



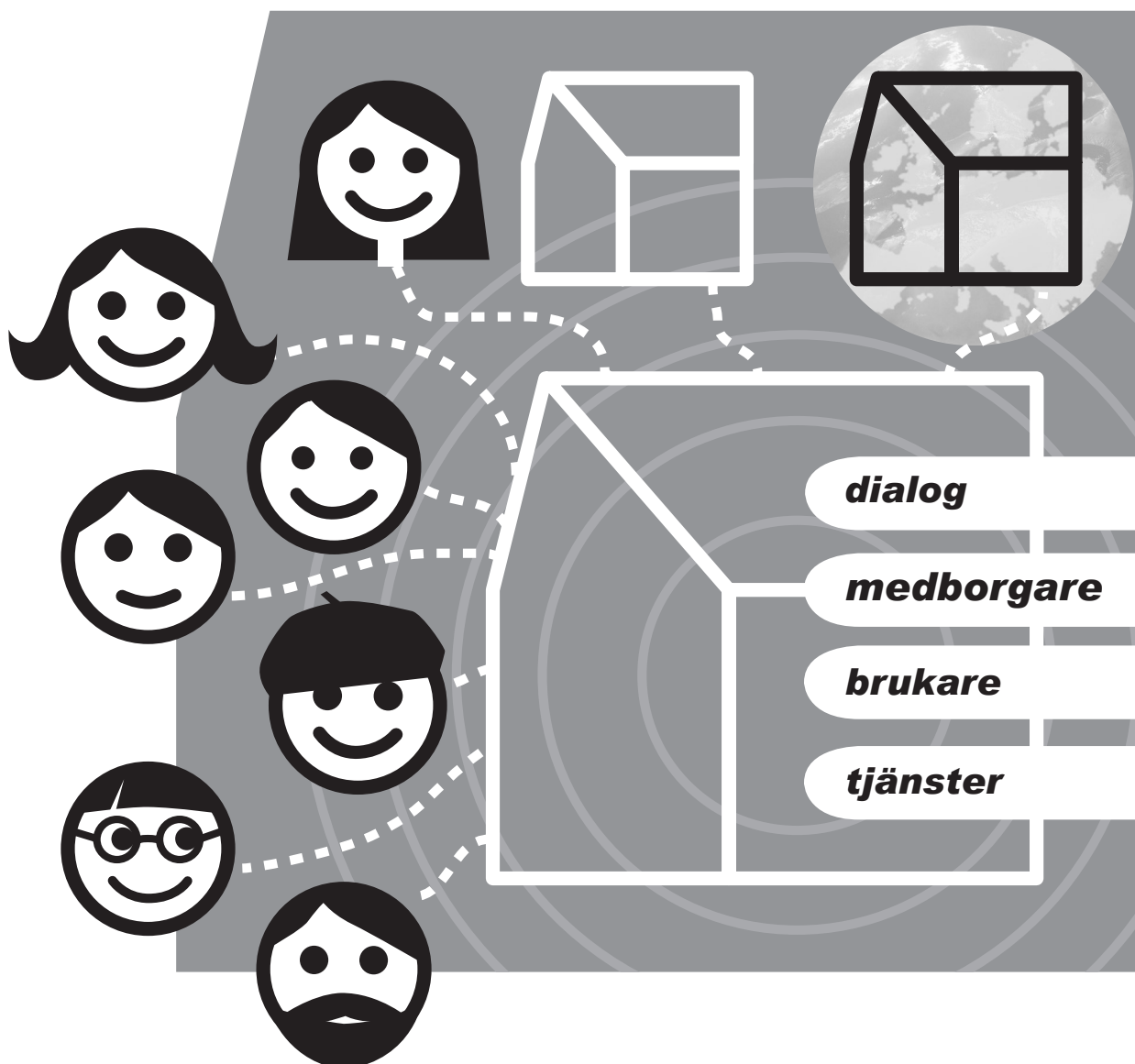
STATENS
KVALITETS- OCH
KOMPETENSRÅD

VERKSAMHETSUTVECKLING 
FÖRVALTNINGSKUNSKAP 
CHEFSUTVECKLING 
KOMPETENSFÖRSÖRJNING 

Vägledning för brukardialoger

– steg till tjänsteutveckling

VERSION 1



Produktion: Statens kvalitets- och kompetensråd, KKR
Version 1, publicerad på KKR:s hemsida, www.kkr.se, i februari 2005

Innehåll

Inledning	5
Del 1. Om dialogen mellan myndigheten och medborgarna . .	6
1. Dialoger – varför, hur och när?	7
Avgränsning – Dialoger mellan myndigheten och dess brukare.	8
Varför är det viktigt med dialog?	8
Vilka syften finns med dialogerna mellan myndighet och brukare?	9
2. Olika metoder för dialog	12
Några metoder för att samla in kvalitativa data	12
Några metoder för att samla in kvantitativa data	13
Vägledande frågor vid val av dialogmetod	14
3. Vad är en tjänst?	15
Tjänsteproduktion är speciell.	15
Att definiera och avgränsa tjänster	15
Kollektiva och individuella tjänster.	17
4. Försöksverksamhet med servicedialog	18
Grundläggande begrepp – serviceåtagande och brukardialog	18
Erfarenheter från försöksverksamheten	19
Del 2. Stegvis utveckling av tjänster - stöd för genomförande .	21
5. Steg 1: Att identifiera brukarnas behov	22
Tydliggöra syftet med verksamheten ur ett brukarperspektiv	22
Definiera brukarna	23
Att kategorisera tjänster inom en myndighet	25
Dialogmetoder för att identifiera behov, krav och förväntningar	26
Analysera och beskriva brukarnas behov	27

6. Steg 2: Att utforma tjänster	29
Från brukarens behov till beskrivning av tjänster	29
Kvalitetskartor.	30
Att utforma serviceåtagande	32
Exempel på serviceåtagande	33
7. Steg 3: Att utföra tjänster	36
Tjänster är processer	36
Betydelsen av bemötande vid utförandet av tjänster	37
Dialoger vid utförande av tjänster.	39
8. Steg 4: Att mäta brukartillfredsställelse	40
Vad ska mätas?	40
Några olika undersökningar av brukartillfredsställelse	42
9. Steg 5: Förbättra tjänstens utformning och utförande	45
Att planera förbättringsarbete	45
Klagomåls- och synpunktshantering	45
10. Fortsatt utveckling av vägledningen	48

Inledning

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) har på regeringens uppdrag tagit fram denna vägledning för myndigheters dialog med sina brukare. Syftet är att stödja statliga myndigheter i deras arbete med att utveckla sina tjänster. Vägledningens för tjänst ligger främst i beskrivningen av helheten och delarnas relation till varandra. Vägledningen är ej avsedd att vara en kokbok med detaljerade beskrivningar av olika metoder utan avser snarare att skapa förståelse för *när* olika dialoger och metoder är lämpliga. För fördjupning i modellens olika delar hänvisas till de angivna litteraturtipsen och övriga källor.

Utgångspunkt för vägledningen är att statliga myndigheter måste föra en dialog med sina brukare för att utveckla verksamhetens kvalitet och effektivitet. Dialogen ger myndigheten underlag för att utforma sina tjänster så att största möjliga nytta skapas för brukaren inom givna ramar. Bättre utformade tjänster leder till ökad måluppfyllelse, dvs. att myndigheten gör rätt saker, och till en ökad möjlighet att utföra tjänsterna på ett så resurssnålt sätt som möjligt, dvs. göra saker rätt.

Vägledningen utgår från den enskilda myndighetens perspektiv. Även om vägledningen utgår från detta perspektiv är det viktigt att poängtera att mycket av den framtida verksamhetsutvecklingen för en specifik myndighet måste ske i samverkan med andra myndigheter, sektorer och aktörer i olika former av partnerskap. Ur ett medborgarperspektiv är det ofta relevant att betrakta hela den offentliga sektorn som en helhet. Även detta perspektiv kommer att beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Detta är en första version och KKR kommer att publicera nya versioner efterhand som vägledningens innehåll och form utvecklas i samarbete med andra myndigheter. KKR avser att samla in och beskriva erfarenheter från dialoger i tjänsteutvecklingsprocessens olika steg.

I arbetet med att ta fram vägledningen har det samtidigt visat sig att det saknas aktuell och tillgänglig kunskap inom flera relevanta områden, t.ex. olika sätt att kategorisera offentliga tjänster samt modeller och metoder för att översätta behov till krav på offentliga tjänster. KKR kommer att verka för att kunskap utvecklas inom dessa områden.

Synpunkter har inhämtats från Statskontoret. Vägledningen har tagits fram av Thomas Johansson och Lars Stigendal, KKR.

STOCKHOLM I FEBRUARI 2005

Kerstin Borg Wallin
GENERALDIREKTÖR

Del 1.

Om dialogen mellan myndigheten och medborgarna

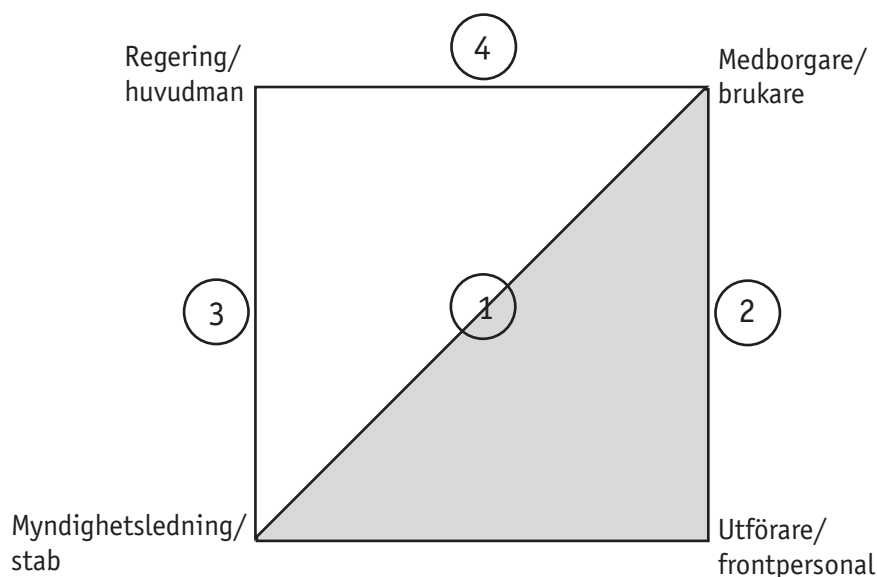
Syftet med denna del är att ge en översiktlig introduktion till området dialoger och tjänsteutveckling. En modell för dialogens roll i tjänsteutvecklingsprocessen beskrivs. Modellen är vägledningens röda tråd.

1. Dialoger – varför, hur och när?

Den statliga förvaltningen befinner sig i ständig utveckling. Den framtida utmaningen består bl.a. i att möta ökade krav från medborgarna och anpassa sig till de delvis ändrade förutsättningar som den demografiska utvecklingen medför. En annan viktig utmaning är att förvaltningen måste finna sin form och funktion i det framväxande e-samhället och utnyttja den förändringspotential som möjliggörs genom den tekniska utvecklingen inom information och kommunikation.

För att möta dessa utmaningar måste förvaltningen som helhet och de enskilda myndigheterna på olika nivåer fortsätta att utveckla verksamheten med medborgaren i fokus. En ökad medborgarorientering har varit på den förvaltningspolitiska agendan sedan 1970-talet, men det arbetet måste nu öka i intensitet och omfattning. En ökad medborgarorientering ska bidra till att de tre grundläggande förvaltningspolitiska värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet ska få fullt genomslag i förvaltningen. Myndigheten ska tillhandahålla tjänster på ett sådant sätt att den gör största möjliga nytta för medborgare, företag, kommuner, organisationer m.fl. inom givna ekonomiska ramar. Ytterst handlar detta om legitimiteten i det offentliga åtagandet.

Olika dialoger att utveckla



Figur 1. Olika dialoger att utveckla ¹

¹ Bild bearbetad från Enquist, Bo, Från produktionsparadigm till serviceparadigm? Karlstad University Studies, 1999:3

Avgränsning – Dialoger mellan myndigheten och dess brukare

För att utveckla den statliga förvaltningen ur ett medborgarperspektiv krävs dialog mellan regering, myndigheter och medborgare.

I denna vägledning har uppmärksamheten riktats mot dialogerna mellan myndigheterna och medborgarna i deras roll som brukare av myndighetens tjänster. Det primära syftet med att föra dessa dialoger är att förbättra kvalitet och effektivitet. Som framgår av figuren ovan handlar det då om två olika dialoger:

- en dialog mellan myndigheten, företrädd av ledningen eller av någon stabsfunktion, och brukarna (1) samt
- en dialog mellan utförarna/frontpersonalen, t.ex. medarbetarna eller ett av myndigheten anlitat callcenter, och brukarna (2).

Med *brukare* avses i denna vägledning den eller de som är mottagare av myndighetens tjänster. Brukare kan vara både individer, företag eller andra organisationer.

Dialogen mellan myndigheten (ledningen etc.) och brukarna är strategisk och inriktad mot att få underlag för *utformningen* av verksamhet och tjänster. Dialogen mellan frontpersonal (medarbetare etc.) och brukare är inriktad på *utförande* och *förbättring* av myndighetens tjänster. De politiska ramarna anses som givna och fokus ligger på genomförandet av politiska beslut på myndighetsnivå.

Utöver dessa båda dialoger förekommer också dialoger mellan regeringen i egenskap av uppdragsgivare och myndigheterna respektive mellan regeringen och medborgarna.

Den vänstra vertikala dialogen i figuren sker mellan uppdragsgivaren och myndighetens ledning, främst inom ramen för mål- och resultatstyrningen (3). Denna dialog behandlas ej i denna vägledning.

Den övre horisontella dialogen är den mellan brukare/medborgare i allmänhet och det politiska beslutsfattandet (4). Denna dialog är ett komplement till den demokratiska styrkedjan. I denna dialog ligger fokus på det politiska beslutsfattandet och medborgarnas möjlighet till inflytande och påverkan på olika nivåer. Denna dialog behandlas heller inte i denna vägledning.

Varför är det viktigt med dialog?

För att från början utforma en specifik tjänst behöver myndigheten föra en dialog med brukarna för att identifiera deras behov. Myndigheten behöver också föra en dialog efter utförandet för att följa upp om det blev som det var tänkt. Att engagera

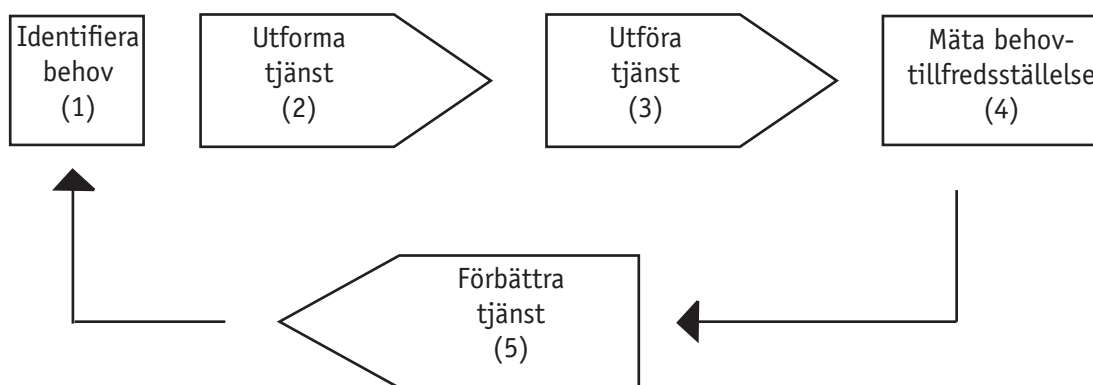
brukarna i verksamhetens utveckling och ständigt följa den brukarupplevda kvaliteten i verksamhetens tjänster är av avgörande betydelse för långsiktig effektivitet.

Ett mål i regeringens förvaltningspolitik är att medborgare och företag ska bli mer delaktiga i förvaltningens arbete med att utforma och erbjuda sina tjänster. Krav och önskemål bör därför även av det skälet beaktas i arbetet med att utveckla verksamheten.

För att skapa delaktighet och möjliggöra påverkan kan brukarna involveras i myndighetens beslutsfattande på olika nivåer. Graden av påverkan kan beskrivas som medverkan, medinflytande och medbestämmande. Olika former av brukarinflytande har prövats inom främst kommunal sektor i Sverige. Definitionen av brukare är då oftast något snävare än definitionen i denna vägledning och intresset riktar sig till brukare som har en långvarig relation till någon institution som skola eller olika former av boenden. Mer kvalitativa och dialogskapande metoder ger generellt större möjlighet att involvera brukarna i myndighetens beslutsfattande.

Vilka syften finns med dialogerna mellan myndighet och brukare?

Arbetet med att utveckla myndighetens tjänster kan delas in i flera steg som alla kräver dialog med brukarna:



Figur 2. Steg i tjänstutvecklingsprocessen.

Utgångspunkten i figuren ovan är brukarnas behov. Genom att utforma och tillhandahålla tjänster som så långt som möjligt svarar mot brukarnas behov kommer vi att få nöjda brukare, dvs. *tillfredsställda behov*.

Behoven ska dock tillgodoses inom ramen för tillgängliga resurser. Även lagstiftning och andra regelverk, liksom uppdragets utformning ger viktiga förutsättningar och restriktioner som myndigheten måste hålla sig inom. Dessutom har vi som medborgare behov på två nivåer: dels individuella behov, dels kollektiva. Att utgå från behoven innebär därmed inte att utan vidare göra det de enskilda brukarna vill. Dialogerna med brukarna har olika syfte och får olika innehåll beroende på i vilket steg i tjänsteutvecklingsprocessen som dialogen förs och vilken typ av verksamhet som myndigheten bedriver.

- | | |
|---|---|
| 1. Identifiera behov | Dialog i syfte att fånga brukarnas behov, krav och förväntningar. |
| 2. Utforma tjänst | Dialoger i syfte att stämma av tjänstens utformning och för att tydliggöra vad brukaren kan förvänta sig. |
| 3. Utföra tjänst | Dialog i syfte att ge ett bra bemötande och att hantera klagomål. |
| 4. Mäta behovtillfredsställelse | Dialog i syfte att ta reda på om brukarna är nöjda med tjänsten. |
| 5. Förbättra tjänstens utformning och utförande | Dialoger i syfte att få underlag för förbättringar av tjänstens utformning och utförande. |

Det finns ett antal fallgropar i den beskrivna tjänsteutvecklingsprocessen som börjar med att genom dialog fånga brukarbehov och som avslutas med att genom dialog undersöka grad av behovstillfredsställelse hos brukaren. Graden av tillfredsställelse brukar beskrivas som gapet mellan upplevd tjänst och förväntad tjänst. Gapet kan således påverkas både genom förändringar i upplevelsen och i förväntningarna. I offentlig verksamhet kan det ofta handla om att skapa realistiska förväntningar hos brukarna för att uppnå en högre brukartillfredsställelse. Serviceåtagande är ett sätt att påverka brukarnas förväntningar.

Ett sätt att analysera orsaker till att brukare blir missnöjda med de tjänster de använder är den s.k. Gapmodellen som utvecklats av Zeithaml m.fl.² Modellen visar hur ett antal olika interna ”gap” påverkar brukarens bedömning av kvaliteten i tjänsten. Tre punkter utifrån det resonemang som förs i modellen är värda att lyftas fram i det här sammanhanget:

² Zeithaml m.fl. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, The Free Press, New York, 1990. Modellen beskrivs bl.a. i Echeverri/Edvardsson, *Marknadsföring i tjänsteekonomin*, Studentlitteratur 2002.

- Tjänstens utformning: Brukaren kan bli missnöjd med myndighetens tjänst på grund av att myndigheten gett tjänsten en felaktig utformning. Detta kan bero på att myndigheten inte lyckats fånga och förstå brukarnas behov.
- Tjänstens utförande: Brukaren kan bli missnöjd med myndighetens tjänst på grund av det sätt som den utförs på. Myndigheten kan ha förstått brukarens behov men ej kunnat konstruera utförandeprocessen så att den tillfredsställer behoven. Utförandeprocessen kan också vara svår att standardisera och kvalitetssäkra, eftersom den så ofta är beroende av den personliga kontakten mellan kunden och myndighetens personal.
- Felaktiga förväntningar: Brukaren kan bli missnöjd med myndighetens tjänst på grund av att han eller hon har fel förväntningar på vad myndigheten erbjuder för tjänst. Det är viktigt att information och olika former av åtaganden inte lovar mer än vad myndigheten kan hålla.

Gapmodellen kan ge vägledning både i förebyggande syfte genom att peka på olika ”fallgropar” när tjänsten utformas, men också i förbättrande syfte då orsaker till uppkomna kvalitetsbrister ska analyseras och åtgärdas.

2. Olika metoder för dialog

För att identifiera brukarnas behov och kunna översätta dessa till krav på myndigheternas tjänster behövs en dialog som inhämtar kvalitativ data från brukarna. En kvalitativ undersökning syftar till att skapa förståelse för brukarnas behov. Kvalitativa undersökningar bygger på tvåvägskommunikation och ger brukarna möjlighet att ställa följdfrågor och utveckla sina svar, sådana undersökningar ger därmed brukaren möjlighet att påverka innehåll och form på dialogen. Metoder för att samla in kvalitativa data är t.ex. personliga intervjuer, fokusgrupper och samrådsgrupper.

Olika kvalitativa data kan behöva kvantifieras i syfte att mäta sådant som storlek, omfattning och effekter av något. Kvantifierbara metoder bygger ofta på envägskommunikation och brukar benämnas informationsinhämtande till skillnad mot kvalitativa metoder som brukar benämnas dialogskapande. Ofta kombineras de olika datainsamlingsmetoderna. Metoder för att samla in kvantitativ data är t.ex. olika former av enkäter och paneler.

Några metoder för att samla in kvalitativa data

1. Fokusgrupp

En fokusgrupp är en form av gruppintervju där en grupp brukare samlas och diskuterar ett på förhand givet område under ledning av en samtalsledare. Målet är att gruppmedlemmarna ska diskutera fritt och att samtalsledaren lyssnar och för in nya frågor efterhand.

Fokusgrupper är lämpliga när myndigheten vill föra en tvåvägskommunikation med brukarna och ge både brukare och myndigheten möjlighet att utveckla vald frågeställning. Fokusgruppen är mindre lämplig om syftet är att inhämta mer generaliserbar information. Fokusgruppen kan kombineras med olika former av enkäter för att t.ex. precisera frågeställningar, formulera frågor och svarsalternativ, analysera och tolka resultat.

Arbete i fokusgrupp består av fyra olika moment:

1. Planera: utforma syfte och frågeguide
2. Rekrytera deltagare
3. Leda och dokumentera gruppintervju
4. Sammanställa och analysera resultat

Slutsatser från användning av metoden bl.a. inom Försäkringskassan i Stockholms län är att det är en mycket lämplig metod för att inhämta brukares och även egna handläggares synpunkter och erfarenheter. Metoden anses stimulerande både för brukare och involverad personal från myndigheten.

2. Samrådsgrupp

Samrådsgrupper bör bestå av 10-20 personer som representerar brukare med många myndighetskontakter och av intresseorganisationer som företräder olika kollektiv av brukare. Gruppen arbetar långsiktigt och träffas regelbundet. Genom att etablera en samverkansgrupp kan goda relationer byggas upp och skapa förutsättningar för innovation och nytänkande.

Några metoder för att samla in kvantitativa data

1. Enkät

En enkät är en uppsättning på förhand bestämda frågor som ställs till brukarna genom postförsändelser, vid besök, telefon etc. Syftet med en enkät är att samla in vilka attityder brukarna har till verksamheten.

Enkäter är lämpliga när myndigheten vill ta reda på omfattningen av något, ex attityder eller erfarenheter. Enkäter är mindre lämpliga när myndigheten är ute efter mer fördjupad kunskap om brukarnas behov eftersom metoden i låg grad tillåter följdfrågor och förtydliganden. En enkät kan vara ett andra steg i en undersökning som inleds med en mer kvalitativ metod, t.ex. en fokusgrupp.

Enkätens stora fördel är att man på ett relativt enkelt sätt kan samla in en representativ information från brukarna. Kostnaden varierar beroende på t.ex. urvalets storlek, enkätform och leverantör.

Enkäter bör utformas i samarbete med experter på området.

2. Panel

En panel kan bestå av ett representativt urval av brukare eller ett urval från någon avgränsad brukarkategori som står till förfogande för återkommande undersökningar. Genom panelen finns möjlighet att följa utvecklingen över tid och skapa ett index då det är samma urval som återkommande svarar på frågorna.

En panelundersökning är främst en kvantitativ metod. Många panelundersökningar är idag webbaserade.

3. E-dialog

E-dialoger är egentligen ingen enskild metod utan en teknik som kan användas både för mer kvantitativa metoder t.ex. genom enkäter som distribueras via webb eller mer kvalitativa metoder genom olika former av diskussionsforum. Att använda e-dialoger är ofta förhållandevis billigt.

En stor fördel med olika former av e-dialoger är att grupper som annars är svåra att nå blir tillgängliga för olika dialoger. För bl.a. utsatta grupper där det ej lämpar sig att sammanföra personerna fysiskt kan olika former av e-dialoger vara extra värdefulla.

Vägledande frågor vid val av dialogmetod

När myndigheten ska välja metod för dialog kan följande frågor ställas som en grov checklista:

1. Vilket syfte har dialogen? Är det för att fånga in behov, utforma tjänst, mäta brukartillfredsställelse eller förbättra en tjänst.
2. Vilken typ av data ska samlas in? Ofta finns det dock skäl att samla in både kvalitativ och kvantitativ data, vilket då följaktligen kräver olika metoder. Om myndigheten eftersträvar att involvera brukarna i en beslutsprocess ska graden av inflytande beaktas.
3. Vilka brukare ska tillfrågas? En myndighet har som regel flera olika brukargrupper och det är viktigt att bestämma vilka myndigheten vänder sig till vid ett specifikt tillfälle. Olika brukargrupper kanske också nås bäst på olika sätt. Vidare påverkas valet av metod om frågorna ska spegla djup, bredd och representativitet i varierande grad viktigt beroende av vald metod.
4. Vad får det kosta? Kostnaden är bl.a. beroende av metod och urvalets storlek.

Det finns ett stort urval ut metodböcker som beskriver olika typer av undersökningar. En viktig referens där olika metoder beskrivs mer i detalj är:

- Lyssna för att lära och lova, Utvärdering av en försöksverksamhet med service-dialoger och serviceåtaganden, Statskontoret 2003:9. Främst bilaga 4 -Dialogpraktikan.

Rapporten finns tillgänglig på KKR:s hemsida, www.kkr.se

Litteraturtips:

- Eva Karlsryd. Fokusgrupper på försäkringskassa – om metoden i teori och praktik. Försäkringskassan i Stockholms län, 2000
- Edvardsson m.fl. Mätning av tjänstekvalitet i praktiken, Studentlitteratur, 1998
- Edvardsson/Larsson. Tjänstegarantier. Studentlitteratur, 2004
- Bergman/Klefsjö. Kvalitet från behov till användning. Studentlitteratur, 2001
- Sörqvist. Kundtillfredsställelse och kundmätningar, Studentlitteratur, 2000
- Att konsultera medborgarna. Statskontoret, 1999:51
- Citizens as Partners. OECD, 2001

3. Vad är en tjänst?

Tjänsteproduktion är speciell

En tjänst kan beskrivas som en kedja av värdeskapande aktiviteter och händelser, vilken bildar en process i vilken brukaren medverkar genom att utföra olika moment i interaktion med myndighetens medarbetare (eller någon form av tekniskt möte) i syfte att uppnå ett visst resultat.³ Brukarens roll och ansvar skiljer sig åt mellan olika typer av tjänster och relationen mellan brukaren och myndighet får då olika karaktär. Egenskaper för tjänster som är viktiga att ta hänsyn till i myndighetens utvecklingsarbete är bl.a.:

- Tjänster är abstrakta och svåra att bedöma i förväg.
- Tjänster produceras, levereras och konsumeras i samtid och kan därmed ej lagras eller sparas.
- Brukaren är delaktig som medproducent genom att lämna information och ibland utföra aktiviteter vid utförandet av tjänsten.
- Tjänster är i varierande grad standardiserade.

Brukaren medverkar ofta direkt i den process som skapar tjänsten genom att lämna information eller att utföra olika moment och aktiviteter. Det är skillnad beroende på vilken typ av tjänst det är som utförs. Om tjänsten är att få ett intyg, beslut, tillstånd etc. begränsas brukarens medverkan ofta till att lämna och mottaga information. I andra typer av tjänster t.ex. stöd för rehabilitering, utbildning m.m. har brukaren en mer aktiv roll. Det är därför mycket viktigt att brukarens roll och ansvar i processen tydliggörs och att brukaren är motiverad att utföra de aktiviteter som förutsätter medverkan. Det kan också i många fall bli nödvändigt att ”utbilda” brukaren för att denne ska ha förmåga att utföra sin del i tjänsten. Det finns studier som visar att upp till 70 % av bristande kvalitet som orsakar missnöje med tjänster kan härledas till att brukaren missuppfattat information eller saknar förmåga att utföra sin del av tjänsteprocessen som tänkt.

Det sätt som brukaren medverkar på i processen påverkar också möjligheten till standardisering av tjänsten.

Att definiera och avgränsa tjänster

Ett par viktiga frågor när tjänster ska utvecklas är vem som egentligen definierar vad som är en tjänst och hur tjänsten avgränsas? Från ett myndighetsperspektiv definieras ofta tjänsterna utifrån olika interna arbetsprocesser och det resultat som

³ Resonemanget baseras på Echeverri/ Edvardsson, Marknadsföring i tjänstekonomin, Studentlitteratur 2002.

levereras. Resultatet är tjänster som ”erbjuds” brukarna, naturligtvis med skiftande grad av interaktion och medverkan. Vad som är att betrakta som tjänst blir annorlunda om vi anlägger ett brukarperspektiv. Skillnaden är att brukarperspektivet utgår från behov och ej från befintliga arbetsprocesser. Ur ett brukarperspektiv kan tjänsten bestå av flera delar där myndigheter bidrar med olika uppgifter. Ansökan om Yrkestrafiktillstånd, där fyra olika myndigheter är inblandade är ett sådant exempel. Ur ett brukarperspektiv är detta en tjänst, men sett ur ett myndighetsperspektiv är det minst fyra tjänster. Det är därmed inte självklart vad som är en tjänst och hur den ska avgränsas. En annan viktig aspekt sett ur ett brukarperspektiv är att många tjänster består av insatser från flera olika myndigheter och det blir frågan om vad som ska beskrivas var? Perspektivet i denna vägledning är som tidigare nämnts den enskilda myndighetens, även om ett brukarperspektiv ofta leder till en mer långtgående medborgarorientering.

Ett exempel på komplexiteten i att definiera tjänster och göra beskrivningar av dem kan hämtas från Vägverket. Vägverket skriver att ”komplexiteten i vägtransportsystemet påverkar hur tjänsterna definieras och vilka åtaganden Vägverket kan göra”. Tjänsterna kan inte lagras för att användas vid fluktueringar i efterfrågan, vilket gör att kvaliteten av naturliga skäl varierar. Exempelvis så sker merparten av alla resor från och till jobbet mellan kl. 7-9 och mellan kl. 16-18. Den underkapacitet som då uppstår i vägtransportsystemet kan inte avhjälpas av överkapacitet vid andra tider på dygnet. Ett annat exempel som visar på komplexiteten i vägtransportsystemet är en gång- och cykelväg som på dagtid fungerar mycket väl som en säker förbindelse mellan hem och skola för barn. Samma gång- och cykelbana kan på kvällstid av kvinnor upplevas vara en otrygg förbindelse mellan hem och stadens centrum, dvs. både en förändring över tid på dygnet och beroende av vilken kundgrupp som nyttjar den.⁴

Ett exempel på olika typer av tjänsteproduktion och brukarens olika roll beroende av situation kan vi hämta från vården.⁵ Vården delas här in i tre typer av produktion. I den första typen pågår en viss serietillverkning av vård. Det handlar till största delen om standardiserade processer så som operationer. Dessa utförs likadant varje gång, tar ungefär lika lång tid och följer samma mönster. Processen kan här liknas vid någon form av löpandeband tillverkning. Brukaren har här en passiv roll.

En stor del av vården handlar dock snarare om någon form av tjänste- eller serviceproduktion. Ett besök hos en läkare är en form av konsultation och bygger på ett samtal där både läkare och patient deltar. Slutligen finns en form av vårdverksamhet som blir allt vanligare och som rör sig om ett samarbete mellan patient och vårdare. Diabetespatienter är ett bra exempel. Med hjälp av blodsockermätare utdelad av sjukhuset kontrollerar de sina blodvärden och medicinerar sedan i stor utsträckning sig själva. Denna verksamhetsform kan närmast jämföras med IKEA: s ”halvfabrikat”.

⁴ Att definiera tjänster - förslag på tillvägagångsätt (utkast 1) Vägverket Konsult, 2004-07-20

⁵ Andersson, Cornelia, Om vikten av kvalitet. Lunds universitet, Statsvetenskapliga inst, VT 04

Kollektiva och individuella tjänster

I Ansvarskommitténs delbetänkande lämnas en beskrivning av brukarrollen och den komplexitet som finns, och som på olika sätt måste beaktas, när statliga tjänster ska beskrivas och utvecklas.⁶ I delbetänkandet beskrivs medborgarens brukarroll som ”I sin roll som brukare har medborgaren tillgång till och nytta av offentliga tjänster och förmåner. Många tjänster är allmänna och har ofta en kollektiv karaktär – alla medborgare har nytta av ett fungerande rättsväsende, en välutbildad befolkning, framgångsrik forskning och skydd mot överexploatering av natur och människor. Detta gäller även infrastruktur i form av fysiska system som behövs för att det moderna samhället ska fungera – vatten- och avloppssystem, vägar, järnvägar, flygplatser och system för energidistribution och IT-kommunikation”.

Andra tjänster och förmåner har en mer individuell karaktär, inte minst de s.k. välfärdstjänsterna. Med välfärd avses, enligt Kommittén för välfärdsbokslut, individuella resurser med vars hjälp medborgaren kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor.⁷ Exempel på välfärdstjänster är barnomsorg, utbildning och sjukvård. Flertalet av dessa tillhandahålls av kommuner och landsting. Det finns även statliga tjänster med denna karaktär. Arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och högre utbildning är några exempel. Vissa är behovsprövade så att tilldelning bestäms av det individuella behovet, t.ex. bostadsanpassningsbidrag och hemtjänst inom äldreomsorgen.

Det konstateras också i det ovan nämnda delbetänkandet att det inte är ovanligt att en offentlig tjänst har både individuell och kollektiv karaktär samt att en del offentliga tjänster innebär ett visst mått av tvång. Medborgaren kommer också i kontakt med myndigheter genom olika typer av myndighetsutövning som t.ex. tillståndsprövning eller olika former av tillsyn. Här finns också ofta en både individuell och kollektiv nytta. I betänkandet anges att man här talar om samhällsinstitutioner som säkerställer goda villkor för enskilda, näringsliv och samhällsbyggnad. Till denna kategori hör en betydande del av de statliga verksamheterna, såsom rättsväsende med lagstiftning, domstolar och ordningsmakt samt miljöskydd och arbetsmiljöreglering.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en betydande del av den statliga förvaltningen är att betrakta som samhällsinstitutioner med både individuell och kollektiv nytta. Förutsättningarna för att bedriva en verksamhetsutveckling med brukaren i fokus skiljer sig för kollektiva tjänster jämfört med många av de s.k. välfärdstjänsterna, där den individuella nyttan är i fokus. Det blir då en mer komplex fråga att avgöra vem som i en given situation är att anses som brukare, dvs. mottagare av den nytta som skapas.

⁶ Utvecklingskraft för hållbar välfärd, SOU 2003:123

⁷ SOU 2001:79 Välfärdsbokslut för 1990-talet

4. Försöksverksamhet med servicedialog

Regeringen gav i januari 2001 ett tjugotal myndigheter och försäkringskassor i uppdrag att delta i ett tvåårigt försök med servicedialoger och serviceåtaganden. Uppdraget var ett av initiativen i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram.⁸ Försöksverksamheten syftade till att pröva om servicedialoger och serviceåtaganden bidrar till att utveckla myndigheterna service samt ökar medborgares och företags insyn och delaktighet i förvaltningens arbete.

Försöksverksamheten, som bedrevs under 2001-2003, ökade på flera sätt kunskapen om vad det innebär att tillämpa olika synsätt och metoder för ökad brukarorientering bland statliga myndigheter. Flera av de myndigheter som deltog kan idag anses som föregångare inom området och deras kunskap är en viktig resurs för de myndigheter som på olika sätt vill arbeta med frågan.

Grundläggande begrepp - serviceåtagande och brukardialog

En del av de termer som användes i regeringsuppdraget visade sig ej ändamålsenliga. I den utvärdering Statskontoret genomförde efter försöksverksamheten föreslås ett antal termer som bättre återger innebörden i detta sammanhang.⁹

Statskontoret föreslår att termen *brukardialoger* används istället för *servicedialoger*. Begreppet brukardialog medger att dialogen ej enbart handlar om serviceaspekter och att det tydliggör att det är myndighetens brukare, de som använder myndighetens tjänster, som deltar i dialogen och inte medborgaren i allmänhet.

Vidare anser Statskontoret att termen *serviceåtagande* bör användas istället för *servicedeklaration* då den på ett tydligare sätt visar att det är någonting som är förpliktigande. Flera myndigheter använder i sin kärnverksamhet termen deklARATION, t.ex. Tullverket och Skatteverket. I denna vägledning används därför begreppen brukardialog och serviceåtagande.

En brukardialog betecknar olika typer av dialoger som en myndighet kan föra med sina brukare och som syftar till att inhämta synpunkter kring myndighetens tjänster. Brukardialoger omfattar såväl envägs- som tvåvägskommunikation.

⁸ En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, Regeringskansliet 2000

⁹ Lyssna för att lära och lova, Utvärdering av en försöksverksamhet med servicedialoger och serviceåtaganden, Statskontoret 2003:9.

Ett serviceåtagande utgörs av ett officiellt dokument som ger tydlig, relevant och förpliktigande information om en myndighets utbud av tjänster och servicenivån på dessa tjänster.

I Statskontorets utvärdering av försöket görs bedömningen att brukardialoger och serviceåtaganden är ändamålsenliga arbetsmetoder för att få till stånd en medborgarorienterad verksamhetsutveckling.¹⁰ Statskontoret anser att arbetet med brukardialoger och serviceåtaganden bör fortsätta bland de myndigheter som ingick i försöksverksamheten och spridas ytterligare i statlig förvaltning. Främst är det myndigheter med nära kontakter med medborgare och företag som bör tillämpa dessa arbetsmetoder.

Erfarenheter från försöksverksamheten

De erfarenheter som gjordes under försöksverksamheten och som främst anses relevanta för denna vägledning kan sammanfattas punktvis:

- De brukardialoger som myndigheterna genomfört har främst syftat till att ta reda på brukarnas uppfattning av den servicenivå som myndigheten erbjuder kopplat till sina tjänster och i mindre grad tjänsternas innehåll och utformning. Dialogerna har alltså avsett tjänstens utförande, dvs. steg 3 i figur 2.
- Serviceåtagandena har i de flesta fall återgett nuvarande servicenivåer och få myndigheter har ”spänt bågen” och gjort utfästelser om högre nivå än tidigare.
- Klagomålshantering fyller en viktig funktion. Klagomålshantering kopplar både till dialogerna i utförandet (steg 3) och i förbättringen av tjänsten (steg 5).
- Arbetet med brukardialog och serviceåtagande har av myndigheterna upplevts som ett handfast sätt att omsätta målen om ökad medborgarorientering i praktisk handling.
- Flera myndigheter anser att kulturen på myndigheten blivit mer brukarorienterad.
- Kopplingen till verksamhetsutvecklingen, t.ex. förbättring av tjänstens utformning och utförande, har varit den svaga länken i myndigheterna arbete med brukardialoger och serviceåtaganden.

Slutsatser

En slutsats av utvärderingen är att om man vid olika typer av dialoger enbart efterfrågar brukarnas tillfredsställelse med servicenivå så innebär detta en låg grad av brukarorientering. Dialogerna bör syfta till en högre grad av medborgarorientering genom att även inriktas på att utveckla tjänsternas innehåll och form. För att utveckla innehåll och form bör tjänsterna och de processer som utför dem utformas på ett mer strukturerat och genomtänkt sätt.

¹⁰ Lyssna för att lära och lova, Utvärdering av en försöksverksamhet med servicedialoger och serviceåtaganden, Statskontoret 2003:9.

Ett syfte med att utforma ett serviceåtagande är att påverka brukarnas förväntningar på myndighetens tjänster. Det är därför viktigt att de utfästelser som offentliggörs är i nivå med det som myndigheten kan prestera. Detta syfte kommer delvis i konflikt med det interna syftet, riktat mot myndighetens personal, nämligen att serviceåtagandet ska vara drivande och motiverande. En risk med att göra en utfästelse, med en lägre servicenivå än den man idag kan prestera, för att vara på "säkra sidan", är att det i praktiken skulle kunna påverka personalens ansträngningar negativt.

Mycket av det arbete som bedrivits för att öka medborgarorienteringen har bedrivits med hjälp av olika kvalitetsmodeller och metoder. Modellerna har ofta varit komplexa, mycket energi har gått åt för att lära sig själva modellen istället för att förbättra verksamheten. Arbetet med serviceåtagande kan hjälpa till att sätta kvalitetsarbetet i direktkontakt med myndighetens brukare. Att systematiskt hantera de klagomål och synpunkter som myndighetens brukare har på verksamheten har därför betydelse dels för att förbättra brukarnas upplevda kvalitet i tjänsterna, dels som ett led i det löpande förbättringsarbetet.

Del 2.

Stegvis utveckling av tjänster - stöd för genomförande

I denna del fördjupas den tidigare översiktliga diskussionen på några punkter. Dessutom redovisas en del konkreta erfarenheter av och resultat från olika former av dialog som myndigheter och andra har haft med sina brukare. Avsikten är att ge stöd i form av såväl praktiska erfarenheter som av referenser och hänvisningar till olika källor där mera information finns att hämta. Avsikten är också att denna del ska kunna byggas ut efter hand med ytterligare exempel.

Redovisningen följer strukturen i den tidigare redovisade tjänsteutvecklingsprocessen, dvs.:

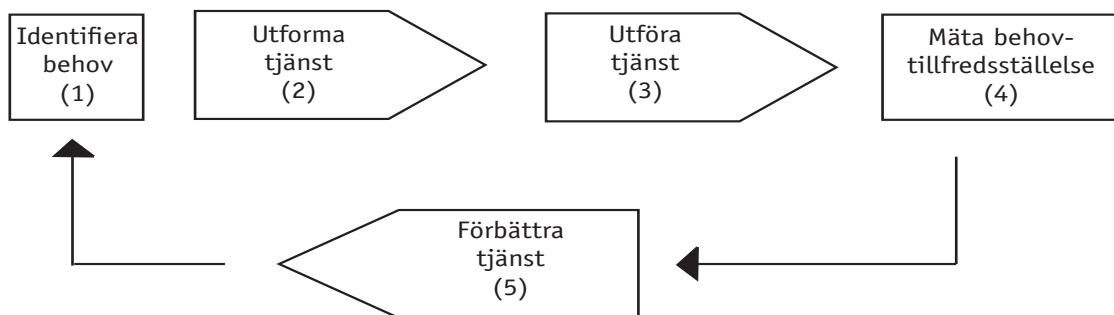
Steg 1. Identifiera brukarnas behov

Steg 2. Utforma tjänst

Steg 3. Utföra tjänst

Steg 4. Mäta behovstillfredsställelse

Steg 5. Förbättra tjänstens utformning och utförande



5. Steg 1: Att identifiera brukarnas behov

Första steget handlar om att fånga brukarnas behov. Brukarna är den eller de, enskilda individer eller företag, som på olika sätt är mottagare av myndighetens tjänster. Nyttan av de utförda tjänsterna kan dock komma fler tillgodo, främst de tjänster som tidigare benämnts som allmänna och kollektiva.

Att enbart tala om behov är dock inte tillräckligt. De olika modeller för verksamhetsutveckling som finns poängterar vikten av att skaffa kunskap om såväl behov som krav och förväntningar.¹¹ Brukarnas krav och förväntningar behöver inte självklart vara grundade i faktiska behov, men de kommer ändå att påverka upplevelsen av tjänsten och förtroendet för myndigheten. Det gäller därför att fånga behov, krav och förväntningar på myndighetens verksamhet och tjänster samt att analysera och systematisera dessa så att de går att lägga till grund för tjänsternas utformning.

Tydliggöra syftet med verksamheten ur ett brukarperspektiv

Det politiskt givna uppdraget ger syftet och ramarna för verksamheten. Det politiska uppdraget är ofta formulerat som inriktningsmål. Översättningen till styrande mål för verksamheten sker då inom ramen för myndighetens interna verksamhetsplanering. Förvaltningspolitikens krav på att sätta brukarna i fokus leder till att det blir en uppgift för myndighetens ledning att sätta brukarorienterade mål på olika nivåer i verksamheten.

Verksamheten har i många myndigheter blivit alltmer komplex. Att tydliggöra syftet utifrån ett brukarperspektiv med de olika verksamheter som myndigheten bedriver är viktigt då det ytterst styr vilket värde som just den verksamheten ska skapa för brukarna. Det är utifrån detta värde som myndigheten ska styra och följa upp verksamheten. Denna problematik diskuteras närmare bl.a. i KKR:s rapport Processbaserad verksamhetsstyrning i staten.¹²

Om inte värdeskapandet i myndighetens arbete i det specifika fallet (t.ex. en verksamhetsgren eller ett visst avgränsat arbetsområde) är klart kan det vara svårt att på ett bra sätt identifiera och definiera myndighetens brukare. Det blir också svårt att utveckla och förändra verksamheten om det inte finns något riktmärke

¹¹ Ex. Common Assessment Framework (CAF), KKR 2002 eller SIQs Modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, SIQ 2004.

¹² Processbaserad verksamhetsstyrning i staten, KKR 2004.

att värdera förändringarna mot. Ett tydligt formulerat syfte ger även vägledning i myndighetens dagliga arbete och underlättar olika prioriteringar och val och bidrar även därmed indirekt till ökad effektivitet i verksamheten.

Definiera brukarna

Att tydligt definiera myndighetens brukare är en grundläggande förutsättning för en ökad brukarorientering. Vem ska vi konsultera och föra dialog med? Vems eller vilkas behov ska vi översätta till krav på våra tjänster och tjänsteprocesser? Detta kan låta som en självklarhet, men är i praktiken problematisk i många myndigheter. Problematiken grundar sig ofta i svårigheten att balansera individuella och kollektiva brukarintressen och krav från andra intressenter. Utgångspunkten för de flesta myndigheter är att medborgarna som kollektiv företräds av uppdragsgivaren och att det allmänna perspektivet uttrycks i myndighetens uppdrag. Det ligger i det offentliga uppdraget för myndigheten att avväga ett (sär-) brukarintresse mot det allmännas intresse när tjänster utformas. Beroende på typ av tjänst tillåts brukarnas inflytande vara olika stort.

Situationen med kollektiva och individuella tjänster är tydlig t.ex. när det gäller polisens arbete. Polisens allmänna patrullerings- och övervakningsarbete är en kollektiv tjänst medan konkreta ingripanden är individuella tjänster.

I Domstolsväsendet består brukarna – så som begreppet används här – av den åtalade (vid brottsmål), kârânde och svarande (vid tvistemål), åklagare, advokater och vittnen. Här finns dock inte samma anledning att titta på medborgarna som kollektiv. Den aspekten kommer snarare in i utformningen av uppdraget och hör till dialogen mellan politiker och medborgare.

Det finns inte någon generell metod att ha som stöd i arbetet med att kategorisera olika brukargrupper. Varje verksamhet måste därmed identifiera och definiera sina brukare utifrån de förutsättningar som gäller i det specifika fallet. Mycket av det arbete som görs idag har koppling till utvecklingen av olika e-tjänster och har som främsta syfte att synliggöra myndighetens tjänster på hemsidan för att öka användarvänligheten. Det finns få exempel där indelningen av brukarna efter behov i olika kategorier används som utgångspunkt för själva utformningen av tjänsten. Ett exempel på myndighet som delar in brukare (kunder) i olika kategorier efter behov är Vägverket.

Brukare efter behov

Vägverket delar in sina brukare (kunder) i de två kategorierna medborgare och näringsliv. Inom de olika kategorierna har en indelning i olika kundgrupper

skett utifrån definierade behov.¹³

Kundgrupper i *kategori medborgare* är: barn och unga, ungdomar, yrkesverksamma, äldre och funktionshindrade. Kundgrupper i *kategori näringsliv* är: bas- och process-industri, konsumentvaru- och livsmedelsindustri, privat service, offentlig service, godstransportörer och persontransportörer.

Information om kundernas behov inhämtas dels genom de synpunkter som kunderna på eget initiativ lämnar på verksamheten, dels genom att Vägverket går ut och samlar in information genom olika typer av kunddialoger.

Det är inte alltid rätt att utgå från traditionella indelningsgrunder, t.ex. utifrån mottagare av ett specifikt bidrag. Detta representerar snarare ett traditionellt inifrån-perspektiv. Även om brukarna ansöker om t.ex. samma bidrag kan olika brukargrupper ha olika behov i kontakten med myndigheten. Det kan vara bättre att dela in dem efter andra grunder som t.ex. besöksfrekvens eller kontaktvägar.

Brukare efter kontaktväg

När tjänster utförs kan det finnas behov av att ta ställning till hur detta ska ske med hänsyn till såväl olika brukares behov och förutsättningar som till kostnaderna m.m. för att utföra tjänsten. Så t.ex. kan man som skattskyldig i dag välja att deklarerera via Internet eller på traditionellt vis. På arbetsförmedlingen kan man själv söka arbete via en terminal eller få vägledning av en arbetsförmedlare. Inte minst teknikutvecklingen har medfört att utförandet av många offentliga tjänster har differentierats och i många fall förenklats.

Att kategorisera brukarna efter olika kontaktvägar blir mer och mer nödvändigt i takt med att nya kontaktvägar blir möjliga. Ett intressant projekt inom detta område har genomförts inom Skatteverket (dåvarande RSV).¹⁴ RSV genomförde ett utvecklingsprogram för att utveckla mötet med medborgaren. De kartlade det tekniska mötet, telefonmötet, det personliga mötet och det skriftliga mötet genom att ställa frågorna när, med vem, varför och på vilket sätt? Utifrån kartläggningen utformades sedan strategier för att utveckla respektive mötesform.

Brukare efter livssituation

Ett sätt att dela in brukargrupper är med utgångspunkt från olika livssituationer. Försäkringskassan har t.ex. delat in sina brukare efter fem olika livssituationer: pensionär, efterlevande, sjuk och i rehabilitering, funktionshindrad, barn och familj.

¹³ Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Akademi rapport 2004:4. Akademin för ekonomistyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

¹⁴ I medborgarnas tjänst – vägarna dit. RSV Rapport 2002:20

Att kategorisera tjänster inom en myndighet

Den s.k. 24-timmarsdelegationen utgår vid utveckling av e-tjänster från ett antal livssituationer bl.a. förälder, elev, student, flyttande, vård- och omsorgsbehövande samt arbetssökande.¹⁵ Delegationen delar in även in tjänster efter kontaktfrekvens och tid. Tjänsterna kan vara:

- Engångstjänster
- Lågfrekventa och kortvariga
- Lågfrekventa och långvariga
- Högfrekventa och kortvariga
- Högfrekventa och långvariga

Svenska Kommunförbundet beskriver brukarnas olika behov vid olika typer av tjänster från andra utgångspunkter:

- Generella och tekniska tjänster. Brukaren möter i regel inte någon tjänsteutövare. Det som är viktigt för brukaren är en säker och pålitlig tillgång av tjänsten samt information om priser och beredskap.
- Tjänster med korta kontakter mellan brukare och tjänsteutövare. Tjänsten kan vara att lämna ut allmän information eller lämna ut en blankett för en ansökan. För brukaren kan det då vara viktigt att bemötas kunnigt och korrekt, att tjänsten håller god standard och att den utförs smidigt och snabbt. Utbudets omfattning, innehåll, öppettider, priser och tillgänglighet kan då vara viktig information.
- Olika tillstånd eller godkännanden som förutsätter utredning och ett formellt myndighetsbeslut. Brukaren är då under en begränsad period i kontakt med en myndighet i en specifik sakfråga. I regel har brukaren mindre kunskap om vad som krävs för att tillståndet eller godkännandet, samtidigt som han/hon är beroende av det. Av intresse för brukarna blir därmed troligtvis rättssäkerhetsaspekten: att ärendet har handlagts korrekt, att handläggningstiden är kort, att brukaren kan ha insyn i handläggningen, att det ges information om besvärsmöjligheter etc.
- Tjänster som är omfattande och komplexa och bygger på en lång och nära kontakt mellan brukaren och myndigheten. Det kan röra sig om känsliga ärenden och brukaren kan också stå i beroendeställning till myndigheten. Det medför att det personliga bemötandet blir extra viktigt.

¹⁵ E-tjänster för alla, SOU 2004:56

Dialogmetoder för att identifiera behov, krav och förväntningar

Som redovisades i del 1 är det lämpligt att dialogerna i detta steg utgår från en kvalitativ undersökningsmetod på grund av att syftet är att söka och identifiera brukarnas behov. Följdfrågor och förtydligande ökar förståelsen för brukarnas perspektiv och behov. Fokusgrupper är en ofta använd metod för detta syfte. Nedan ges exempel på tillämpning inom (dåvarande) Skattemyndigheten i Malmö och Migrationsverket, Region Väst.

Skattemyndigheten i Malmö bestämde 2001 att använda sig av fokusgrupper i sina dialoger med invandrare och medelstora företag.¹⁶ Motivet till att använda just fokusgrupper var att metoden gav en snabb och effektiv dialog för att få svar på öppna frågor och att svaren automatiskt gavs med ett utifrån perspektiv på verksamheten. Sammanlagt genomfördes inom ramen för detta projekt sju fokusgrupper.

Ingen av dialogerna har ägt rum i myndighetens lokaler utan på annan neutral plats. Varje dialog tog ca en och en halv timme. De medborgare som deltog i fokusgruppen fick vardera två bio- eller blomstercheckar som tack. De frågor som ställdes var desamma för båda brukargrupperna, bl.a.:

1. Vad tänker ni på när ni hör Skattemyndigheten?
2. Vilka erfarenheter har ni av kontakter med Skattemyndigheten?
3. Hur upplever ni personalens kompetens?

Synpunkter som kom fram var t.ex. att information och beslut var svåra att förstå, att skattemyndigheten borde samordna sina informationer med andra myndigheter samt önskemål om egen kontaktperson.

Migrationsverkets syfte med att genomföra fokusgruppsundersökningar var att finna områden som skulle ingå i deras serviceåtagande.¹⁷ Det gällde att finna områden som var viktiga ur ett brukarperspektiv. Fokus ställdes på frågan: Hur ska det vara för att du ska tycka att Migrationsverket tar emot dig på ett bra sätt? Vad är viktigt?

Migrationsverket genomförde sju fokusgrupper. Det som kom fram i fokusgrupperna som svar på frågan ovan, var bl.a. vikten av att få ett bra bemötande, att handläggningstiderna är korta och att barnen inte förlorar tid innan de får gå i skolan. Det genomfördes också en fokusgrupp med en referensgrupp som bestod av personer från frivilligorganisationer, medborgarkontor och flyktingenheter. Denna fokusgrupp ansågs ha stort värde eftersom den utgjordes av personer som träffat ett stort antal sökande och även hjälpt dem i deras kontakt med Migrationsverket.

¹⁶ Utvärderingsrapport Servicedialogprojektet, Skattemyndigheten i Malmö, Dnr 6 12 51143-01-830, 2002

¹⁷ Försöksverksamhet med serviceåtagande och servicedialog –slutrapport, Migrationsverket 2002

Analysera och beskriva brukarnas behov

Olika former av behov

Att identifiera, beskriva och analysera brukarnas behov är komplicerat. Behov finns i olika former och är mer eller mindre medvetna för brukaren. Olika former av behov påverkar brukarens tillfredsställelse av tjänsten på olika sätt. Det är därför viktigt att beakta vilken typ av behov som myndigheten vill identifiera, när metoder för dialog ska väljas. Det är vanligt att dela in behoven i tre kategorier:¹⁸

- *Uttalade behov:* Vissa behov efterfrågas och upplevs som viktiga av brukaren. Dessa behov kan kartläggas via dialoger som undersöker brukarens attityder. Ju bättre dessa behov uppfylls desto nöjdare blir brukaren.
- *Underförstådda behov:* Behov som anses som självklara och brukaren uttalar dem inte vid förfrågan. Tillfredsställelse av dessa behov leder inte till ökad tillfredsställelse utan anses som självklart, vilket innebär att de enbart skapar missnöje om de ej tillfredsställs. Kunskap om dessa behov kan ej erhållas via attitydmätningar utan via andra dialoger eller analyser.
- *Omedvetna behov:* Genom att tillfredsställa omedvetna behov skapas hög tillfredsställelse. Kunskap om de omedvetna behoven fås ej heller via attitydundersökningar.

När myndigheten följer upp sin verksamhet med mätningar och undersökningar om brukarnas tillfredsställelse är det viktigt att vara medveten om att det endast är de uttalade behoven som brukaren relaterar till i svaren. Problematiken med att mäta brukartillfredsställelse utvecklas i nästa kapitel.

Primära och sekundära behov

Ett annat sätt att beskriva behov är att dela in behoven i primära och sekundära, där det primära behovet är orsaken till att brukaren använder tjänsten och det sekundära behovet uppkommer för att tillfredsställa det primära behovet.

Tjänsten kan sedan, analogt med behovsbeskrivningen, beskrivas som primär och sekundär tjänst. Det är den primära tjänsten som tillfredsställer de primära behoven och den/de sekundära tjänsten/er som stödjer den primära tjänsten.

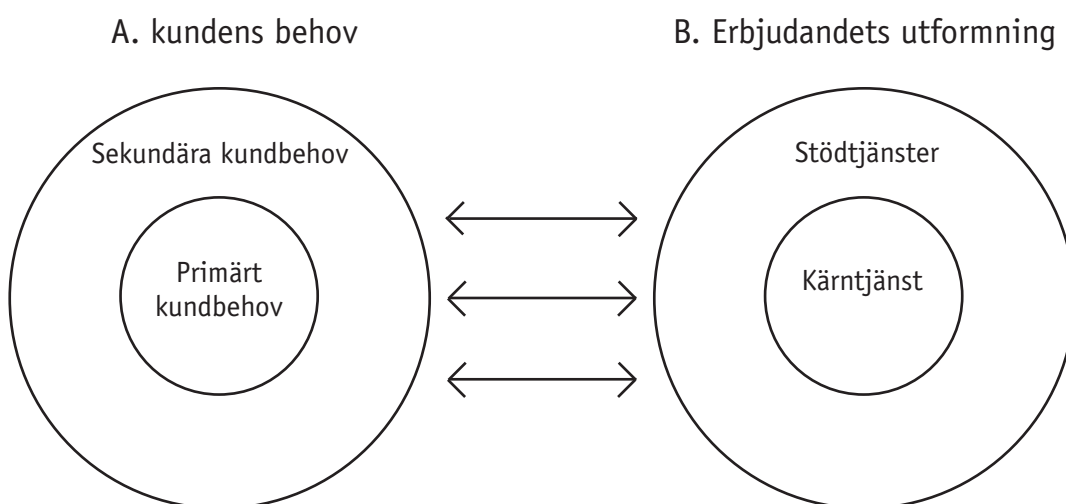
Edvardsson/Larsson definierar primära och sekundära kundbehov enligt följande: ”Med primära kundbehov avses upprinnelsen till att kunden upplever sig ha ett visst behov.”¹⁹ Ett exempel på ett primärt kundbehov kan vara behovet av att komma i kontakt med en person i Storbritannien. Detta kan tillgodoses på flera sätt, t.ex. genom att kunden ringer, faxar, skriver brev använder e-post eller telegram etc. Det sättet kunden sedan väljer anses

¹⁸ Lars Sörqvist, Kundtillfredsställelse och kundmätningar, Studentlitteratur 2000

¹⁹ Edvardsson/Larsson, Tjänstegarantier, Studentlitteratur, 2004

som kärntjänst. Sekundära behov är sedan kopplade till valet av kärntjänst: väljer kunden telefon blir sekundärbehoven att få tag i en telefon, telefonnummer etc.

Det kan vara värdefullt att skilja på dessa primära/sekundära behov och kärn- och stödtjänster. Historiskt sett har mycket av utvecklingsarbetet inom statliga myndigheter fokuserats på att utveckla sekundärtjänster i form av olika serviceaspekter. För att realisera en högre förändringspotential måste även primärtjänsterna utvecklas. En utveckling av primärtjänsterna kräver ofta ett ifrågasättande på en mer strategisk nivå i myndigheten. Frågan blir inte bara hur vi ska leverera tjänsterna utan också vad vi ska leverera?



Figur 4. Primära och sekundära behov.²⁰

Värdekompassen

Ett verktyg som används inom vården för att beskriva olika patientgruppers behov är Värdekompassen.²¹ Värdekompassen beskriver värdet av vården i fyra dimensioner:

- Klinisk status: syftet med vården är att den ska förebygga, diagnostisera och behandla sjukdomar genom att återupprätta eller upprätta livsfunktionerna.
- Funktionell hälsostatus: De mänskliga livsfunktionerna utgörs av biologisk, fysisk, social och mental hälsa.
- Tillfredsställelse i förhållande till behov: hälso- och sjukvård strävar mot att tillhandahålla den vård som kan skapa bra värde för patienterna.
- Kostnader: Värdet av bra sjukvård kan också beskrivas som en funktion av kvalitet, kostnader och volym, dvs. $\text{Värde} = f(\text{kvalitet/kostnader} * \text{volym})$.

²⁰ Edvardsson.B. Tjänsteutveckling med inbyggd kvalitet, CTF, Högskolan i Karlstad, 1996

²¹ Värdekompassen & Orienteringsblad, Landstingsförbundet 1997

6. Steg 2: Att utforma tjänster

Från brukarens behov till beskrivning av tjänster

Att myndigheten tar reda på brukarnas behov, krav och förväntningar innebär inte nödvändigtvis att dessa ska tillgodoses fullt ut. Myndigheten arbetar självfallet alltid under de förutsättningar som ges av uppdragsgivaren i form av uppdrag, mål och resurser. Dessutom kan det finnas andra intressentbehov som måste beaktas.

När brukarnas behov, krav och förväntningar har översatts till krav på tjänster måste de därför vägas samman med uppdragsgivarens krav och restriktioner liksom med eventuella andra intressenters krav. Detta ger en beskrivning av vad tjänsten ska åstadkomma. Utifrån denna beskrivning ska sedan en process utformas som leder till att det tänkta resultatet för tjänsten uppnås. Hur detta går till faller utanför ramen för denna vägledning, som enbart syftar till att behandla de dialoger som kan behöva föras med brukarna i tjänsteutvecklingsprocessen.

Behovet av dialog i detta steg avser inte så mycket själva tjänsteutformningen – erforderliga dialoger har redan ägt rum i steg 1. Det handlar istället främst om behovet att för brukarna beskriva och kommunicera hur de tjänster man tillhandahåller ser ut och att tydliggöra för brukarna vad de kan förvänta sig med hänsyn till myndighetens uppdrag. Relaterat till Gapmodellen i del 1 är syftet att skapa realistiska förväntningar hos brukarna. Förväntningarna påverkar sedan i hög grad brukarens upplevelse av tjänsten. För att påverka förväntningarna kan myndigheten kommunicera olika former av tjänstebeskrivningar och offentliggöra s.k. serviceåtagande som beskrivs senare i detta kapitel.

Det är viktigt att på ett metodiskt sätt arbeta sig fram till en dokumenterad beskrivning av en tjänst. Beskrivningen fungerar sedan som ett stöd för både införande, utförande och uppföljning av tjänsten. Dokumentation av tjänsten bör innehålla identifierbara brukarbehov samt översättning av dessa till krav på tjänsten och dess utförande. Kraven ska i sin tur vara konkret beskrivna och godtagbara nivåer ska specificeras. En metod för detta är kvalitetskartan.

För att påverka kvaliteten är det viktigt att tjänsterna beskrivs på ett tydligt sätt för brukarna. Syftet är dels att påverka och skapa rimliga förväntningar hos brukaren, dels att beskriva förutsättningar och krav på medverkan från brukaren. Formen för detta kan vara s.k. serviceåtaganden. Som konstaterades i del 1 kan medverkan från

brukaren ibland vara av avgörande betydelse för kvaliteten på tjänsten.

Som tidigare framgått i del I är det inte självklart hur en tjänst avgränsas. Det kan bero på om avgränsningen görs ur ett myndighetsperspektiv eller ur ett brukarperspektiv. Många verksamheter är också komplexa vilket gör det möjligt att definiera tjänsterna mer eller mindre vittomfattande även ur ett myndighetsperspektiv.

Redan vid utformningen av tjänsten bör det beskrivas hur den senare ska mätas och följas upp. Mätning kan ske på speciellt utvalda kännetecken med stor påverkan på den totala kvaliteten. Här finns förhoppningsvis god vägledning från den inledande behovsanalysen.

Kvalitetskartor

Ibland kan brukarnas krav komma fram i samma dialog där behoven fångas. I andra fall kan det krävas en särskild dialog för att översätta brukarnas behov till krav på myndighetens tjänster. En metod för att översätta behov till krav på tjänsten och dess utförande är den s.k. kvalitetskartan.²² Metoden går ut på att först identifiera de kvalitetsfaktorer som är viktiga för en brukargrupp, relaterat till en tjänst eller verksamhet. Kvalitetsfaktorerna konkretiseras sedan genom ett antal kännetecken.

Som generella kvalitetsfaktorer för tjänster anges tillgänglighet, inflytande, bemötande och kompetens. Exempelen nedan på kännetecken är hämtade från ett projekt inom Norrköpings kommun.

- Kännetecken för tillgänglighet: öppettider, miljö, utbud, marknadsföring, avgifter, kommunikationer.
- Kännetecken för inflytande: ständig dialog, regelbundna kundfrågor, offentliga möten, ombud/förmedlare.
- Kännetecken för bemötande: första intrycket, förtroende, vänligt bemötande, möjlig att nå.
- Kännetecken för kompetens: samarbete, yrkesskicklighet, förmåga att tänka framåt, stort kontaktnät, allmän kunskap inom området.

Kvalitetskartan bör arbetas fram i samverkan med de som utför tjänsterna för att bli en levande del av planeringen.

De framtagna kännetecknen ska sedan rangordnas efter betydelse och betygsättas för att ligga till grund för prioritering av mest angelägna förbättringsområden. Rangordningen kan även göras av andra intressenter än brukarna för att få en bredare förståelse.

Det kan sedan vara lämpligt att gå ut till brukarna med någon form av kvantitativ

²² Kvalitetskartor - ett sätt att arbeta med kvalitetsutveckling, Bo Edvardsson m.fl., Studentlitteratur 1996

undersökning, t.ex. en enkät, för att rangordna och betygsätta de framtagna kvalitetsfaktorerna med sina respektive kännetecken. Resultatet från en sådan undersökning är sedan underlag för det fortsatta förbättringsarbetet genom att visa på vilka faktorer och kännetecken som är viktigast att prioritera.

Efter genomförd undersökning kan en handlingsplan upprättas där kvalitetsfaktor, kännetecken, rangordning, betyg och målvärde anges. Målvärdet kan t.ex. utgöras av skillnaden mellan betydelse och betyg i genomförda brukarundersökningar. Där skillnaden mellan betydelse och betyg är störst är också målvärdet högst, dvs. det är där som det finns störst anledning att förbättra.

Nedan är ett exempel på hur Arbetsförmedlingen presenterar sin tjänster till sina brukare, arbetssökande och arbetsgivare. Tjänsterna är utformade som formulerade behov. Mer detaljerad information om varje tjänst finns om man ”klickar” sig vidare på webbplatsen.

Arbetsförmedlingens tjänster

Vilket stöd kan jag få från Arbetsförmedlingen?

The diagram illustrates the services provided by the employment agency, categorized into two groups: job seekers and employers. Each group is represented by a photo and a list of needs in speech bubbles.

Arbetssökande (Job Seeker):

- Jag söker nytt arbete
- Hur blir jag bättre på att söka arbete?
- Jag behöver välja eller byta yrke
- Jag behöver utbildning
- Jag har en affärsidé och vill starta eget
- Jag är osäker på mina förutsättningar för arbete
- Jag behöver en anpassad arbetsplats

Arbetsgivare (Employer):

- Jag ska rekrytera nya medarbetare
- Jag får inte tag på arbetskraft med rätt kompetens

Arbetsförmedlingens tjänster kompletterar och stödjer dina egna aktiviteter. Var så aktiv som möjligt när du söker arbete. Det betyder mycket för dina chanser att få ett nytt arbete.²³

²³ www.amv.se

Att utforma serviceåtagande

Att utforma serviceåtaganden kan för många myndigheter vara ett bra medel för att beskriva och förbättra sina tjänster. Ett serviceåtagande är en officiell redovisning som ger tydlig, relevant och förpliktigande information om en myndighets utbud av tjänster och servicenivån på tjänsterna. Det kan därmed beskrivas som en slags varufakta på en myndighets tjänster eller ett kvalitetsavtal mellan myndigheten och brukarna. Serviceåtagandet är normalt ingen föreskrift eller rättsligt bindande dokument. Centralt för serviceåtagandet är att det utgår från brukarnas behov och förutsättningar.

Med tydlig information menas att informationen ska vara lätt att förstå, enkel att ta till sig och presenteras på ett överskådligt sätt.

Relevant information för brukarna kan vara information om ärendehandläggning, väntetider, klagomålsmöjligheter, öppettider m.m.

Med förpliktigande information menas att myndigheten ska leva upp till sina åtaganden. En utgångspunkt bör vara att åtagandet ej medför nya juridiska eller ekonomiska rättigheter för brukarna. Om myndigheten tänker koppla någon form av materiell kompensation till åtagandet är det viktigt att tydliggöra den juridiska grunden för detta.²⁴

Eftersom myndigheternas verksamhet ser olika ut och har olika förutsättningar kommer innehållet i myndigheternas serviceåtaganden att se olika ut. Ett generellt förslag på indelning är:

- Allmän information: Kort om myndighetens uppdrag och tjänster.
- Tillgänglighet: Kontaktmöjlighet (personligt möte, callcenter, internet), svarstider för telefon och svarstider, kontakt med rätt person, öppettider, adresser.
- Bemötande: Insatt/ kompetent personal, hjälpsamhet/individriktad vägledning, vänlighet, kunskap i andra språk, enkel och begriplig kommunikation.
- Kvalitet: Svarstider, väntetider, handläggningstider, överklagandeprocess.
- Delaktighet: Insyn och påverkansmöjligheter.
- Klagomål: Möjlighet att lämna klagomål och synpunkter, ev. kompensation.

För att kunna hålla det som utlovas i åtagandet är det naturligtvis kritiskt att veta vilken nivå myndigheten har idag på de tjänster som åtagandet gäller. De nivåer som anges måste vara realistiska. Både för höga och för låga ambitioner i förhållande till vad myndigheten kan prestera kan leda till misstro bland brukare och frustration bland anställda. För att prestera bättre och kunna höja nivån ska tjänsten ses som

²⁴ Läs mer : Att utforma serviceåtaganden , publicerad som bilaga 6 till - Lyssna för att lära och lova, Utvärdering av en försöksverksamhet med servicedialoger och serviceåtaganden, Statskontoret 2003:9.

resultatet av en arbetsprocess som består av flera arbetsmoment och som ofta involverar flera medarbetare. Genom att beskriva processen får vi ett bra underlag för att kunna vidtaga åtgärder när problem och brister uppdagas, t.ex. genom inkomna klagomål.

Exempel på serviceåtagande

Bolagsverket²⁵

Serviceåtagande

Innehåll

Det här är Bolagsverkets serviceåtagande. Här talar vi om vad vi lovar dig som kund, dvs vilken servicenivå vi håller, hur lång handläggningstiden för olika typer av ärenden är samt vad det kostar. Har du synpunkter är du välkommen att kontakta oss.

Vad gör Bolagsverket?

Vi hanterar registreringen av nya företag och registerändringar för befintliga företag, tar emot årsredovisningar och registrerar företagsinteckningar. Vi fattar även beslut i likvidationer och gör de registrerade företagsuppgifterna tillgängliga i näringslivsregistret.

Det här lovar vi våra kunder

- Att hålla de handläggningstider som vi anger här.
- Att vara vänliga, hjälpsamma och serviceinriktade.
- Att vara professionella och kompetenta i vår handläggning av alla ärenden.
- Att ge tydliga och begripliga besked.
- Att beakta och tillvarata synpunkter på våra tjänster och vår myndighetsutövning.
- Att snabbt svara på synpunkter och klagomål.

Det här förväntar vi oss av våra kunder

- Att lämna in kompletta och korrekt ifyllda ansökningar.
- Att hålla de tidsfrister som gäller för besvarande av meddelanden etc.
- Att betala avgifterna i rätt tid och på det sätt som anges för respektive ärende.

Hur lång tid tar det...

Här är vår målsättning inom tre områden. Här finner du uppgifter om aktuella [kötider innan handläggning](#).

Nyregistrering samt andra ändringar av registrerade uppgifter:

- Fem till tio arbetsdagar till färdig registrering eller till ett meddelande om vad som fattas för att ärendet ska kunna registreras.

²⁵ Kopierat från Bolagsverkets hemsida 2005 -01 27, några uppgifter borttagna av utrymmesskäl

- Åtta till tolv veckor i de ärenden som kräver kompletteringar.

Leverans av bl.a. registreringsbevis och årsredovisningar:

- Ska expedieras senast nästkommande arbetsdag.

Telefon, kundservice:

- Svar inom 30 sekunder.

Vad kostar det...

Här finner du våra [priser och avgifter](#).

Har du synpunkter eller klagomål på vår service?

[Kontakta oss](#).

Bolagsverket, 851 81 Sundsvall | Kundservice: 060-18 40 40 | Växel: 060-18 40 00 | bolagsverket@bolagsverket.se

Verket för Högskoleservice (VHS)²⁶

Serviceåtagande

VHS Antagning vill underlätta din väg till högre utbildning genom att ge dig stöd och god service. Vi vill att du ska uppleva att det är enkelt att söka till universitet och högskolor genom VHS Antagning.

Vid ansökan till en högskoleutbildning via VHS kan du förvänta dig

- att din ansökan behandlas rättssäkert och objektivt
- att få kontrollbesked i god tid före urval
- att VHS åtgärdar eventuella felaktiga uppgifter i kontrollbeskedet
- att få antagningsbesked
- att få korrekt information om antagningsfrågor
- att få ett trevligt och positivt bemötande

För att din ansökan ska kunna behandlas så smidigt och snabbt som möjligt är det viktigt

- att du noga läser igenom informationen på VHS hemsida eller i VHS anmälningskatalog och följer de anvisningar som ges
- att du skickar handlingar i god tid
- att du så fort som möjligt kontaktar VHS vid eventuella fel eller brister i kontrollbeskedet
- att du formulerar dina frågor och synpunkter så tydligt som möjligt
- att du alltid anger personnummer eller anmälningsnummer vid kontakt med VHS Antagning

²⁶ Kopierat från hemsida 2005-01-27

Har du synpunkter på serviceåtagandet eller vår service som helhet, skriv ett meddelande.

Om du har frågor om din ansökan eller något annat som du inte hittar svar på här på vår hemsida eller i utbildningskatalogen, kontakta oss!



Vill du överklaga ett antagningsbeslut finns information om hur du går tillväga på ditt antagningsbesked.

Vid synpunkter på innehåll, skicka e-post till  info@vhs.se Illustrationer Gabriel Wentz

7. Steg 3: Att utföra tjänster

Tjänster är processer

När brukarens behov tas som utgångspunkt för att betrakta myndighetens tjänster blir det ofta naturligt att anlägga en processsyn på verksamheten. En processsyn kan sägas beskriva hur värde för brukaren skapas. Processen består av ett antal aktiviteter som utförs i syfte att skapa värde för brukaren. Aktiviteterna kan utföras av myndigheten, av brukaren själv, eller i interaktion mellan brukare och myndighet.

När tjänster och utförandeprocesser utvecklas och beskrivs är det viktigt att beakta de speciella förutsättningar som gäller för produktion av tjänster i förhållande till produktion av varor. Den viktigaste skillnaden i detta sammanhang är att brukaren i varierande grad är medproducent av tjänsten.

I och med att brukaren ofta har en aktiv del i produktionen av tjänsten påverkar denne också i olika grad resultatet av tjänsten. Brukaren måste ges så goda förutsättningar som möjligt för att medverka. Det är brukarens behov som ställer krav på den process som skapar tjänsten. När brukaren bedömer tjänsten vägs både processen och resultatet av tjänsten in.

Det är bl.a. här som olika former av tjänstebeskrivningar, t.ex. i form av ett serviceåtagande, kan bidra till att skapa goda förutsättningar för brukarens medverkan. Tjänster är ofta immateriella och därmed svåra att beskriva. Även av det skälet kan ett serviceåtagande vara ett värdefullt hjälpmedel att konkretisera vad tjänsten innebär.

Att utveckla brukarens roll som medproducent, t.ex. genom olika former av självbetjäning, har en stor förändringspotential. Utvecklingen har en förstärkande kraft i de nya möjligheter som den ökade användningen av informations- och kommunikationsteknik ger.

Styrning av egenskaper hos tjänster och dess utförande åstadkommes genom styrning av den process som åstadkommer tjänsten. Det är viktigt att arbeta förebyggande då brister vid utförandet direkt uppfattas av brukaren. Processerna kan vara standardiserade och automatiserade eller individualiserade och personella. Ju mer konkret och förutsägbar processen är desto mer går det att förebygga brister och kvalitetssäkra utförandet.

Det är lämpligt att dela in processen i separata arbetsfaser som understöds av rutinbeskrivningar för moment som är speciellt kritiska för kvaliteten.

De processer som utför tjänsten är beroende av det system som omger dem. Omgivande s.k. systemfaktorer verkar hindrande eller stödjande för processens förmåga att skapa värde för brukaren och därmed för möjlighet att leverera tjänster på ett effektivt sätt. För att förbättra processen kan därför ofta även omgivande systemfaktorer behöva förändras.

Viktiga systemfaktorer att analysera är bl.a.: organisationsstruktur och arbetsorganisation, regler och procedurer (t.ex. lagar, föreskrifter, policyer etc.), mål- och mätsystem, IT-stödets utformning, medarbetare och tillgänglig kompetens samt organisationskultur. Den kanske viktigaste enskilda faktorn är struktur och arbetsorganisation då den i sig ger upphov till flera av de övrigt angivna faktorerna.²⁷

Betydelsen av bemötande vid utförandet av tjänster

I stort sett alla undersökningar visar hur viktigt bemötandet är när brukaren bedömer myndighetens verksamhet ur olika aspekter. Bemötandet har också stor påverkan på förtroendet för myndigheten.

Exempel – bemötande av skattskyldiga

Skatteverket genomförde under 2004 en undersökning med syftet att kartlägga vilka attityder medborgare och företag upplever från Skatteverkets handläggare, hur en önskad/förväntad attityd ser ut samt vilka attityder som bäst bygger förtroende för Skatteverket.²⁸

En utgångspunkt för undersökningen var att förtroendet har en direkt effekt på viljan att följa regler. Förtroendet har även en indirekt effekt genom att den påverkar uppfattningen om myndigheten mer allmänt och om regelsystemet i stort. Undersökningen är av intresse för all myndigheter som har någon form av myndighetsutövning och kontrollverksamhet. Nedan lyfts några områden från undersökningen fram.

I undersökningen framgår att medborgare och företag har tre attityder till myndighetskontroll generellt. Kontroll är:

- en naturlig del i samhället, något som behövs för att upprätthålla lagar och som ger rättstrygghet.
- något byråkratiskt som kännetecknas av stelbenthet och tröghet.
- främst opåverkbar. Den upplevs som auktoritär, hierarkisk och bestämmande.

²⁷ Processbaserad verksamhetsstyrning i staten, KKR, 2004

²⁸ Våra attityder och viljan att göra rätt för sig, SKV Rapport 2004:5

Av resultaten framgår att bra bemötande är viktigt för förtroendet. Undersökningen visar också att den negativa effekten av ett dåligt bemötande är större än den positiva effekten av ett bra bemötande. Ett bra bemötande innebär att tjänstemannen uppträder sakligt, korrekt, seriöst och lyssnande.

Medborgare och företagare upplever att de möts med tre olika attityder som i undersökningen benämns A, B och C.

Attityd A kännetecknas av ett beteende hos tjänstemannen som upplevs som arrogant, anklagande och okänsligt. Tjänstemannen upplevs utöva sin makt mot individen på ett okänsligt och överlägset sätt. Denna attityd kommunicerar att individen inte går att lita på (vill fuska), är slarvig och/eller okunnig. Känslor förknippade med denna attityd är misstänksamhet, uppfostrande och överlägsen/förakt.

Reaktionen på Attityd A blir att individen känner sig överkörd och känner sig underlägsen, mindre värd och maktlös. Något som leder till att man antingen sätter sig på tvären eller resignerar till undergivenhet för att komma ur situationen så fort som möjligt. *Attityd A har en negativ inverkan på förtroendet för Skatteverket.*

Attityd B kännetecknas av att tjänstemannens beteende är formellt och regelstyrkt. Tjänstemannen styrs helt av regler och förordningar. Förhållningssättet mot individen uppfattas som strikt och opersonligt. Detta leder till att individen bara upplever sig vara ett objekt eller ärende i tjänstemannens ögon. Ett ärende som behandlas vänligt men opedagogiskt. Attityd B kommunicerar att alla har samma rättigheter och skyldigheter, men att medborgaren borde känna till lagarna. Om individen gör fel får han/hon ta konsekvenserna av det. Känslorna som kopplas till attityd B är likgiltig, distanserad och reserverad.

Reaktionen hos individen är att man inte slappnar av. Man upplever sig inte bli inbjuden till dialog, utan blir osäker på om man förstår tjänstemannen rätt och om denne förstått individen. Attityd B leder till nervositet, man tycker sig inte tala samma språk och individen blir rädd för att verka dum. Något som kan leda till att man inte vågar fråga utan lämnar mötet utan att ha förstått tjänstemannen. *Attityd B har en negativ inverkan på förtroendet för Skatteverket.* (Ej uttalat i refererad rapport.)

Attityd C kännetecknas av att tjänstemannen är öppen, lyssnande och förklarande. Individen upplever tjänstemannen som lyhörd, pedagogisk och samarbetande. Man tolkar attityden som om tjänstemannen har en jämlik och positiv syn på individen. Att de flesta individer är ärliga, men kanske inte förstår regelverken och behöver därför lite hjälp. Ärende behandlas korrekt, sakligt och rättvist. Känslor som tillskrivs attityd C är förståelse, välkomnande och empati.

När individen möts med denna attityd så blir denne mer öppen, både för att ta emot och ge information. Man känner sig trygg, respekterad och får förtroende för tjänstemannen. Något som leder till att man vågar diskutera, ställa frågor och kan koncentrera sig på ärendet. Attityd C leder till optimism, att man kommer att få hjälp, att man kommer att bli förstådd och resultat kommer att uppnås. Respondenterna menar även att man har lättare att acceptera ett beslut som utfaller till ens nackdel, om man bemöts med denna attityd. *Attityd C har en stark positiv inverkan för förtroendet.*

Dialoger vid utförande av tjänster

Dialogen vid utförandet av tjänsten sker främst vid mötet och interaktionen mellan brukaren och myndigheten. Ett viktigt komplement till den löpande dialogen är en väl fungerande klagomåls- och synpunktshantering. I detta steg ger dialogen ”en andra chans” till myndigheten att tillfredsställa en missnöjd brukare. En förutsättning är att det inom myndigheten finnas gemensamma rutiner för att ta hand om, utreda och besvara det enskilda klagomålet. Paradoxalt nog visar det sig att det är svårt att få missnöjda brukare att lämna klagomål och synpunkter. En allmän uppskattning är att endast ca 5% tar sig tid att framföra sitt missnöje. Mer om klagomålshantering längre fram i denna vägledning.

8. Steg 4: Att mäta brukartillfredsställelse

Vad ska mätas?

Brukartillfredsställelsen är kopplad till brukarens behov och förväntningar. Som nämnts tidigare finns det olika typer av behov och förväntningar som påverkas av ett antal faktorer.

Förväntningarnas påverkan på tillfredsställelsen

Brukarens förväntningar kan inverka på tillfredsställelsen på flera sätt. Tillgänglig forskning på området visar dock ingen entydig bild. En del forskare menar att förväntningar är så pass styrande att de påverkar själva upplevelsen av tjänsten. Upplevelsen blir då som en ”självuppfyllande profetia”. Andra menar att själva upplevelsen har stor betydelse och att förväntningarna mer har rollen av att förstärkande effekt dvs. att negativa förväntningar förstärker negativa upplevelser och vice versa.

Faktorer som anses påverka brukarens förväntningar är tidigare egna erfarenheter, andras erfarenheter, information från myndigheten i form av t.ex. ett service åtagande, allmän image, rykte, vilken betydelse och intresse brukaren har av tjänsten m.m. Själva upplevelsen av tjänsten kan också påverkas av t.ex. upplevd rättvisa i förhållande till andra brukare och brukarens känslomässiga tillstånd.

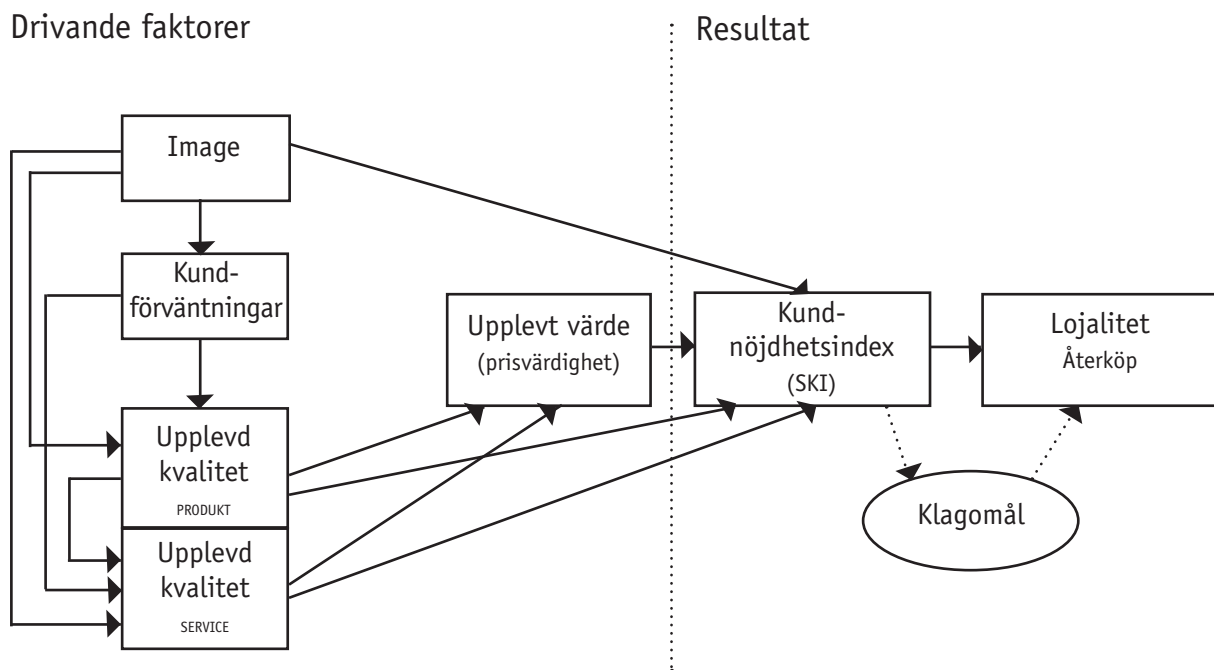
För att mäta den brukarupplevda kvaliteten på tjänster finns bland annat den s.k. SERVQUAL modellen som utvecklats Zeithaml m.fl. De viktigaste kvalitetsdimensionerna för tjänster är enligt modellen:²⁹

1. Pålitlighet : Att vi utför det vi lovat (30%)
2. Lyhördhet: Att vi visar vilja och är hjälpsamma (25%)
3. Tillit: Att vi skapar förtroende (20%)
4. Inlevelseförmåga: Att vi ser med brukarens (kundens) ögon (15%)
5. Omgivning: Utrustning, lokaler o.dyl (10%)

Procenttalen inom parantes anger den relativa vikten.

Det är viktigt att inse att mätning av brukartillfredsställelse är en komplex fråga och att det kräver ett flerdimensionellt perspektiv. Brukartillfredsställelse är subjektiv och påverkas som tidigare nämnts av ett antal faktorer. Svenskt Kvalitetsindex (SKI) anger som påverkande faktorer: upplevd produktkvalitet, upplevd servicekvalitet, kundförväntningar och image som drivande för kundnöjdhet och lojalitet/förtroende. Faktorerna och sambanden beskrivs i figur 4 på nästa sida.

²⁹ Zeithaml, V.A., Parasuraman, A. & Berry, L.L. Delivering quality service. The Free Press, New York, 1990



Figur 4. Strukturmodell för Svenskt Kvalitetsindex

Faktabaserat förbättringsarbete

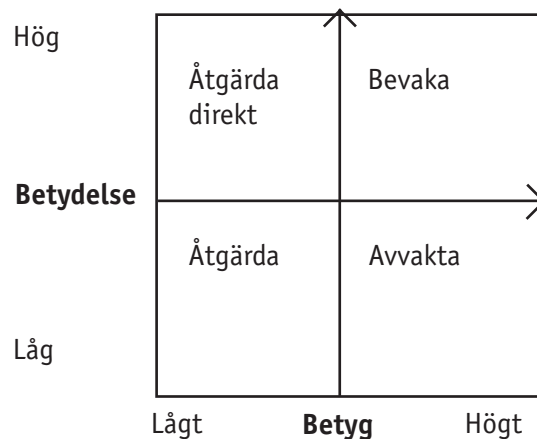
Ett genomtänkt förbättringsarbete utnyttjar all tillgänglig information på ett systematiskt sätt. Det gäller information från dialoger med brukarna, sammanställningar av resultat samt olika mätningar m.m.

Att mäta brukartillfredsställelse

Mätningar kan principiellt delas in i externa och interna. De externa mätningarna mäter olika faktorer direkt mot brukarna. De interna mätningarna avser produktionsmått som kopplar till inre effektivitet och kvalitet. Dessa kopplar i sin tur indirekt till brukarnas behov och krav. Externa mått används för att mäta resultat i form av brukarnas nöjdhet och förtroende och är en del av verksamhetens resultat. Undersökningar av nöjdhet och förtroende ger samtidigt incitament till förbättringar i de fall där brukarna uttrycker missnöje eller brist på förtroende.

Undersökningarna kan också kompletteras med frågor kring tjänsternas kvalitet m.m. som mera direkt är inriktade på att få underlag för förbättringsarbetet. Det finns därutöver andra källor för att samla in information från brukarna. Det kan gälla antal och innehåll i felaktiga beslut, överklaganden, klagomål och synpunkter från brukarna m.m. Antalet klagomål är som nämnts inte ensamt en bra indikator på brukarnas tillfredsställelse, eftersom endast ca 5 % av de som är missnöjda bemödar sig om att verkligen lämna ett klagomål.

Det är viktigt att mäta både helhetsintryck och omdömen om enskilda kvalitetsfaktorer, dvs. att fråga brukaren vilken vikt denne lägger vid en specifik faktor. Då kan de viktigaste utvecklingsområdena identifieras. Brukarnas svar analyseras och placeras in i en prioriteringsmatris.



Figur 5. Prioriteringsmatris

Några olika undersökningar av brukartillfredsställelse

Det görs många olika typer av mer eller mindre regelbundna undersökningar om vad medborgarna tycker om den offentliga förvaltningen. Beställarna är olika och syftet med undersökningarna varierar. Nedan ges tre exempel på undersökningar med olika beställare och syften.

SOM undersökningar

SOM-institutet är centrum för den undersöknings- och seminarieverksamhet som drivs gemensamt av Institutionen för journalistik och masskommunikation, Statsvetenskapliga institutionen samt Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.

SOM-institutet genomför varje år flera undersökningar. Grunden i verksamheten är Riks-SOM, en nationell undersökning som omfattar 6000 personer i åldrarna 15 – 85 år. Det är en bred postal enkät till svenska folket om bland annat politik, samhälle, medievanor, offentlig service, miljö, risker, ny medieteknologi och fritidsvanor. Mer information finns på: <http://www.som.gu.se/index.html>

Svenskt Kvalitetsindex (SKI)

SKI är ett system för att samla in, analysera och sprida information om kunders förväntningar, upplevd kvalitet och värdering av varor och tjänster inom olika branscher. Arbetet med Svenskt Kvalitetsindex drivs inom ramen för ett konsortium som består av Institutet för Kvalitetsutveckling (SIQ), Statistiska centralbyrån (SCB) samt de två forskningsinstitutionerna Handelshögskolan i Stockholm (HHS) och Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet (CTF). Mer information finns på: <http://www.kvalitetsindex.org/index.html>

Statskontoret -Att ta reda på vad medborgarna tycker – en medborgarundersökning

Statskontoret genomförde 2001-2002 en medborgarundersökning.³⁰ Tolv offentliga verksamheter ingick i studien: arbetsförmedlingen, domstolarna, försäkringskassan, skattemyndigheterna, polisen, universitet och högskolor, Vägverket, åklagarväsendet, förskolan, grundskolan, sjukvården och äldreomsorgen. Undersökningen genomfördes med hjälp av postenkäter och skickades ut till 19 500 individer runt om i Sverige.

I studien definieras brukare som någon som har haft egen erfarenhet av myndigheternas verksamhet, till skillnad från medborgare i allmänhet.

Ur metodsynpunkt är det intressant att notera att frågeområdena rättssäkerhet och inflytande har varit problematiska för många av de svarande, som inte velat tillkännage sin uppfattning. Den troligaste anledningen är att dessa frågeområden varit svåra att ge omdömen om. Det beror i sin tur antagligen på att många själva inte hade haft någon erfarenhet av de situationer som frågorna relaterade till.

Helhetsomdömen om verksamheten ges inom frågeområdena nöjdhet och förtroende. Nöjdhet står för en sammanvägning av svaren på frågorna: Hur nöjd är du med verksamheten i fråga i sin helhet? Hur väl uppfyller verksamheten dina förväntningar? Föreställ dig en verksamhet som är perfekt i alla avseenden. Hur nära eller långt ifrån ett sådant ideal tycker du att verksamheten kommer? Förtroende definieras som ”en förväntan på att en institution arbetar för medborgarens bästa och inte missbrukar sin maktposition”.

Sammanfattande resultat från undersökningen var:

- Förtroendet för de tolv verksamheterna är högre än nöjdheten.
- Förtroende beror – förutom på verksamhetens kvalitet – i hög grad på allmänna attityder, som inte är kopplade till verksamheten.
- Det är enklare för verksamheterna att förbättra medborgarnas nöjdhet än att öka deras förtroende.
- Verksamhetens kvalitet är den viktigaste faktorn när medborgarna bedömer vilket förtroende de har eller hur nöjda de är med verksamheten. Kvalitet står här för hur bra verksamheten utförs, personalens kompetens och samarbetsförmåga med andra myndigheter.
- Hur verksamheten utförs handlar om service och snabbhet. Hur snabbt ärendena slutförs har visat sig vara en viktig aspekt när medborgarna bedömer kvaliteten. Service står främst för personalens bemötande och engagemang samt tillgänglighet (öppetider).

³⁰ Att ta reda på vad medborgarna tycker, Statskontoret 2002:12 Förvaltningen i medborgarens ögon, PM 2003-06-11. Statskontoret. Mer information på: <http://www.statskontoret.se>

- Brukarna är mest nöjda med service och minst nöjda med inflytandet i verksamheten.
- Brukarnas uppfattning av inflytande beror i stor utsträckning på vilket genomslag som synpunkter får på verksamheten i stort. Missnöjet med dessa frågor kan vara ett tecken på att det saknas rutiner för att ta hand om klagomål eller att andra arenor för erfarenhetsutbyte inte fungerar.
- Två moment i ärendehandläggningen bedöms av brukarna som extra viktiga: hur snabbt ärendena genomförs och hur bra informationen är under ärendets gång. Den information medborgarna vill ha bedöms vara svår att få från verksamheterna.

9. Steg 5: Förbättra tjänstens utformning och utförande

Att planera förbättringsarbete

Utvecklingen av en utförd tjänst kan beskrivas som en process bestående av åtta moment, där det första momentet är att följa upp brukartillfredsställelse enligt det tidigare beskrivna steg 4 i denna vägledning. Det andra momentet tas också till viss del upp i steg 4 genom den s.k. prioriteringsmatrisen. Moment 3 till 6 avser internt förbättringsarbete och ligger utanför ramen för denna vägledning. Moment 7 förutsätter ny dialog och moment 8 leder till ständiga förbättringar.

Ett förbättringsarbete kan beskrivas med följande åtta moment:

1. Vilken kvalitet har myndigheten idag på sina tjänster? (dialog)
2. Identifiera vad som ska förbättras (dialog)
3. Identifiera hur de ska förbättras
4. Prioritera förbättringsaktiviteter
5. Gör handlingsplaner
6. Genomför förändringar
7. Följ upp resultat (dialog)
8. Börja om på 1

För att driva ett kontinuerligt utvecklingsarbete bör också de arbetsätt och metoder som används för att utföra myndighetens tjänster utvärderas. Följande frågor kan vara värdefulla att ställa vid en sådan utvärdering:

- Är arbetsmetoderna fokuserade på att skapa värde för brukarna?
- Är arbetsmetoderna införda och använda där så är lämpligt?
- Mäts effekterna av arbetsmetoderna och deras användning regelbundet?

Klagomåls- och synpunktshantering

Vikten av att ha en fungerande systematisk klagomåls- och synpunktshantering på myndigheterna som en ständigt pågående dialog med brukarna har påpekats i flera delar av vägledningen. Regeringen pekar också ut detta som ett viktigt område för att utveckla en medborgarorienterad förvaltning. ”Det är ur ett demokratiperspektiv viktigt att medborgarna ges möjligheten att påverka förhållanden som direkt eller indirekt påverkar deras liv. Förvaltningen bör därför med utgångspunkt i de politiskt fastlagda målen, samla in och tillvarata medborgarnas synpunkter på verksamheten

och förslag på hur den ska utvecklas. Förutom ett ökat förtroende för förvaltningen, främjas därigenom även ett effektivt resursutnyttjande och ett beslutsfattande av hög kvalitet”.³¹

Statskontorets medborgarundersökning visar att genomslag för synpunkter anses viktigt för både brukarnas förtroende och nöjdhet.³² Att klagomål tas om hand på ett bra sätt skapar också en känsla av påverkan. Undersökningen visar att när medborgarna bedömer offentlig sektor i sin helhet är det så många som 70% som anger att det inte går att påverka den verksamhet som bedrivs.

Systematisk klagomålshantering –vad är det?

Begreppet klagomål måste preciseras i en systematisk klagomålshantering. Klagomål i detta sammanhang inte är samma sak som ett överklagande eller en begäran om omprövning. När en medborgare överklagar eller begär omprövning är han/hon missnöjd med utgången i ett ärende och vill få en rättslig prövning av ett beslut. Klagomål avser synpunkter på myndighetens verksamhet och service som inte rör beslutet i ett enskilt ärende. Hur överklaganden ska prövas finns det redan fastställda regler för. Däremot finns det idag inga generella riktlinjer eller bestämmelser för hur myndigheterna ska hantera klagomål.³³ De flesta myndigheter skulle nog svara att de har en klagomålshantering om de fick frågan. Med detta menar de att de tar emot klagomål och synpunkter och utreder och besvarar dem efter bästa förmåga.

En systematisk klagomålshantering är emellertid någonting mer och kan sägas vila på två ben:

- För det första ska det inom myndigheten finnas gemensamma rutiner för att ta hand om, utreda och besvara det enskilda klagomålet.
- För det andra ska det finnas en funktion för att systematiskt samla in, analysera och använda den information som kommer myndigheten till del genom de klagomål brukarna lämnar. Detta gäller såväl skriftliga som muntliga klagomål.

Dessa två komponenter utgör huvuddelarna i en systematisk klagomålshantering. Den första delen handlar om att förbättra myndighetens relation till den enskilde brukaren, den andra delen om att kontinuerligt dra lärdom av och utnyttja den kunskap som brukarna har om myndigheternas verksamhet.

Fler och fler myndigheter inför system för att hantera synpunkter och klagomål på ett mer systematiskt sätt. Än så länge är det dock relativt få som haft systemen i drift

³¹ Medborgaren i centrum, regeringen .se (2005-0127)

³² Att ta reda på vad medborgarna tycker, Statskontoret 2002:12 Förvaltningen i medborgarens ögon, PM 2003-06-11. Statskontoret. Mer information på: <http://www.statskontoret.se>

³³ Systematisk klagomålshantering - vad är det? Bilaga 5 till - Lyssna för att lära och lova, Utvärdering av en försöksverksamhet med serviceåtaganden, Statskontoret 2003:9

över en längre tidsperiod . En myndighet som varit tidigt ute är Försäkringskassan.

Inom Försäkringskassan beskrivs synpunktshanteringen som en obruten kedja från kunderna till Försäkringskassan på lokal-, regional- och central nivå och vidare till Socialdepartementet. Antalet registrerade kundsynpunkter var 5881 st under år 2004, varav 391 har gått vidare från regional nivå till central nivå dvs. till dåvarande Riksförsäkringsverket. Flest registrerade kundsynpunkter rör ärendeslagen sjukpenning och föräldrapenning. När det gäller kundsynpunkter dominerar åsikter om bemötande, lagar och regler samt handläggningstider.³⁴

ISO 10002 –Vägledning för behandling av klagomål

År 2004 publicerade SIS standarden SS-ISO 10002 Kvalitetsledning - Kundtillfredsställelse - Vägledning för behandling av klagomål inom organisationer. Syftet med standarden uttrycks av SIS på följande sätt: ”Denna standard ger vägledning för att utforma och införa ett verkningsfullt och (kostnads-)effektivt förfarande för att behandla klagomål över alla slag av kommersiella eller icke kommersiella aktiviteter, inklusive dem som gäller elektronisk handel. Den är avsedd att vara till nytta för organisationen och dess kunder, för klagande och för andra intressenter”.³⁵ Standarden kan vara en bra referens när en myndighet ska införa en mer systematisk klagomålshantering.

³⁴ Information från Cert Lundblad, Försäkringskassan 2005-01-31

³⁵ Nytt om 9000 & 14000, nr 130 oktober 2004

10. Fortsatt utveckling av vägledningen

Detta är den första versionen av vägledningen och KKR vill utveckla innehåll och form tillsammans med andra myndigheter.

Kontakta gärna KKR om din myndighet kan bidra med konkreta erfarenheter och exempel från dialoger i tjänsteutvecklingsprocessens olika steg. Alla exempel och erfarenheter är välkomna, stort som smått. Allmänna synpunkter på Vägledningen är naturligtvis också välkomna.

Kontakta Thomas Johansson, telefon: 08-786 97 95, 070-393 97 95, e-post: thomas.johansson@kkkr.se