonen i løpet av 2011.

Men selv om hoveddelen av brukernes informasjonsbehov og kommunikasjon om saker og tjenester som gjelder dem, kan dekkes godt over nettet, vil det være enkeltbrukere med kompliserte behov og saker som må behandles på andre måter. I sin behandling av Forvaltningsmeldingen uttrykte også Stortingskomiteen at selv om de var ”positiv til tiltak for et digitalt

---

<sup>36</sup> European Commission Brussels, 17.5.2010: ”Europe’s Digital Competitiveness Report”

<sup>37</sup> Fra FADs pressemelding, 06.07.2010: *Norge - en digital nasjon i verdenstoppen*

<sup>38</sup> European Commission Directorate General for Information Society and Media: *Smarter, Faster, Better eGovernment, 8th eGovernment Benchmark Measurement*, November 2009

kompetanseløft”, ville de ”understreke at kontakten med forvaltningen ikke ensidig må være avhengig av slik kompetanse. Inntil alle har tilstrekkelig tilgang til digitale verktøy og tilstrekkelig kompetanse må det også være andre arenaer for bistand og kontakt”.

Virksomhetene har i følge resultatene av vår undersøkelse, opprettholdt alternative løsninger.

Men det er mulig at kvaliteten på disse løsningene kan ha blitt dårligere. Brukerne kan ha kompliserte spørsmål og være i en situasjon som krever både mer veiledning og en tettere kommunikasjon for å finne adekvate løsninger. Omorganiseringer i de store etatene, kan også ha hatt konsekvenser for brukernes tilgjengelighet til veiledere og saksbehandlere med relevant kompetanse. Innbyggerundersøkelsen 2010 (del 2) som skal publiseres i november 2010, kan gi oss en indikasjon på innbyggernes opplevelse av dette.

Det er utfordrende, men nødvendig at statlige virksomheter klarer både å utvikle effektive og brukerrettete selvbetjeningsløsninger og å sikre kvaliteten på alternative kontaktmåter. Brukerrettingen kan både styrkes og svekkes dersom en ikke klarer å balansere dette.

#### 4.2.6 Språkforbedring viktig grunnlag for brukerrettingen

Brev, skjemaer, veiledinger mv. fra offentlige virksomheter som er vanskelig å forstå, skaper merarbeid for både avsender og mottaker av informasjonen. Klart språk i skriftlig informasjon fra offentlige virksomheter er et tema som flere regjeringer har satt på dagsorden siden 60-tallet. Mange statlige virksomheter har også uavhengig av slike satsninger tatt initiativ til egne klarspråksprosjekter. UDIs språkprosjekt som startet i 2008 er ett av flere eksempler på det.

Da prosjektet ”Klart språk i staten” ble lansert i 2009, ble det også gjennomført en omnibusundersøkelse blant et representativt utvalg av befolkningen. Her svarte 34 prosent at de var *uenige* i at ”offentlige myndigheter skriver klart og forståelig” og 37 prosent var *uenige* i at ”offentlige myndigheter legger vekt på å skrive slik at mottakeren skal forstå”. Dette bekreftet behovet for en innsats for å forbedre språket i skriftlig informasjon fra statlige virksomheter og å sette temaet på dagsorden.

I del 1 av Innbyggerundersøkelsen<sup>39</sup> svarte mer enn en tredjedel av befolkningen at de var *uenige* i at ”det offentliges vedtak i enkeltsaker er lette å forstå”. I rapporten pekes det også på at det er ”grunn til å være oppmerksom på den relativt høye andelen som er *uenige* i at det offentlige lytter til innbyggernes meninger, og at brev, brosjyrer og lignende er enkle å forstå. Her ligger det et forbedringspotensial”.

I vår undersøkelse nå fant vi som tidligere omtalt, at språkforbedring i skriftlig informasjon til brukerne var et område som ganske mange virksomheter har

---

<sup>39</sup> Difi rapport 2010:01:24 *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge*

gjort noe med de siste årene (77 prosent). At så mange som 52 prosent av virksomhetene hadde arrangert opplæring om klart språk og at 43 prosent hadde retningslinjer for klart språk (språkprofil mv.), viser at mange virksomheter er opptatt av klart språk i offentlige dokumenter. En del av de 22 virksomhetene som svarte at språkforbedringsarbeidet hadde oppstått som følge av prosjektet "Klart språk i staten", utdypet at dette for eksempel kunne handle om å arrangere skrivekurs, lage språkprofil, forbedre skjemaer og brev mv. Det var imidlertid ganske få virksomheter som hadde invitert brukerne til å gi råd eller komme med innspill til forbedringer av standardbrev (14 virksomheter) og skriftlig informasjon på andre språk (11 virksomheter), men ganske mange som hadde bedt om råd for å forbedre skjemaer (31 virksomheter) og innhold og struktur på eget nettsted (48 virksomheter).

Det kan likevel være grunn til fortsatt oppmerksomhet om å forbedre språk i skjemaer, standardbrev og annen skriftlig informasjon som er rettet til mange brukere/innbyggere. Det er behov for mer kunnskap om effekten av dette arbeidet, men det er grunn til å anta at det kan være mange gevinster å ta ut av dette, både i form av fornøyde brukere, færre henvendelser og klager og mindre belastning for ansatte i førstelinjen og saksbehandlere.

### **4.3 Mange tiltak, men fører det til forbedringer?**

Innsatsen fra statlige virksomheter for å igangsette og gjennomføre ulike former for brukerretingstiltak er rimelig stor. Men dette har liten hensikt dersom det ikke fører til forbedringer som er til nytte for samfunnet og/eller den enkelte bruker eller innbygger.

Det kan være en tendens til å være mer opptatt av om undersøkelsen er gjennomført eller om dialogkanalen er på plass, enn å etterspørre hva dette har gitt av resultater og forbedringer. Kravet om å gjennomføre brukerundersøkelser som er tatt inn som fellesføring i retningslinjene for tildelingsbrevene, er et eksempel på dette.

Hvilke metoder og tiltak som benyttes må være tilpasset formålet. Ulike former for brukerundersøkelser vil være egnet for å få tilbakemeldinger fra ulike brukergrupper eller publikum generelt om deres oppfatninger om virksomheten og dens oppgaver, tillit og omdømme, tjenester, tilgjengelighet og hvordan de opplever service og kontakten med virksomheten. Andre metoder må anvendes når brukervedvirkning er en lovbestemt rettighet.

Kunnskapen virksomheten får må vurderes og utnyttes fordi

- det vil være lite formåls- og kostnadseffektivt å sette i gang noe en ikke bruker,
- involvering av brukere skaper forventninger og disse skal kvitteres ut,
- brukerne/publikums tidsbruk og innsats skal tas på alvor,
- medvirkning kan være en rettighet, og vil ikke ha noen hensikt om ikke rettigheten skal gi mulighet til å påvirke.

Riksrevisjonen konkluderte i sin rapport fra 2007 at brukerundersøkelsene ikke blir utnyttet i tilstrekkelig grad som verktøy i styringen og utviklingen av virksomhetenes tjenester. Et stort flertall (78 prosent) av de statlige

virksomhetene hadde da gjennomført én eller flere brukerundersøkelser i løpet av de fem siste årene, men kun 12 av disse 118 virksomhetene oppga at de i stor grad har brukt brukerundersøkelsene til å utvikle virksomhetens tjenester.

Resultatene fra Difis undersøkelse viser at de statlige virksomhetene sier at de utnytter ulike former for brukerrettingstiltak til forbedringsarbeid. Godt over halvparten har benyttet brukerundersøkelser for å forbedre hhv. service (70 prosent), en tjeneste (66 prosent) og interne rutiner (49 prosent).

Av de som arrangerer dialogmøter eller har brukerråd, brukerutvalg eller brukerpanel, sier omtrent halvparten at innspill fra brukerne benyttes til å forbedre tjenestene og service. Det var relativt få som ikke sammenstilte og utnyttet opplysningene fra registrering av brukerhenvendelser, til forbedringsarbeid. Brukertesting som et virkemiddel for å bidra til forbedring av tjenester er avhengig av hvilke typer oppgaver virksomheten har ansvar for.

For noen virksomheter som for eksempel tilsyn, eller virksomheter som i hovedsak har andre statlige virksomheter som brukere, er brukertesting ikke alltid like aktuelt eller mindre egnet. Blant de som benytter det, anvendes resultatene først og fremst for å forbedre tjenester.

Vi mener at disse resultatene er en god indikasjon på at virksomhetene har blitt bedre til å utnytte den tilbakemelding som de får fra brukerne gjennom ulike kontaktmåter og kanaler. Men fremdeles er det mange som ikke kan si at innspillene blir brukt i forbedringsarbeidet.

#### **4.4 Utfordringer og forutsetninger for brukerretting**

Å ha brukerretting som et politisk mål er nødvendig, men erfaringsmessig ikke nok for å få til endret adferd, praksis og holdninger. Det må både stilles krav fra overordnet departement og rapporteres på gjennomførte aktiviteter, men også hva som er oppnådd med tiltaket. For å få reelle endringer, er det viktig å avdekke det som oppleves som utfordringer eller hindringer, og en må søke å legge til rette for større grad av brukerretting. Regelfesting (rettighetsfesting) er et sterkt virkemiddel, men er ikke egnet på alle sektorer og kan også gi negative konsekvenser ved at ordningene blir rigide og for lite tilpasset brukernes til dels svært ulike situasjoner.

I dette avsnittet vil vi drøfte hva virksomhetene ser som utfordringer og hvilke forutsetninger som må være til stede for at statsforvaltningen som helhet og den enkelte virksomhet, skal bli mer brukerrettet.

##### **4.4.1 Mange mener brukermedvirkning lønner seg**

Ikke uventet var de største utfordringene og hindringene virksomheten opplevde knyttet til ressursbruk og økte kostnader. 41 prosent mente at det å få nok ressurser til brukermedvirkningstiltak var en utfordring og 26 prosent

mente at brukermedvirkning bidrar til økte kostnader<sup>40</sup>, men noen færre (15 prosent) sa seg enig i utsagnet om at brukermedvirkningstiltak krever mye administrasjon. 76 prosent mente at en forutsetning for å styrke brukerrettingen var at det settes av økonomiske rammer til brukermedvirkningstiltak.

Noen vil kunne hevde at en konsekvens av brukerretting er at oppgaver som virksomheten selv skulle gjøre, legges over på brukerne. Sett i et totalkostnadsperspektiv, kan det både bli en større belastning for virksomheten og for brukerne selv. Eller virksomheten sparer tid og ressurser, mens brukerne selv gjør det meste for å få utført tjenesten. Mange av virksomhetene som besvarte undersøkelsen, er imidlertid helt uenig i at det legges oppgaver over på innbyggerne som de burde gjort for dem (66 prosent).

En utfordring kan også være at brukermedvirkningstiltak kan bidra til å forsinke beslutningsprosesser. 18 prosent er helt enig i at det kan føre til forsinkelser, men en mye større andel er helt uenig (31 prosent). En tolkning av dette funnet er at mange mener at brukermedvirkningstiltak er nødvendig for å sikre et godt resultat.

Samordning og koordinering mellom statlige virksomheter, og også på tvers av forvaltningsnivåene er en generell utfordring både for virksomheter og ikke minst for brukerne som kan være avhengig av at ulike typer tjenester og myndighetsutøvelse er koordinert. En mulig problemstilling er at brukermedvirkning fører til at det blir mer utfordrende å koordinere arbeidet mellom virksomheter som skal samarbeide. På den annen side kan det også innebære at ulike hensyn blir koordinert til beste for brukeren. 46 prosent av respondentene var uenige i at brukermedvirkning gav større utfordringer for koordineringen, men det var også noen som mente at det var utfordringer knyttet til dette. Et av de mest sentrale resultatene fra alle disse påstandene, var etter vårt skjønn også at hele 71 prosent var uenige i påstanden ”kan ikke vise til at brukermedvirkningstiltak lønner seg”. 55 av 78 virksomheter mente altså at brukermedvirkning lønner seg.

Det kan altså se ut som om mange virksomheter både ser og opplever verdien av å benytte brukermedvirkningstiltak, men at det også må følge ressurser og økonomiske midler for å få dette til.

#### **4.4.2 Er brukerretting institusjonalisert i virksomhetene?**

Statlige virksomheter kan ha ulike motiver og ambisjoner for brukerretting. Holdninger til og bevissthet om viktighet vil variere både mellom virksomheter og innad i den enkelte statlige virksomhet. Teoretisk sett kan en plassere virksomhetene på en skala der utsagnene; ”brukerretting er et politisk mål og vi må derfor ha brukerrettingstiltak” og ”brukerretting er en nødvendig forutsetning for at virksomheten skal oppnå sine mål”, ligger i hver sin ende av skalaen. En slik skala kan også betegnes som en modenhetsskala.

---

<sup>40</sup> Det var imidlertid generelt lav oppslutning om de 11 påstandene i undersøkelsen som handlet om mulige utfordringer og hindringer med å arrangere og etablere brukermedvirkningstiltak i virksomheten.

Resultatene fra kartleggingen kan tyde på at de fleste statlige virksomheter nå har et relativt høyt modenhetsnivå. Graden av forankring i interne styringsdokumenter og på ledermøter, samt svarene på utsagnene om forutsetninger og utfordringer for brukerreting, viser dette.

Mange har utarbeidet retningslinjer eller veiledning for hvordan brukerreting og brukervedvirkning skal praktiseres i virksomheten og har handlingsplaner. En tredjedel av virksomhetene svarte også at de hadde en egen strategi for brukerreting og brukervedvirkning eller som var integrert i andre strategier. Det samlede inntrykket fra de mest publikumsrettede virksomhetene som ble intervjuet, var at ledelsen var opptatt av brukerreting og at de hadde både mål og en rekke tiltak som understøttet dette.

#### **4.4.3 Engasjement i toppledelsen svært viktig**

Kapittel 2 i denne rapporten viser at brukerreting og hensynet til ”de forvaltningen er til for” har vært en gjennomgående tema i forvaltningspolitikken, men virkemidlene for å understøtte dette er blitt sterkere. Vi vil hevde at det også er bred enighet om at ledelsens engasjement i virksomhetens brukerreting er avgjørende for å få dette integrert i virksomheten.

I statens lederplattform understrekes det at ledere i staten bør være opptatt av å brukerrete tjenester og å invitere sine brukere til å delta i brukervedvirkningstiltak der det kan tenkes å være fornuftig både av hensyn til brukerne og til virksomheten ansatte.

I vår undersøkelse svarte hele 78 prosent av virksomhetene at ”engasjement fra toppledelsen i virksomheten” var en viktig forutsetning for å få mest mulig ut av brukerreting og brukervedvirkningstiltak”.

Et spørsmål er i hvor stor grad brukerreting i praksis er integrert i de statlige virksomhetene? Det kan både være store variasjoner mellom virksomhetene og innen den enkelte virksomhet. Det er ikke nødvendigvis omfanget og antall brukerretingstiltak som er kriteriet for grad av integrering. En virksomhet kan ha en rekke tiltak, men de kan gjennomføres mer som ritualer enn utnyttes for å kommunisere godt med brukerne eller utvikle tilpassete tjenester. Andre virksomheter kan ha få, men målrettede og effektive tiltak som bidrar til å gjøre en forskjell for brukerne. Virksomheten kan ha en så høy bevissthet rundt brukerreting at denne legges til grunn for et hvert tiltak eller tilfældighetene bestemmer hva som gjøres. Det kan også være slik at lederne mener at brukerreting og brukervedvirkning er viktig bl.a. fordi de skal rapportere på dette, men tenkningen har ikke gjennomsyret virksomheten.

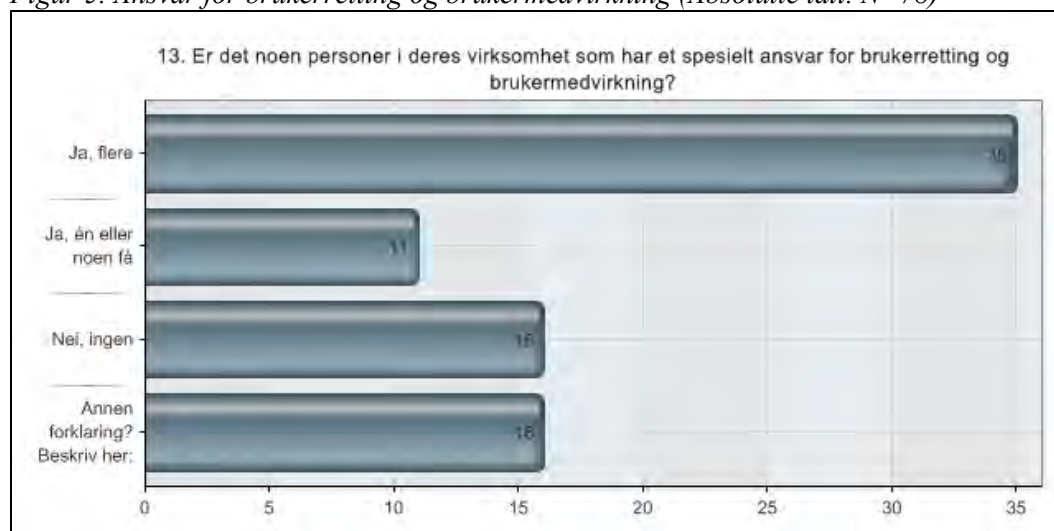
Resultatene fra vår kartlegging kan ikke gi tilfredsstillende svar på dette, men ut fra resultatene tyder mye på at lederne av de fleste statlige virksomheter er både opptatt av brukerreting og har integrert dette i den interne styringen. I hvilken grad lederne på ulike nivåer i virksomheten og den interne styringen evner å motivere til og utvikle brukerreting adferd og holdninger, må eventuelt undersøkes med andre metoder enn noen kvalitative intervjuer og en bred spørreundersøkelse.

#### 4.4.4 Intern organisering og prioritering av brukerretting

I denne undersøkelsen er organisatoriske virkemidler for å bidra til brukerretting ikke kartlagt grundig, men gjennom intervjuene og noen av spørsmålene har vi likevel fått noen innspill.

Av vårt materiale ser vi ulike måter å organisere innsatsen på. Fra de større publikumsetatene NAV, Lånkassen og UDI har vi fått eksempler på organisering og interne tiltak. Resultatene fra spørreskjemaet gav informasjon om noen i virksomheten hadde spesielt ansvar for brukerretting. I underkant av halvparten av virksomhetene har flere ansatte med spesielt ansvar for brukerretting og brukermedvirkning, 14 prosent har en eller noen få, mens en god del svarte enten at de har ingen med spesielt ansvar eller at de ønsket å forklare hvordan dette var organisert. De fleste av de sistnevnte svarte at ansvaret for brukerretting og brukermedvirkning lå i linjen, følger saksansvaret og er en del av organisasjonens løpende arbeid.

Figur 5. Ansvar for brukerretting og brukermedvirkning (Absolutte tall. N=78)



For denne type tverrgående ansvarsområder er det alltid et spørsmål om ansvaret bør legges til bestemte enheter eller om det skal tillegges linjen. Spesialorganer i forvaltningen eller spesialenheter i den enkelte virksomhet kan bidra til konsentrert innsats, klart ansvar og prioritering. Men det kan også føre til at forankringen i hele virksomheten blir svakere med fare for ansvarsfraskrivelse fra resten av organisasjonen. Ansvaret for oppgavene er plassert og resten av organisasjonen kan konsentrere seg om sitt og behøver ikke å legge seg i selen for å ivareta dette området.

I praksis blir det ofte en blanding av spesialisering og integrering. Det vil etableres enheter eller utpekes personer med særskilt ansvar for å fremme og styrke det tverrgående området, samtidig som det etableres ordninger og systemer for å sikre medvirkning, informasjonsflyt, utvikling og kompetanseheving i organisasjonen.

Eksemplene fra NAV, Lånkassen og UDI som er blitt innhentet i denne kartleggingen viser en blanding av både spesialenheter, ordninger, rutiner og systemer.

#### Spesialenheter:

- Enhet som behandler klager på enkeltvedtak/myndighetsutøvelse (NAV).
- Enhet som behandler serviceklager om måten brukerne blir møtt på, lang saksbehandlingstid etc. (NAV).
- Internt erfaringsforum på intranettet der erfaringer fra egne medarbeidere kan kanaliseres og der brukerperspektivet er sentralt (NAV).
- Aktive erfaringsinnhentinger fra egne ansatte gjennom for eksempel prosjektorganisering på tvers (NAV).
- "Kundetjenesteavdelingen" som samler alt som handler om kunden i samme avdeling og som også omfatter kundesenteret som tar i mot publikumshenvendelser på telefon og e-post mv. (Lånekassen).
- To tverrfaglige grupper for å forbedre produktene; ett brevnnettverk og ett skjemanettverk med tverrfaglig sammensetning (jurister, informasjonsfolk og andre) (Lånekassen).
- Serviceteam sammensatt av representanter fra alle avdelingene pluss Kommunikasjonsstaben og Serviceenheten som møtes hver 14. dag og har ansvar for å diskutere problemstillinger knyttet til service, praktisk gjennomføring av ulike aktiviteter, organisering av de ulike tiltak, klemme ut nye ideer for brukerreting og service mv. (UDI).

#### Ordninger og systemer:

- Intern serviceuke for å skape bevissthet rundt UDIs arbeid med service (UDI).
- Offisiell servicemail der all form for ros og ris samles (UDI).

Om denne type innsatsområder skal organiseres som et spesialområde med enkeltpersoner som hovedansvarlige eller være et ansvar for linjen, vil også avhenge av hvor nytt eller utviklet innsatsområdet er. Noen vil mene at spesialiseringsprinsippet er viktig ved nye innsatsområder for å kunne synliggjøre området, utvikle og tiltrekke seg god kompetanse, sikre ressurser og oppmerksomhet. Når området har nådd et tilfredsstillende utviklingsnivå, bør det integreres i resten av organisasjonen.

#### **4.4.5 Tilrettelegging for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling**

En av forutsetningene for å oppfattes som en brukerrettet virksomhet av brukerne, er at de ansatte har kompetanse om aktuelle brukerretings- og brukermedvirkningstiltak og hvordan de kan utnyttes. Kunnskap om brukerreting og brukermedvirkning er også et område som favner svært bredt og som krever mange ulike former for kompetanse. Forvaltningskunnskap, kommunikasjonskunnskap, analysekunnskap og ledelse er bare noen eksempler. I tillegg kreves gjerne god innsikt om egen virksomhet, om rammene den opererer innenfor, samt god samfunnskunnskap.

Virksomhetenes samlede kompetanse avhenger også av hvordan ansattes kunnskap utnyttes på tvers og om hvordan virksomhetene organiserer for å utnytte kunnskap effektivt, imøtekomme brukernes behov og etterleve virksomhetens samfunnsoppdrag. Dette kan handle om alt fra større omorganiseringer som NAV-reformen er et eksempel på, og mindre justeringer



i organisasjonen for å kunne være mest mulig effektiv innad og brukerrettet utad. Noen eksempler på det siste er organiseringen av Lånekassens kundetjenesteavdeling der alt som handler om kundene er samlet i en avdeling, UDIs "servicegrep" der de blant annet har opprettet et serviceteam med representanter fra hele organisasjonen og NAVs enhet for "Erfaring og læring" som systematiserer serviceklager fra brukerne.

### **Har kunnskap, men ønsker mer påfyll**

Vi har spurt virksomhetene om hvordan de selv oppfatter egen kompetanse på dette området. Samlet sett viste denne undersøkelsen at mange mente at virksomheten har nødvendig kunnskap og kompetanse, men også at ganske mange ønsket seg mer påfyll av kunnskap og et forum for erfaringsutveksling på tvers i forvaltningen. Mange av virksomhetene mente at en viktig forutsetning for å få mest mulig ut av brukervedvirkningstiltak, var at medarbeidere har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om dette (65 prosent), mens bare syv virksomheter mente at medarbeiderne *ikke* hadde tilstrekkelig kunnskap og kompetanse som er nødvendig for å arrangere brukermedvirkningstiltak (9 prosent).

Litt over halvparten av virksomhetene (56 prosent/44 virksomheter) uttrykte behov for et tilbud om opplæring i brukerrorettning og brukervedvirkning. Av de 47 virksomhetene som mente organisasjonen hadde nødvendig kompetanse, var det 24 som svarte at det likevel var behov for opplæring om dette i deres virksomhet. Dette kan tolkes som det er et behov for løpende kunnskapspåfyll i disse virksomhetene. At hele 49 virksomheter (63 prosent) mente at det var behov for forum for erfaringsutveksling om brukerrorettning og brukervedvirkning i statsforvaltningen, kan også tyde på at mange ønsker kunnskapspåfyll.

## 5 Forslag til tiltak

Det går fram av denne undersøkelsen at det gjøres mye brukerretningsarbeid i sentralforvaltningen. For at brukerretningsarbeid skal kunne bli mest mulig effektivt for både brukerne og virksomhetene, tror vi at brukerretnings- og brukermedvirkningstiltak bør defineres ut fra det handlingsrommet som finnes mellom

- politiske mål og prioriteringer
- brukernes forutsetninger og behov og
- virksomhetens samfunnsoppdrag og mål

Innenfor et slikt ”handlingsrom” kan den enkelte virksomhet enklere vurdere hvilken tilnærming som bør velges i arbeidet med brukerretning og brukermedvirkning. På hvilken måte kan for eksempel en virksomhet som først og fremst har andre statlige virksomheter som brukere arbeide, eller hvordan skal de som først og fremst driver med myndighetsutøvelse nærme seg dette? Hvordan skal brukermedvirkning tilpasses de politiske rammene som er satt for virksomheten? Mange har kanskje et bevisst forhold til dette allerede. Vi tror imidlertid at både styringsansvarlige departementer og den enkelte virksomhet er tjent med å bli minnet om å være bevisste på dette fordi det hjelper virksomheten til å målrette og ”økonomisere” brukerretningsarbeidet.

Innspill fra brukere som ikke benyttes forblir taus kunnskap, og arbeidet som blir gjort for å samle innspill fra brukerne blir da en administrativ belastning og medfører unødig ressursbruk. Fra brukernes ståsted kan det å bare bli lyttet til men ikke hørt, oppleves som en ”skinnprosess”. En ”økonomisering” i brukerretningstiltak er derfor en sunn tilnærming både for departementene som har styringsansvaret for underliggende virksomheter og for virksomhetene selv.

### **”Digitalt førstevalg” tilstrekkelig for brukerne?**

En stor andel av befolkningen har i dag tilgang til internett og besitter ganske høy digital kompetanse. Dette har sammen med dagens teknologiske utvikling, også gjort det mulig å etablere stadig flere teknologiske løsninger som erstatter de tradisjonelle tjenestene. Forvaltningen er nå ved et veiskille og i ferd med å gå over til digital forvaltning på en rekke områder. Stadig flere selvbetjeningsløsninger etableres. I denne overgangen mener vi det er sentralt å registrere hvordan brukerne opplever tjenestekvaliteten. Et forhold er om brukerne opplever at veiledningsplikten<sup>41</sup> ivaretas, et annet om brukernes behov for teknisk og faglig assistanse i bruk av tjenesten ivaretas mv. Både overordnede departement og virksomhetene selv, må sørge for at disse forholdene tas hensyn til når selvbetjeningsløsninger etableres og/eller videreutvikles.

---

<sup>41</sup> [Forvaltningslovens § 11](#), første ledd: Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å varetta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.

## 5.1 Anbefalinger til departementene

### Spør etter effekter og resultat fra brukermedvirkningsarbeid

Mange virksomheter får mål og/eller tiltak for brukerreting og brukermedvirkning i tildelingsbrevene. Mange har også resultatkrav som handler om brukerreting og/eller brukermedvirkning og mange virksomheter ser også ut til å gjøre ganske mye på dette området. Selv om det ser ut til at en del virksomheter bruker innspillene aktivt inn i forbedringsarbeid, tror vi det kan være viktig å minne om at resultatene fra alle brukermedvirkningstiltak først får verdi når de blir vurdert og omsatt til handling.

Departementene bør derfor:

- etterspørre en systematisk oppfølging av brukerretings- og brukermedvirkningstiltak i virksomheten
- stille krav i styringsdialogen om synliggjøring av tiltakenes effekter

## 5.2 Anbefalinger til virksomhetene

### Brukerretting må være forankret i ledelsen

Mye og sentral informasjon om brukernes synspunkter og behov tilfaller gjerne ansatte i førstelinjen og saksbehandlere som har direkte kontakt med brukerne. De vet mye om "hvor skoen trykker", og deres kunnskap er viktig å få formidlet innad i virksomheten. I mange virksomheter er det også personer som er spesielt opptatt av å ivareta brukerretingsperspektivet. Ildsjeler er viktig, men uten forankring i toppledelsen, får innsatsen liten verdi. Et av suksesskriteriene for å få mest mulig ut av en virksomhets brukermedvirkningsarbeid iht. vår undersøkelse er "engasjement fra toppledelsen i virksomheten".

Virksomhetene bør derfor:

- sikre at brukerretingsarbeidet er forankret i toppledelsen gjennom de strategiske diskusjonene som virksomheten har
- operasjonalisere mål og strategier for brukerreting i virksomhetens planer
- synliggjøre effektene av tiltakene

Økonomiregelverket stiller krav til helhetlig risikostyring og intern kontroll. Vi tror særlig virksomheter med stor brukerkontakt kan ha god nytte av å gjøre risikovurderinger knyttet til virksomhetenes brukerretings- og brukermedvirkningsarbeid, og at dette kan bidra til bedre måloppnåelse og redusere risiko på dette området.

### Rutiner og systemer for brukerreting må etableres

Mange ansatte som har tett kontakt med brukerne sitter på mye informasjon om hvordan brukerne opplever situasjonen. Denne kunnskapen er det viktig å utnytte på en systematisk måte, slik at tjenester og kontakt blir gjenstand for en kontinuerlig forbedringsprosess.

Virksomhetene bør derfor:

- etablere rutiner for registrering og systematisering av brukersynspunkter
- etablere rutiner for å utnytte resultatene til forbedringsarbeid
- vurdere organiseringen av brukerretingsarbeidet

- sørge for kompetanse til å gjennomføre brukerrettingstiltak på en god måte

### **Klart språk – viktig grunnlag for brukerretting**

Det er åpenbart at det å formulere seg klart og entydig i skriftlig informasjon til brukere og borgere, kan gi gevinster både for brukerne og forvaltningen selv. Klarspråksarbeid er et tema som den enkelte virksomhet må arbeide med kontinuerlig. Det er bare den enkelte virksomhets brukere som kan avgjøre hvorvidt språket i skriftlig informasjon oppleves klart og forståelig.

Virksomhetene bør derfor:

- ha rutiner for å sikre at språket i standardbrev, skjemaer, veiledninger, nettsider og lignende både er forståelig og brukertilpasset
- brukerundersøkelser og brukertesting av aktuelle standardbrev, skjemaer og lignende bør gjennomføres med utgangspunkt i aktuelle målgruppers behov
- stille krav til medarbeiderne om å bruke et klart og forståelig språk i møtet med brukere og innbyggere

## **5.3 Difis planer for oppfølging**

### **Forum for erfaringsutveksling - frokostseminarer**

For å bidra til at viktige erfaringer om brukerrettingsarbeid i statsforvaltningen deles, ønsker Difi å opprette ett forum for erfaringsutveksling. Vi vil invitere forvaltningen til frokostseminar om aktuelle problemstillinger. Mulige temaer kan være:

- Bedre utnyttelse av innspillene fra brukermedvirkningstiltak
- Brukermedvirkning på individnivå – erfaringer fra ulike sektorer
- Brukerretting og myndighetsutøvelse – muligheter og begrensninger
- Samordnet brukerretting langs hele kjeden stat-kommune
- Sosiale medier som kanal for brukermedvirkning - muligheter og utfordringer

### **Nettsider om brukerretting**

Difi vil også oppgradere informasjonen om brukerretting og brukermedvirkning på [www.difi.no](http://www.difi.no). Formålet med dette er at forvaltningen som arbeider med brukerretting og brukermedvirkning i forvaltningen, skal kunne finne relevant, nyttig og aktuell informasjon om dette temaet. I tillegg vil vi arbeide med å samle opp og dokumentere andres erfaringer med brukerrettingsarbeid slik at kunnskapen kan deles.

### **Bidra til Klart språk i staten**

- Difi leder arbeidet med Klart språk i staten og vi vil fortsette vårt rådgivnings- og stimuleringsarbeidet på dette området.

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Spørreskjema

# Kartlegging om brukerretting og brukermedvirkning

#### Versjon som kan benyttes som kladd for å fylle ut undersøkelsen

Dette spørreskjemaet skal kun besvares av de som har mottatt undersøkelsen elektronisk på e-post (i QuestBack). Det ble sendt til en rekke statlige virksomheter 6. april.

Denne Word/ODF-versjonen av spørreskjemaet og den elektroniske versjonen i QuestBack har likelydende spørsmål. Hensikten med at spørreskjemaet også er tilgjengelig i Word/ODF, er at den kan brukes som kladd hvis flere i virksomheten må samarbeide for å fylle ut spørreskjemaet.

#### Litt praktisk informasjon

Undersøkelsen består av en del spørsmål med faste svaralternativer og noen kommentarfelt.

Helt til slutt i spørreskjemaet er det et åpent spørsmål der dere kan utdype forhold om brukerretting og brukermedvirkning som ikke dekkes av denne undersøkelsen, som er spesielt for deres virksomhet mv.

Når dere har trykket på "Send"-knappen helt til slutt er det ikke mulig å gjøre endringer.

#### Definisjoner

Begrepet *bruker* blir benyttet om alle som det offentlige retter sin virksomhet mot. Det kan være andre offentlige virksomheter, private bedrifter, organisasjoner eller enkeltpersoner.

*Brukerretting* vil si at brukernes behov får betydning for utformingen og innholdet i tjenestene og omfanget av tjenestetilbudet.

*Brukermedvirkning* vil si at brukerne skal være med på utformingen av tjenestene, enten enkeltvis eller ved at brukergruppen er representert i fora som har innflytelse på hvordan tjenestene blir utformet og prioritert.

**BAKGRUNN**

1. Vår virksomhet (type virksomhet):

<input type="checkbox"/>	Sentraladministrativt organ (direktorat m.m.)
<input type="checkbox"/>	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
<input type="checkbox"/>	Forvaltningsbedrift
<input type="checkbox"/>	Annet ordinært forvaltningsorgan

2. Vår virksomhet består av følgende forvaltningsnivåer:

*Flere kryss mulig*

<input type="checkbox"/>	Sentralt nivå
<input type="checkbox"/>	Regionalt nivå – regionkontor/distriktskontor (inkl. både sentrale og regionale oppgaver)
<input type="checkbox"/>	Lokalt nivå
<input type="checkbox"/>	Annet? Beskriv her:

3. Omtrent hvor mange årsverk har virksomheten totalt? \* (Må besvares for å komme videre i undersøkelsen)

<input type="checkbox"/>	0-49 årsverk
<input type="checkbox"/>	50-99 årsverk
<input type="checkbox"/>	100-299 årsverk
<input type="checkbox"/>	300-999 årsverk
<input type="checkbox"/>	1 000-4 999 årsverk
<input type="checkbox"/>	5 000-9 999 årsverk
<input type="checkbox"/>	Over 10 000 årsverk

4. Hvilket departement sorterer deres virksomhet under? Hvis flere, velg hoveddepartement

<input type="checkbox"/>	Arbeidsdepartementet
<input type="checkbox"/>	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
<input type="checkbox"/>	Finansdepartementet
<input type="checkbox"/>	Fiskeri- og kystdepartementet
<input type="checkbox"/>	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
<input type="checkbox"/>	Forsvarsdepartementet
<input type="checkbox"/>	Helse- og omsorgsdepartementet
<input type="checkbox"/>	Justis- og politidepartementet
<input type="checkbox"/>	Kommunal- og regionaldepartementet
<input type="checkbox"/>	Kulturdepartementet
<input type="checkbox"/>	Kunnskapsdepartementet
<input type="checkbox"/>	Landbruks- og matdepartementet
<input type="checkbox"/>	Miljøverndepartementet
<input type="checkbox"/>	Nærings- og handelsdepartementet
<input type="checkbox"/>	Olje- og energidepartementet
<input type="checkbox"/>	Samferdselsdepartementet
<input type="checkbox"/>	Utenriksdepartementet

5. Virksomheten har i hovedsak følgende typer oppgaver:

*Flere kryss mulig*

<input type="checkbox"/>	Kunnskap og kultur (formidling og produksjon av kunnskap og kultur)
<input type="checkbox"/>	Tilsyn (tilsyn og kontroll)
<input type="checkbox"/>	Annen myndighetsutøving (oppgaver iht lov og regelverk; forskriftsarbeid, enkeltvedtak og saksbehandling)
<input type="checkbox"/>	Interesseavveining og konfliktløsende oppgaver
<input type="checkbox"/>	Stab (stabsfunksjoner for regjeringen/departementene)
<input type="checkbox"/>	Tjeneste (tjenesteproduksjon for innbyggere/brukere og samfunnet)
<input type="checkbox"/>	Støtte (intern tjenesteproduksjon/støttefunksjoner for andre offentlige organer)
<input type="checkbox"/>	Annet? Beskriv gjerne her:

6. Hvilke typer brukere har deres virksomhet?

*Flere kryss mulig*

	Enkeltpersoner/brukere
	Frivillige organisasjoner/interesseorganisasjoner
	Bedrifter/privat næringsliv
	Andre statlige virksomheter
	Kommuner og fylkeskommuner
	Andre? Beskriv gjerne her:

## KRAV, FORANKRING OG ANSVAR

7. Er brukerretting eller brukermedvirkning omtalt som et mål eller tiltak i virksomhetens styringsdokumenter eller andre sentrale dokumenter?

	Ja
	Nei
	Ikke aktuelt

*Hvis ja i spørsmål 7:*

7a. I hvilke dokumenter er dette omtalt?

	Ja	Nei	Ikke aktuelt
Lov/forskrift/kgl.res. (om brukermedvirkning/brukerrepresentasjon)			
Budsjettproposisjonens omtale av virksomheten (2009-2010)			
Siste tildelingsbrev			
Virksomhetens overordnede strategidokument			
Strategidokumenter			
Siste virksomhetsplan			
Handlingsplaner			
Andre dokumenter			

8. Har virksomheten resultatkrav fra overordnet departement som handler om brukerretting og/eller brukermedvirkning?

	Ja
	Nei
	Ikke aktuelt

*Hvis ja i spørsmål 8:*

8a. Hvilke områder knyttet til brukerretting eller brukermedvirkning rapporterer dere på til overordnet departement? Beskriv gjerne her:

--

9. Er ulike problemstillinger eller spørsmål rundt brukerretting og brukermedvirkning tema på ledermøtene i virksomheten? (Alle typer ledermøter)

	Ofte
	Av og til
	Aldri

10. Er det noen personer i deres virksomhet som har et spesielt ansvar for brukerretting og brukermedvirkning?

	Ja, flere
	Ja, én eller noen få
	Nei, ingen
	Annen forklaring? Beskriv gjerne her:

11. Har virksomheten laget eller arrangert følgende?

*Flere kryss mulig*

<input type="checkbox"/>	Strategi for brukerrorettning og brukermidvirkning (egen/integrert i andre)
<input type="checkbox"/>	Retningslinjer/veiledning i brukerrorettning og brukermidvirkning
<input type="checkbox"/>	Opplæring for å styrke brukerrorettning og brukermidvirkning
<input type="checkbox"/>	Strategi for bruk av sosiale medier (egen/integrert i andre)
<input type="checkbox"/>	Retningslinjer/veiledning i bruk av sosiale medier
<input type="checkbox"/>	Opplæring for å styrke bruk av sosiale medier (internt/eksternt)
<input type="checkbox"/>	Retningslinjer for klart språk (språkprofil mv)
<input type="checkbox"/>	Opplæring om klart språk (internt eller eksternt)
<input type="checkbox"/>	Annet? Beskriv gjerne her:

## BRUKERRETTINGS- OG BRUKERMIDVIRKNINGSTILTAK

### **Forbedring av regelverk, skjemaer, brev, språk**

12. Har virksomheten invitert brukere til å gi råd eller komme med innspill til forbedring av:

	Ja	Nei	Ikke aktuelt
Love og regelverk			
Veiledninger			
Skjemaer			
Standardbrev			
Skriftlig informasjon på andre språk			
Virksomhetens nettsted (innhold, struktur mv.)			
Virksomhetens tjenester på nett (selvbetjeningsløsninger mv.)			

13. Har dere gjort noe de siste årene for å forbedre språket i skriftlig informasjon til deres brukere (2007-nå)? Som skrivekurs, retningslinjer for klart språk, klarspråksprosjekt mv.

<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nei
<input type="checkbox"/>	Ikke aktuelt

*Hvis ja i spørsmål 13:*

13a. Har dette arbeidet oppstått som følge av prosjektet "Klart språk i staten"? (Treårig samarbeidsprosjekt mellom Direktoratet for forvaltning og IKT og Språkrådet)

<input type="checkbox"/>	Nei
<input type="checkbox"/>	Ja. Beskriv gjerne her

### **Brukerundersøkelser**

*Med brukerundersøkelser mener vi ulike former for spørreundersøkelser der brukerne for eksempel blir spurt om hvor fornøyde de er med ulike forhold. Både skriftlige og muntlige, nettbaserte og papirbaserte undersøkelser.*

14. Omtrent hvor mange brukerundersøkelser har virksomheten gjennomført i løpet av de siste tre årene (2007-nå)?

--



15. Hva slags typer undersøkelser har dere i tilfelle gjennomført og omtrent hvor mange?

	Mange	En del	Én/noen få	Ingen
Spørreskjema på papir (sendt i posten eller delt ut på annen måte)				
Elektroniske undersøkelser (på e-post, internett mv.)				
Intervjuer på telefon				
Intervjuer/gruppeintervjuer ansikt til ansikt				
Andre typer undersøkelser				

16. Beskriv gjerne undersøkelsestyper nærmere her:

--

17. Publiserer virksomheten resultatene fra brukerundersøkelsene på hjemmesidene?

<input type="checkbox"/>	Ja, alltid
<input type="checkbox"/>	Ja, av og til
<input type="checkbox"/>	Nei, aldri
<input type="checkbox"/>	Ikke aktuelt
<input type="checkbox"/>	Annet? Forklar gjerne nærmere her:

### **Brukerråd, brukerpanel, brukerutvalg og lignende**

Med dette mener vi for eksempel brukerråd, brukerpanel, brukerutvalg mv. som har mandat til å gi råd og innspill til ulike formål.

18. Har virksomheten arenaer for brukermedvirkning der ulike typer brukergrupper er representert?

*Flere kryss mulig*

<input type="checkbox"/>	Ja, permanente
<input type="checkbox"/>	Ja, behovs- og/eller temarelaterte (tidsbegrensete)
<input type="checkbox"/>	Nei
<input type="checkbox"/>	Ikke aktuelt

*Hvis ja i spørsmål 18:*

18a. Kryss av hvem som var/er representert:

*Flere kryss mulig*

<input type="checkbox"/>	Enkeltpersoner/brukere
<input type="checkbox"/>	Frivillige organisasjoner/interesseorganisasjoner
<input type="checkbox"/>	Bedrifter/privat næringsliv
<input type="checkbox"/>	Andre statlige virksomheter
<input type="checkbox"/>	Kommuner og fylkeskommuner
<input type="checkbox"/>	Andre? Beskriv gjerne her:

*Hvis ja i spørsmål 18:*

18b. Hvilke møteformer har dere benyttet?

*Flere kryss mulig*

<input type="checkbox"/>	Tradisjonelle møter (inklusive videokonferanser og telefonkonferanser)
<input type="checkbox"/>	Nettmøter (samhandlingsrom, elektroniske møteplasser mv.)
<input type="checkbox"/>	Andre typer møter
<input type="checkbox"/>	Annet? Beskriv gjerne her:

**Andre typer brukerrettings- og brukervedvirkningstiltak**

19. Legger dere opp til at brukerne kan velge mellom ulike alternativer for hvordan de vil motta informasjon eller benytte en tjeneste? For eksempel å tilby ulike typer søknadsmetoder mv.

	Ja, alltid
	Ja, av og til
	Nei
	Ikke aktuelt

20. Beskriv gjerne nærmere her:

--

*På noen områder/i noen sektorer har brukerne reell medbestemmelsesrett eller kontroll med beslutninger som gjelder dem selv. For eksempel brukerrepresentanter i styrer eller medbestemmelse om utformingen av individuelle tiltak mv.*

21. Dersom dette er relevant for deres virksomhet, beskriv dette gjerne nærmere her:

--

**Brukerretting og brukervedvirkning på nett**

*Eksempler på selvbetjeningsløsninger på nett er løsninger som gjør at brukerne kan søke om stønad, lån, søke jobb, endre bostedsadresse, levere selvangivelsen eller terminoppgave for moms mv. direkte fra nettstedet deres.*

22. Har virksomheten etablert ulike former for selvbetjeningsløsninger på nett?

	Ja
	Nei
	Ikke aktuelt

*Hvis ja i spørsmål 22:*

22a. Tilbyr virksomheten alternative måter å motta eller benytte tjenesten/e for personer som ikke har tilgang til eller som ikke kan nyttiggjøre seg virksomhetens selvbetjeningsløsninger på nett?

	Ja, for alle våre selvbetjeningsløsninger på nett
	Ja, for én eller flere av våre selvbetjeningsløsninger på nett
	Nei
	Ikke aktuelt

*Hvis ja i spørsmål 22:*

22b. Har virksomheten involvert aktuelle brukere i forbindelse med deres selvbetjeningsløsninger på nett?

*Flere kryss mulig:*

	Ja, gjennom virksomhetens faste brukerråd/brukerforum/brukerpanel mv.
	Ja, i form av intervjuer/fokusgrupper med aktuelle brukere
	Ja, i form av møter med aktuelle bruker- eller interesseorganisasjoner
	Ja, gjennom ulike former for brukertesting
	Nei
	Annet? Beskriv gjerne her:

**Bruk av sosiale medier – web 2.0**

Med sosiale medier mener vi ulike nettbaserte kanaler for dialog med brukere og innbyggere som tilbys gjennom ulike typer nettsamfunn, blogger, kommentarfunksjoner, Wikipedia mv.

23. Har virksomheten tatt i bruk sosiale medier for å bidra til brukermedvirkning?

	Ja
	Nei

Hvis ja i spørsmål 23:

23a. Beskriv gjerne hvorfor og/eller hvordan nærmere her:

--

Hvis ja i spørsmål 23:

23b. Hvilke typer sosiale medier har dere benyttet og til hva? Flere kryss mulig

	Lytte/følge med	Informere/opplyse	Få innspill
Nettsamfunn (Facebook, Netby mv)			
Status- og lynmeldinger (Twitter, MSN mv.)			
Løsninger for deling og kommentering av bilder, video og musikk (YouTube, Flickr mv.)			
Blogg			
Kommentarfunksjoner (kommenter denne artikkelen, innlegget mv.)			
Wikis (Wikipedia, ulike former for leksikon)			

Hvis ja i spørsmål 23:

23c. Sett i forhold til ressursinnsatsen, har dere hatt nytte av å bruke sosiale medier som et brukermedvirkningstiltak?

	Stor nytte
	Noe nytte
	Ingen nytte
	Vet ikke

24. Hvor uenige eller enige er dere i følgende påstander om bruk av sosiale medier for å bidra til brukermedvirkning i deres virksomhet?

Vurder på en skala fra 1 til 6 der 1 = helt uenig og 6 = helt enig

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke/ikke aktuelt
Bruk av sosiale medier bidrar til at vi når viktige grupper som vi ellers ikke når							
Det er enkelt å vurdere hva som er arkivverdig ifølge arkivloven når virksomheten kommuniserer med brukerne gjennom sosiale medier							
Det er enkelt å vurdere hvordan man bør ordlegge seg for å nå fram til brukerne når vi kommuniserer med dem via sosiale medier							
Det er enkelt å vurdere bruk av sosiale medier i forhold til personvernlovgivningen (for eksempel personopplysningsloven)							
Det ville vært enklere å bruke sosiale medier hvis det fantes felles retningslinjer for offentlige virksomheter							

25. Har dere noe annet å si om bruk av sosiale medier til brukermedvirkningstiltak? Beskriv gjerne her:

--

**Ulike faser**

*Brukermedvirkning kan benyttes i ulike faser i forløpet fra idé til endelig produkt eller handling.*

26. I hvilke faser har deres virksomhet benyttet disse formene for brukermedvirkning?

*Flere kryss mulig*

	FASER:						
	Initiativ	Utredning	Beslutning/ vedtak	Iverk- setting	Drift	Evaluering	Forbedring/ nytt tiltak
Høringer (skriftlige/møter mv.)							
Brukerundersøkelser							
Brukerråd/brukerpanel/brukerutvalg mv.							
Dialogmøter (ved behov)							
Ulike former for brukertesting							

27. Hvis dere benyttet nettbaserte kanaler, arenaer eller sosiale medier i noen av disse fasene, beskriv gjerne nærmere her:

--

**Påstander om brukermedvirkning – utfordringer og suksessfaktorer**

28. Hvor uenige eller enige er dere i følgende påstander om utfordringer/hindringer med å arrangere og etablere brukermedvirkningstiltak i deres virksomhet?

*Vurder på en skala fra 1 til 6 der 1 = helt uenig og 6 = helt enig*

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke/ Ikke aktuelt
Locker og regelverk vanskeliggjør brukermedvirkning							
Det er en utfordring å få satt av ressurser til brukermedvirkningstiltak							
Brukermedvirkningstiltak krever for mye administrasjon							
Organisasjonen mangler kunnskap og kompetanse som er nødvendig for å arrangere brukermedvirkningstiltak							
Brukermedvirkningstiltak kan bidra til å forsinke beslutningsprosesser							
Kan ikke vise til resultater som viser at brukermedvirkning lønner seg							
Innbyggere og brukere er ikke villige til å delta i brukermedvirkningstiltak							
Brukermedvirkningstiltak kan bidra til å skape forvirring om politikernes og forvaltningens roller							
Brukermedvirkning bidrar til økte kostnader							
Det legges oppgaver over på innbyggerne som virksomheten vår burde gjort for dem							
Det blir mer utfordrende å koordinere arbeidet mellom virksomheter vi samarbeider med							

28a. Andre utfordringer/hindringer? Beskriv gjerne her:

--

29. Hvor uenige eller enige er dere i at følgende faktorer er viktige forutsetninger for å få mest mulig ut av brukermidvirkningstiltak i deres virksomhet?

Vurder på en skala fra 1 til 6 der 1 = helt uenig og 6 = helt enig

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke/Ikke aktuelt
Brukermedvirkning er et politisk prioritert område							
Fastsatt i lover og regler							
Krav til brukerroetting og brukermidvirkning fra overordnet departement							
Rapportering på brukerroetting og/eller brukermidvirkning til overordnet departement							
Engasjement fra toppledelsen i virksomheten							
Brukerroetting og brukermidvirkning integrert i interne styringsdokumenter (verdier, strategier, virksomhetsplan mv.)							
Økonomiske rammer til brukermidvirkningstiltak							
Åpenhet og transparens i forhold til innbyggere og brukere							
Medarbeidere har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om dette							
Klar rolle- og ansvarsfordeling internt							
Klar rolle- og ansvarsfordeling mellom samarbeidende virksomheter							

29a. Andre viktige forutsetninger? Beskriv gjerne her:

--

## FRA KUNNSKAP TIL HANDLING

30. Har innspill/resultater fra høringer mv. blitt brukt til å forbedre regelverk, tjenester, service eller interne rutiner? Flere kryss mulig

Flere kryss mulig

	Regelverk	Tjenester	Service	Interne rutiner	Ikke aktuelt
Høringer (skriftlige/møter mv.)					
Brukerundersøkelser					
Bukerråd/brukerpanel/brukerutvalg mv.					
Dialogmøter (ved behov)					
Ulike former for brukertesting					

31. Har virksomheten rutiner for å registrere ulike typer spørsmål, tilbakemeldninger og reaksjoner som kommer fra publikum/brukerne? Se bort fra klagehåndtering i enkeltvedtak

<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nei
<input type="checkbox"/>	Ikke aktuelt

*Hvis ja i spørsmål 31:*

31a. Gjennom hvilke kanaler og på hvilke nivåer i organisasjonen registreres dette? Kryss bare av det som er aktuelt for deres virksomhet. Se bort fra klagehåndtering i enkeltvedtak

	Sentralt	Regionalt/ distrikt	Lokalt	Ikke aktuelt
Sentralbord				
Kundetelefon/servicetelefon				
Resepsjon eller publikumsmottak				
E-post til virksomheten				
SMS				
Saksbehandlere				
Sosiale medier				
Annet				

*Hvis ja i spørsmål. 31:*

31b. Sammenstilles og analyseres disse opplysningene for å brukes til forbedringsarbeid i virksomheten?

	Alltid
	Noen ganger
	Sjelden
	Aldri
	Ikke relevant

*Hvis nei i spørsmål 31:*

31c. Hvorfor har ikke virksomheten rutiner for å registrere ulike typer spørsmål, tilbakemeldinger og reaksjoner som kommer til virksomheten?

*Flere kryss mulig*

	Vi har ikke ressurser til å registrere slike opplysninger systematisk
	Vi har ikke gode nok tekniske hjelpemidler for å registrere slike opplysninger systematisk
	Det er ikke en prioritert oppgave
	Annet? Beskriv gjerne her:

## OPPLÆRING OG KOMPETANSE

32. Er det behov for et tilbud om opplæring i brukerroetting og brukervedvirkning for deres virksomhet?

	Ja
	Nei
	Vet ikke

33. Er det behov for arenaer for erfaringsutveksling om brukerroetting og brukervedvirkning i statsforvaltningen? For eksempel på internett eller i form av møter eller nettverk.

	Ja
	Nei
	Vet ikke

34. Har dere noe mer å si om opplæring i brukerroetting og brukervedvirkning? Beskriv gjerne her:

--

**KOMMENTARER TIL SLUTT**

35. Har dere andre kommentarer om virksomhetens arbeid på dette området? For eksempel om forhold som er spesielle for deres virksomhet mv. Beskriv gjerne her:

**Tusen takk for at dere tok dere tid til å fylle ut spørreskjemaet!**

## Vedlegg 2: Funn fra spørreundersøkelsen om brukerretting 2010

### Virksomhetenes bakgrunn

#### Virksomhetstyper

- 44 virksomheter (56 prosent): Sentraladministrativt organ (direktorat mv)
- 15 virksomheter (19 prosent): Annet ordinært forvaltningsorgan
- 13 virksomheter (17 prosent): Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
- 7 virksomheter (9 prosent): Forvaltningsbedrift

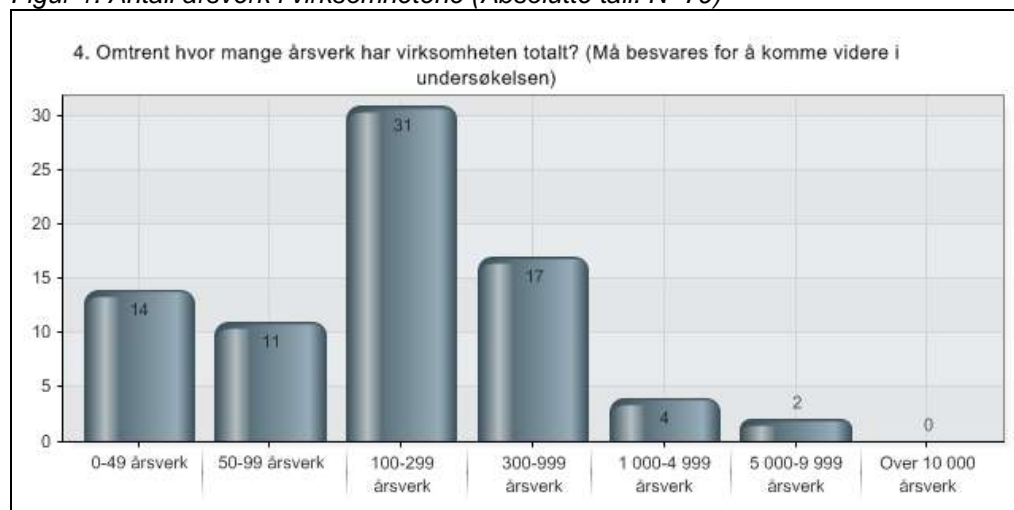
#### Overordnede departementer

Tabell 1. Virksomhetenes overordnede departementer

Antall virksomheter	Overordnet departement
2 virksomheter	Arbeidsdepartementet
5 virksomheter	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
5 virksomheter	Finansdepartementet
2 virksomheter	Fiskeri- og kystdepartementet
14 virksomheter	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
2 virksomheter	Forsvarsdepartementet
8 virksomheter	Helse- og omsorgsdepartementet
6 virksomheter	Justis- og politidepartementet
3 virksomheter	Kommunal- og regionaldepartementet
8 virksomheter	Kulturdepartementet
5 virksomheter	Kunnskapsdepartementet
2 virksomheter	Landbruks- og matdepartementet
3 virksomheter	Miljøverndepartementet
5 virksomheter	Nærings- og handelsdepartementet
1 virksomhet	Olje- og energidepartementet
3 virksomheter	Samferdselsdepartementet
2 virksomheter	Utenriksdepartementet

#### Antall årsverk

Figur 1. Antall årsverk i virksomhetene (Absolutte tall. N=79)



#### Virksomhetenes forvaltningsnivåer

- 62 virksomheter (79 prosent): Sentralt nivå
- 38 virksomheter (48 prosent): Regionalt nivå – regionkontor/distriktskontor (inkl. både sentrale og regionale oppgaver)
- 4 virksomheter (5 prosent): Lokalt nivå



### Virksomhetenes oppgaver

- 60 virksomheter (76 prosent): Annen myndighetsutøving (oppgaver iht lov og regelverk; forskriftsarbeid, enkeltvedtak og saksbehandling)
- 46 virksomheter (58 prosent): Tilsyns- og kontrolloppgaver
- 32 virksomheter (41 prosent): Kunnskap og kultur (formidling og produksjon av kunnskap og kultur)
- 31 virksomheter (39 prosent): Tjenesteytende med tjenesteproduksjon for innbyggere/brukere og samfunnet
- 18 virksomheter (23 prosent): Interesseavveining og konfliktløsende oppgaver
- 18 virksomheter (23 prosent): Støttefunksjoner som (intern tjenesteproduksjon/støttefunksjoner for andre offentlige organer)
- 13 virksomheter (17 prosent): Annet
- 7 virksomheter (9 prosent): Stabsfunksjoner for regjeringen/ departementene

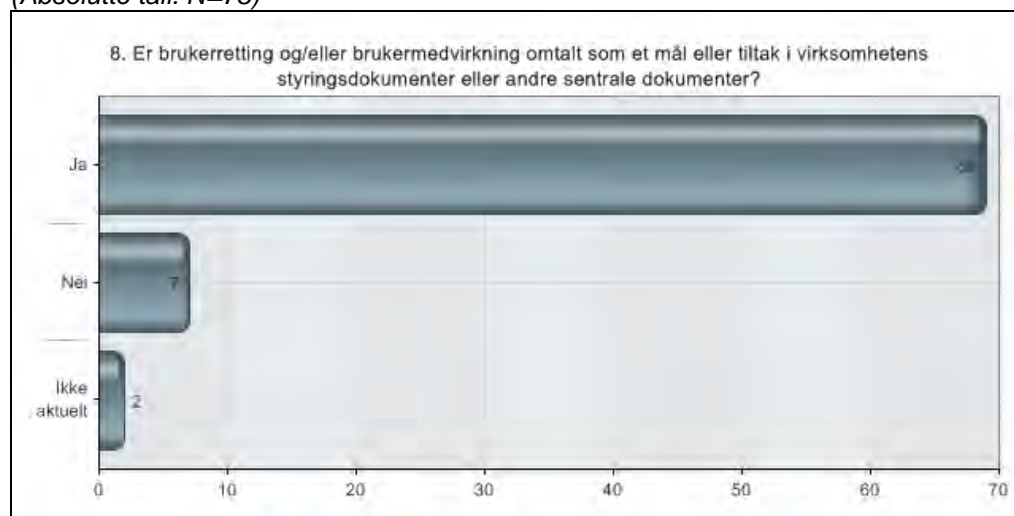
### Virksomhetenes brukere

- 65 virksomheter (83 prosent): Enkeltpersoner/brukere
- 62 virksomheter (80 prosent): Bedrifter/privat næringsliv
- 59 virksomheter (76 prosent): Andre statlige virksomheter
- 55 virksomheter (71 prosent): Kommuner og fylkeskommuner
- 50 virksomheter (64 prosent) : Frivillige organisasjoner/interesseorganisasjoner
- 13 virksomheter (17 prosent): Andre

### Krav fra overordnede departement

#### Forankret i styringsdokumenter

Figur 2. Brukerretting og/eller brukermedvirkning omtalt i styringsdokumenter (Absolutte tall. N=78)



De 69 virksomhetene som svarte ja til spørsmålet over, hadde omtalt dette i dokumentene som vises i tabellen under.

Tabell 2. Omtaler i overordnede styringsdokumenter (Prosent beregnet av antall svar i hver svarkategori)

Styringsdokumenter med omtale av brukerretting/brukermedvirkning	Ja	Nei	Ikke aktuelt
Lov/forskrift/kgf.res. (om brukermedvirkning/brukerrepresentasjon) (N=45)	20 44 %	11 24 %	14 31 %
Budsjettproposisjonens omtale av virksomheten (2009-2010) (N=45)	31 69 %	11 24 %	3 7 %
Siste tildelingsbrev (N=64)	62 97 %	1 2 %	1 2 %

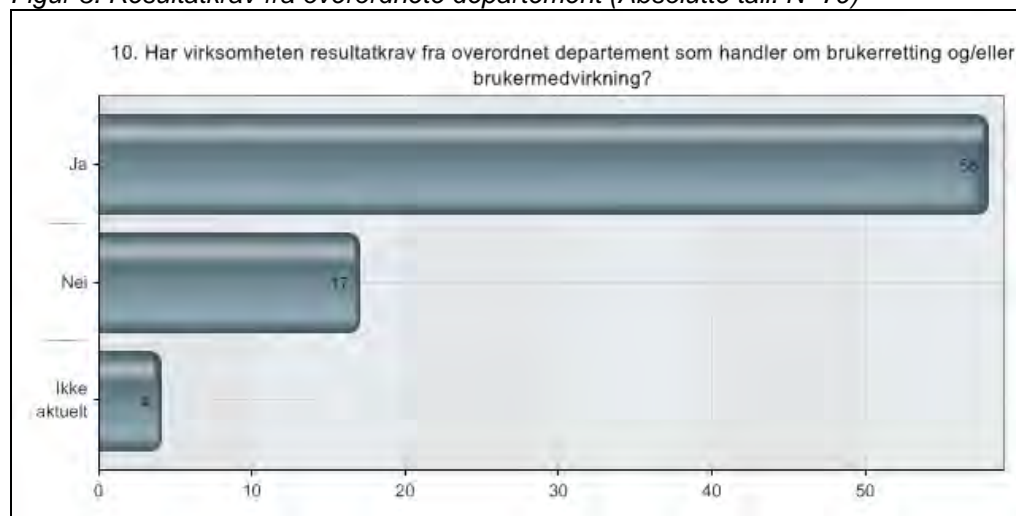
Tabell 3. Andel med krav til brukerroetting i siste tildelingsbrev

Andel med krav	Overordnet departement
2 av 2 virksomheter	Arbeidsdepartementet
2 av 5 virksomheter	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
5 av 5 virksomheter	Finansdepartementet
1 av 2 virksomheter	Fiskeri- og kystdepartementet
12 av 14 virksomheter	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
0 av 2 virksomheter	Forsvarsdepartementet
7 av 8 virksomheter	Helse- og omsorgsdepartementet
5 av 6 virksomheter	Justis- og politidepartementet
2 av 3 virksomheter	Kommunal- og regionaldepartementet
6 av 8 virksomheter	Kulturdepartementet
4 av 5 virksomheter	Kunnskapsdepartementet
2 av 2 virksomheter	Landbruks- og matdepartementet
3 av 3 virksomheter	Miljøverndepartementet
5 av 5 virksomheter	Nærings- og handelsdepartementet
1 av 1 virksomheter	Olje- og energidepartementet
2 av 3 virksomheter	Samferdselsdepartementet
1 av 2 virksomheter	Utenriksdepartementet

### Resultatkrav og rapportering

På spørsmål om virksomhetene hadde resultatkrav fra overordnet departement som handlet om brukerroetting og/eller brukermedvirkning, svarte 73 prosent at de hadde det, 22 prosent svarte "nei" og fem prosent svarte "ikke aktuelt".

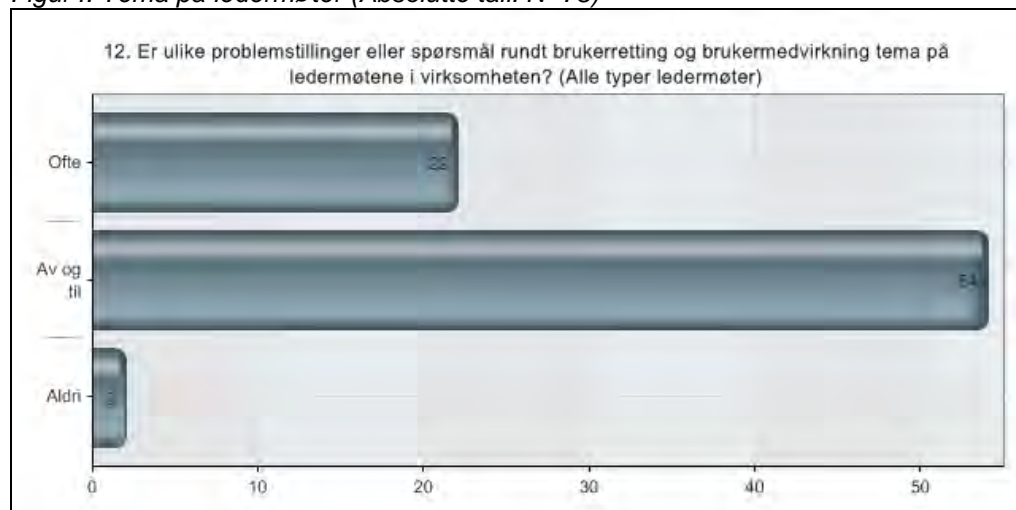
Figur 3. Resultatkrav fra overordnede departement (Absolutte tall. N=79)



### Forankring internt

Nesten alle (97 prosent) svarte at ulike problemstillinger rundt brukerroretting og brukervedvirkning var tema på ledermøter. 28 prosent svarte "ofte" og 69 prosent svarte "av og til".

Figur 4. Tema på ledermøter (Absolutte tall. N=78)

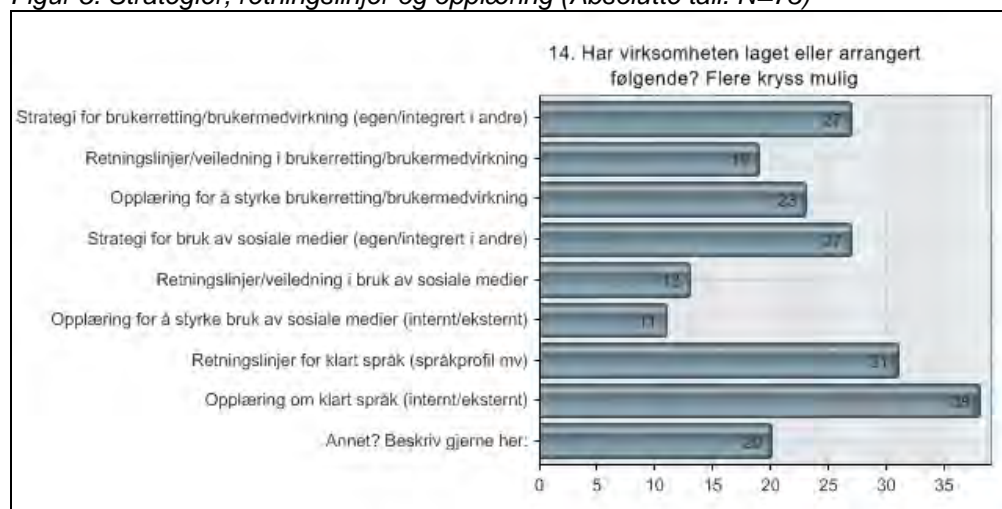


De 69 virksomhetene som svarte ja på spørsmålet "Er brukerroretting og/eller brukervedvirkning omtalt som et mål eller tiltak i følgende styringsdokumenter eller andre dokumenter?", fikk oppfølgingsspørsmålet "I hvilke dokumenter er det omtalt?"

Tabell 4. Omtaler i interne styringsdokumenter (Absolutte tall)

I hvilke dokumenter er det omtalt?	Ja
Virksomhetens overordnede strategidokumenter (N=54)	49 virksomheter
Strategidokumenter (N=48)	45 virksomheter
Siste virksomhetsplan (N=54)	45 virksomheter
Handlingsplaner (N=49)	37 virksomheter
Andre dokumenter (N=30)	22 virksomheter

Figur 5. Strategier, retningslinjer og opplæring (Absolutte tall. N=73)



## Utbredelse av brukermedvirkningstiltak

### Brukerundersøkelser

De aller fleste virksomhetene har gjennomført ulike typer brukerundersøkelser. 86 prosent av virksomhetene (67 virksomheter) hadde gjennomført brukerundersøkelser i perioden 2007 til april 2010.

Tabell 5. Antall brukerundersøkelser

Antall brukerundersøkelser fra 2007 til april 2010 (N=78*)	Antall	Andel	Kommentarer
Ingen	11	14 %	En av disse virksomhetene hadde likevel invitert brukerne til å komme med råd om deres tjenester og en annen benyttet kontakter i brukerutvalg og brukerforum til dette
1-5	51	65 %	En av disse hadde kun hatt intern brukerundersøkelse.
6-10	5	6 %	
11-20	1	1 %	
Over 20	9	12 %	Blant enkelte av disse virksomhetene er også kursevalueringer medregnet.

\* En virksomhet svarte ikke på dette spørsmålet. En annen virksomhet inngår ikke i tabellen over fordi det ikke gikk fram hvor mange undersøkelser som var gjennomført, men svarte bl.a. at: "Brukerundersøkelser gjennomføres desentralisert i den enkelte avdeling, nettsidene er testet, alle konferanser evalueres."

### Publisering av resultat fra brukerundersøkelser på nettsidene

Figur 6. Publisering av resultat på nettsidene (Absolutte tall. N=73)

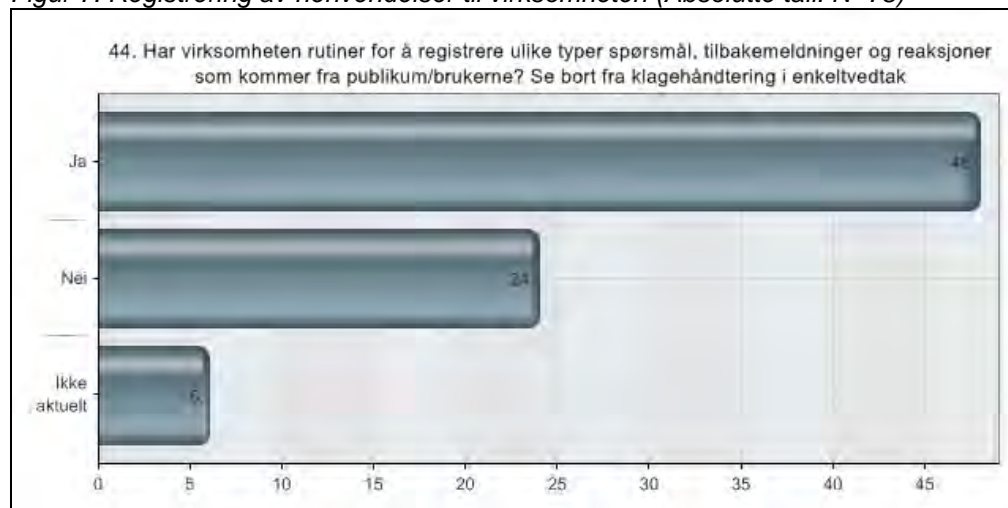


## Registrering og systematisering av brukerhenvendelser

62 prosent av respondentene (48 virksomheter) svarte at de hadde "rutiner for å registrere ulike typer spørsmål, tilbakemeldinger og reaksjoner som kommer fra publikum/brukerne".

24 virksomheter hadde ikke det (31 prosent) og seks svarte at det ikke var aktuelt (åtte prosent). Respondentene ble bedt om å se bort fra klagehåndtering i enkeltvedtak da de svarte på dette spørsmålet.

Figur 7. Registrering av henvendelser til virksomheten (Absolutte tall. N=78)



Vi spurte de 48 virksomhetene som hadde svart at de registrerte slike brukerhenvendelser "Gjennom hvilke kanaler og på hvilke nivåer i organisasjonen registreres dette?" Respondentene fikk mulighet til å krysse av for de alternativene som var aktuelle for deres virksomhet, og ble bedt om å se bort fra klagehåndtering i enkeltvedtak.

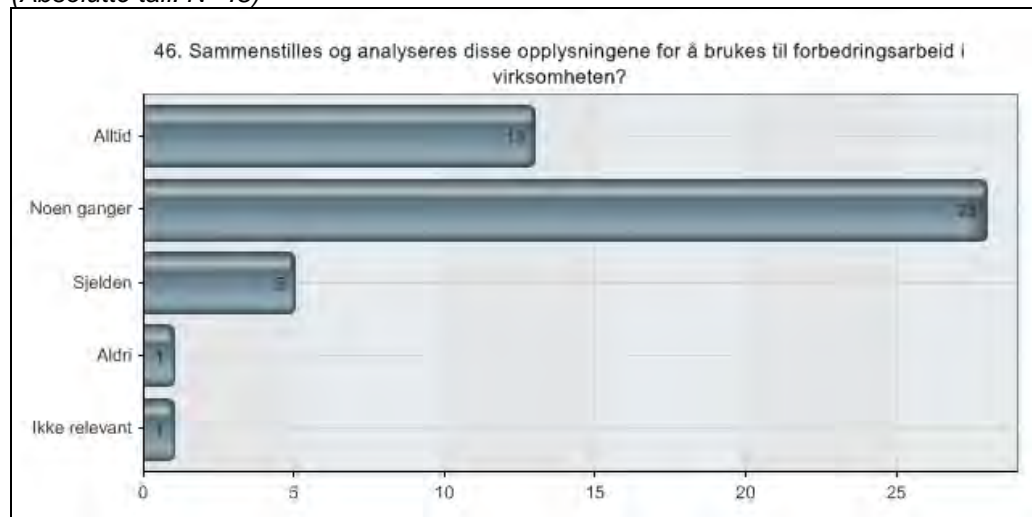
Tabell 6. Henvendelser som registreres på ulike nivåer (Absolutte tall)

Gjennom hvilke kanaler og på hvilke nivåer i organisasjonen registreres dette?	Sentralt	Regionalt/ distrikt	Lokalt	Ikke aktuelt	SUM
E-post til virksomheten (N=45)	39	16	5	0	60
Saksbehandlere (N=40)	34	12	4	0	50
Kundetelefon/servicetelefon (N=31)	25	6	1	3	32
Resepsjon eller publikumsmottak (N=28)	18	7	3	5	28
Sentralbord (N=27)	21	3	2	4	26
Sosiale medier (N=19)	13	0	1	5	14
SMS (N=14)	5	2	1	9	8
Annet (N=9)	5	3	0	4	8
<b>SUM</b>	<b>160</b>	<b>49</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	

### Utnyttelse av informasjon fra brukerhenvendelser

De 48 virksomhetene som hadde svart at de registrerte slike brukerhenvendelser, fikk oppfølgingsspørsmålet "sammenstilles og analyseres disse opplysningene for å brukes til forbedringsarbeid i virksomheten?"

Figur 8. Sammenstilles og analyseres brukerhenvendelser til forbedringsarbeid (Absolutte tall. N=48)



### Hvorfor brukerhenvendelser *ikke* registreres

Vi spurte også de 24 som hadde svart "nei" på om virksomheten hadde rutiner for å registrere ulike typer brukerhenvendelse om hvorfor de *ikke* hadde det.

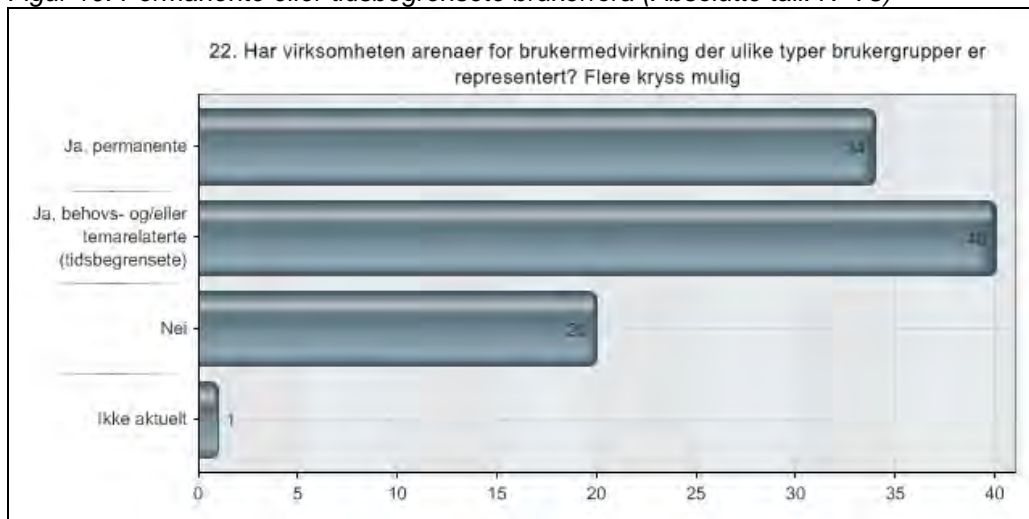
Figur 9. Hvorfor henvendelser ikke registreres (Absolutte tall. N=23)



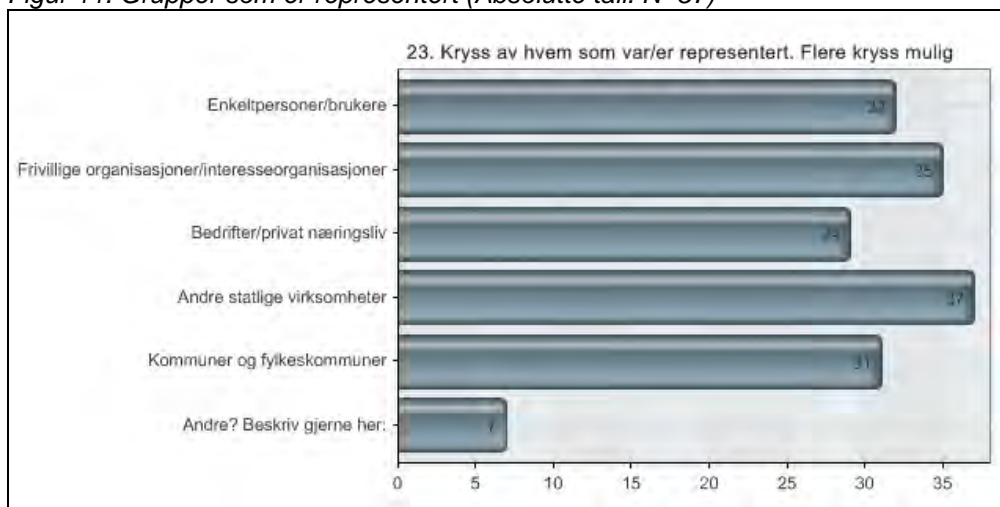
## Brukerråd, brukerutvalg, brukerpanel mv.

Nærmere halvparten (44 prosent) av virksomhetene har permanente brukerråd og 51 prosent har behovs- og/eller temarelaterte fora eller tidsavgrensede fora. Permanente råd kan for eksempel være faste brukerråd eller brukerutvalg med et mandat, mens "behovs- og/eller temarelaterte" kan være ad hocmøter som arrangeres i spesielle saker. 17 virksomheter hadde *både* permanente og tidsbegrensede arenaer.

Figur 10. Permanente eller tidsbegrensede brukerfora (Absolutte tall. N=78)



Figur 11. Grupper som er representert (Absolutte tall. N=57)



### Møteformer som benyttes

Et oppfølgingsspørsmål til de 34 virksomhetene som hadde benyttet permanente brukerfora og til de 40 virksomhetene som hadde benyttet tidsavgrensete brukerfora, var "Hvilke møteformer har dere benyttet?".

Figur 12. Møteformer som benyttes (Absolutte tall. N=57)

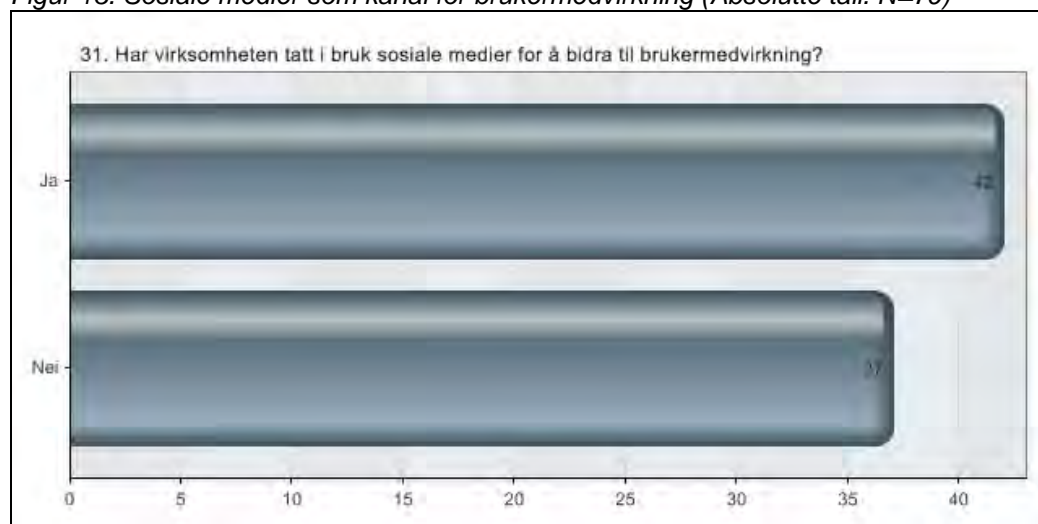


### Sosiale medier

Vi spurte virksomhetene om de hadde tatt i bruk sosiale medier for å bidra til brukermedvirkning. Sosiale medier ble definert slik: "Med sosiale medier mener vi ulike nettbaserte kanaler for dialog med brukere og innbyggere som tilbys gjennom ulike typer nettsamfunn, blogger, kommentarfunksjoner, Wikipedia mv."

53 prosent av virksomhetene svarte da at de hadde brukt sosiale medier for å bidra til brukermedvirkning og 47 prosent svarte nei.

Figur 13. Sosiale medier som kanal for brukermedvirkning (Absolutte tall. N=79)





**Hvilke sosiale medier brukes til hva?**

Tabell 7. Formål med bruk av ulike typer sosiale medier (Prosent beregnet av antall svar i hver svarkategori)

Hvilke typer sosiale medier har dere benyttet og til hva? Flere kryss mulig	Formål med bruken av sosiale medier			
	Lytte/følge med	Informere/opplyse	Få innspill	Sum
Nettsamfunn (Facebook, Nettby mv) (N=29)	20 69 %	26 90 %	14 48 %	<b>60</b>
Status- og lynmeldinger (Twitter, MSN mv.) (N=29)	18 62 %	26 90 %	14 48 %	<b>58</b>
Blogg (N=18)	7 39 %	14 78 %	12 67 %	<b>33</b>
Kommentarfunksjoner (kommenter denne artikkelen, innlegget mv.) (N=17)	8 47 %	8 47 %	13 77 %	<b>29</b>
Løsninger for deling og kommentering av bilder, video og musikk (YouTube, Flickr mv.) (N=19)	3 16 %	17 90 %	3 16 %	<b>23</b>
Wikis (Wikipedia, ulike former for leksikon) (N=17)	1 6 %	17 100 %	*	<b>18</b>
<b>SUM</b>	<b>57</b>	<b>108</b>	<b>56</b>	

\* Wikipedia benyttes ikke til å "få innspill", foruten at andre har mulighet til å korrigere og endre tekst som er lagt ut der.

**Nytteverdi i forhold til ressursinnsats**

På spørsmålet "sett i forhold til ressursinnsatsen, har dere hatt nytte av å bruke sosiale medier som et brukermedvirkningstiltak?", svarte tre virksomheter "stor nytte" og 34 virksomheter "noe nytte". Fem svarte "vet ikke" og ingen svarte "ingen nytte".

**Utfordringer ved kommunikasjon i sosiale medier**

Respondentene ble bedt om å svare på hvor uenige eller enige de var i påstandene under på en skala fra 1 til 6 der 1=helt uenig og 6=helt enig. I tabellen under har vi summert de som svarte 1 og 2 (helt uenige), 3 og 4, samt 5 og 6 (helt enige). Siste kolonne viser gjennomsnittlig vurdering.

Tabell 8. Påstander om sosiale medier for å bidra til brukermedvirkning (N=78)

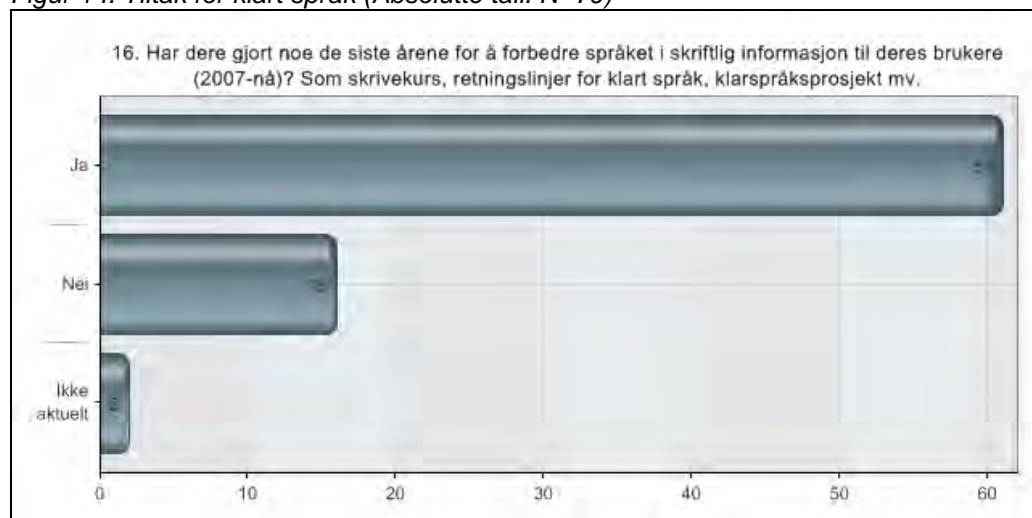
Påstander om sosiale medier for å bidra til brukermedvirkning i deres virksomhet	Uenig		Enig		Vet ikke/IA	Snitt/rang
	Helt uenig 1-2	Middel kategori 3-4	Helt enig 5-6			
Det ville vært enklere å bruke sosiale medier hvis det fantes felles retningslinjer for offentlige virksomheter	16 21 %	21 27 %	28 36 %	13 17 %	3,88 (1)	
Bruk av sosiale medier bidrar til at vi når viktige grupper som vi ellers ikke når	10 13 %	30 39 %	19 24 %	19 24 %	3,83 (2)	
Det er enkelt å vurdere hvordan man bør ordlegge seg for å nå fram til brukerne når vi kommuniserer med dem via sosiale medier	17 22 %	31 40 %	16 21 %	14 18 %	3,42 (3)	
Det er enkelt å vurdere bruk av sosiale medier i forhold til personvernlovgivningen (for eksempel personopplysningsloven)	25 32 %	19 24 %	16 21 %	18 23 %	3,20 (4)	
Det er enkelt å vurdere hva som er arkivverdig ifølge arkivloven når virksomheten kommuniserer med brukerne gjennom sosiale medier	36 46 %	11 14 %	11 14 %	20 26 %	2,50 (5)	

## Andre brukermekanismer

### Språkforbedring

På spørsmål om virksomhetene hadde gjort noe de siste årene (2007 til april 2010) for å forbedre språket i skriftlig informasjon til sine brukere, som skrivekurs, retningslinjer for klart språk, klarspråksprosjekt mv., svarte 61 av 79 at de hadde det (77 prosent), 16 svarte nei (20 prosent) og to svarte ikke aktuelt.

Figur 14. Tiltak for klart språk (Absolutte tall. N=79)



### Har dette oppstått som følge av prosjektet "klart språk i staten"

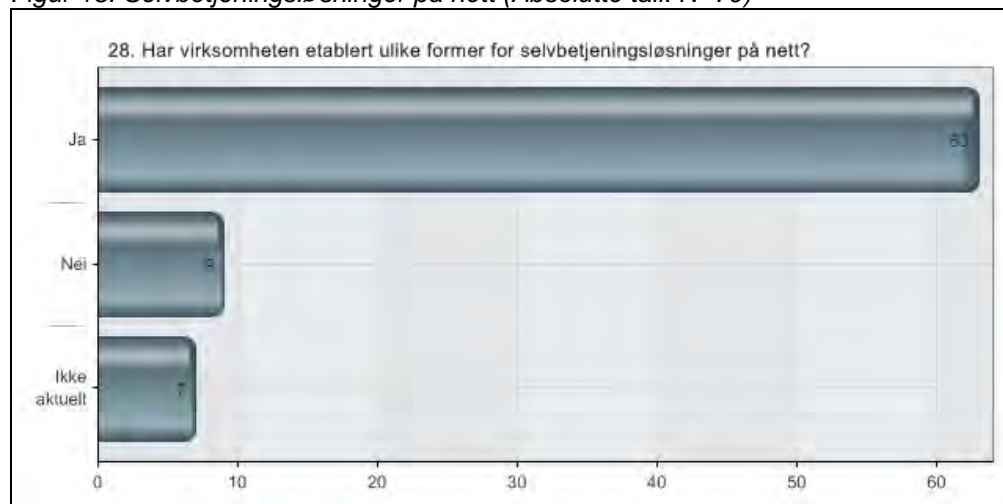
Vi spurte også om dette arbeidet hadde oppstått som følge av prosjektet "Klart språk i staten". 39 av 61 virksomheter svarte "nei" til dette (64 prosent), mens 22 virksomheter svarte "ja" (36 prosent).

### Selvbetjeningsløsninger på nett

Vi spurte virksomhetene om de hadde etablert ulike former for selvbetjeningsløsninger på nett. Selvbetjeningsløsninger ble definert slik: "Eksempler på selvbetjeningsløsninger på nett er løsninger som gjør at brukerne kan søke om stønad, lån, søke jobb, endre bostedsadresse, levere selvangivelse eller terminoppgave for moms mv. direkte fra nettstedet deres."

80 prosent (63 virksomheter) hadde ulike former for selvbetjeningsløsninger på nett.

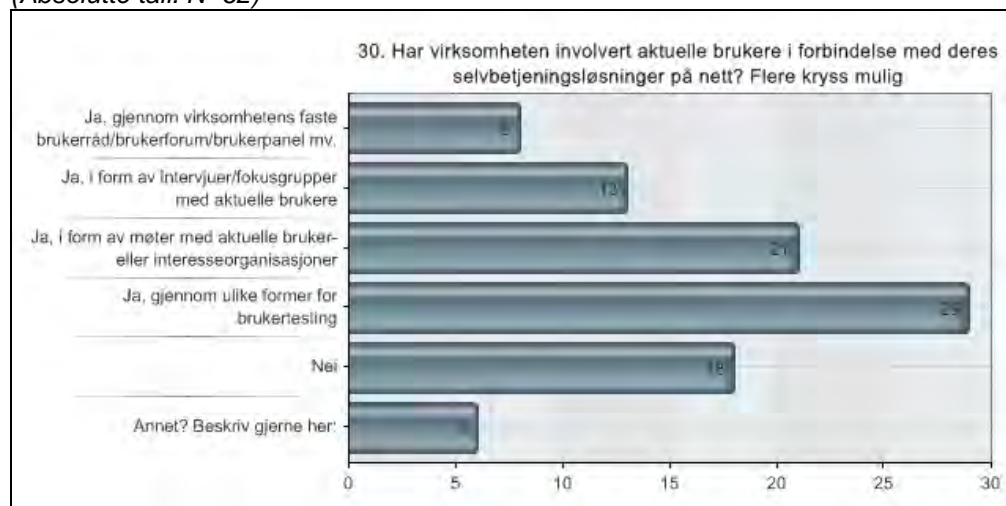
Figur 15. Selvbetjeningsløsninger på nett (Absolutte tall. N=79)



De 63 virksomhetene som svarte at de hadde etablert selvbetjeningsløsninger, fikk oppfølgingsspørsmål om de hadde "involvert brukerne i forbindelse med deres selvbetjeningsløsninger", og om virksomhetene tilbyr alternative måter å motta eller benytte tjenesten/e for personer som ikke kan nyttiggjøre seg virksomhetens selvbetjeningsløsninger på nett". Svarene vises i figurene under.

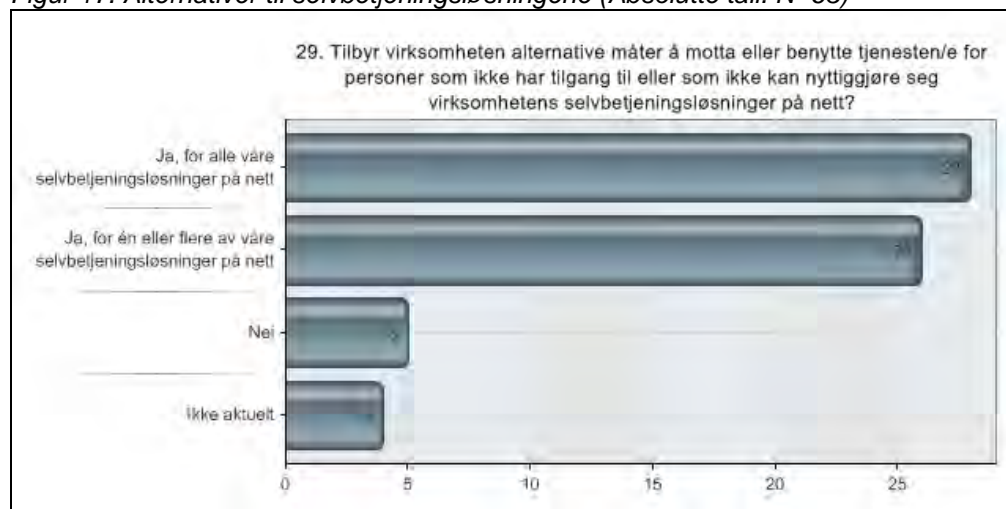
### Brukerinvolvering i utvikling av tjenestene

Figur 16. Involvering av brukere i utvikling av selvbetjeningsløsninger (Absolutte tall. N=62)



### Alternativer til selvbetjeningsløsninger

Figur 17. Alternativer til selvbetjeningsløsningene (Absolutte tall. N=63)



### Brukermedvirkning i ulike faser

For å få oversikt over i hvilke faser ulike tiltak benyttes, stilte vi spørsmålet: "Brukermedvirkning kan benyttes i ulike faser i forløpet fra idé til endelig produkt eller handling. I hvilke faser har deres virksomhet benyttet disse formene for brukermedvirkning?"

Tabell 9. Tiltak i ulike faser (Prosent beregnet av antall svar i hver svarkategori)

Brukermedvirknings-tiltak i ulike faser	FASER:							SUM
	Initiativ	Utredning	Beslutning/vedtak	Iverksetting	Drift	Evaluering	Forbedring/nytt tiltak	
Brukerundersøkelser (N=62)	13 21 %	26 42 %	7 11 %	11 18 %	23 37 %	46 74 %	31 50 %	157
Dialogmøter (ved behov) (N=48)	25 52 %	30 63 %	15 31 %	13 27 %	16 33 %	25 52 %	19 40 %	143
Høringer (skriftlige/møter mv.) (N=52)	17 33 %	43 83 %	19 37 %	11 21 %	7 14 %	18 35 %	21 40 %	136
Brukerråd/brukerpanel/brukerutvalg mv. (N=39)	16 41 %	25 64 %	10 26 %	11 28 %	15 39 %	19 49 %	16 41 %	112
Ulike former for brukertesting (N=38)	4 11 %	19 50 %	6 16 %	16 42 %	15 40 %	22 58 %	23 61 %	105
<b>SUM</b>	<b>75</b>	<b>143</b>	<b>57</b>	<b>62</b>	<b>76</b>	<b>130</b>	<b>110</b>	

### Invitert brukere for å få innspill til forbedringer

Virksomhetene ble spurt om de hadde invitert brukerne til å komme med innspill til forbedringer av lover og regelverk mv.

Tabell 10. Invitert brukere til innspill om forbedringer (Prosent beregnet av antall svar i hver svarkategori)

Har virksomheten invitert brukerne til å gi råd eller komme med innspill til forbedring av:	Ja	Nei	Ikke aktuelt
Virksomhetens nettsted (innhold, struktur mv.) (N=71)	48 68 %	22 31 %	1 1 %
Virksomhetens tjenester på nett (selvbetjeningsløsninger mv.) (N=70)	45 64 %	20 29 %	5 7 %
Veiledninger (N=71)	43 61 %	23 32 %	5 7 %
Lover og regelverk (N=73)	34 47 %	19 26 %	20 27 %
Skjemaer (N=69)	31 45 %	33 48 %	5 7 %
Standardbrev (N=64)	14 22 %	44 69 %	6 9 %
Skriftlig informasjon på andre språk (N=65)	11 17 %	48 74 %	6 9 %

### Brukerinnspill som er brukt for å forbedre

Virksomhetene ble spurt: "Har innspill fra brukerundersøkelser, dialogmøter, høringer mv. blitt brukt til å forbedre regelverk, tjenester, service eller andre rutiner?"

Tabell 11. Brukerinnspill som er brukt for å forbedre (Prosent beregnet av antall svar i hver svarkategori)

Brukermedvirknings-tiltak	Regelverk	Tjenester	Service	Interne rutiner	Ikke aktuelt	Sum
Brukerundersøkelser (N=73)	7 10 %	48 66 %	51 70 %	36 49 %	9 12 %	142
Dialogmøter (ved behov) (N=62)	19 31 %	36 58 %	28 45 %	22 36 %	16 26 %	105
Høringer (skriftlige/møter mv.) (N=65)	40 62 %	25 39 %	20 31 %	18 28 %	17 26 %	103
Brukerråd/brukerpanel/brukerutvalg (N=62)	16 26 %	31 50 %	28 45 %	18 29 %	20 32 %	93
Ulike former for brukertesting (N=55)	3 6 %	29 53 %	13 24 %	8 15 %	21 38 %	53
<b>SUM</b>	<b>85</b>	<b>169</b>	<b>140</b>	<b>102</b>	<b>83</b>	

## Utfordringer og viktige forutsetninger

### Utfordringer med å arrangere brukervedvirkningstiltak

Spørsmålet lød: "Hvor uenige eller enige er dere i følgende påstander om utfordringer/hindringer med å arrangere og etablere brukervedvirkningstiltak i deres virksomhet?"

Virksomhetene ble bedt om å vurdere 11 påstander om dette på en skala fra 1 til 6 der 1=helt uenig og 6=helt enig. I tabellen under er påstandene rangert etter snitt (se siste kolonne til høyre).

Tabell 12. Utfordringer med å arrangere/etablere brukervedvirkningstiltak

Påstander om hindringer	Uenig		Enig		Vet ikke /IA	Snitt/rang
	Helt uenig 1-2	Middel-kategori 3-4	Helt enig 5-6			
1) Det er en utfordring å få satt av ressurser til brukervedvirkningstiltak (N=78)	12 15 %	29 37 %	32 41 %	5 6 %	4,12 (1)	
2) Brukervedvirkning bidrar til økte kostnader (N=78)	20 26 %	36 46 %	20 26 %	2 3 %	3,47 (2)	
3) Brukervedvirkningstiltak kan bidra til å forsinke beslutningsprosesser (N=78)	24 31 %	37 47 %	14 18 %	3 4 %	3,19 (3)	
4) Brukervedvirkningstiltak krever for mye administrasjon (N=78)	30 39 %	29 37 %	12 15 %	7 9 %	3,06 (4)	
5) Det blir mer utfordrende å koordinere arbeidet mellom virksomheter vi samarbeider med (N=77)	35 46 %	19 25 %	10 13 %	13 17 %	2,66 (5)	
6) Organisasjonen mangler kunnskap og kompetanse som er nødvendig for å arrangere brukervedvirkningstiltak (N=78)	47 60 %	18 23 %	7 9 %	6 8 %	2,38 (6)	
7) Innbyggere og brukere er ikke villige til å delta i brukervedvirkningstiltak (N=78)	44 56 %	17 22 %	3 4 %	14 18 %	2,22 (7)	
8) Brukervedvirkningstiltak kan bidra til å skape forvirring om politikernes og forvaltningens roller (N=76)	47 62 %	16 21 %	5 7 %	8 11 %	2,15 (8)	
9) Lover og regelverk vanskeliggjør brukervedvirkning (N=77)	52 68 %	12 16 %	4 5 %	9 12 %	1,93 (9)	
10) Kan ikke vise til resultater som viser at brukervedvirkning lønner seg (N=78)	55 71 %	8 10 %	2 3 %	13 17 %	1,82 (10)	
11) Det legges oppgaver over på innbyggerne som virksomheten vår burde gjort for dem (N=77)	51 66 %	8 10 %	3 4 %	15 20 %	1,73 (11)	

**Viktige forutsetninger for brukervedvirkning**

Spørsmålet lød: "Hvor uenige eller enige er dere i at følgende faktorer er viktige forutsetninger for å få mest mulig ut av brukervedvirkningstiltak i deres virksomhet?"

Virksomhetene ble bedt om å vurdere 11 påstander om dette på en skala fra 1 til 6 der 1=helt uenig og 6=helt enig. Påstandene er rangert etter snitt (se siste kolonne til høyre).

Tabell 13. Viktige forutsetninger for å få mest mulig ut av brukervedvirkning

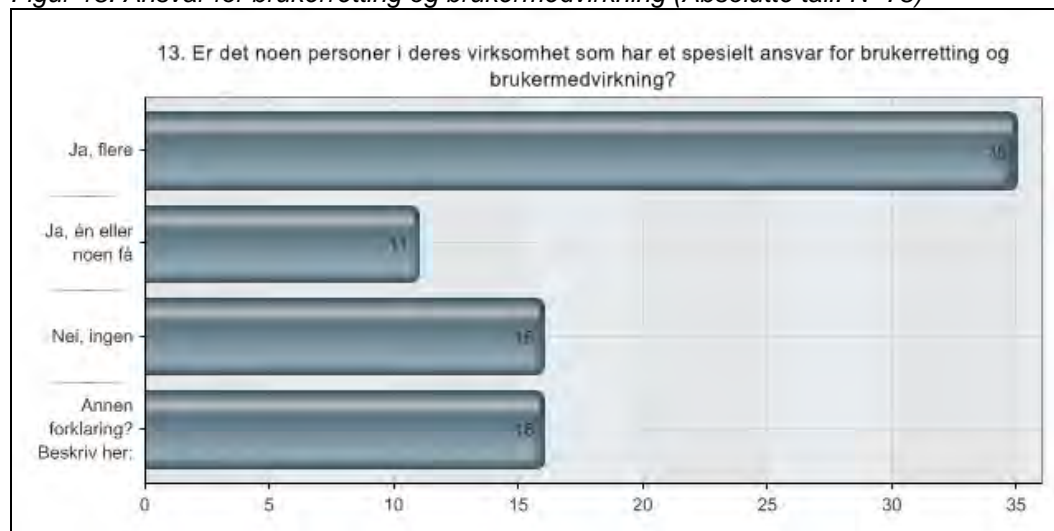
Påstander om viktige forutsetninger	Uenig		Enig		Vet ikke /IA	Snitt/rang
	Helt uenig 1-2	Middel-kategori 3-4	Helt enig 5-6			
1) Engasjement fra toppledelsen i virksomheten (N=77)	1 1 %	14 18 %	60 78 %	2 3 %	5,17 (1)	
2) Økonomiske rammer til brukervedvirkningstiltak (N= 78)	2 3 %	14 18 %	59 76 %	3 4 %	5,09 (2)	
3) Brukerretting og brukervedvirkning integrert i interne styringsdokumenter (verdier, strategier, virksomhetsplan mv.) (N=78)	1 1 %	19 24 %	56 72 %	2 3 %	5,01 (3)	
4) Åpenhet og transparens i forhold til innbyggere og brukere (N=78)	1 1 %	16 21 %	53 68 %	8 10 %	5,01 (4)	
5) Medarbeidere har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om dette (N=77)	2 3 %	22 29 %	50 65 %	3 4 %	4,85 (5)	
6) Brukervedvirkning er et politisk prioritert område (N=77)	3 4 %	21 27 %	51 66 %	2 3 %	4,80 (6)	
7) Krav til brukerretting og brukervedvirkning fra overordnet departement (N=78)	8 10 %	15 19 %	52 67 %	3 4 %	4,68 (7)	
8) Klar rolle- og ansvarsfordeling internt (N=78)	3 4 %	26 33 %	46 59 %	3 4 %	4,67 (8)	
9) Rapportering på brukerretting og/eller brukervedvirkning til overordnet departement (N=77)	7 9 %	19 25 %	44 57 %	7 9 %	4,66 (9)	
10) Klar rolle- og ansvarsfordeling mellom samarbeidende virksomheter (N=77)	4 5 %	24 31 %	41 53 %	8 10 %	4,57 (10)	
11) Fastsatt i lover og regler (N=78)	11 14 %	26 33 %	32 41 %	9 12 %	4,17 (11)	

## Kompetanse og erfaringsutveksling

### Personer med ansvar for brukerroetting

På spørsmålet "Er det noen personer i deres virksomhet som har et spesielt ansvar for brukerroetting og brukervedvirkning", svarte 45 prosent "ja, flere", 14 prosent "ja, én eller noen få". En god del svarte også "nei, ingen" (21 prosent) og 21 prosent svarte "annen forklaring" og utdypet dette.

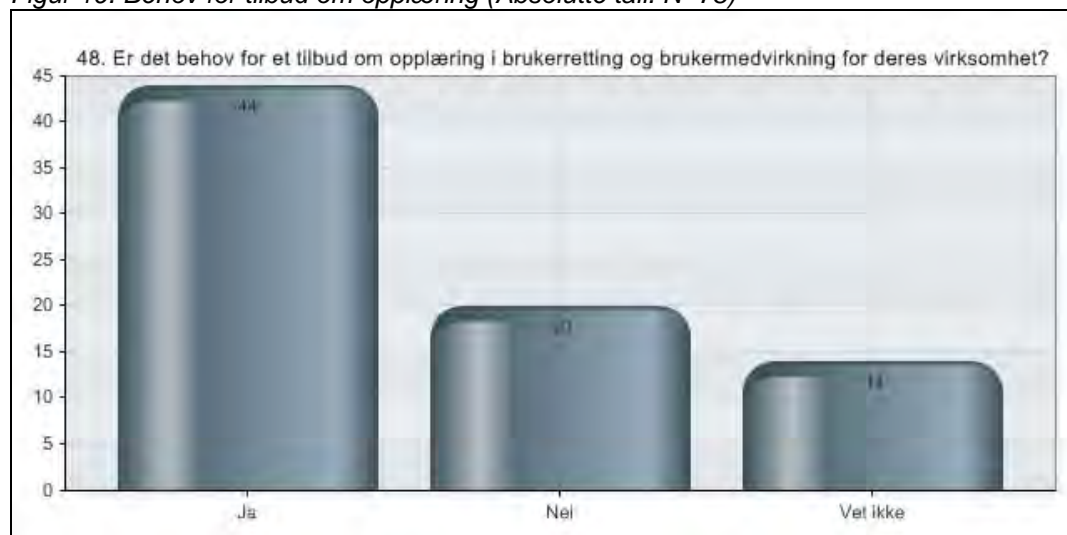
Figur 18. Ansvar for brukerroetting og brukervedvirkning (Absolutte tall. N=78)



### Behov for tilbud om opplæring

På spørsmålet "Er det behov for et tilbud om opplæring i brukerroetting og brukervedvirkning for deres virksomhet?", svarte 56 prosent "ja" (44 virksomheter) og 26 prosent svarte "nei" (20 virksomheter). 18 prosent svarte "vet ikke" (14 virksomheter).

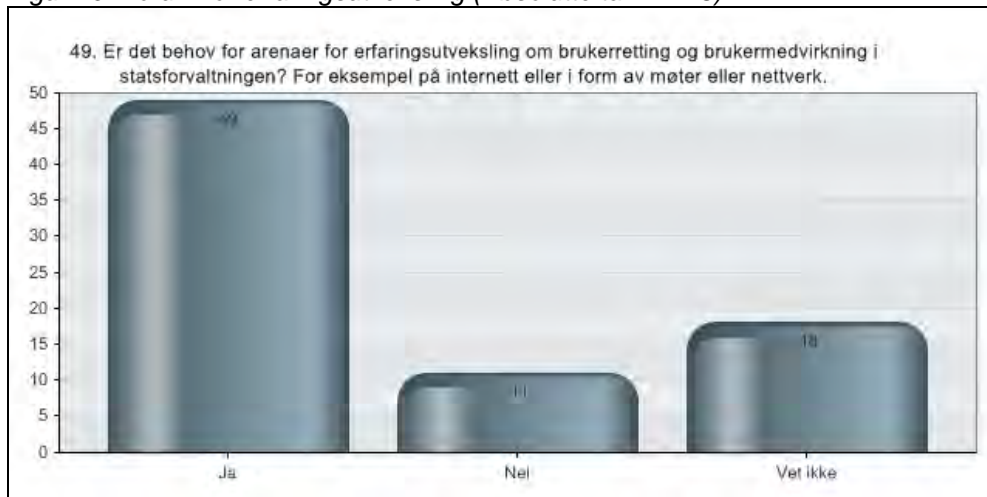
Figur 19. Behov for tilbud om opplæring (Absolutte tall. N=78)



### Utvexling av erfaringer på tvers i forvaltningen

På spørsmålet "Er det behov for arenaer for erfaringsutveksling om brukerrorettning og brukermedvirkning i statsforvaltningen? For eksempel på internett eller i form av møter eller nettverk", svarte 63 prosent "ja" (49 virksomheter) og 14 prosent svarte "nei" (11 virksomheter). 23 prosent svarte "vet ikke" (18 virksomheter).

Figur 20. Forum for erfaringsutveksling (Absolutte tall. N=78)





### Vedlegg 3: Brukerretting i lover og regelverk

Brukerretting og brukermedvirkning kan være lovestet som en individuell rettighet eller som pålegg til ansvarlige myndigheter om å sørge for ulike former for brukerretnings- og brukermedvirkningstiltak blir iverksatt. I tabellen under har vi laget en oversikt over noen av enkeltlovene som regulerer dette.

<b>Eksempler på enkeltlover som regulerer brukerretning</b>	
<b>Lov om arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-loven)</b>	
§ 6	<i>Brukermedvirkning</i> Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.
§ 15 3. ledd	<i>Samarbeid med brukeren og individuell plan</i> Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren. Kontoret skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.
<b>Lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven)</b>	
§ 3-3 1. ledd	<i>Samarbeid med frivillige organisasjoner.</i> Sosialtjenesten bør samarbeide med brukergruppene organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgaver som sosialtjenesten.
§ 4-2 1. ledd	<i>Tjenester.</i> De sosiale tjenester skal omfatte a) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,
4-3a 1. og 2. ledd	<i>Rett til individuell plan</i> Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren, jf. § 8-4.  Sosialtjenesten i kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.
§ 4A-3 1. ledd	<i>Rett til medvirkning og informasjon</i> Tjenestetilbudet skal så langt som mulig tilrettelegges og gjennomføres i samarbeid med tjenestemottakeren, jf. § 8-4.
<b>Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven)</b>	
§ 2-5	<i>Rett til individuell plan</i> Pasient som har behov for langvarige og koordinerte helsetjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan i samsvar med bestemmelsene i kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern.
§ 2-4 1. ledd	<i>Rett til valg av sykehus m.m.</i> Pasienten har rett til å velge på hvilket sykehus, distriktpspsykiatrisk senter eller institusjon som tilbyr tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelmisbruk, eller behandlingssted i en slik institusjon, behandlingen skal foretas. Det er en forutsetning at institusjonen eies av et regionalt helseforetak eller har avtale med et regionalt helseforetak som gir pasienten en slik valgrett.
§ 3-1 1. ledd	<i>Pasientens rett til medvirkning</i> Pasienten har rett til å medvirke ved gjennomføring av helsehjelpen. Pasienten har herunder rett til å medvirke ved valg mellom tilgjengelige og forsvarlige undersøkelses- og behandlingsmetoder. Medvirkningens form skal tilpasses den enkeltes evne til å gi og motta informasjon.
§ 5-1 1. ledd	<i>Rett til innsyn i journal</i> Pasienten har rett til innsyn i journalen sin med bilag og har etter særskilt forespørsel rett til kopi. Pasienten har etter forespørsel rett til en enkel og kortfattet forklaring av faguttrykk eller lignende.

<a href="#">Lov om spesialisthelsetjenesten</a> (spesialisthelsetjenesteloven)	
§ 2-5 1. ledd	<i>Individuell plan</i> Helseforetaket skal utarbeide en individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud. Helseforetaket skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for pasientene.
<a href="#">Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern</a> (psykisk helsevernloven)	
§ 3-9 1. ledd	<i>Rett til å uttale seg</i> Før vedtak fattes etter dette kapittel, skal den person saken direkte gjelder, gis anledning til å uttale seg. Retten til å uttale seg gjelder blant annet spørsmålet om etablering av tvungen observasjon og tvungent psykisk helsevern, samt hvilken institusjon som skal ha ansvaret for det tvungne vernet. Også vedkommendes nærmeste pårørende og offentlig myndighet som er direkte engasjert i saken, har rett til å uttale seg.
§ 4-1 1. ledd	<i>Individuell plan</i> Institusjonen skal utarbeide en individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud. Institusjonen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for pasientene.
<a href="#">Lov om barneverntjenester</a> (barnevernloven)	
§ 3-2a. 1. ledd	<i>Plikt til å utarbeide individuell plan</i> Barneverntjenesten skal utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og det foreligger samtykke. Barneverntjenesten skal samarbeide om planen med andre instanser barnet mottar tiltak fra.
<a href="#">Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.</a>	
§ 1	Kommunane og fylkeskommunane skal sørge for at menneske med nedsett funksjonsevne blir sikra open, brei og tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne. Dette gjeld mellom anna tilkomst, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsett funksjonsevne og tenester for menneske med nedsett funksjonsevne.
§ 2 1. ledd	Kommunane skal for det formålet som er nemnt i § 1, opprette råd eller anna representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne.
<a href="#">Lov om kommuner og fylkeskommuner</a> (kommuneloven)	
§ 31 1. ledd	<i>Åpne eller lukkede møter.</i> 1. Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf.
<a href="#">Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd</a> (eldrerådslova)	
§ 3	<i>(Oppgåvene for kommunale/fylkeskommunale eldreråd)</i> Eldrerådet er eit rådgjevande organ for kommunen. Alle saksdokumenta skal leggjast fram for rådet i god tid før kommunestyret handsamar sakene. Eldrerådet skal ha til handsaming alle saker som gjeld levekåra for eldre. Eldrerådet kan sjølv ta opp saker som vedkjem eldre i kommunen. Protokollen frå rådsmøtet skal fylgje saksdokumenta til dei kommunale organ som tek endeleg avgjerd i saka.  Dessuten § 7 (fylkeskommunale eldreråd)
<a href="#">Forskrift til opplæringslova</a>	
§ 2-3	<i>Nasjonale undersøkingar om læringsmiljøet for elevane</i> Skoleeigaren skal sørge for at nasjonale undersøkingar om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedverknad, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomførte og følgde opp lokalt.

<b>Eksempler på sentrale lover med innslag av brukerretting</b>	
<a href="#">Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd</a> (offentleglova)	
§ 3	<i>Hovudregel</i> Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.
<a href="#">Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker</a> (forvaltningsloven)	
§ 16 1. ledd	<i>(forhåndsvarsling).</i> Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal dette også gjelde den mindreårige selv. Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.
<a href="#">Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne</a> (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)	
§ 11 1. og 2. ledd	<i>Plikt til universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)</i> Med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) menes teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar.  Nye IKT-løsninger som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stillet til rådighet for allmennheten, skal være universelt utformet fra og med 1. juli 2011, men likevel tidligst tolv måneder etter at det foreligger standarder eller retningslinjer for innholdet i plikten. For eksisterende IKT-løsninger gjelder plikten fra 1. januar 2021. Plikten omfatter ikke IKT-løsninger der utformingen reguleres av annen lovgivning.

<b>Eksempler på regelverk med innslag av brukerretting</b>	
<a href="#">Utredningsinstruksen</a>	
Punkt 5.1 1. ledd	<i>Generelt</i> Når en sak er ferdig utredet, skal fagdepartementet eller den underliggende instansen sende saken på alminnelig høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner, dersom saken ikke omfattes av unntakene i punkt 5.4.
<a href="#">Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten</a>	
§ 16	<i>Evalueringer</i> Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

## Referanser

Andreassen, Tone Alm (2005). *Brukermedvirkning i helsetjenesten. Arbeid i brukerutvalg og andre medvirkningsprosesser*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Andreassen, Tone Alm (2009). *Brukermedvirkning i NAV. Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000). *Kvalitetsutvikling og serviceerklæringer. Hvordan utvikle serviceerklæringer i staten?* Oslo: Statskonsult

Berrefjord, O. og G. Hernes (1978). *Markedsforvitring og statsbygging*. I G. Hernes (red) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget

Direktoratet for forvaltning og IKT (2010). *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge*. Difi rapport 2010:01. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Direktoratet for forvaltning og IKT (2010). *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler i tre sektorer*. Difi rapport 2010:04. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

ECON (2007). *Brukerretting i offentlig tjenesteproduksjon. Utarbeidet for Fornyings- og administrasjonsdepartementet*. Rapport 2007-005. Oslo: ECON

Egeberg, M. (1981). *Stat og organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget

Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1986). *Sånn kan det også gjøres. 11 offentlige ledere om service, mai 1986*. Referanse til artikkel av Ingse Stabel i AAD-notat/Aksjon publikum

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007). *Regjeringa sin strategi for fornying i offentlig sektor*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008). *Plattform for ledelse i staten*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009). *Statens kommunikasjonspolitikk (2009) Fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Grønlie, Tore (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Oslo: Fagbokforlaget

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

Kristensen, Niels Nørgaard (1999). *Brukerinnflytelse, politisk identitet og offentlig styring*. I Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/1999.

NOU 1984:13. *Åpningstider og tilgjengelighet. Bidrag til en samlet åpningspolitikk*

NOU:1982:3 *Maktutredningen. Sluttrapport*

NOU 1991:26. *Om bruk av styrever i statlige virksomheter*

NOU 2006:7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltagelse og engasjement i lokalpolitikken. Utgreiing frå Lokaldemokratikommisjonen oppnemnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004. Gjeven til Kommunal- og regionaldepartementet 4. april 2006*. Oslo: Departementenes servicesenter, informasjonssjeforvaltning

P3/2009 – *Rundskriv – Felleføringer i tildelingsbrev for 2010*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Riksrevisjonen (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse om brukertilrettelegging av offentlege tenester*. Dokument nr. 3:3 (2006–2007). Oslo: Riksrevisjonen

Statens informasjonstjeneste (1997). *Du kan spørre i kommunen. Veiledning i arbeidet med å etablere opplysningstjeneste eller lignende tilbud i kommunenes førstelinje*. Oslo: Statens informasjonstjeneste

Statskonsult (1990). *Å spørre brukerne. En veiledning om brukertilrettelegginger*. Oslo: Statskonsult

Statskonsult (1991). *Riktig kvalitet på offentlege tenester*. 2. opplag 1996. Oslo: Statskonsult

Statskonsult (1996). *Brukerorientert kvalitet. Kvalitet i offentlege virksomheter*. Oslo: Statskonsult

Statskonsult (1997). *Ytelsesdeklarasjoner. Varefakta på offentlege tenester*. Oslo: Statskonsult

Statskonsult (2002). *Brukerrettlegging og mekanismer for brukertilrettelegging*. Statskonsult notat 2002:09. Oslo: Statskonsult

Statskonsult (2006). *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca 1990*. Rapport 2006:10. Oslo: Statskonsult

Statskonsult (2007). *CAF. En kvalitetsmodell for offentlege virksomheter*. Veileder utgitt av Statskonsult. Oslo: Statskonsult

Statskonsult (2007). *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Statskonsult rapport 2007:27. Oslo: Statskonsult

Storm, Marianne (2009). *Brukermedvirkning i psykisk helsearbeid*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

St. meld. nr. 31 (1975-1976). *Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*

St. meld. nr. 75 (1976-1977). *Langtidsprogrammet 1978-1981*

St. meld. nr. 79 (1981-1982). *Langtidsprogrammet 1982-1985*

St. meld. nr. 83 (1984-1985). *Langtidsprogrammet 1986-1989*

Særskilt vedlegg til St. meld. nr. 4 (1987-1988). *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.

St.meld. nr. 35 (1991-1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap*

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

St.prp. nr. 1 (2008-2009) Helse- og omsorgsdepartementet

## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	Brukerretting og brukermedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010
<b>Difis rapportnummer:</b>	2010:12
<b>Forfattere:</b>	Lisbeth U. Hansen, Annemor Kalleberg, Inger Johanne Sundby
<b>Prosjektnummer:</b>	102101
<b>Prosjektnavn:</b>	Undersøkelse brukerretting
<b>Prosjektleder:</b>	Lisbeth U. Hansen
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering (FOR)
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>Brukerretting og brukermedvirkning i offentlig sektor har vært en sentral målsetting for alle regjeringer i flere tiår. Når både sittende og tidligere regjeringer har gjort det klart at de har ambisiøse mål om å ta brukerne på alvor, er det viktig å få kunnskap om hvordan virksomhetene følger opp mål og forventninger i praksis. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) har ønsket å skaffe oppdatert kunnskap om brukerretting i statsforvaltningen. Difi har gjennomført en kartlegging som er basert på intervjuer i åtte statlige virksomheter høsten 2009, og en spørreundersøkelse våren 2010 som ble besvart av 79 av 109 virksomheter. Brukerretting er også vurdert i et bredere forvaltningspolitisk og historisk perspektiv. Forvaltningsorganer i sentralforvaltningen var med i undersøkelsen, men departementer, universitet/høgskoler var ikke med. Undersøkelsen viste at brukerretting er nedfelt i en rekke eksterne og interne mål og planer, og at statlige virksomheter gjennomfører mange ulike tiltak og aktiviteter for å brukerrete sin virksomhet.</p>
<b>Emneord:</b>	Brukerretting, brukermedvirkning, brukerorientering, bruker, forvaltningsutvikling, brukerundersøkelser, selvbetjeningsløsninger, sosiale medier, brukerråd, brukerutvalg, sentralforvaltning
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	79
<b>Dato for utgivelse:</b>	20. oktober 2010
<b>Utgiver:</b>	<b>Difi</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no