



N O V A

# Regionalisering av trygdetjenester – erfaringer hos brukere og ansatte

Evaluering av  
et forsøksprosjekt

*Jorunn Theresia Jessen*

# Regionalisering av trygdetjenester – erfaringer hos brukere og ansatte

## Evaluering av et forsøksprosjekt

JORUNN THERESIA JESSEN

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Rapport 21/2002

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2002  
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-151-3  
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: © Mikael Andersson / Mira / Samfoto  
Desktop: *Torhild Sager*  
Trykk: GCS

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

Denne rapporten er en evaluering av et regionalt samarbeidsprosjekt som ble prøvet ut innenfor trygdeetaten i Oppland fylke. Hensikten med prosjektet var å utvikle en mer effektiv organisasjon som kunne sikre bedre service og høyere kvalitet på saksbehandlingen i trygde- og bidrags saker. Det regionale samarbeidet involverte samtlige trygdekontor innenfor regionen Nord-Gudbrandsdal i Oppland fylke. Forsøket ble organisert som et prosjekt med midler fra Rikstrygdeverket og Sosial- og helsedepartementet for en periode på tre år, med oppstart 01.02.99 og avslutning 01.02.02.

Rapporten diskuterer problemer og utfordringer som er knyttet til regionalisering som organisatorisk virkemiddel og samarbeidsmodell i trygdeetaten. Evalueringen tar utgangspunkt i trygdekontorene og første-linjens vurderinger og erfaringer med organisering og opplæring, og har spesiell fokus på planlagte endringer og utilsiktede virkninger (Del I). I den forbindelse vil jeg takke mine informanter ved trygdekontorene i Nord-dalregionen som tok seg tid til samtaler, intervjuer og hyggelige lunsjpauser sammen med meg i sin hektiske hverdag. Å møte trygdekontorets ansatte i deres eget arbeidsmiljø ga nyttige observasjoner og ny innsikt i situasjonen for de små trygdekontorene i etaten. Videre takk til prosjektledere og direktøren ved Oppland fylkesttrygdekontor for godt samarbeid, innspill og kommentarer til brukerundersøkelsen.

Den kvantitative undersøkelsen (Del II) tar for seg ulike aspekter ved trygdetjenester med fokus på forbedringer og endring i service, saksbehand-lerkvalitet og svartider som målsettinger for det regionale samarbeidet. Datainnsamlingen er foretatt i starten og avslutningen av forsøksperioden for å registrere endringer i måloppnåelse og brukertilfredshet. Det statistiske analysearbeidet av surveydataene fra 2001 og sammenlikning av de to data-settene er foretatt av forskerkollega Christin Knudsen ved NOVA, som har bidratt med nyttige innspill og tolkninger av det kvantitative materialet. Videre takk til kollega Morten Blekesaune for god hjelp og råd ved analyse av datamaterialet i startfasen av prosjektet, og Arne Fevolden for koding av data fra spørreundersøkelsen.

En spesiell takk til forskningsleder Ann-Helén Bay og forsker Per Erik Solem ved NOVA for hjelp, veiledning og verdifulle kommentarer til manus.

*NOVA, desember 2002*

*Jorunn Theresia Jessen*





# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	9
<b>1 Innledning</b> .....	15
1.1 Evaluering av forsøksprosjektet .....	15
1.2 Regionalt samarbeid som organisatorisk virkemiddel .....	16
1.3 Ulike modeller .....	18
1.4 Rammebetingelser og begrensninger .....	19
1.5 Målsetting og bakgrunn for forsøksprosjektet .....	21
1.6 Organiseringen av trygdetjenester i Nord-Gudbrandsdalen .....	23
1.7 Virkemidler .....	25
1.7.1 Regionalisering av saksområder .....	25
1.7.2 Nye rutiner for saksflyt og oppgavefordeling mellom kontorene .....	27
1.7.3 Kompetanseheving .....	28
1.8 Regionalt samarbeid som forsøksprosjekt .....	28
<b>DEL I: ORGANISERING OG OPPLÆRING</b> .....	31
<b>2 De ansattes vurderinger av prosjektet</b> .....	31
2.1 Framgangsmåte og tema for intervjuene .....	31
2.2 Om utvalg og informanter .....	32
<b>3 Holdninger og forventninger til regionalisering som virkemiddel</b> .....	34
3.1 Usikkerhet, skepsis og motstand ved prosjektstart .....	34
3.2 Forventninger om økt kvalitet, likebehandling og bedre kompetanse .....	39
3.3 Forventninger om frigjort tid og økt kapasitet for bostedskontorene .....	40
<b>4 Organisering og saksoverføring</b> .....	42
4.1 Bidragsområdet .....	42
4.2 Uføresaker .....	48
4.3 Overføring av grunn- og hjelpestønad .....	56
4.4 Feilutbetalinger og tilbakekrevingsaker .....	58
4.5 Klage og ankesaker .....	60
4.6 Informasjon i bilsaker .....	60
4.7 Hjelpemidler i arbeidslivet .....	62
<b>5 Planlagte endringer og utilsiktede virkninger</b> .....	66
5.1 Teoretiske perspektiver .....	66
5.2 Uklarhet om informasjonsansvar og kompetansenivå .....	67

5.3	Oppsplitting av oppgaver og dobbeltarbeid .....	69
5.4	Nedskjæringer og ressursbesparing på lokalt nivå .....	71
5.5	Bedre kvalitet og raskere saksbehandling? .....	73
5.6	Samarbeid og samarbeidsgevinster .....	76
5.7	Hva tror de ansatte om konsekvenser for brukerne? .....	77
<b>6</b>	<b>Kompetanseutvikling og opplæring .....</b>	<b>79</b>
6.1	Bakgrunn og målsettinger .....	79
6.2	Behovet for kompetanseheving og tilpasset opplæring .....	79
6.3	Forventninger ved prosjektstart 1999 .....	81
6.4	Kompetansekartlegging .....	86
6.5	Opplæring og gjennomføring .....	87
6.6	De ansattes reaksjoner og evaluering av opplegget .....	88
6.7	Oppsummering .....	92
<b>DEL II: BRUKERTILFREDSHET MED TRYGDEKONTORENE .....</b>		<b>93</b>
<b>7 Innledning .....</b>		<b>93</b>
7.1	Brukernes møte med forvaltningen .....	93
7.2	Service og brukerorientering .....	95
<b>8 Spørreundersøkelsen .....</b>		<b>97</b>
8.1	Metode/datagrunnlag .....	97
8.2	Spørreskjemaet .....	98
8.3	Brukernes kommentarer .....	99
8.4	Svarprosent og frafall .....	100
<b>9 Kjennetegn ved utvalget .....</b>		<b>103</b>
9.1	Alders- og kjønnsfordelingen i utvalget .....	103
9.2	Sivilstand og barn .....	104
9.3	Kontortilhørighet .....	105
9.4	Utdanning .....	106
9.5	Bransje- og yrkesbakgrunn .....	106
9.6	Trygdeytelser .....	107
9.7	Grunner for å ta kontakt med trygdekantoret .....	109
9.8	Type kontakt .....	110
9.9	Oppsummering .....	111
<b>10 Brukernes møte med trygdetjenester .....</b>		<b>112</b>
10.1	Saksbehandlings- og svartider .....	112
10.2	Faktisk saksbehandlingstid .....	116
10.3	Saksbehandlingsresultat .....	118
10.4	Bruk av timeavtale. Hvem har fått tilbud og hvem har benyttet tilbudet? .....	118
10.5	Generelle forventninger .....	122

10.6	Generelle erfaringer .....	126
10.7	Oppsummering.....	129
<b>11</b>	<b>Brukertilfredshet .....</b>	<b>132</b>
11.1	Brukernes vurdering av de ulike tjenestene.....	132
11.1.1	Svarfordelinger og gjennomsnittsskårer for de ulike deltjenestene .....	132
11.1.2	Tjenester som får middels og god kritikk .....	135
11.1.3	Tjenester som får best vurdering .....	140
11.2	Stabilitet i brukertilfredshet .....	145
11.3	Vurderinger av tjenester på regionalt nivå .....	147
11.4	Vurderinger av tjenester på lokalt nivå.....	148
11.4.1	Tilgjengelighet til kontorets tjenester .....	148
11.4.2	Om regionalisering og nærhet til brukeren .....	149
11.4.3	Vurdering av service og kvalitet hos personalet .....	150
11.4.4	Vurdering av trygdekontorenes informasjon .....	151
11.4.5	Brukernes totalvurdering av hvert enkelt trygdekontor .....	152
11.5	Hvilke brukere er minst fornøyd? .....	153
11.5.1	Brukertilfredshet med kontortjenester .....	154
11.5.2	Brukertilfredshet med personlig service og sakshåndtering.....	156
11.5.3	Brukertilfredshet med informasjon, saksbehandlingstid og resultat .....	160
11.6	Brukertilfredshet – alt i alt.....	163
11.7	Vurdering av trygdekontorene sammenliknet med andre velferdstjenester og offentlige kontorer .....	165
11.8	Oppsummering.....	167
<b>12</b>	<b>Avslutning .....</b>	<b>169</b>
	<b>Summary .....</b>	<b>171</b>
	<b>Litteratur.....</b>	<b>175</b>
	<b>Vedlegg 1: Tabeller .....</b>	<b>179</b>
	<b>Vedlegg 2.: Spørreskjema.....</b>	<b>183</b>





# Sammendrag

Regionalt samarbeid mellom trygdekontorene er et organisatorisk virkemiddel for å effektivisere virksomheten, oppnå en bedre ressursutnyttelse og sikre god service og kvalitet på saksbehandlingen. Organiseringen innebærer endringer i arbeids- og oppgavefordelingen mellom trygdekontorene. Denne rapporten er en evaluering av den regionale samarbeidsmodellen i Nord-Gudbrandsdal. Omorganiseringen tok sikte på å løse problemene med økende saksmengde, nye oppgaver og en vanskelig ressursituasjon ved mange av de små trygdekontorene. Modellen gikk ut på å overføre ressurser, saksansvar og vedtaksmyndighet til det største trygdekontoret i regionen på noen utvalgte saksområder. Disse områdene var bidrags- og uføresaker, klage- og ankesaker, grunn- og hjelpestønad, tilbakekrevingsaker og hjelpemidler i arbeidslivet. Sentrale virkemidler i prosjektet var organisering og opplæring.

Evalueringen er delt i to: Første del studerer virkninger av omorganisering og kompetanseheving for de ansatte og tjenesteapparatet. Del to tar for seg effekten av omorganiseringen med hensyn til bedring i tjenestekvalitet, service og sakshåndtering overfor brukerne. Informasjon og data er samlet inn gjennom intervjuer med de ansatte i regionen og spørreundersøkelser til brukerne av de aktuelle trygdekontorene. Inntrykket er at trygdekontorene har tilpasset seg den nye samarbeidsformen, og at de nye rutineene for regionalt samarbeid i hovedsak følges. På noen områder har samarbeidsformen og overføringen av saksansvar ført til en mer effektiv tjenesteproduksjon og bedre service i form av raskere saksbehandling. På mange områder er det imidlertid vanskelig å måle eller registrere endringer, fordi saksoverføring og rutiner har virket for kort tid.

Erfaringene fra prosjektet viser at det har vært en positiv utvikling i retning av lavere saksbehandlingstider innenfor barnebidragsområdet. Den gjennomsnittlige behandlingstiden i slike saker er stabilisert på et lavere nivå, både i forhold til fylket og landet for øvrig. Regionen har generelt en god kvalitetsstandard på barnebidragsområdet, og kvaliteten har holdt samme standard gjennom hele perioden fra 1998 til 2001. Samlingen av alle bidragssakene synes å ha ført til mer like rutiner og framgangsmåter, tilnærmet like skjønnsvurderinger hos saksbehandlerne og dermed mer ensartet behandling.

Ifølge fylkestrygdekontoret har en på uføreområdet oppnådd en effektiviseringsgevinst ved at færre ansatte behandler saksområdet, samtidig med at kvaliteten og saksbehandlingstiden er opprettholdt. Selv om regionaliseringsplanene ble møtt med skepsis i starten, har overføringen av uføreområdet likevel vært en lettelse i arbeidssituasjonen for mange små kontorer. Grunnen er at regelendringer, innstramninger og skjerpede vilkår for trygdeytelser over tid har gjort saksbehandlingen i uføresaker mer komplisert. Det virker som om de fleste er innforstått med behovet for samlet kompetanse og spesialisering på fagfeltet, selv om det er delte oppfatninger om den interne organiseringen. Det samme gjelder for hjelpemidler i arbeidslivet som forutsetter høy grad av spesialisering og faglige vurderinger for å sikre ensartet behandling. Enkelte fremhever at dette er et saksområde som like gjerne kan sentraliseres til ett behandlerkontor for hele fylket pga. den økende mengden av søknader om landbrukshjelpemidler som omfattes av et komplisert regelverk og uklare tildelingskriterier.

Innenfor saksområdet grunn- og hjelpestønad har endringer i regelverket og krav til skjønnsutøvelse ført til at de ansatte over tid opplevde utilstrekkelighet og manglende kompetanse i behandlingen av søknader. Bostedskontorene viste til gode erfaringer med overføringen til regionkontoret, fordi arbeidsdelingen på området har gitt lite ekstraarbeid. På området feilutbetaling/tilbakekreving ble sakene overført til regionkontoret for å sikre mer effektiv saksbehandling. Den interne utvalgsundersøkelsen fra fylkestrygdekontoret viser at saksbehandlingstiden i tilbakekreving- og feilutbetalingssaker er redusert fra 1998 til 2001, mens kvaliteten på saksbehandlingen ikke er betydelig bedret. Saksområdet ble av de ansatte betegnet som tidkrevende og vanskelig. Bostedskontorene hadde relativt få saker hver for seg, og nærheten til brukerne i et lite lokalsamfunn gjorde det vanskelig og håndtere slike saker lokalt. Når det gjelder informasjon i bilsaker, har regionkontoret overtatt ansvaret for både informasjons- og søknadsprosessen. Inntrykket er at arbeidsdelingen i bilsaker har gitt uheldige utslag, fordi den fører til oppsplitting av ansvar og arbeidsoppgaver på flere nivåer. For brukerne kan ordningen være uhensiktsmessig fordi de skal forholde seg til tre forskjellige kontorer. En løsning kan være at de administrative rutinene på området blir endret for å unngå oppsplitting og sikre bedre informasjonsflyt i systemet.

Hensikten med forsøket var å etablere en samarbeidsregion for å effektivisere virksomheten, styrke kompetansen på trygd- og bidragsområdet og samtidig avlaste de små trygdekontorene. Undersøkelsen viser at det i prosjektet er delte oppfatninger blant de ansatte om hvorvidt den regionale

samarbeidsløsningen har fungert etter intensjonene. Overføringen av saksområder har i hovedsak ført til større sakstilfang og samlet kompetanse ved regionkontoret, sammenliknet med tidligere ordning der sakene var fordelt på alle trygdekontorene i regionen. Regionaliseringen har også gitt mulighet for en type organisering der saksbehandlere ved regionkontoret kan spesialisere seg innenfor enkelte saksområder og samtidig ha færre områder å forholde seg til. For bostedskontorene har organiseringen ført til tap av viktige arbeidsoppgaver og funksjoner. De ansatte i regionen vil derfor ha ulike interesser og oppfatninger av regionaliseringsprosessen, avhengig av kontortilhørighet og ståsted. Ifølge rutiner for regionalt samarbeid har bostedskontorene fortsatt et delvis saksansvar på stønadsområder som er regionalisert. Organiseringen innebærer en oppsplitting av saksansvar og oppgaver som av flere grunner oppfattes som uhensiktsmessig og unødige merarbeid for bostedskontorene. Holdningen er at regionkontoret bør overta ansvaret for alle oppgavene som hører til de regionaliserte områdene, fordi organiseringen ga liten avlastningseffekt.

Når det gjelder effektiviseringsgevinster, har det regionale samarbeidet gitt muligheten for spesialisering, færre saksbehandlere på de regionaliserte saksområdene og en mer effektiv saksbehandling ettersom produksjonen samles på ett behandlerkontor. Inntrykket er at forsøket har gitt små rasjonaliseringsgevinster, fordi gjeldende lover og forskrifter begrenset muligheten for allokering av ressurser og personalansvar. Spørsmålet er om regionalt samarbeid vil gi større gevinster dersom modellen omfatter personaloppgaver og administrative funksjoner. Samtidig viser intervjuene med ansatte at bostedskontorene er usikre og dels skeptiske i forhold til den videre utvikling i regionen. Mange tror at regionaliseringen er et skritt i retning av en videre sentralisering og effektivisering, med fare for faglig utarming og tap av viktige funksjoner for de lokale trygdekontorene. Hvorvidt veilednings- og oppfølgingsoppgavene kan beholdes i de lokale trygdekontorene er avhengig av at etatens oppfølgingsansvar blir tilfredsstillende ivaretatt, og at de små kontorene får mulighet til å opprettholde den nødvendige kompetansen innenfor en regional modell. Spørsmålet er om regionale samarbeidsmodeller kan frigjøre tilstrekkelig med ressurser til å imøtekomme de krav som Rikstrygdeverket og fylkestygdekontorene til en hver tid stiller til kvalitet og resultater på de saksområdene som blir beholdt i bostedskontorene.

Parallelt med omorganisering av ansvar og arbeidsoppgaver var opplæring og kompetanseutvikling for regionens ansatte en del av prosjektet. Blant opplæringstiltakene som var skissert i prosjektplanen og i Tiltaks-

pakken for prosjekt Nord-Gudbrandsdal, var det bare et fåtall som ble gjennomført i prosjektperioden. Dette forklares med at opplæringsdelen kom sent i gang som følge av utskiftning av opplæringsansvarlig internt på fylkestrygdekontoret. Videre fikk opplæringsdelen begrenset omfang pga. mindre økonomiske ressurser enn det som var planlagt. Den kompetansemessige delen av prosjektet som la opp til interaktiv opplæring, ble ikke gjennomført i henhold til prosjektplanen pga. manglende dataverktøy og utstyrsoppgradering. De ansatte gir uttrykk for skuffelse over at opplæringen ikke ble gjennomført slik som planlagt, og at kartleggingen ikke førte til konkrete og individuelle oppfølgingstiltak.

Del II presenterer resultater fra spørreundersøkelsen blant brukere av trygdetjenester som er gjennomført med to års mellomrom (1999 og 2001). Undersøkelsen tok sikte på å måle endringer i brukertilfredshet. Brukere som deltok i denne undersøkelsen var registrerte søkere/mottakere av et utvalg trygdeytelser som forutsetter samhandling og kontakt med trygdekontorene. Resultatene viser at de fleste brukere (92 prosent) rapporterer om positive erfaringer i møte med trygdekontorene. Det er i hovedsak små endringer i folks oppfatninger av trygdekontorenes service og tjenester i løpet av prosjektets treårsperiode. Undersøkelsen gir inntrykk av stabilitet og høy brukertilfredshet på begge tidspunkt. Generelt viser undersøkelsen at det er tydelige forskjeller mellom eldre og yngre brukere i forhold til hvordan de har opplevd sitt møte med trygdekontoret. De yngre rapporterer i større grad enn eldre at de opplevde møtet med trygdekontoret som negativt, mens kvinner er generelt mer positive enn menn. Yngre brukere var også mindre fornøyd med saksbehandlers faglige dyktighet, råd og veiledning. Brukere som ikke fikk oppgitt noen saksbehandlingstid, eller opplevde saksbehandlingstiden som lengre enn forespeilet, og brukere som fikk avslag på sine søknader, er ifølge undersøkelsen minst fornøyd med trygdekontorets tjenester alt i alt. Dette tyder på at saksbehandlingsresultat og uavklarte forventninger vil farge brukernes oppfatninger av tjenestene som helhet.

Undersøkelsen viser at nærmere fire av fem brukere er meget / svært godt fornøyd med de ansattes service (2001). For brukere som kun har hatt upersonlig kontakt med trygdekontoret (pr. post / telefon), har det skjedd en forbedring ved at relativt flere rapporterer om positive erfaringer med kontorenes service. Blant de brukerne som har fått sin sak overført og behandlet ved regionkontoret, er det bare ti prosent som har hatt personlig kontakt med sin regionale saksbehandler (telefon/samtale) etter saksoverføringen. Dette er en svært liten andel, og resultatet tyder på at det er relativt få som forholder seg til to trygdekontor som følge av regionaliseringen.

Blant denne gruppen er det i overveiende grad positive erfaringer som rapporteres.

Et viktig mål for det regionale samarbeidet har vært å styrke trygdekontorenes service i betydningen raskere saksbehandling og bedre informasjon. Alt i alt viser undersøkelsen små endringer når det gjelder oppgitt (forespeilet) saksbehandlingstid, og derved liten forbedring i måloppnåelse. Søkere av uførepensjon er den gruppen som er minst fornøyd med saksbehandlingstiden, antakelig fordi denne type saker i realiteten tar lengst tid å behandle sammenliknet med andre saksområder. Den skriftlige informasjonen (skriv, brosjyrer og vedtak) får dårligst vurdering av alle tjenesteaspekter, og på dette punktet har det skjedd svært små endringer. Dette er en utfordring for etaten på alle nivåer, spesielt med tanke på at bostedskontorene bare skal gi informasjon på brosjyrenivå innenfor saksområder som er regionalisert.

Ifølge serviceerklæringen er tilbud om timeavtale med saksbehandler en form for service som skal bidra til et kvalitativt bedre møte med etaten. De fleste som får tilbudet benytter seg av dette, og antall brukere som har benyttet seg av timeavtale, har økt i løpet av perioden 1999-2001. Et interessant funn er at brukere som har fått tilbud om timeavtale (og benyttet seg av dette), også er mer fornøyd med trygdekontorets informasjon og saksbehandlerens råd, veiledning og oppfølging sammenliknet med de som ikke benyttet tilbudet. Resultatene tyder på at den personlige kontaktformen har betydning for brukertilfredshet i møte med trygdekontoret.





# 1 Innledning

## 1.1 Evaluering av forsøksprosjektet

Trygdeetaten har de senere årene tatt i bruk nye organisasjonsformer og styringsprinsipper for å gjøre virksomheten mer effektiv, resultatorientert og brukervennlig. Regionalt samarbeid er i denne sammenheng et av flere virkemidler som anbefales fra sentralt hold.

I Oppland ble regionalt samarbeid iverksatt som et treårig forsøksprosjekt i Nord-Gudbrandsdal (Norddalen). Forsøket ble initiert av ledelsen ved fylkestrygdekontoret i Oppland og gjennomført med økonomisk støtte fra Rikstrygdeverket og Sosial- og helsedepartementet. Prosjektet innebærer en omorganisering av trygdetjenester i Norddalregionen, der ett av trygdekontorene fungerer som regionsenter med ansvaret for en del tyngre og arbeidskrevende saksområder som tidligere var plassert ved alle trygdekontorene i regionen. Dette er i hovedsak områder som ikke krever direkte nærhet til brukerne og/eller er av slik art at det kreves spesiell trygdefaglig og juridisk kompetanse. Modellen forutsetter nye rutiner for ansvarsfordeling og nært faglig og administrativt samarbeid mellom kontorene. I tillegg har opplæring vært et sentralt virkemiddel for prosjektet. Opplæringen tok sikte på generell kompetanseheving og individuelle opplæringstiltak for regionens ansatte.

Evalueringen av forsøket ble i samråd med oppdragsgiver lagt opp som en resultat- og effektevaluering av prosjektets virkemidler. Hovedformålet med evalueringen er å 1) studere virkningen av omorganisering og kompetanseheving for de ansatte og tjenesteapparatet, og 2) studere effekten av omorganiseringen med hensyn på bedring i tjenestekvalitet, service og sakshåndtering overfor brukerne. Undersøkelsen er todelt, og dette går fram av rapportens inndeling. Informasjon og data er samlet inn gjennom intervjuer med de ansatte i regionen og spørreundersøkelser til brukerne. Rapportens Del I er en presentasjon og analyse av regionalt samarbeid som modell og virkemiddel, basert på dokumenter og kvalitative intervjuer med de ansatte ved samtlige trygdekontor i Norddalregionen. Intervjuene belyser de ansattes forhåndsinnstilling og forventninger til den nye samarbeidsstrukturen og deres reaksjoner og erfaringer med det regionale samarbeidet etter tre års utprøving. Rapporten gir en beskrivelse av de aktuelle saksområdene som inngikk i prosjektsamarbeidet, hvordan det regionale samarbeidet ble

organisert, og hvilke endringer og utilsiktede virkninger dette har medført. Sentrale spørsmål er hvilke virkninger regionaliseringen har gitt med hensyn til bedret kvalitet og effektiv saksproduksjon på de ulike saksområdene. Hvilken betydning har endringer i ansvars- og oppgavefordeling og samarbeidsrutiner fått for tjenesteapparatet, de ansatte og for samarbeidsklimaet i regionen? I hvilken grad har organiseringen ført til ressursbesparinger i form av frigjort tid og ressurser for bostedskontorene, endringer i informasjonsoppgave og krav til kompetanse? Hvilke behov og forventninger hadde de ansatte til opplæringen, og hva ble resultatene av kompetansekartlegging og opplæringstiltakene i prosjektet? Del II i rapporten presenterer resultatene av brukerundersøkelsen. Denne er basert på spørreskjemaundersøkelser foretatt ved prosjektstart i 1999 og ved avslutningen i 2001. Undersøkelsen kartlegger endringer i brukertilfredshet, og tar sikte på å finne ut om det har skjedd noen endringer i brukernes oppfatninger av trygdeetaten etter gjennomført omorganisering og intern kompetanseheving ved kontorene i regionen.

Før vi presenterer resultatene fra undersøkelsen vil jeg i dette kapitlet gi en oversikt over de generelle rammebetingelsene og retningslinjene for regionalt samarbeid og den spesielle bakgrunnen for prosjektet i Nord-Gudbrandsdal.

## **1.2 Regionalt samarbeid som organisatorisk virkemiddel**

Regionalt samarbeid er en samlebetegnelse på alt fra uformelt og frivillig samarbeid mellom trygdekontor innenfor en region til mer formelt samarbeid i form av avtalefestet eller pålagte samarbeidsstrukturer. Regionaliseringstankegangen som idé og mål bygger på en tro på at større samarbeids- og organisasjonsenheter kan sikre rasjonell og ressursbesparende tjenesteproduksjon. I trygdeetaten har en tatt i bruk ulike former for regionalt samarbeid som organisatorisk virkemiddel for å løse problemene med økende saksinngang og mangel på ressurser. Dette er en følge av forvaltningsutviklingen generelt der prinsipper som kvalitet, kompetanseheving og brukerorientering tillegges stadig større vekt.

Innenfor trygdeetaten ble regionalt samarbeid lansert som *utviklingsmodell* første gang i 1993 (RTV rapport 2 fra Kompetansegruppen). Denne modellen innebærer at oppgaver og fullmakter overføres fra ett trygdekontor til et annet innenfor en region, og er omtalt som «avtalefestet samarbeidsstruktur mellom trygdekontor». Ifølge modellen kan regionalt samarbeid omfatte saksbehandling, vedtaksmyndighet og administrative fullmakter.

Modellen ble anbefalt for samarbeidskretser på minimum 15 årsverk som et minste bemanningsgrunnlag for å beholde tilstrekkelig kompetansebredde og dybde i førstelinjetjenesten. Rikstrygdeverket har siden 1995 anbefalt alle fylker å etablere regionalt samarbeid mellom trygdekontor for å oppnå mer rasjonell og ressursbesparende tjenesteproduksjon. I RTVs retningslinjer fra 1996 slås det fast at regionalt samarbeid er et *nødvendig og strategisk virkemiddel* som etaten har behov for av ressursmessige hensyn. Et viktig mål er bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser (RTV 1996). For å utvikle og opprettholde den kompetansebredde som kreves for at etaten skal kunne ivareta sitt samlede førstelinjeansvar, bør regionale samarbeidskretser omfatte et minstekrav til bemanningsgrunnlag (RTV 1998). I forhold til disse minstekravene har de fleste trygdekontorene ute i distriktene for få tilsatte til å kunne ivareta alle oppgaver og saksområder. I trygdeetaten har over 40 prosent av kontorene mindre enn fem stillingshjemler, og 82 av i alt 470 trygdekontor har mindre enn tre stillingshjemler. Det er en utbredt oppfatning i etaten at det helst bør være 14–15 årsverk samlet på ett kontor for å kunne ivareta de fleste stønadsområdene. I RTVs dokument (1998) om regionalt samarbeid heter det at «hensynet til etatens brukere og de resultatkrav som stilles skal være styrende for fordeling av oppgaver, myndighet og ansvar mellom trygdekontorene». Samarbeidet tar sikte på å danne «et bedre grunnlag for bygging og bruk av kompetanse i etaten», og «skape en mer utadvendt etat med større kontroll over egen produksjon og tjenestekvalitet». Modellen for regionalt samarbeid i Nord-Gudbrandsdal bygger på organisatoriske prinsipper og rammer som er utarbeidet av RTV.

Prinsipper og retningslinjer for regionalt samarbeid i trygdeetaten er nedfelt i interne dokumenter fra 1996, 1998 og 2000, og justert i eget skriv til fylkestrygdekontorene i 2000. Retningslinjene beskriver to typer av samarbeidsformer når det gjelder avtalefestet overføring av oppgaver, stønadsområder og fullmakter mellom trygdekontorene:

- *Regionalisering* som innebærer at en flytter oppgaver mellom trygdekontorene i samme *region* (innenfor fylket).
- *Sentralisering* som innebærer at en flytter oppgaver fra alle trygdekontorene til ett trygdekontor innenfor samme *fylke*.

Regionalisering og sentralisering innebærer at trygdekontorene vil få ulike fullmakter i forhold til å treffe enkeltvedtak, og at trygdesjefenes resultatansvar på enkelte stønadsområder derved utvides eller avgrenses i forhold til tidligere ordning. Rikstrygdeverket kan pålegge fylkestrygdekontorene å benytte regionalisering eller sentralisering på bestemte områder, som regel på tyngre og kompetansekrevede områder. De stønadsområdene som foreløpig

er sentralisert er: bilstønad, legemidler, direkte oppgjør (med behandlere og tjenesteytere), fastlegeordningen og arbeidsgiver-/arbeidstaker-registeret. Senere har RTV besluttet at hjelpestønadsområdet enten skal regionaliseres eller sentraliseres i alle fylker.

Regionalt samarbeid er i flere dokumenter framstilt som et sentralt virkemiddel for realisering av etatens strategiske målsettinger. Ifølge mål og prioriteringer for år 2000 skal regionalt samarbeid bidra til at etaten kan ivareta sin hovedmålsetting om rett ytelse og korte saksbehandlingstider (RTV 1999). I strategiplanen for 2001–2003 legges det vekt på «bedre ressursbruk og organisering». Saksinngangen til etaten har lenge vært økende, og dette stiller krav til effektivisering og produktivitetsøkning. Dette skal ifølge planen skje ved å videreutvikle regionalt samarbeid mellom trygdekontorene på områder der det kan gi «positive virkninger for kvalitet og/eller effektivitet» (RTV 2001).

### **1.3 Ulike modeller**

Ifølge retningslinjer for regionalt samarbeid 2/2000 kan regionalt samarbeid foregå innenfor rammen av tre forskjellige modeller.

#### **Modell 1 – Vedtaksmodellen**

Denne modellen er utgangspunkt for organiseringen av det regionale samarbeidet i Norddalregionen i Oppland. Samarbeidet organiseres slik at saksbehandlingen innenfor ett eller flere stønadsområder overføres til ett trygdekontor (behandlerkontor) som dekker alle bostedskontorene (i regionen). Modellen forutsetter at ansvar og myndighet for saks- og klagebehandling på området formelt overføres til behandlerkontoret. Søkeren fremmer krav overfor bostedskontoret og mottar også evt. utbetalinger derfra. Regnskaps- og anvisningsmyndighet beror i bostedskontoret, og saksdokumentene arkiveres der. Ifølge retningslinjene vil denne modellen primært egne seg for juridisk tunge saker som f.eks. erstatning ved yrkesskade, feilutbetalingsaker og bilsaker. Modellen kan også være aktuell på saksområder som er hyppig forekommende, og der det ikke er vesentlig behov for geografisk nærhet til brukerne. Videre heter det at saksbehandling i forbindelse med uførepensjon og bidrag og grunn- og hjelpestønad også kan inngå i denne modellen. Overføring/regionalisering av slike saker omtales som en fordel spesielt for små kontorer som har mangelfull spisskompetanse som følge av et lite antall saker eller sårbarhet ved fravær og kompetanse. Denne modellen presenteres som en midlertidig løsning og skal på sikt erstattes av vedtaks-

og utbetalingsmodellen (2) etterhvert som områdene vil bli tilpasset trygdeetatens IT-rutiner og edb-system.

### **Modell 2 – Vedtaks- og utbetalingsmodellen**

Samarbeidet organiseres slik at både saksbehandling, utbetaling og iverksetting innenfor ett eller flere stønadsområder overføres til ett trygdekontor (behandlerkontor), som dermed dekker alle bostedskontorene (i regionen eller fylket). Modellen forutsetter at ansvar og myndighet for så vel saks- og klagebehandling som regnskap formelt overføres til «behandlerkontoret», mens saksdokumentene arkiveres i bostedskontoret. En slik videreføring av regionalt samarbeid vil i praksis kreve systemtekniske endringer i trygdeetatens IT-system (Infotrygd), før modellen kan tas i bruk. Foreløpig er følgende IT-rutiner tilpasset vedtaks- og utbetalingsmodellen: bilstønad, legemidler og fastlegeordningen. (Regnskapsbilag og andre saksdokumenter arkiveres i behandlerkontoret.)

### **Modell 3 – Behandlermodellen**

Saksbehandling, utbetaling og regnskapsføring i forbindelse med direkte oppgjør med behandlere legges til ett eller noen få trygdekontor i fylkene. Modellen egner seg for behandleroppgjør hvor det er inngått kontrakter med leverandører, behandlere og transportører. Tanken er at en slik modell vil gi stor effektiviseringsgevinst fordi trygdekontorene hver for seg slipper å foreta oppgjør. Samtidig samles og styrkes etatens faglige og juridiske kompetanse på området. Trygdekontorenes samarbeid med den enkelte lege i lokalmiljøene lettes ved at kontrollen flyttes vekk.

## **1.4 Rammebetingelser og begrensninger**

Innenfor trygdeetaten er organiseringen av det regionale samarbeidet regulert og til dels begrenset av en rekke rammebetingelser. Disse rammene er satt gjennom følgende lover og retningslinjer: Lov om folketrygd, Tjenestemannsloven, Arbeidsmiljøloven og interne retningslinjer (RTV). Viktige rammebetingelser er:

- det skal det være et trygdekontor i hver kommune som fyller kravene til det å være et trygdekontor (Lov om Folketrygd §20-4)
- alle trygdekontor i etaten skal ha forvaltningsmessige fullmakter og ansvar på flere trygdeområder (RTV)
- brukeren skal alltid kunne få hjelp i sitt lokale trygdekontor, også på de områder der saksbehandlingen skjer i et annet kontor (RTV)

Ifølge retningslinjene for regionalt samarbeid skal alle trygdekontor i etaten fortsatt ha forvaltningsmessige fullmakter og ansvar på flere trygdeområder. De skal være selvstendige enheter og ha samme status overfor fylkestrygdekontoret (FTK) selv om de inngår i et regionalt samarbeid. Trygdesjefene skal fortsatt ha eget resultatansvar for virksomheten ved sitt kontor, og personalansvaret for kontorets ansatte (RTV 2/2000). Rikstrygdeverket har imidlertid åpnet muligheten for at én person kan inneha to trygdesjefstillinger, slik at flere ressurser kan overføres fra administrasjon til tjenesteyting (RTV 2000 – Justerte retningslinjer).

Ytre etat har ikke full frihet til å regionalisere oppgaver og tjenester. Trygdekontorene skal etter loven være et forvaltningsorgan som fatter vedtak innenfor etatens samlede myndighetsutøvelse. I retningslinjene står det at «ingen trygdekontorer kan reduseres til rene serviceenheter som ikke har fullmakter til å treffe beslutninger innen de ordninger som trygdeetaten forvalter». De såkalte basisoppgavene setter begrensninger for hvilke områder som kan sentraliseres og regionaliseres. Basisoppgavene er knyttet til de fullmakter som etter lov om folketrygd skal ligge i hvert trygdekontor under den enkelte trygdesjefs resultatansvar. I den forbindelse har RTV utarbeidet en standard tjenestepakke som definerer hvilke tjenester og oppgaver som skal være igjen i alle trygdekontor, uavhengig av deltakelse i offentlige servicekontorer. Etterspurte trygdekontortjenester som kan løses raskt med forsvarlig kvalitet, skal ikke regionaliseres eller sentraliseres (RTV 2/2000). De fleste trygdekontor har i dag en bemanning og samlet kompetanse som tilsier at de kan utføre oppgaver ut over denne minstestandarden. Samtidig kan Rikstrygdeverket pålegge fylkestrygdekontorene å benytte regionalisering eller sentralisering på bestemte områder. Dette innebærer at trygdekontorene vil få *ulike fullmakter* i forhold til å treffe enkeltvedtak, og at noen kan bli fratatt fullmakter på enkelte områder.

Ifølge rammebetingelsene skal trygdekontorene fortsatt opprettholde sin tilstedeværelse i alle kommuner, og *reelt nærvær* av trygdetjenester i alle kommuner skal sikres. Prinsippet er at brukeren alltid må kunne få hjelp på sitt lokale trygdekontor, også på områder der saksbehandlingen skjer ved et annet kontor. Hva slags hjelp dette skal være, er nærmere beskrevet i retningslinjene. Her heter det at:

alle trygdekontor må kunne yte nødvendig *informasjon og veiledning* om alle de ordningene som etaten forvalter – uavhengig av hvor saken avgjøres. I samarbeid med brukeren skal trygdekontoret sikre at søknader er riktig utfylt og at relevante opplysninger foreligger før saken evt. sendes til et annet kontor for videre behandling. Dette er oppgaver

som i andre sammenhenger beskrives som servicekontor-oppgaver i utredninger om offentlige servicekontorer (AAD 2000).

Prinsippet om reelt nærvær innebærer imidlertid ikke at alle trygdekontor må utføre de samme oppgavene. I retningslinjene heter det at *hensynet til etatens brukere* (dvs. brukerens behov for nærhet og service) skal vurderes før en bestemmer hvilke oppgaver som skal inngå i regionalt samarbeid og overføres til andre trygdekontor. Videre heter det at regionen må ta hensyn til de resultatkrav som stilles ved fordeling av oppgaver, myndighet og ansvar. Her er det flere hensyn som skal avveies og balanseres, og som ikke nødvendigvis er sammenfallende. Virksomheten i ytre etat styres gjennom mål og disponeringsbrevene fra Rikstrygdeverket til FTK. Brevene regulerer hvilke oppgaver og fullmakter som kan legges til det enkelte trygdekontor, og hvilke resultatkrav som stilles til hver enkelt enhet. I utformingen av regionale løsninger må kravet til resultater i form av administrativ effektivitet og raskere saksbehandling vurderes opp mot brukernes behov for nærhet og tilgjengelighet til tjenester.

Trygdeetaten er pr. i dag den eneste statlige etat som er representert ved egne kontorer i alle kommuner. Den lokale tilstedeværelsen skal sikre at brukere har tilnærmet like muligheter for å samhandle med trygdeetaten uansett bosted. Dette legger begrensninger på hvor langt en kan gå i å slå sammen trygdekontor, endre oppgavesammensetning og gjøre om trygdekontor til rene informasjonsenheter og ekspedisjonskontor. Løsningen som blir foreslått fra sentralt hold, er å etablere *servicekontor* i de mindre kommunene i samarbeid med andre statlige og/eller kommunale etater (RTV 2/2000). Ikke alle er enige i at en framtidig modell med servicekontor og servicetorgløsninger i de mindre kommunene kan ivareta brukernes behov for personlig tjenesteyting. Siktemålet er kostnadsbesparelse, effektivisering og bedre ressursutnyttelse. Samtidig er det viktig for etaten å sikre korrekt saksbehandling, likebehandling og rask behandling av sakene. Dette kan oppfattes som motstridende mål. De premisser og rammebetingelser som gjelder for regionale samarbeidsløsninger reiser viktige spørsmål av betydning for framtidig organisering og planer om sammenslåing av etater. Her vil det naturlig nok være ulike interesser og synspunkter blant politikere, etater og brukere.

## **1.5 Målsetting og bakgrunn for forsøksprosjektet**

Regionalt samarbeid av typen uformelt, frivillig samarbeid har lange tradisjoner i trygdeetaten. Samarbeidet har som oftest gått ut på at to eller flere



nabokontorer hjelper hverandre med restansenedbygging eller behandling av kompliserte enkeltsaker. I Norddalregionen har denne type samarbeid fungert som en ordning mellom et begrenset antall kontorer, med noe varierende erfaringer. Bakgrunnen for prosjektet «Regionalt samarbeid» som startet opp i 1999, var et ønske om å utvikle et mer formalisert samarbeid som omfattet samtlige trygdekontor i Norddalregionen. Prosjektet kom i gang som følge av forhandlinger mellom de involverte kontorene og arbeidstakerorganisasjonene, der hensikten var å få til en bedre utnyttelse av regionens totale ressurser.

Behovet for omstillinger og effektivisering av tjenestetilbudet i Norddalregionen var i stor grad knyttet til den generelle utviklingen innenfor etaten. Endringene kan beskrives med følgende stikkord:

- økonomiske innstramminger og mangel på ressurser
- økende saksinngang og nye saksområder
- mange små trygdekontor i distriktene
- krav til resultater
- krav til service- og brukerorientering

Trygdeetaten i Oppland har i perioden fra 1993 til 1999 hatt en økning i saksinngangen på 40 prosent, samtidig som det har skjedd en nedbemanning av kontorene i samme periode. Den økte saksinngangen kan dels forklares med økning i antall sykemeldte, kompliserte uføre- og attføringssaker, nye saksområder og en stadig aldrende befolkning i distriktene. I Oppland fylke, og Norddalregionen spesielt, er det:

mange og små trygdekontor som gjør det vanskelig innen det enkelte kontor å ha både høyt servicenivå og høy faglig kompetanse på alle de saksområder som trygdeetaten omfatter (Prosjektdirektiv 1999).

I 1999 var eksempelvis det minste kontoret i Oppland fylke bemannet med 1,6 ansatte, mens gjennomsnittlig bemanning pr. kontor var 4,5 ansatte. Med en såpass liten bemanning var det ifølge Trygdedirektøren ikke mulig å imøtekomme alle krav til informasjon, service og saksbehandling (minstekrav for saksbehandlingstider) kombinert med RTVs krav til resultat-, budsjettoppfølging og rapportering. Små enheter (trygdekontor) har ikke muligheter til å oppfylle alle de resultatkrav og målsettinger som i dag settes til administrasjon og tjenesteproduksjon ved et trygdekontor. Nye saksområder, økende saksinngang og mangel på ressurser har derfor gjort det nødvendig med nye virkemidler og organisatoriske grep. Ifølge ledelsen ved fylkestygdekontoret kan effektivisering av virksomheten oppnås gjennom

regionalisering av tjenestetilbudet, etablering av servicekontorer og forbedringer av datasystemene.

## 1.6 Organiseringen av trygdetjenester i Nord-Gudbrandsdalen

Nord-Gudbrandsdal er en av seks regioner i Oppland fylke. Regionen består av seks kommuner med ett trygdekontor i hver kommune. To av kontorene er samlokalisert og plassert i ett av kommunesentrene. Det regionale samarbeidet omfatter samtlige trygdekontor i regionen:

- Lom trygdekontor
- Skjåk trygdekontor
- Vågå trygdekontor
- Dovre og Lesja trygdekontor, (samlokalisert fra 01.10.98)
- Sel trygdekontor (regionkontor)

Regionaliseringen innebærer en intern omorganisering mellom de seks trygdekontorene i regionen, med overføring av oppgaver, ressurser og ansvar til det største trygdekontoret som ligger i Otta – sentrum i Sel kommune. Dette kontoret fikk betegnelsen *regionkontor*, og status som behandlerkontor på de stønadsområdene som ble regionalisert i løpet av prosjektperioden. De andre fem kontorene i regionen er definert som *bostedskontorer* med saksbehandling og ansvar for de oppgavene som ikke vil bli regionalisert. Hvert av bostedskontorene har en trygdesjef som er tillagt saksbehandlingsoppgaver i tillegg til administrasjon og personalsaker.

Kontorene Lom og Skjåk hadde ved prosjektstart i 1999 til sammen fem ansatte, hvorav én felles trygdesjef som i tillegg til administrative oppgaver hadde ansvaret for familieområdet. Uføresaker ble tidlig i prosjektperioden overført til regionkontoret, mens de to kontorene fikk beholde ansvaret for bidragssaker en periode utover i prosjektet, av hensyn til den faglige kompetansen hos trygdesjefen for de to kontorene.

Vågå trygdekontor hadde ved prosjektstart tre ansatte/stillinger. Stillingen som trygdesjef var tillagt 30 prosent administrasjon og har saksbehandleroppgaver innenfor saksområdene uførepensjon, grunn- og hjelpestønad, samt tilbakekrevingsaker. De ansatte arbeidet på tvers av fagområdene, med ansvar for ulike saksområder. Dette kontoret fikk redusert bemanning etter at én stilling ble overført Sel trygdekontor i forbindelse med etablering av regionkontoret i 1999. Bidragssakene ble overført til region-

kontoret tidlig i omorganiseringsprosessen, mens Vågå beholdt uføresakene en periode framover.

Kontorene Dovre og Lesja ble samlokalisert i oktober 1998 og har kontorfellesskap på Dombås. Samlokaliseringen startet som et 3-årig prøveprosjekt, men innebærer ingen sammenslåing av de to kontorene. Hvert av kontorene betjener innbyggerne i sine respektive kommuner. Kontorene hadde til sammen 5,5 stillinger ved prosjektstart. Både bidragssaker og uføresaker ble overført til regionkontoret (Sel) tidlig i omorganiseringsprosessen.

Sel trygdekontor hadde ved prosjektstart ti ansatte fordelt på 9,6 stillingshjemler. Kontoret ble i løpet av prosjektperioden omorganisert og tilført 2,6 stillinger for å kunne overta ansvaret for de saksområdene som prosjektplanen la opp til. Flere av de ansatte ved regionkontoret fikk i løpet av omorganiseringsprosessen endret sine arbeidsoppgaver. Det ble også etablert en egen servicegruppe på tre ansatte med ansvaret for mottak og resepsjon og felles sentralbordtjenester for hele regionene. Overføringen av saksområder førte til en intern omorganisering ved kontoret som innebar spesialisering av uførepensjonssaker og andre tyngre fagområder. Selv om det regionale kontoret ble tillagt større ansvar og vedtaksmyndighet på saksområder enn tidligere, har det ikke fullmakter som eget forvaltningsnivå mellom de lokale trygdekontor og fylkestrygdekontoret. Det regionale samarbeidet er begrenset til samarbeid innenfor Oppland fylke, der fylkestrygdekontoret har det overordnede ansvaret.

### **Saksinndeling og helhetlig saksbehandling**

På 1980-tallet var utviklingen i trygdeetaten preget av omorganiseringer som la opp til omdisponering av ressurser i kontorene, utviding av kompetanse og formålstjenlig inndeling i saksområder (St.prp. nr. 116, 1983/84). Fra å være fagspesialister på enkeltområder ble trygdeetatens saksbehandlere organisert i grupper med ansvar for saksbehandling på stønadsområder som områdemessig er beslektet. Dette skulle ivareta prinsippet om helhetlig saksbehandling og sikre bedre oppgaveløsning og oppfølging av brukeren. Fordelene som ble framhevet var at saksbehandleren bedre kunne se regelverket i sammenheng og informere brukeren om stønadsmuligheter på flere områder. Trygdekontorene i Norddalregionen er noe ulikt organisert, men de fleste kontorene hadde utviklet en organisasjonsform som ivaretok prinsippet om *helhetlig tilnærming* til brukerne. Saksbehandlerne ved trygdekontorene arbeidet i hovedsak innenfor et av de to hovedområdene i trygden: «helseaksen» og «familieaksen». Helseområdet dekker sykepenges, rehabili-

teringspenger, attføring og uførepensjon. Familieområdet omfatter stønad til enslige forsørgere, bidrag, barnetrygd (med mer). Det er bare regionkontoret som er internt organisert i to avdelinger eller grupper etter disse saksområdene (aksene), med hver sin fagansvarlig leder. Som følge av intern omorganisering ved regionkontoret ble sluttbehandlingen av uføresaker spesialisert og skilt ut som eget fagområde.

## 1.7 Virkemidler

### 1.7.1 Regionalisering av saksområder

Utprøving av regionalt samarbeid i Nord-Gudbrandsdalen er basert på Vedtaksmodellen, dvs. at saksbehandlingen innenfor et eller flere saks-/stønadsområder foregår ved et eget behandlerkontor. Modellen forutsetter at ansvar og myndighet for saks- og klagebehandling på området formelt overføres fra bostedskontorene til behandlerkontoret.

Regionalisering av trygdetjenester innebærer at saksbehandling og vedtaksmyndighet på enkelte saksområder blir overført og lagt til regionkontoret. Retningslinjene fra RTV beskriver i hovedsak hvilke samarbeidsrutiner som bør gjelde for regionalt samarbeid etter «vedtaksmodellen» (jfr. kap. 2.3). Styringsgruppa har lagt dette til grunn for utarbeidelse av regionale rutiner for oppgavefordeling og overføring av saker i Norddalregionen.

Saksområder som krever «nærhet til brukeren» beholdes i bostedstrygdekontorene. Disse omfatter stønadsområdene sykepenger, fødselspenger, rehabiliteringspenger, yrkesrettet attføring, gravferdshjelp, medisinsk stønad (vedtatt i styringsgruppemøte 19.05.99). Dette er oppgaver som krever stor grad av samhandling og oppfølging av brukere, utadrettet virksomhet og samhandling med andre instanser, eksempelvis sosialkontor, arbeidskontor, arbeidsgivere og helsepersonell. I tillegg kommer en rekke andre oppgaver av mer teknisk karakter, som utregning og justering av pensjoner og utbetaling av barnetrygd, som fortsatt beholdes ved bostedstrygdekontorene i regionen.

De saksområdene som var mest aktuelle for overføring til regionkontoret var ifølge retningslinjene områder og oppgaver som ikke krever nærhet til brukeren, samt enkelte oppgaver som krever spesiell kompetanse (f.eks. juridisk). Regionalisering ble i løpet av prosjektet gjennomført for følgende saksområder:

- Uførepensjon

- Bidragssaker
- Grunn- og hjelpestønad
- Klagesaker
- Tilbakekrevingsaker (feilutbetaling)
- Informasjon i bilsaker

*Uførepensjon* skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Kravet er at søkeren må ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling eller yrkesrettet attføring for å bedre inntektsevnen (arbeidsevnen). Attføring er arbeidstrening eller opplæring som skal hjelpe den sykemeldte eller søkeren tilbake i arbeid. Vilkårene for rett til uførepensjon er at inntektsevnen for yrkesaktive og arbeidsevnen for hjemmearbeidene søkere er nedsatt med minst halvparten. Uførepensjon graderes etter hvor mye inntekts- eller arbeidsevnen er nedsatt. Uførepensjonen består av grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg, og pensjonen må regnes om hver gang grunnbeløpets størrelse blir endret av Stortinget. De som mottar uførepensjon kan også søke om forsørgingstillegg for barn og ektefelle, som er en behovsprøvet ytelse.

I *bidragssaker* er trygdekontorene Bidragsfogd. Det vil si at trygdeetaten kan fastsette og innkreve bidrag fra bidragspliktige og forskottere barnebidrag til bidragsmottakere etter søknad fra barnets foreldre. Som hovedregel skal bidraget utgjøre en viss prosent av bidragspliktiges inntekt, avhengig av antall barn under 18 år som han/hun har forsørgelsesplikt for. Trygdekontoret behandler også søknader om særtilskudd til dekning av særlige engangsutgifter etter søknad fra bidragsmottaker og søknader om ettergivelse av bidragsgjeld. Dersom bidragsmottaker får overgangsstønad som enslig forsørger skal ytelsene samordnes av trygdekontoret.

*Grunn- og hjelpestønad* kan innvilges som økonomisk kompensasjon for ekstra utgifter og hjelp ved varig sykdom, skade eller lyte. Etter folketrygdlovens § 6-4 kan det ytes hjelpestønad til personer som pga. varig sykdom, skade eller lyte har et særskilt pleie- eller tilsynsbehov. Det er et vilkår at det foreligger et privat pleieforhold, dvs. at pleieoppgavene utføres av ektefelle, samboer, foreldre, barn, naboer eller at det leies hjelp. For å få rett til ordinær hjelpestønad må hjelpebehovet svare til et visst beløp (tilsvarende sats 1 som er ordinær hjelpestønad). Etter folketrygdlovens § 6-5 kan funksjonshemmede barn og ungdom under 18 år med betydelig behov for ekstra tilsyn og pleie søke om *forhøyet hjelpestønad*. Forutsetningen er at vedkommende barn/ungdom har et vesentlig større behov for hjelp enn det den

ordinære hjelpestønadene dekker. Forhøyet hjelpestønad kan gis dersom det bidrar til større muligheter for at barnet kan bli boende i familiehjemmet og kan gis etter ulike satser.

Behandling av *tilbakekreving- og feilutbetalingssaker* omfatter alle typer av inntektsavhengige trygdeytelser der trygdekontoret avdekker feilutbetaling. Saksbehandlingen omfatter beregning av feilutbetalingsbeløp og vedtak om tilbakekreving. Det kan eksempelvis dreie seg om inntektsavhengig forsørgertillegg i pensjoner, eller tilbakekreving av overgangsstønad. Denne type saker forutsetter skjønnsutøving og vurderinger av «hvordvidt vedkommende mottaker var i god tro dersom han/hun har mottatt for mye i utbetaling».

1.7.2 Nye rutiner for saksflyt og oppgavefordeling mellom kontorene  
Omorganiseringen forutsetter spesielt gode rutiner og et nært faglig og administrativt samarbeid mellom kontorene på de regionaliserte områdene. Det ble derfor nedsatt en egen arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utarbeide forslag til rutiner for kvalitetssikring. Rutinene skulle kvalitetssikre samarbeidet, sikre lik praksis i regionen og klare kommunikasjonslinjer mellom bostedskontor og behandlerkontor ved oversendelse av saker. Rutinene ble nedtegnet som skriftlige dokumenter og beskriver kravene til arbeidsoppgaver og saksflyt for henholdsvis bostedstrygdekontor og i regionkontor (behandlerkontor). Det ble i løpet av prosjektperioden utarbeidet rutiner på samtlige saksområder, med unntak av «bilsaker».

### **Rutiner i bostedskontoret**

Samarbeidsrutiner for de aktuelle saks- eller stønadsområdene er relativt like når det gjelder hvilke oppgaver som er pålagt bostedskontoret. For de fleste saker skal kravblanketter fylles ut, aktuelle saksrapporter skal hentes fram og vedlegges sakene ved overføring. Bostedskontoret skal kontrollere om alle opplysninger er tilstrekkelige, og at alle relevante opplysninger finnes på kravblanketten. Det skal videre opprettes saksmappe og lages overføringsbrev.

I *uførepensjonssaker* skal relevante saksdokumenter oversendes sammen med kravblankett og saksrapport. Det vil si at trygdekontoret på dette området skal vurdere hvorvidt tidligere saksdokumenter har betydning for videre behandling av uføresaken. Dokumenter som vil være av betydning er eksempelvis helseerklæringer og tidligere dokumentasjon i saken om sykepenger, yrkesrettet attføring osv. I *bidragssaker* skal nødvendige vedlegg, som separasjonsbevilgning, samværsavtale og lignende legges ved søknaden.

I *tilbakekrevingsaker* skal bostedskontoret avdekke feilutbetaling, vurdere årsaken til feilutbetalingen og hvorvidt stønadsmottakeren har opptrådt uaktsomt, dvs. med forsett. Kontoret skal sende melding til bruker om at saken revurderes og beregne feilutbetalingen før saken kan overføres til behandlerkontoret for endelig vedtak.

### **Rutiner i regionkontoret**

Etter overføring til behandlerkontoret skal saken registreres og melding sendes til søkeren. Det er satt klare krav til hvilke opplysninger en slik melding skal inneholde, blant annet hvilket kontor som har ansvar for saken, kontaktperson på behandlerkontoret og når saken kan ventes ferdigbehandlet. I bidragssaker skal det også settes svarfrist for bidragspliktig. Det skal videre vurderes om opplysningene i saken er tilstrekkelige til å fatte vedtak. Hvis tilleggsopplysninger er nødvendige, skal disse innhentes via bostedskontoret eller andre aktuelle instanser. I uføresaker har regionkontoret ingen vedtaksmyndighet, men lager kun innstilling til fylkestrygdekontoret (med unntak av såkalte kurantsaker). Når vedtak er fattet, er det behandlerkontoret som skal sende melding om vedtaket til søkeren før saken går tilbake til bostedskontoret.

### 1.7.3 Kompetanseheving

I tillegg til organisering ble opplæring og kompetanseheving presentert som viktige virkemidler i prosjektet. Prosjektplanen gikk ut på å utarbeide opplæringsprogram i samarbeid med Høgskolen i Lillehammer og instruktører i etaten. Opplæringen tok sikte på at samtlige ansatte i regionen skulle heve sin kompetanse innen områdene service og trygdefag. Prosjektleder fikk ansvar for at opplæringsplanene i prosjektet ble fulgt. En viktig del av opplæringsbiten var å kartlegge kompetanse og definere kompetansebehov innenfor regionen. Et annet mål var å bidra til bedre samsvar mellom saksbehandlerens kompetanse og de oppgaver som skulle løses. Ifølge planene var hensikten å utarbeide spesifikke opplæringstilbud for grupper av ansatte som ville bli tillagt nye oppgaver og spesialisert saksbehandling som følge av omorganiseringen.

## **1.8 Regionalt samarbeid som forsøksprosjekt**

Utprøving av regionalt samarbeid i Nord-Gudbrandsdalen ble organisert som et forsøksprosjekt med midler fra Rikstrygdeverket og Sosial- og helsedepartementet for en periode på tre år, med oppstart 01.02.99 og avslutning



01.02.02. Prosjektet ble initiert av fylkestrygdedirektøren i Oppland, og foreslått organisert i tråd med etatens retningslinjer for prosjektarbeid (jfr. Håndbok for prosjektarbeid). Forsøket ble organisert som et prosjekt for å kunne tilføre regionen ekstra ressurser i form av prosjektleder, kompetanseheving og oppmerksomhet i utprøvningsperioden. Prosjektdeltakerne var de ansatte ved trygdekontorene i regionen. Oppdragsansvarlig for prosjektet var fylkestrygdedirektøren ved fylkestrygdekontoret i Oppland, med ansvar for gjennomføring av prosjektet overfor Rikstrygdeverket (overordnede nivå).

I tråd med retningslinjene ble det ansatt egen prosjektleder (fra 01.03.99) i halv stilling ved fylkestrygdekontoret. Styringsgruppen for prosjektet besto av trygdedirektøren i Oppland (oppdragsansvarlig), trygdesjefene i regionen, to tillitsvalgte som representanter for de ansatte i regionen samt prosjektleder (sekretær). Styringsgruppen ble nedsatt i mars 1999 og hadde sitt første møte 09.04.99. Det ble avholdt til sammen åtte styringsmøter i løpet av prosjektperioden, hvorav fire møter i 1999, to møter i 2000 og kun ett møte i 2001. Dette viser at det har vært en lav møtevirksomhet det siste året av prosjektperioden. Det ble også nedsatt en referansegruppe for prosjektet med representanter for eksterne samarbeidspartnere (NOVA og Høgskolen i Lillehammer) samt representant fra Rikstrygdeverket. Referansegruppens oppgave var kun av rådgivende karakter. Det har bare vært avholdt ett møte i Referansegruppen i løpet av prosjektperioden.

Det ble utarbeidet en prosjektplan og et prosjektdirektiv (som styringsgruppen er ansvarlige overfor) med oppsatte og spesifiserte milepæler, faser og hovedaktiviteter. Slike milepæler har vært frister for restansenedbygging, samarbeidsrutiner og saksoverføring. Det har i løpet av prosjektperioden skjedd en rekke endringer i forhold til aktivitets- og tidsplanen. Det er imidlertid ikke mulig å beskrive eller vurdere evt. årsaker til alle de endringene og forskyvningene som har oppstått underveis i prosessen, fordi det i liten grad foreligger skriftlig dokumentasjon og regelmessig statusrapportering til styringsgruppen fra prosjektledelsen.



# DEL I:

## Organisering og opplæring

---

## 2 De ansattes vurderinger av prosjektet

Denne delen er basert på intervjuer med samtlige 21 ansatte ved de seks trygdekontorene i regionen. Formålet med intervjuene var å belyse noen av de erfaringer og dilemmaer som kom fram i forsøket med regionalt samarbeid i Nord-Gudbrandsdalen. Intervjuene med de ansatte ble foretatt på to ulike tidspunkter, ved prosjektets oppstartingsfase (høsten 1999) og ved prosjektets avslutningsfase (høsten 2001). Hensikten med den første intervjurunden var å kartlegge de ansatte holdninger og forventninger til regionalisering som virkemiddel. I hvilken grad var de ansattes holdninger preget av motstand, usikkerhet eller oppslutning? Hvordan har de oppfattet signalene fra ledelsen om regionaliseringens mål og prosjektets virkemidler? Intervjuene som ble foretatt mot slutten av prosjektperioden tok sikte på å kartlegge de ansattes erfaringer med saksoverføring, nye samarbeidsrutiner og gjennomføringen av opplæringstiltakene. Sentrale temaer var endringer i arbeidssituasjon og saksbehandleroppgaver, og endringer i trygdekontorenes rolle og tjenestetilbud. I hvilken grad ble service og kvalitet på tjenester endret som følge av organisering og opplæring? Hvordan forløp prosessen fra de ansattes ståsted, og hvilke tilpasningsstrategier ble valgt?

### 2.1 Framgangsmåte og tema for intervjuene

Intervjuene er basert på individuelle samtaler med samtlige ansatte med tre års mellomrom. Utvalget var det samme på begge tidspunkter i datainnsamlingen, med unntak av én ansatt som var sluttet i stillingen etter nådd pensjonistalder. Intervjuene ble i hovedsak foretatt etter avtalte besøk på den enkeltes arbeidsplass. Samtalene varte fra 1½ til 2 timer, og svarene ble skrevet ned for hånd. Spørsmål og tema for samtalene fulgte en halvstrukturert intervjuguide, utarbeidet av evaluator (forskeren). Den andre intervjurunden ble gjennomført høsten 2001, dvs. ved slutten av prosjektet, og fulgte

samme design. Temaene for intervjuet var i hovedsak delt inn etter følgende hovedområder:

*Bakgrunnsopplysninger:* persondata, yrkeshistorie, stilling, arbeidsoppgaver og saksområder.

*Forventninger og synspunkter* på overføring av saksområder (tema i 1999): generelt i forhold til organiseringen og spesielt for hvert enkelt saksområde.

*Synspunkter på arbeidsdeling og spesialisering:* om utviklingen generelt i etaten, ulike modeller/løsninger og behovet for å opprettholde kompetanse på fagområder som skal/er regionalisert.

*Konsekvenser og erfaringer med omorganiseringen* (tema i 2001): for egen arbeidssituasjon (økt eller redusert arbeidsområde), for kontoret som helhet (rutiner, helhetlig saksbehandling, kvalitet, service), for brukerne (fordeler/ulempes).

*Samarbeid og samarbeidsrutiner:* samarbeid kontorene imellom og regionkontorets rolle.

*Erfaringer og utbytte av kompetanseutvikling:* kompetansekartlegging, opplæringstiltak og kurs.

*Synspunkter på iverksetting og ledelse.*

*Synspunkter på modernisering av etaten og framtidig organisering.*

## 2.2 Om utvalg og informanter

Informantene består av 17 kvinner og 4 menn og har en klar overvekt av kvinnelig ansatte (utvalget 1999). De 21 ansatte i regionen fordelte seg på følgende stillinger: 5 trygdesjefer, 10 konsulenter og 6 sekretærer. I løpet av omorganiseringen ble stillingsstrukturen og oppgavefordelingen noe endret og en av trygdesjefstillingene inndratt ved naturlig avgang. Som følge av dette ble utvalget av informanter redusert til 20 ansatte i 2001. Gjennomsnittsalderen på de ansatte i regionen er relativt høy (47 år). Erfaring og ansettelse i trygdeetaten varierer fra 2,5 måneder til 41 år, og den gjennomsnittlige ansiennitet ligger på 22 år. De fleste har vært ansatt i trygdeetaten det meste av sin yrkesaktive karriere, og relativt få ansatte har arbeids erfaring fra annen virksomhet.

Før organiseringen ble gjennomført var saksområdene fordelt på samtlige bostedskontor. Til sammen fem saksbehandlere hadde ansvaret for familieområdet, elleve saksbehandlere hadde ansvaret for helseområdet, mens tre saksbehandlere hadde oppgaver fra begge saksområdene. De andre hadde varierende oppgaver innenfor ulike saksområder, som f.eks. regnskap,

tilbakekreving eller klagesaker, kombinert med budsjett og personalansvar tilknyttet lederstillinger. Etter organiseringen er uføre- og bidragssaker, grunn- og hjelpestønad, klage-, anke- og tilbakekrevingssaker i sin helhet samlet i regionkontoret, med konsekvenser for kontorets interne arbeidsdeling. De nye oppgavene ble i hovedsak internt fordelt i samråd med saksbehandlerne ved regionkontoret og følger i hovedsak den tidligere gruppeinndelingen ved kontoret. Samtidig er det opprettet en egen servicegruppe med tre saksbehandlere som har frontservice- og resepsjonsoppgaver som hovedfelt. Ved de mindre bostedskontorene er det bare foretatt mindre omjusteringer i arbeidsdelingen internt.

## 3 Holdninger og forventninger til regionalisering som virkemiddel

Dette kapitlet beskriver de ansattes holdninger og forventninger til den planlagte omorganiseringen og overføringen av saksområder. Intervjuene ble foretatt et halvt år etter prosjektstart og på et tidspunkt hvor stønadsområdene bidrag og uførepensjon allerede var overført til regionkontoret.

### 3.1 Usikkerhet, skepsis og motstand ved prosjektstart

Motstand mot endring blir i teorien forklart på ulike måter. Det er forskjellige grunner til at forsøk på endring vil bli møtt med motstand. Motstanden kan være uttrykk for et ønske om å opprettholde dagens ordening, men kan også innebære at man ønsker en annen type endring enn den ledelsen ønsker. Motstand mot endringer kan være basert på rasjonelle avveininger, men også på mer irrasjonelle forhold som frykt og angst (Jacobsen 1998). Endringer vil påvirke individer og grupper på ulike måter og berøre ulike interesser. Det er forståelig at aktører viser motstand mot endringer som virker negativt inn på deres situasjon. En endring som totalt sett for hele organisasjonen kan være god og nødvendig, kan samtidig innebære at enkelte individer og grupper får det verre. Dette viser at ingen endringer er nøytrale (Pfeffer 1981).

I prosjektet var det fra starten av både usikkerhet og motstand overfor regionaliseringsplanene og den regionkontormodellen som det ble lagt opp til fra sentralt hold i fylket. Mange var i utgangspunktet uenige i overføringen av bidrags- og uføresaker og uttrykte skepsis overfor en «utvikling» der bostedskontorene ville miste kompetanse på trygdefaglige områder, og på sikt bli tappet for ressurser. De følte usikkerhet og var redd for at organiseringen ville gjøre de små trygdekantorene enda mer sårbare i forhold til arbeidsfordeling og arbeidspress. Samtidig var det enighet om at regionalt samarbeid var et nødvendig og framtidig virkemiddel, ettersom de små kontorene hadde for få ressurser til å håndtere alle oppgavene innenfor trygden. Utviklingen innen etaten har gått i retning av stadig nye krav til service og kvalitet som det er vanskelig å imøtekomme for små kontorer med 2–3 ansatte. Dette er en erkjennelse som kommer til uttrykk på flere hold og gjenspeiles i intervjuene med de ansatte:

Det er ikke ønskelig for noen å forsøke og rå over mer enn det en makt. Det er et stort regelverk å forvalte. Alternativet hadde vært å få

flere folk ansatt ved småkontorene. Det ble ikke aktuelt. Derfor må vi bare gjøre det beste ut av realitetene.

Omorganiseringen ble av mange oppfattet som en endelig løsning som fra fylkesnivå og sentralt hold allerede var vedtatt som en permanent ordning, i stedet for en modell under utprøving. Intervjuene ga samtidig inntrykk av at ansatte ved bostedskontorene i startfasen av prosjektet følte resignasjon overfor regionaliseringsplanene: «Det er bare å gje seg,» som enkelte uttrykker det. «Det nytter ikke protestere allikevel, bedre å godta det enn å jobbe mot det.» Slike utsagn kan tolkes som uttrykk for en slags resignasjon og tilpasning til den generelle utviklingen innenfor etaten. Resignasjonen kan også tolkes som uttrykk for en viss reformtrettighet blant de ansatte. Etaten har i lengre tid vært gjenstand for omstillinger og reformforsøk som i stor grad oppfattes som sentralt initiert. «Etaten er politisk styrt, det kommer stadig nye signaler. Vi hopper når de sier hopp.»

Trygdeetaten er både et system av formelle strukturer og en sosial institusjon fylt av normer og verdier. De ansatte vil formes av de organisasjonsmessige rammene de jobber innenfor, gjennom sosialisering, disiplinering og kontrollmekanismer (Christensen og Lægreid 1998). Organisasjonskulturen fastsetter normer for hvordan yrkesutøvelsen skal foregå, faglig så vel som etisk. Når den enkelte møter reformene, vil han/hun reagere ut fra den institusjonelle kontekst vedkommende er knyttet inn i (Christensen 1994). I studier av trygdeetaten er de ansatte beskrevet som både lojale og pliktoppfyllende (Kvåle 2000). De er kjent for å være lojale overfor ledelsen og regelverket, og har i stor grad fulgt opp endringer og det de får beskjed om selv om de ikke er enige. En av de ansatte uttrykker det slik: «Oss har lært å ta det som det kjømm». Hvorvidt denne lojalitetskulturen skyldes et gjennomgående lavt utdanningsnivå blant trygdefunksjonærene, eller disiplinering som resultat av en streng byråkratisk struktur er vanskelig å vite. Samtidig er inntrykket at de ansatte ved trygdekontorene over tid har underkommunisert problemer med stort arbeidspress og konflikter som følge av stadig nye krav til omorganisering, produktivitet og resultatkrav. Denne holdningen kommer til uttrykk blant regionens ansatte gjennom utsagn som: «Oss har ikkje problem.» Samtidig har etatskulturen over tid vært preget av selvtilstrekkelighet, slik noen påpeker det: «De ansatte har vært opptatt av å vise at de klarer seg sjølv.»

Organisasjoner kan betraktes som institusjoner, dvs. enheter med egen kultur, normer, verdier og virkelighetsforståelse (Selznick 1957). Individuer identifiserer seg med organisasjonen og gjør dens mål til sine egne. Endring betyr å forlate noe man har bygget opp over lang tid, eksempelvis arbeids-

oppgaver som har gitt mening eller status. Organisasjonsendringer kan derfor innebære tap av identitet, dvs. oppfatninger av hvem man er og hva som er den enkeltes rolle. I trygdeetaten har enkelte saksområder tradisjonelt blitt oppfattet som A-oppgaver og fått høyere status blant medarbeidere i etaten. Dette er blant annet saker som uføresaker og yrkesskadepensjon/erstatning, dvs. områder som innebærer større krav til teknisk saksbehandling. Saksområder som uføresaker og bidrag har dessuten vært faglig interessante og utfordrende saker å jobbe med for mange av de ansatte, og kan av den grunn være vanskelig å gi slipp på. En av de ansatte uttrykker det slik: «for de fleste ansatte her i regionen har trygdeetaten vært en arbeidsplass som gir en interessant hverdag med meningsfylte arbeidsoppgaver». Nye saksoppgaver, som utadrettet virksomhet, aktiv oppfølging og samhandling, har foreløpig ikke oppnådd denne type status, selv om de både krever faglig kompetanse og nærhet til brukeren.

En organisatorisk endring kan medføre at de investeringer organisasjon har foretatt, både fysiske og kunnskapsmessige, blir ubrukelige (Jacobsen 1998). Dette vil få kostnadsmessige konsekvenser, både for organisasjon og individ. For den enkelte betyr det at man må tilegne seg ny kunnskap, noe som krever en ressursinnsats fra hvert enkelt individ. Hvis endringen blir omfattende, må man også avlære en del av sin tidligere kunnskap (Huber 1996). For mange saksbehandlere har det tydeligvis vært en lang prosess å innstille seg på en slik reorganisering. En av lederne uttrykker det slik: «saksbehandlere vil ikke gi fra seg oppgaver, fordi de er vant til å ha oversikt». Tidligere var holdningen at «alle skulle kunne alt». Trygdefunksjonærene jobbet etter generalistmodellen som innebar et bredt spekter av arbeidsoppgaver og helhetlig saksbehandling, dvs. det motsatte av oppdeling og spesialisering. Hensikten med helhetstenkning innenfor familieområdet og helseområdet var nettopp et ønske om oversikt og bedre koordinering innenfor de saksområder som naturlig hørte sammen. Mange ønsker å bevare denne modellen og frykter at økende regionalisering og spesialisering vil føre til fragmentering og oppsplitting av saker på flere kontorer.

Det framkommer av intervjuene at de ansatte i utgangspunktet var positive til nye former for arbeidsdeling og samarbeidsløsninger i regionen. Skepsis og usikkerhet rettet seg først og fremst mot den særskilte regionale modellen (vedtaksmodellen) som dette forsøksprosjektet la opp til, med overføring/flytting av oppgaver og stillingsressurser til regionkontoret. Motstand mot denne modellen kom særlig til uttrykk blant ansatte ved kontorene Dovre og Lesja som allerede fra prosjektstart var samlokalisert i et eget treårig forsøk. Samlokalisering av små kontorer blir av flere ansett som en



alternativ organiserings- og samarbeidsmodell. De ansatte ved de aktuelle kontorene hevder at samlokaliseringen har gitt effektiviserings- og samarbeidsgevinster som har gjort dem mindre sårbare. De er av den grunn skeptiske til en regional organisering som på sikt kan bety tap av stillinger og kompetanse:

Vi er en gjeng med eldre damer. Kontoret trenger yngre medarbeidere som kan erstatte de som slutter, for å unngå en skjev aldersfordeling ved disse kontorene. Dersom stillinger blir trukket inn når folk slutter kan vi på nytt nærme oss sårbarhetsgrensen, spesielt ved fravær og ferieavvikling.

I henhold til teoriene vil motstand mot planlagte endringer ofte være basert på usikkerhet overfor en ny og ukjent framtid, slik det beskrives innledningsvis i dette kapitlet. Samtidig kan motstanden også fortolkes som rasjonelle avveininger av organisasjoner eller grupper som vil forsøke å skjerme sine aktiviteter for usikkerhet (Thompsen 1967). I dette tilfelle hadde samlokalisering ført til et større og bedre fagmiljø med muligheter for faglig utvikling for de aktuelle kontorene som inngikk i ordningen. De ansatte ønsker naturlig nok å beholde stillingsressursene og de fordeler det har gitt kontorene, og er redd for at regionaliseringen skal bringe dem tilbake til utgangspunktet da de var «et lite og sårbart kontor».

Når det gjelder en framtidig utvidelse av det regionale samarbeidet, er de ansatte ved bostedskontorene relativt usikre og avventende i sin holdning til utviklingen, men uttrykker samtidig bekymring for det lokale tjenestetilbudet og for egne arbeidsplasser. De ansatte er generelt bekymret for at regionalisering og sentralisering på sikt vil føre til nedbemanning og faglig utarming av de små kontorene i distriktene. Denne frykten for nedskjæring er delvis begrunnet i tidligere erfaringer. De ansatte ved bostedskontorene har over tid fått erfare at saksinngangen øker, og at kontorene er pålagt nye oppgaver uten at ressurstilførselen har økt tilsvarende. Samtidig er det foretatt nedskjæring ved enkelte kontorer. Eksempelvis har et av kontorene i løpet av et par år redusert bemanningen fra 3,5 til 2,2 stillinger. Mange er redd for at utekontorene blir stående igjen som tapere, og at saksbehandlere vil miste sine tradisjonelle arbeidsoppgaver og opparbeidede kompetanse som bygger på lang erfaring. En av de ansatte beskriver usikkerheten slik:

Vi er redd for at de lokale kontorene skal bli tappet for ressurser. Spørsmålet er hvor langt ned det vil gå? Hvor mange stillinger vil vi få beholde for å løse de gjenværende arbeidsoppgaver som krever nærhet til brukere og publikum?

Denne usikkerheten kan også knyttes til ulike signaler fra ledelseshold. De ansatte er kjent med at antall stillinger i Norddalen er for høyt i forhold til normtallet for fylket, og at tallet skal ned for fylket totalt. Modellen som prøves ut i Nordregionen vil ikke bare få konsekvenser for oppgavefordelingen mellom kontorer, men også for ressursfordelingen i regionen. Naturlig avgang vil ikke bli erstattet med nye folk, og ved nytilsettinger kan løsningen være å overføre stillingsressurser fra småkontorene til regionkontoret. Dette er signaler som har bidratt til usikkerhet og negative forventninger blant de ansatte. Folk håper imidlertid på at ingen blir «oppsagt eller tvangsflyttet» som følge av prosjektet.

Usikkerhet og skepsis overfor regionaliseringsprosjektet har også sammenheng med tidligere erfaringer med regionale samarbeidsløsninger. Tre av kontorene i regionen hadde tidligere forsøkt ut en avgrenset modell for samarbeid som senere ble avvirket. Organiseringen innebar en fordeling av oppgaver og saksområder mellom tre kontor, kalt Vetleregionen, men modellen fikk ikke oppslutning i regionen som helhet. Det lokale forsøket var preget av konflikter og uenighet om ulike samarbeidsformer. De involverte kontorene rapporterer om positive erfaringer fra samarbeidsforsøket, men det største kontoret (Sel) så ingen gevinst ved en slik samarbeidsløsning og ønsket ikke å delta i ordningen. Ifølge regionleder var denne type samarbeid ikke et godt nok virkemiddel for å løse de strukturelle problemene som regionen sto overfor med små kontorer og lav bemanning.

Motstand mot endringer kan oppstå fordi maktforholdene i organisasjoner endres eller forskyves. Makten kan dreie seg om kontroll over ressurser, handlingsrom og deres frihet og muligheter til å utforme sin egen arbeidssituasjon (Crozier 1964). Ved prosjektets oppstartsfasen var forventningene og holdningene til regionaliseringen i stor grad avhengig av de ansattes ståsted. De kontorene som fortsatt hadde kompetanse på de største fagområdene, uføresaker eller bidrag, virket minst villige til å «gi fra seg» oppgavene. Motstanden kan også relateres til misnøye med bemanningssituasjonen, fordi overføring av store saksområder til regionkontoret ville føre til ytterligere nedbemanning ved de bostedskontorer som var overtallige ifølge stillingsnormen. Regionkontoret ville derimot få flere fordeler og mer makt som følge av en slik regional samarbeidsmodell, så lenge omfordeling av ressurser innebar flere stillinger, spesialistfunksjoner og arbeidsoppgaver. Enkelte ga uttrykk for at det var mye prestisje knyttet til prosjektet, og at det syntes viktig for fylkestrygdekontoret å lykkes med forsøket: «Fylkestrygdekontoret kan ikke miste ansikt etter at de først har satset på regionkontor-modellen». Det ble tolket slik at fylkestrygdekontoret foretok en skjevfor-

deling av ressurser, og at regionkontorets framtidige oppgaveområder ble prioritert framfor bostedskontorenes oppgaver. Ifølge ansatte har bostedskontorene ansvar for «nye» saksområder og oppfølgingsoppgaver som burde gis høyere prioritet ved tildeling av ressurser. Dette er områder som krever en annen type kompetanse enn tradisjonell regelverkhåndtering. For etaten vil det være en utfordring å definere hva som er ønskelig og nødvendig ressursbruk og kompetanse på disse områdene. Dette vil være avgjørende for hvorvidt slike oppgaver kan beholdes på små bostedskontor eller servicekontor i distriktene.

### **3.2 Forventninger om økt kvalitet, likebehandling og bedre kompetanse**

De som gir uttrykk for støtte til regionaliseringsplanene, har i stor grad sammenfallende argumenter og forventninger: Overføringen av saksområder til regionkontoret forventes å gi bedre kvalitet og likebehandling av saker, som følge av samlet kompetanse. Flere ansatte og større fagmiljø vil gi regionkontoret bedre forutsetninger for kompetanseutvikling og nødvendig spesialisering på de tyngre saksområdene. Dette synspunktet fremheves spesielt av ansatte ved regionkontoret. Mange mener at de små kontorene ikke har hatt tilstrekkelig antall saker til å holde seg oppdatert innenfor enkelte saksområdet. Dette dreier seg særlig om uføresaker der det kreves god kompetanse ved utøvelse av skjønn, og hvor muligheten for lik praksis kan forbedres ved å samle sakene på ett sted og ett behandlerkontor (sentralisering). Ifølge en av de regionkontoransatte vil overføringen også tjene brukeren fordi kvaliteten på vedtakene bedres når spesialkompetansen blir samlet på ett sted: «Det er bedre at publikum må reise en mil lengre enn å sitte med en inkompetent saksbehandler». Overføring av uføresaker til regionkontoret er i hovedsak akseptert som en nødvendig løsning som følge av fylkets planer om deltakelse i det såkalte delegeringsprosjektet – et prosjekt som vil innebære at klager og ankesaker forsøksvis behandles ved regionkontoret.

Tilhengerne av regionaliseringsmodellen mener at trygdekontorenes ressurser og kompetanse bør vurderes og organiseres regionvis, i stedet for å «bryte alt ned på den enkelte kommune». Ifølge en regionalt ansatt kan omorganiseringen føre til frigjøring av kapasitet til å drive med tjenesteyting ute i de mindre kommunene:

Utviklingen innebærer at en flytter spesialkompetansen inn til hovedkontoret. Slike prosesser går sjelden helt smertefritt, men vil tvinge seg fram over tid.

Selv om regionalt samarbeid i prinsippet ikke innebærer et nytt forvaltningsnivå mellom det lokale trygdekontor og fylkestrygdekontorene, er det flere som tar til orde for at regionkontoret på sikt bør tillegges administrative oppgaver for hele regionen.

### **3.3 Forventninger om frigjort tid og økt kapasitet for bostedskontorene**

De ansatte ved bostedskontorene har også noen felles forventninger til hvilke effekter og konsekvenser regionaliseringsmodellen kan få for egen arbeidssituasjon og for det trygdefaglige arbeidet. De forventninger som kom til uttrykk gjennom intervjuene kan oppsummeres i følgende punkter:

- avlastning for bostedskontorene og mer tid til gjenværende oppgaver
- hevet kvalitet på de gjenværende saksområdene

En av de viktigste forventningene til prosjektet er at egen arbeidssituasjon vil bli bedre som følge av regionaliseringen. Trygdekontorene har de siste årene opplevd en økning i saksoppgaver, administrative endringer og regelendringer. Dette er en generell utvikling i hele etaten. Større krav til administrativ effektivitet, kortere saksbehandlingstider og arbeidet med å få unna gamle saker (restanser) har bidratt til at arbeidspresset er blitt større for de ansatte. Overføring av en del tyngre saksområder til regionkontoret ble oppfattet som en løsning på en vanskelig arbeidssituasjon ute på de små kontorene, dersom det kunne føre til avlastning og færre oppgaver for bostedskontorene. Mange var av den grunn positivt innstilt til det nye samarbeidsforsøket og håpet at det ville bli løsningen på lengre tids «overbelastning». Som en av saksbehandlerne uttrykte det: «Det vil gi oss en lettere hverdag.» De ansatte ved bostedskontorene håpet derfor at omorganiseringen kunne gi dem mer tid til å konsentrere seg om de gjenværende saksområder, mer tid til samarbeid og oppfølging av etatens nye ansvarsområder.

Samtidig var de fleste i regionen enige om at saksoppgaver som krever tett oppfølging av brukere, ikke bør regionaliseres, men beholdes ved de lokale bostedskontorene. Dette gjelder spesielt oppfølging av brukere som mottar overgangsstønad, sykepenger, rehabilitering og attføring. Oppfølging av sykemeldte innebærer både samarbeid med helsevesen, leger og veiledningssamtaler med den enkelte sykemeldte. Samarbeidet er en utford-

ring for trygdeetaten og skal ifølge intensjonene bidra til å få ned sykefraværet. Ifølge ansatte fungerer legen som «brukernes advokat overfor trygdeetaten»:

Arbeidspress kan føre til at legen lettere sykemelder en person. Samtidig har trygdeetaten påført legene masse papirarbeid/skjemavelde – derfor er det viktig for etaten å påvirke legenes holdninger.

Arbeidet er ifølge ansatte tidkrevende og forutsetter at de lokale bostedskontorene kan beholde tilstrekkelig ressurser til oppfølgingsarbeidet. Intensjonene er at god oppfølging av den sykemeldte i tidlig sykemeldingsfase (å investere tid) vil kunne redusere uføresakene (gi gevinst). Oppfatningen blant ansatte er at det generelt i trygdeetaten settes av for lite tid til den enkelte bruker, og at de ikke har hatt tilstrekkelig muligheter for å prioritere området ved de små kontorene som følge av ressursituasjonen. Slik de ansatte beskriver arbeidssituasjonen ved trygdekontorene har nye resultatkrav og generelt stor arbeidsbyrde fått følger for kvaliteten på oppfølgingsarbeidet. Krav til svar- og vedtaksfrister på flere områder, spesielt 12-ukersvedtaket i sykemeldingssaker, er tidkrevende oppgaver som tar tid fra oppfølging av den enkelte sykemeldte. Det er på denne bakgrunn klare forventninger blant de ansatte ved bostedskontorene om at 1) de skal få beholde tilstrekkelige ressurser til oppfølgingsarbeid, og 2) gis muligheter for å opprettholde og utvikle denne type kompetanse.

Ifølge prosjektplanen skal saksområder som krever nærhet til brukeren fortsatt beholdes i bostedskontorene (servicekontorene). Spørsmålet mange stiller seg ved prosjektstart, er om regionalisering vil frigjøre tilstrekkelig med ressurser til å imøtekomme krav som RTV og fylkestrygdekontorene etter hvert stiller til kvalitet og resultater på disse områdene.

## 4 Organisering og saksoverføring

### 4.1 Bidragsområdet

#### **Endringene som skjedde**

Da de første intervjuene med ansatte ble foretatt i oktober 1999, var overføringen av bidragsområdet allerede delvis gjennomført ved kontorene i regionen. Forventninger og synspunkter på overføringen av saksområdet var av den grunn preget av de erfaringer som allerede var gjort. Ifølge informantene var motstanden mot regionalisering av bidragsområdet størst før prosjektet startet. Mange endret standpunkt underveis som følge av de positive konsekvenser som regionaliseringen ga for egen arbeidssituasjon, både ved bostedskontorene og på regionkontoret. Etter at bidragssakene ble overført regionkontoret (01.02.99) har erfaringene vært overveiende positive. Ved regionkontoret har overføringen av bidrags saker gitt muligheten for en spesialisering av bidragsområdet ved at en liten gruppe saksbehandlere har dette som sitt hovedområde. Saksbehandlingen på området har samlet sett blitt bedre som følge av omorganiseringen. De ansatte gir uttrykk for at regionaliseringen har bidratt til mer lik (ensartet) behandling av bidrags sakene som følge av samordning av rutiner og framgangsmåter, og tilnærmet like skjønnsvurderinger hos saksbehandlerne som følge av samlet kompetanse og internt samarbeid.

#### **Ansattes vurderinger ved prosjektstart 1999**

I intervjuene med de ansatte høsten 1999 går det fram at over halvparten av de ansatte stilte seg positive eller delvis positive til overføringen av bidrags saker. Den overveiende positive holdningen kan forklares med at det på intervju tidspunktet allerede var høstet konkrete erfaringer med overføring av bidrags saker, noe som i praksis innebar avlastning og lettelse i arbeidssituasjonen for flere av de ansatte. Blant trygdesjefene var de fleste positive til overføringen, med unntak av ett av bostedskontorene hvor trygdesjefen selv satt med hovedansvaret for bidragsområdet, og selv representerte en betydelig kompetanse og erfaring på feltet. Dette kan ha påvirket prosjektledelsens beslutning om å vente med full overføring av bidragsområdet til senere i prosjektperioden.

Bare et lite antall, 6 av 21 ansatte, var klart negative til overføringen da de ble intervjuet første gang i 1999. Ansatte som i utgangspunktet var kritiske til overføring av bidragssaker la vekt på følgende argumenter:

- bostedskontoret har fortsatt tilstrekkelig kompetanse
- oppsplitting av saksområdene bidrag og overgangsstønad (for enslige forsørgere) er uheldig og fraviker prinsippet om helhetlig saksbehandling
- hensynet til brukeren og behovet for nærhet til tjenestene

Regionalisering av saksfeltet ble av enkelte oppfattet som unødvendig for de kontorene som ved prosjektstart (1998/99) hadde tilstrekkelige ressurser og trygdefaglig kompetanse til selv å behandle sakene. De som ga uttrykk for skepsis viste til at det var bostedskontor som hadde saksbehandlere med lang erfaring og opparbeidet trening i å håndtere slike saker. Det ble hevdet at det fortsatt var et tilstrekkelig antall saker, og at de fleste bidragssakene var relativt greie å håndtere. Sammenliknet med enkelte andre langtidsytelser var det ifølge ansatte relativt lite skjønnsvurderinger på bidragsområdet. Inntrykket er at saksbehandlere ved enkelte kontorer følte seg delvis presset til å gi fra seg dette saksområdet, mens de som fikk beholde bidragsområdet inntil videre, ga uttrykk for at de prøvde å «holde igjen».

Skepsis til regionalisering av bidragsområdet ble også begrunnet med prinsippet om helhetlig saksbehandling. Den gang bidragssakene ble tillagt Trygdeetaten (1992), var begrunnelsen at enslige forsørgere skulle slippe å forholde seg til flere etater. Både hensynet til brukerne og prinsippet om helhetlig saksbehandling ble den gang framført som argumenter for å samle de to områdene. Av dette følger at bidragssaker hører inn under familieområdet innenfor trygden og derfor skal ses i sammenheng med overgangsstønad til enslige forsørgere. Endringer på bidragsområdet vil ofte kreve endringer i stønadsområdet, og det oppfattes derfor som en tungvint løsning å skille disse områdene fra hverandre. Det anses også som en fordel å samle områdene av edb-tekniske hensyn, pga. arkiv og krav til oppbevaring av saksdokumenter.

Mange mente også at det vil være mest fordelaktig for brukeren at det lokale trygdekontor beholder bidrag og overgangsstønaden samlet. Det ble hevdet at oppsplittingen av «familiesaksområdet» kan få uheldige konsekvenser for bidragsmottakere med overgangsstønad dersom brukerne må forholde seg til flere saksbehandlere/kontorer (service-aspektet). Også hensynet til avstand og reisetid til regionkontoret, ble framhevet som viktig i de

sakene der bidragsmottakerne er enslige forsørgere med barn. Et annet argument for å beholde bidragsområdet var at de lokale kontorene sitter med lokalkunnskap og best kjennskap til enkeltbrukere og deres livssituasjon av betydning for saken. Et slikt argument om nærhet til brukeren er imidlertid tosidig, fordi nærhet også kan oppfattes som kontroll og overvåking sett fra trygdemottakerens ståsted. De fleste saksbehandlere er klar over denne tosidigheten.

Selv om flere hevdet at bidragssaker og overgangsstønad til enslig forsørger ideelt sett burde behandles ved samme kontor, er det samtidig et erkjent problem at de små kontorene i regionen ikke kan klare å håndtere såpass mange saksområder med nåværende stillingsressurser. Samtidig er stønad til enslige forsørgere blant de saker som innebærer mest klientkontakt, etatssamarbeid og utadrettet virksomhet som følge av lovendring og pålegg om oppfølging. Saksbehandlere har derfor relativt mye kontakt med søkerne i disse sakene. De som arbeider innenfor familieområdet er naturlig nok bekymret for at de i neste omgang kan bli «fratatt» saksansvaret for overgangsstønad (pga. det praktiske behovet for samordning med barnebidrag).

Saksområdet *overgangsstønad til enslige forsørgere* er ifølge regionleder et område som på bør regionaliseres fordi oppfølgingsaspektet dreier seg om habilitering og kompetansetilførsel, i likhet med yrkesrettet attføring. Det fremheves at enslige forsørgere ofte er yngre kvinner med lav utdanning som derfor bør kanaliseres gjennom skoleverket. Ifølge regionleder er det en fordel om disse sakene på sikt kan overføres og følges opp ved regionkontoret, fordi kontoret er sentralt plassert med nærhet til utdanningssystemet og A-etat. Et tidligere forsøk på å samle områdene hos regionkontoret (regional løsning) førte imidlertid ikke til forventede resultater, og saksområdet «enslige forsørgere» ble relativt raskt tilbakeført til bostedskontorene pga. datatekniske problemer med systemet Infotrygd. Overføring av vedtaksdelen for enslige forsørgere til regionkontoret ble komplisert pga. restriksjoner og begrensninger ved bruk av Infotrygd og gjeldende autorisasjonsbestemmelser. På bidragsområdet er det imidlertid mulig å benytte et eget datasystem, det såkalte «Boston-systemet», som gir tilgang til data på kommunenivå. En intern evaluering slo fast at løsningen verken ga stor driftsfordeler eller kvalitetsgevinst. Ifølge fylkets statusrapport til RTV (27.10.99) bør overføring av hele området (både enslige forsørgere og bidrag) vurderes på nytt når det etableres nye Infotrygdrutiner.

De som var positive til overføring av bidragssaker la vekt på følgende argumenter for regionalisering av saksområdet:



- bidrag er et komplisert område
- overføring av bidragssaker kan gi samlet kompetanse og bedre oversikt
- for få saker på hvert enkelt bostedskontor til å opprettholde god nok kompetanse
- økende krav til saksbehandlingskvalitet og kortere saksbehandlingstider
- overbelastning og små ressurser ved bostedskontoret

Ansatte som gikk inn for en overføring av bidragssakene la vekt på at området er krevende, både som saksfelt og rent teknisk pga. utilfredsstillende edb-løsninger. Bidragssaker kan være krevende og vanskelige fordi saksbehandleren skal forholde seg til to parter som ikke alltid er enige. Dette er særegent for bidragssaker. Det framheves at bidragsområdet ideelt sett bør ivaretas av saksbehandlere med erfaring og kunnskap. Ifølge saksbehandlere er det viktig at alle parter føler at de får rettfærdig behandling. I denne sammenheng er det viktig med *sosialfaglig kunnskap*. Ifølge de ansatte er det viktig å være flink til å prate med folk, men ikke ta parti for noen av partene. «Som saksbehandler på bidragsområdet er det viktig å inneha menneskekunnskap, i tillegg til å være god saksbehandler.» Det handler både om å takle problemer og sile problemer:

For å kunne sile problemer må en kunne avgrense egen kompetanse til det en som saksbehandler har ansvar for, dvs. ikke prøve å være terapeut eller hobbypsykolog.

Ifølge ansatte vil enkelte søkere gjerne prate og søke råd om problemer, de bør da henvises til familierådgivningskontoret og andre hjelpeinstanser. Bidragsområdet er derfor ansett som et område der saksbehandlerne med fordel bør ha både faglig og sosial kompetanse i møte med klienter eller brukere. Spørsmålet er om det etter hvert vil forutsette spesialistkompetanse og opplæring. Det var imidlertid delte meninger blant ansatte om en slik kompetanse kun skal forbeholdes og bygges opp ved regionkontoret eller knyttes til bostedskontor i regionen som har opparbeidet fagkompetanse.

De som gikk inn for overføring av bidragsområdet, tok utgangspunkt i at deres eget kontor ikke lenger var i stand til å innfri kravene til service og effektivitet, og at regionalisering av den grunn var blitt nødvendig. Ifølge de ansatte har kravene til kvalitet økt, og i mange tilfeller fører det til at saksbehandlingen er blitt mer tidkrevende. Den generelle arbeidsbelastningen er stadig økende, og spørsmålet om overføring av saksområder er ifølge de ansatte etter hvert blitt et spørsmål om tilstrekkelige ressurser. Det stilles større krav til saksbehandlingen både når det gjelder saksbehandlingstider og

tidsfrister, og brukerne er blitt mer bevisste i forhold til kvalitet. Regionalisering framheves som en løsning på dette problemet, og argumentet er at saksbehandlingen vil bli raskere ved at saksområdet spesialiseres og samles på ett større kontor. Fra regionkontorets side ble det lagt vekt på at bostedskontorene har få saker, mens regionaliseringen vil bety flere saker, samlet kompetanse og et bredere erfaringsgrunnlag i å behandle bidragssaker. Flere av de ansatte påpekte faren for feilutbetalinger når saksbehandlingen er spredd på flere små kontor i regionen.

### **Ansattes erfaringer ved prosjektets avslutning 2001**

Etter at bidragssakene ble overført regionkontoret 01.02.99 har erfaringene med organiseringen vært overveiende positive. Etter de flestes oppfatning har saksbehandlingen på området samlet sett blitt bedre som følge av omorganiseringen. Dette forklares med at bidragsområdet er et komplisert område som krever erfaring og kompetanse. Selv om noen av bostedskontorene fortsatt hadde god kompetanse på feltet, var denne kompetansen ulikt fordelt mellom de enkelte trygdekontorene i regionen.

Bidragsområdet beskrives som vanskelig dels på grunn av et komplekst regelverk. Regionale saksbehandlere som jobber på feltet, mener at det derfor vil være vanskelig for ansatte på små trygdekontor å skaffe seg tilstrekkelig oversikt. Ifølge ansatte er bidragsområdet et stort område, dvs. at det er mange regler og retningslinjer og sette seg inn i og vanskelig å holde seg oppdatert og à jour. Ved små kontor med bare 2–3 ansatte er det så få saksbehandlere å dele ansvaret på at det ble vanskelig å ivareta bidragsområdet.

Pga. av færre stillinger og stort saksområde, har vi innsett at vi ikke kan beholde de oppgavene som ble regionalisert. Vi har nok med de saksområdene som er igjen på kontoret.

De fleste bostedskontorene er av den grunn positivt innstilt til overføringen. Inntrykket er at bostedskontorene også er glad for og lettet over at de slipper å ha bidragsområdet. Dette bekreftes i intervjuer med ansatte:

Det var greit at Regionkontoret overtok. Jeg satt aleine med bidragsaker, og synes det må være fordel med en gruppe av saksbehandlere som kan drøfte saker seg imellom.

Bidragsområdet var også spesielt vanskelig å håndtere pga. regnskapsystemet, og ansatte rapporterer at saksområdet av den grunn var tungt å jobbe med: «Vi var stadig i tvil og møtte mye problemer som følge av at dataprogrammet fungerte dårligere den gang». En del forenklinger på data

har etter hvert gjort det enklere, og et nytt system med makromaler (fra 2001) har også gjort saksbehandlingen raskere til fordel for regionkontoret.

I forbindelse med regionaliseringen er bidragsområdet fordelt på tre stillinger innen familiegruppa ved regionkontoret. De tre saksbehandlerne utgjør et eget fagmiljø med muligheter for like prosedyrer og nært samarbeid om sakene. Samtlige ser det som positivt med faglig fellesskap mellom de som behandler samme type saker.

Å diskutere saker internt er enklere når vi har tilholdssted på samme kontor, det blir mer effektivt på den måten. Det er ikke det samme med telefonkontakt med andre kontorer når en har behov for andres råd.

Selv om samarbeid også kan foregå når en sitter fysisk atskilt i hver sin kommune, har de som arbeider med bidragsfeltet gode erfaringer med å være samlet på ett kontor fordi de har en «god kommunikasjon og støtte i hverandre.» De ansatte viser til generelt gode erfaringer ved å samle den faglige kompetanse ved ett kontor, og mener at regionaliseringen har bidratt til mer lik (ensartet) behandling av bidragssakene. Dette har sammenheng med samordning og bedring i rutiner og framgangsmåter og tilnærmet like skjønnsvurderinger hos saksbehandlerne. Enkelte framhever at regionalisering også har gitt bedre kvalitet, fordi de som saksbehandlere har fått et fagmiljø der de diskutere sakene internt når de står fast eller er usikre. Regionalt ansatte med ansvar for bidragssaker gir uttrykk for at løsningen fungerer godt:

Som saksbehandler er jeg blitt positiv til regionaliseringen. Jeg har fått flere bidragssaker som gir større erfaring på feltet, og som har gitt meg større sikkerhet/trygghet som saksbehandler.

En annen sier at hun føler seg tryggere på feltet, selv om hun fra før hadde lang erfaring. Hun ser ingen fordeler ved den gamle ordningen der alle kontorene behandlet egne saker, og mener at antallet saker var for lavt til å gi tilstrekkelig oversikt pr. saksbehandler.

For bostedskontorene har overføringen av bidragsområdet gitt lite ekstraarbeid, til forskjell fra andre saksområder: «Vi gir bare ut søknadsskjemaer og brosjyrer og behøver ikke gi informasjon til folk som henvender seg.» Ifølge ansatte har brukerne etter hvert blitt vant til å oppsøke regionkontoret for å få svar på sine spørsmål, mens kontakten med bostedskontoret er redusert til utlevering av søknadsskjemaer. Samtidig rapporteres det om brukere som synes at informasjonen fra bostedskontoret er for snever, og som ikke synes at de får tilstrekkelig hjelp på det lokale trygdekantoret. Ifølge regionkontoret har overføringen stort sett fungert greit for brukerne, på tross av ulempen med store avstander. De viser til at «for brukerne er det blitt

en vanesak å henvende seg til regionkontoret». Deres erfaringer er at det etterhvert er blitt mer vanlig at brukerne tar i bruk telefon/e-post når de henvender seg til kontoret. En av de ansatte mener at det i en del tilfeller også er lettere for bidragssøker å prate med en utenforstående, dvs. en saksbehandler utenfor egen kommune, enn det lokale bostedskontoret. Ifølge regionkontoret er det sjelden eller aldri at bidragsmottakere klager over den nye ordningen. «Nesten alt kan løses pr. telefon. Geografiske avstander har nesten ingen ting å bety i slike saker.» Det finnes eksempel på at bidragspliktige har reist mange mil bare for å se hvem som behandler deres sak på regionkontoret, men dette er unntaket. Ifølge saksbehandler handler det som oftest om spørsmål som kan oppklares på telefon. I enkelte bidrags saker kan det være relativt hyppig kontakt med partene i selve søknadsbehandlingsfasen, og avstanden til regionkontoret kan i noen tilfeller være en ulempe dersom de har behov for å komme på kontoret for å prate om sin sak.

De ansatte ved regionkontoret opplever at samarbeidet med de andre kontorene fungerer bra på bidragsområdet. Samtidig har organiseringen på bidragsområdet gitt noen uheldige utslag. Ifølge ansatte har regionaliseringen ført til en oppsplitting av saksområdene bidrag og stønad til enslige forsørgere, og svekket muligheten for helhetlig saksbehandling overfor søkere av overgangsstønad. Enkelte mener at en slik oppsplitting har vært uheldig for klientene sin del. Bidragmottakere som mottar overgangsstønad har ifølge gjeldende regelverk ikke rett til å beholde hele bidraget. Vedtak om overgangsstønad og evt. endringer har derved følger for bidragets størrelse. Oppsplittingen av saksområdene fører til at behandling og vedtak om overgangsstønad foretas ved bostedskontoret, mens samordning og trekk knyttet til barnebidraget foretas ved regionkontoret. I og med at barnebidraget får følger for fastsettelse og trekk i overgangsstønaden, er det mange som mener at disse saksområdene bør samordnes og i praksis behandles/ ses i sammenheng. Dette kan skje ved at overgangsstønaden også regionaliseres. En videre samordning av stønader innenfor familieområdet vil imidlertid være avhengig av endringer i datasystemene. Pga. begrensninger ved datasystemet kan områdene fødselspenger, kontantstøtte, barnetrygd og overgangsstønad til enslige forsørgere foreløpig ikke regionaliseres.

## 4.2 Uføresaker

### Endringene som skjedde

Ansvar for sluttbehandling av uføresaker ble overført til regionkontoret tidlig i forsøksperioden (01.02.99). Sluttbehandlingen innebærer vurdering

av 1) uføregrad og virkningstidspunkt og 2) om vilkårene er innfridd før endelig innstilling går videre til FTK.

Selv om det i starten av prosjekt var noe skepsis til overføring av uføreområdet, er hovedinntrykket at de fleste tilpasset seg situasjonen ganske raskt i løpet av det første året av forsøksprosjektet. Selv om enkelte bostedskontor hadde lang erfaring og opparbeidet kompetanse på området, er det etter hvert en bred aksept blant ansatte om at en slik overføring var nødvendig ut fra ressursmessige og faglige hensyn. De fleste saksbehandlerne gir uttrykk for at spesialisering og samlet kompetanse vil sikre mer ensartet og lik behandling, sammenliknet med tidligere organisering der sakene var fordelt på flere kontorer. Inntrykket er at omorganiseringen på dette området har gått greit, og at samarbeidet med saksbehandler på regionkontoret fungerer bra.

### **Ansattes vurderinger ved prosjektstart 1999**

Blant de 21 saksbehandlerne som ble intervjuet høsten 1999, var mange positive til regionalt samarbeid i uføresaker. Vel halvparten ga uttrykk for at saksområdet burde regionaliseres. De som var positivt innstilt til regionalisering la blant annet vekt på at saksbehandlingen i uføresaker var blitt mer krevende som følge av regelverk, innstramninger, kravene til faglig skjønnsutøvelse og kvalitet. Mange oppfattet regionaliseringen som hensiktsmessig pga. ressursituasjonen ute på kontorene, og der hvor det manglet erfarne saksbehandlere på området, ble overføringen sett på som «kjærkommen». De fleste var også innforstått med at ressursituasjonen for de små trygdekontorene i Norddalregionen ville gjøre det vanskelig å holde oversikt og opprettholde kompetanse på uføreområdet med bare 2–3 ansatte. Inntrykket er at gruppen av ansatte etter hvert ble mer positive til regionalisering som følge av prosessen. Trygdesjefen ved et av kontorene sier det slik:

Uføresaker er et tungt felt, men vi har likevel sett det som interessant å jobbe med disse sakene. Vi hadde kompetanse på uføresaker, men da det til slutt ble bestemt, og vi var enige om overføring, var det greit.

Inntrykket er at de faglige argumentene som ble framført på sentralt hold, også ble tillagt stor vekt blant de ansatte i regionen. Betydningen av å ha en viss mengde saker og et faglig miljø for å ivareta kvaliteten går igjen i intervjuene. De minste kontorene i regionen gir uttrykk for at det ikke er faglig forsvarlig å beholde uføresakene fordi kontoret har relativt sett for få saker. De ansatte viser til at den totale saksmengden og ressursituasjonen gjør det «umulig å klare alle type saksområder på et lite kontor». Det er særlig uføresakene som ifølge intervjuene tar tid: «Det kreves mye opplysninger og dokumentasjon» for å vurdere grad av uførhet og diagnose.

Sakene blir karakterisert som vanskelige pga. de faglige skjønnsvurderingene, og særlig gjelder dette søknader fra selvstendige næringsdrivende.

I den sammenheng ble det framhevet som fordel at regionkontoret skulle etablere et eget team for uføresaker. Dette ville gi et faglig miljø med muligheter for saksbehandlerne til å diskutere lovanvendelser, faglige vurderinger og praksis. En av de ansatte ved regionkontoret uttrykker det slik: «Samlet kompetanse vil gi et mer interessant og faglig miljø. Dette vil fremme kvalitet og likebehandling av uføresaker.» Av hensyn til faglige krav og egen arbeidssituasjon var mange derfor innstilt på at sluttbehandlingen og den endelige saksinnstillingen burde overføres til regionkontoret.

Overføring av uføresaker til regionkontoret ble også sett i sammenheng med det såkalte delegeringsprosjektet, som ifølge intensjonene skulle prøves ut i fire fylker. Ordningen vil innebære at klage og anke behandles ved samme kontor; en forsøksordning der helhetlig fagansvar overføres fra FTK til regionkontoret. Forsøksordningen innebærer delegering av avgjørelsesmyndighet og forutsetter at regionkontoret får tilført tilstrekkelig med ressurser og kompetanse. Flere av de ansatte, og spesielt trygdesjefene i regionen, så det derfor som mest hensiktsmessig at uføresaker ble tillagt regionkontoret som behandlerkontor.

Når først regionalt samarbeid skal innføres, er uføresaker et velegnet område for regionalisering pga. det kommende delegeringsprosjektet.

Argumenter om avstand, reisetid og nærhet til brukeren som ulemper for publikum var lite framme i intervjuene ved prosjektstart. Oppfatningen blant ansatte var at sluttbehandling av uføresaker forutsetter svært liten publikumskontakt: «Hvis man først skal regionalisere, er det uføresaker som egner seg best til å behandles sentralt.» De færreste trodde at avstanden til regionkontoret ville bli en ulempe for brukeren, eller at det ville bli særlig behov for kontakt med behandlerkontoret. Andre pekte på at nettopp avstanden til saksbehandler kan være en fordel i uføresaker pga. hensynet til brukerens anonymitet:

Det er problematisk når uførevedtak skal fattes av trygdekontoret i mindre kommuner der det er et lite og gjennomsliktig bygdemiljø. Det viktigste er at regionaliseringen fører til en mer likeartet behandlingspraksis som kan gi søkeren samme vurdering enten han/hun kommer fra Lom eller fra Skjåk.

Noen trodde at omorganiseringen kanskje kunne føre til negative brukerreaksjoner i en overgangsfase, men at publikum ville venne seg til ordningen på sikt.

De som på intervjutidspunktet (høsten 1999) fortsatt uttalte seg kritisk til regionalisering av uføresaker, var opptatt av hvor hensiktsmessig en slik utvikling ville være for regionen på sikt. Kompetanse og erfaring som er opparbeidet på uføreområdet vil ikke kunne flyttes over til regionkontoret, og mange var bekymret for at kunnskapen vil forsvinne når den ikke blir praktisert. Kritikken var også begrunnet i at arbeidsdelingen mellom regionkontoret og bostedskontorene syntes uhensiktsmessig så lenge bostedskontorene fortsatt skulle ivareta en del av arbeidsoppgavene på uføreområdet:

Selv om en uføresak er innvilget, vil det allikevel komme mange henvendelser etterpå, f.eks. spørsmål om hvor mye den enkelte kan tjene i tillegg til pensjonen. Det ville være enklere for brukeren å kontakte hjemmekontoret, spesielt for gruppen jordbrukere og selvstendig næringsdrivende.

### **Ansattes erfaringer ved prosjektets avslutning 2001**

#### *Større grad av likebehandling og kvalitet på saksbehandlingen?*

Et viktig formål med regionaliseringen var å sikre større likebehandling, både mht. praktisering og utøving av skjønn. Intervjuene gir inntrykk av at regional saksbehandling i større grad kan ivareta kravet til likebehandling. Signalene om strengere praktisering og endrete vilkår for innvilgelse av uførepensjon er lettere å følge når saksbehandler har en viss avstand til søkeren. Ifølge informantene er det en fordel at saksbehandleren på regionkontoret «kan se med same augo på alle saker fra forskjellige kommuner». Spesialisering av uføreområdet blir av mange oppfattet som nødvendig nettopp fordi det har spesielt stort innslag av skjønnsvurderinger. Ifølge informantene har praksis og vurderinger i uføresaker variert som følge av at saksbehandlere ved de ulike trygdekantorene har vurdert sakene forskjellig. Eksempelvis har de ansatte praktisert kravene til yrkesrettet attføring noe ulikt, «noen saksbehandlere var strenge og andre var mer lempelige». Uføresaker innebærer stor grad av skjønnsvurdering og kan derfor bli preget av saksbehandlerens egne verdier og holdninger.

Dersom en har sittet nær klienten i lang tid, kan det være andre grunner enn rent faglige grunner (vilkår) som gjør at en saksbehandler anbefaler uførepensjon. Det kan dreie seg om både antipatier og sympatier.

Selv om vurderinger og uttalelser fra rådgivende lege tillegges stor betydning, kan saksbehandler utøve et visst skjønn uavhengig av legeuttalelser når det gjelder hvorvidt graden av psykisk lidelse nedsetter inntektsevnen. En saksbehandler kan legge vekt på at vedkommende søker ikke er «tilstrekkelig sjuk», eller at attføringstiltak ikke er tilstrekkelig utprøvd. Det er ikke bare

sykdom som ligger til grunn for søknad eller anbefaling av uføretrygd. Betydningen av andre mekanismer som fører til utstøtning av arbeidslivet, kan også legges til grunn i en helhetsvurdering av søkerens uføregrad og arbeidsevne. Selv om det er strenge vilkår, er det fortsatt mulig for en «velvillig» saksbehandler å argumentere i forskjellige retninger. Slike erfaringer tilsier at kravet til profesjonell distanse i uføresaker lettere oppnås ved å flytte saksområdet vekk fra småkommunene:

Når saksbehandler bor i samme bygda kan det være en fare for at det skjer en identifisering med brukerens situasjon og behov. Hun/han kan ha behov for å ivareta brukerens rettigheter ut fra personlig kjennskap eller naboskap og nære kjente, og inhabilitet kan bli vanskelig å ivareta.

Ifølge regional saksbehandler er det også en fordel at saksbehandlingen er plassert «nærmere fylkesleddet», som har besluttende myndighet i uføresaker. Nærheten til fylkesleddet kan bidra til større press og ansvar for korrekte vurderinger, og mindre ansvarsfraskrivelse hos saksbehandlerne.

### **Behovet for spesialisering**

Behovet for spesialisering og ekspertise på uføreområdet er kommet som følge av stadig skjerpede krav til bedre kvalitet og likebehandling fra sentralt hold. Det var et erkjent problem at antall uføresaker ved hvert enkelt bostedskontor var for lavt til å oppfylle disse kravene. Ifølge intervjuene er uføresakene svært forskjellige, og den enkelte saksbehandler har ofte hatt for lite rutine og praksis i å vurdere ulike varianter og kategorier av saker. Vurderinger omfatter ulike stønadsgrupper og grader av uførhet hos alt fra vanlige lønsmottakere til jordbrukere og selvstendige næringsdrivende. Ifølge regional saksbehandler er det nødvendig å oppøve kunnskap og erfaring på uførefeltet gjennom å behandle et stort antall saker (kvantitet). Et tilstrekkelig antall saker vil i praksis si fra 100 til 150 saker pr. år. Det virker som om de fleste er innforstått med at kvantitet og variasjon er «nødvendig for å opparbeide tilstrekkelig kunnskap og en forutsetning for å utøve så riktig skjønn som mulig». Når sakene ble samlet fikk saksbehandlerne med uføresaker som spesialfelt anledning til å opparbeide rutiner og spisskompetanse med utgangspunkt i flere type saker. Spesialisten kan raskere vite hva slags dokumenter og tilleggsopplysninger som må innhentes, og ha bedre oversikt over området. Kunnskap og rutiner kan i neste omgang gi større effektivitet og kortere saksbehandlingstid i uføresaker.



## **Regelendringer og komplisert saksbehandling**

Hovedinntrykket er at regionaliseringen av dette saksområdet har vært en *lettelse* for mange små kontorer. Grunnen er at regelendringer, innstramminger og skjerpede vilkår for trygdeytelser over tid har gjort saksbehandlingen i uføresaker mer komplisert. Det betyr i praksis at flere momenter må trekkes inn og vurderes i hver enkelt sak, samtidig som det forutsetter større skjønnsbruk. Saksbehandler på uføreområdet skal vurdere grad av arbeidsuførhet og hvorvidt forsøk på attføring er forsøkt i tilstrekkelig grad. I tillegg skal det tas hensyn til kjønn, alder og situasjonen på arbeidsmarkedet. Regelendringer har eksempelvis ført til at forsørgertillegget er blitt inntektsprøvet, noe som har gjort det vanskeligere å fastsette riktig sats på ektefelle-tillegg og forsørgingstillegg for barn.

Selv om krav til rettssikkerhet, likebehandling og kvalitet ble brukt som argument for regionaliseringen, er det fortsatt delte oppfatninger om hvorvidt overføringen har gitt bedre *kvalitet* i behandlingen av uføresaker. En av trygdesjefene som i utgangspunktet var i mot en slik overføring, mener at spesialiseringen av uføresaker har gitt større effektivitet i saksbehandlingen og bedre kvalitet etter overføring til regionkontoret. Andre stiller spørsmål ved påstander om at omorganiseringen har ført til bedre kvalitet på vedtakene, og mener at kravet til rettssikkerhet var tilstrekkelig ivaretatt gjennom interne rutiner for kontroll og to-trinnsbehandling ved alle kontor.

## **Uhensiktsmessig arbeidsdeling**

Ifølge intervjuene har overføringen av uføresakene ikke gitt den forventede avlastning for bostedskontorene i regionen. Bostedskontorene har fortsatt ansvaret for informasjon, avregning og utbetaling av pensjonen, og mange mener at den nye oppgavefordelingen er skjev og uheldig i forhold til tid og ressursbruk:

Problemet er at det ofte kan gå med flere timer for å gi en klient tilstrekkelig informasjon i slike saker. I tillegg kommer beregning og igangsetting av utbetaling.

Ifølge ansatte har bostedskontorene fortsatt flere henvendelser enn regionkontoret i slike saker:

Vi får stadig henvendelser og spørsmål fra folk om hva de kan tjene i tillegg til pensjonen. Etter at søknaden er oversendt kommer folk ofte i «utrensmål» for å høre hvor saken står.

Flere mener derfor at regionkontoret bør overta ansvaret for samtlige oppgaver som hører med til sluttbehandlingen i uføresaker, inkludert informa-

sjon, oversendelse, avregning og utbetaling. Alternativet er at «bostedskontorene må få flere ressurser til å gjøre restoppgavene». Ansatte ved regionkontoret har også innvendinger mot denne oppgavefordelingen og stiller spørsmålet: «Hvorfor skal det ligge igjen så mye arbeid ute når kompetansen skal ligge her på regionkontoret?» Argumentet er at det er mest naturlig og rasjonelt å samle alle oppgavene på ett sted.

### **Krav til informasjon og dokumentasjon**

For mange brukere vil det å søke uførepensjon være en vanskelig avgjørelse. Derfor er det viktig for søkeren å få informasjon etter behov og en god samtale med trygdekontoret i forkant. Søknaden om uførepensjon går først til bostedskontoret, der søkeren skal få hjelp til å fylle ut skjemaer. Brukerundersøkelsen (Del 2) viser at publikum forventer god førstehåndsinformasjon og service fra det lokale trygdekontoret. Dette er også forventninger som følger av trygdeetatens serviceerklæringer. Så lenge bostedskontorene har ansvaret for informasjonen, blir det forventet at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om regelverk, beregninger og saksbehandling i slike saker. Blant de ansatte er det imidlertid ulike oppfatninger av hva som er et tilstrekkelig kompetansenivå. Noen er bekymret for hvordan kompetansen på uføreområdet på sikt kan opprettholdes, mens andre mener at bostedskontorenes informasjon og kompetanse skal tilsvare brosjyrenivå. Erfaringer så langt tilsier at overføringen av uføresaker får små konsekvenser for brukerne så lenge de kan beholde kontakten med hjemstedskontoret og har kontakt med samme lege. Når saken er kommet så langt som til sluttbehandling, er det sjelden behov for personlig kontakt og samtale på regionkontoret.

Overføring av uføresaker har ført til at regionkontoret har fått en slags kontrollfunksjon overfor bostedskontorene. Regional saksbehandler skal kontrollere eller påse at det foreligger tilstrekkelig med dokumentasjon i følge med søknaden, og foreta nye vurderinger av de tiltak som er utprøvd. For bostedskontorene vil det i noen tilfeller innebære en overprøving av kvalitet og innhold på saksutredningen. Det betyr at regional saksbehandler kan sende saken tilbake til bostedskontoret med beskjed om bedre utredning:

Som følge av innskjerpede regler de siste årene må det i blant tas en ny runde med de aktuelle instansene for å avklare hvorvidt attføring er hensiktsmessig og nødvendig. Særlig gjelder det overfor yngre mennesker.

### **Samlet kompetanse – spesialisering eller faglig samarbeid?**

Overføringen til regionkontoret skulle sikre at saksområdet ble ivaretatt av et større fagmiljø. Uføreområdet er knyttet til helseaksen, og hensikten var å

fordele sakene blant saksbehandlere innenfor regionkontorets helsegruppe. Den opprinnelige forutsetningen var å samle kompetansen i uføresaker hos flere saksbehandlere innad i helsegruppa. Ett av argumentene var at bostedskontorene var for *små og sårbare til å beholde ansvaret for saksområdet*. Regionalisering skulle samle kompetansen og bidra til et større fagmiljø, i betydningen flere saksbehandlere som kunne diskutere og utrede like type saker. Planen og forutsetningen om samlet kompetanse i form av et større fagmiljø ved regionkontoret, ble ikke gjennomført. Dette skyldtes behovet for funksjonelle og praktiske løsninger internt ved regionkontoret. Etter at saksområdet ble overført har regionkontoret fordelt saksområdet på et fåtall personer (1,2 stillinger) som i hovedsak sitter med hovedansvaret for uføresakene. Denne løsningen har møtt reaksjoner fra utekontor og ansatte, og oppfattes som et brudd på forutsetningene:

Det er et paradoks at argumenter om fagmiljø og sårbarhet (ved sykdom) ble brukt i forbindelse med regionalisering av uføresaker når det ikke er oppfylt med dagens ordning. Den gang vi var én saksbehandler på kvart kontor kunne vi ringe til hverandre og var samlet sett flere (saksbehandlere) som behandlet slike saker enn det er i dag.

Selv om samarbeidet og rutinene fungerer bra på dette området, er kompetansen knyttet til et fåtall saksbehandlere ved regionkontoret som gjør at systemet fortsatt blir vurdert som sårbart og personavhengig. De ansatte ved utekontorene mener at

*argumentet for saksoverføring til regionkontor derved er borte*. Når det blir gjort på denne måten, kan saksbehandler med spisskompetanse, eller spesialisten, egentlig sitte hvor som helst i regionen.

Ved regionkontoret blir reaksjonene delvis imøtegått. Regional saksbehandler ser det som en klar fordel at uføresakene er spesialisert og samlet hos et fåtall saksbehandlere, uten ansvar for flere andre saksområder. Fordelen ved dette systemet er at sluttbehandlingen blir løsrevet fra tilgrensede områder innenfor helseaksen for samtlige søknader, også for søkere som har regionkontoret som sitt bostedskontor. Uføresakene blir ifølge regional saksbehandler diskutert i større fagforum om nødvendig. Saksområdet faller inn under helseområdet som er organisert som egen avdeling/gruppe ved regionkontoret. Saksbehandleren er derved tilknyttet et fagmiljø for helsesaker, med tilgang til erfaringsutveksling i et kollegialt miljø. Samtidig er sluttbehandlingen av uføresaker et spesialområde der fagavdelingen ved fylkestyrgdekontoret blir en naturlig samarbeidspartner og rådgiver for regionale saksbehandlere når det oppstår uklarheter. Dette kan for eksempel dreie seg

om inntektsfastsetting av selvstendig næringsdrivende. Saksbehandlingen i uføresaker vil være mindre sårbar for tidspress og frister sammenlignet med korttidsytelser og er ofte en langsiktig prosess som tar tid.

Regionkontoret har ikke endelig avgjørelsesmyndighet i uføresaker. Fortsatt er det en to-trinnsbehandling i uføresaker som innebærer at fylkes-trygdekontoret fatter endelig vedtak på bakgrunn av regionkontorets utredning/sluttinnstilling. Det synes som om denne ordningen er lite rasjonell når det gjelder bruk av tid og ressurser. Spørsmålet er om regional behandling av uføresaker innebærer et unødvendig ledd i og med at FTK foretar en grundig sjekking og etterkontroll av regionkontorets utredning, dokumentasjon og vurderinger. En alternativ modell kan være en ytterligere sentralisering av uføresaker til FTK, eller delegering til regionalt nivå, for å kutte ned på saksbehandlingsledd og forkorte saksbehandlingstiden i uføresaker.

Selv om det regionale samarbeidet fungerer rimelig bra etter overføringen, kan flytting av saksområdet likevel bli oppfattet som en nedvurdering av erfarne medarbeidere som gjennom mange år har opparbeidet spesiell kompetanse og lang erfaring. Påstander om bedret kvalitet som følge av organiseringen kan indirekte oppfattes som kritikk mot de små kontorene og deres håndtering av uføresakene:

Vi har satt vår ære i gjøre det så bra som mulig i slike saker. Jeg tror ikke det var dårligere saksbehandling med den gamle ordningen, men det er selvfølgelig avhengig av at kontoret har en del saker.

Dette kan ha en uheldig virkning for arbeidsmiljøet og det videre samarbeidet i regionen. Når det skjer store endringer i arbeidsområdet, kan det også ha betydning for trivsel og yrkesidentitet. Enkelte uttrykker det slik:

Det er artig å jobbe med saker/oppgaver som en er god på. Det har betydning for selvfølelsen og selvidentitet. Derfor vil det være sårt å miste arbeidsoppgaver der en har god kompetanse.

Intervjuene viser at mange ansatte fortsatt er bekymret for at regionalisering og spesialisering av saksfeltet på sikt kan føre til at bostedskontorene mister den kompetansen som er opparbeidet, og at dette kan være uheldig for regionen som helhet.

### **4.3 Overføring av grunn- og hjelpestønad**

#### **Endringer**

Ifølge intervjuer med ansatte høsten 1999 var det full enighet om overføring av saksområdet til regionkontoret. Søknader om grunn- og hjelpestønad ble

betraktet som «kompliserte saker», noe som dels skyldtes endringer i regelverket og kravene til skjønnsvurderinger. For å sikre lik behandling og korrekte vedtak var det ifølge ansatte en fordel om området ble spesialisert. Av hensyn til likebehandlingsprinsippet var denne type saker bedre egnet for overføring enn mange andre områder. I intervjuer med ansatte 2001 viser bostedskontorene til gode erfaringer med overføringen og lite ekstraarbeid på området. Søknadene registreres og innleveres på bostedskontoret som mottar relativt få spørsmål om regelverket i disse sakene. De ansatte gir uttrykk for at brosjyremateriellet på området er godt nok til å gi brukerne tilstrekkelig informasjon.

### **Grunner til saksoverføring**

Det er en felles oppfatning blant saksbehandlere at dette er kompliserte saker som krever kompetanse og opparbeidet rutine/erfaring dersom kvaliteten skal bli god nok. Ifølge de ansatte har bostedskontorene for få saker til å sikre den nødvendige kompetanse i slike saker: «Det er utilstrekkelig å ha fire hjelpestønadssøknader pr. år, slik tilfellet har vært for de minste kontorene». Mange sier at de av den grunn brukte lang tid på saksbehandlingen. På grunn av endrete regler, krav til skjønnsutøvelse og utilstrekkelig sakstilfang har de ansatte over tid opplevd utilstrekkelighet og manglende kompetanse på feltet. Grunn- og hjelpestønad beskrives som et arbeidskrevende saksområde med stor grad av skjønnsbruk. Hjelpestønad til alvorlig sjuke barn betegnes som særlig vanskelig, fordi saksbehandlingen bygger på skjønnsvurderinger av hjelpe- og tilsynsbehov. Mens det tidligere var slik at satsen ble fastsatt på grunnlag av diagnoser, er stønaden nå knyttet til vurdering av hjelpebehov. Siden 1997 er kriteriene for tildeling av hjelpestønad blitt gradvis strengere, og saksområdet er blitt vanskeligere og håndtere fordi reglene er endret. Ved søknader om *forhøyet hjelpestønad* skal saksbehandler vurdere hvor stort behov et funksjonshemmet barn har for hjelp. Ifølge intervjuene var det vanskelig for saksbehandleren å vurdere og tallfeste hvor stort behov et barn har for tilsyn og pleie. Selv om behovet var likt, kunne saksutfallet likevel bli forskjellig.

Noen karakteriserer sakene som «håpløse» pga. stadig strengere krav til saksbehandlingen, bruken av skjønn og uklare regler og kriterier for tildeling. Enkelte mener at regelendringene har påført trygdekantorene og etaten unødvendig ekstraarbeid fordi pleie og tilsynsbehov må vurderes i forhold til ulike satser, og fordi det er vanskelig å vurdere hvor grensene mellom disse går. I forbindelse med grunnstønad til transport skal saksbehandler vurdere søkerens behov, om utgiftene er rimelige osv. Ifølge

intervjuene blir kravet til dokumentasjon ulikt praktisert, og forskjeller i praksis kan få konsekvenser for variasjoner i trygdeforbruk i ulike fylker. Dette er ifølge saksbehandlerne viktige grunner til ulik behandling. Tilsyns- og omsorgsbehov kan også vurderes forskjellig fra sak til sak som følge av at saksbehandlere vektlegger foreldrenes uttalelser noe forskjellig.

Ifølge de ansatte kan søknaden påvirkes av foreldrenes evne til å framlegge saken og framstille hjelpesituasjonen for sitt barn. Flere pekte på faren for at saksbehandlers holdninger kunne bli avgjørende for utfallet og resultere i forskjellsbehandling av saker. De ansatte mener å registrere en holdningsendring blant denne kategorien søkere, som etter hvert stiller større krav til hjelpeapparatet.

Før kunne saksbehandler gjøre vedtak uten å forvente særlige spørsmål eller reaksjoner. Nå står vi overfor ressurssterke brukergrupper som ofte er svært bevisste på krav og rettigheter og observante i forhold til evt. forskjellsbehandling.

Dette forklares med at foreldrenes behov for hjelp/tilsyn har økt som følge av begges yrkesdeltakelse, «det er ikke lenger slik at mor er hjemme med barna selv om de har et funksjonshemmet barn. Av den grunn stiller de større krav».

Behovet for spesialisert saksbehandling på området har kommet som følge av strengere vilkår og krav til skjønnsvurdering. I tillegg har interne statistikker og undersøkelser vist at saksområdet var preget av forskjellsbehandling. Løsningen ble en foreløpig overføring av saksområdet til regionkontoret, noe som ga muligheten for spesialisering og samlet kompetanse. Mange mener at utviklingen går i retning av sentralisering på området som innebærer at samtlige søknader fra hele fylket behandles ved et eget behandlerkontor. Kravet til faglige vurderinger og kompetanse på feltet gjør det også relevant å etterspørre spesialistkompetanse i form av kunnskap/utdanning innenfor pleie- og omsorgsområdet. Behovet for spesialisering er ikke bare et spørsmål om organisering og sentralisering, men kan knyttes til behovet for profesjons- eller fagkunnskap på saksområdet.

## **4.4 Feilutbetalinger og tilbakekrevingsaker**

### **Endringer**

Blant de ansatte er det stor enighet om at tilbakekrevings- og feilutbetalingsaker er et arbeidsområde som med fordel kan spesialiseres for å øke kompetansen og oppnå bedre kvalitet på saksbehandlingen. Bostedskontorene enkeltvis har relativt få saker, og det var enighet om at sakene ble samlet ved

ett kontor for å sikre mer effektiv saksbehandling. Det er imidlertid uenighet om valg av behandlerkontor i denne type saker, så lenge det finnes spesialkompetanse ute blant saksbehandlere og ved de mindre kontorene som tilsier at andre kontor like gjerne kunne vært valgt.

### **Grunner til spesialisering og saksoverføring**

Tilbakekreving- eller feilutbetalingssaker er ifølge de ansatte vanskelige og kompliserte saker som innebærer skjønnsvurderinger i forbindelse med tilbakekreving av inntektsavhengige trygdeytelser. Feilutbetaling kan forekomme innenfor alle type stønadskategorier, og beregningen er komplisert avhengig av sakstype. Feilutbetalingssakene blir av ansatte betegnet som «noen av de vanskeligste sakene vi har», og flere peker på behov for forenklinger i regelverket. Bostedskontoret har ansvaret for å oppdage feilutbetalingen og beregne hva som er feil. Dette kan være tidkrevende saksarbeid når saken ligger langt tilbake i tid, og det forutsetter også at saksbehandleren må kunne beregningsreglene i alle type saker. Sakene vurderes som vanskelige fordi saksbehandler skal ta stilling til hvorvidt trygdemottakeren har vært i god tro.

Kravet til spesialiseringen blir begrunnet med kravet til kvalitet og lik behandlingspraksis. Fordi det dreier seg om tilbakekreving av penger er det ifølge ansatte spesielt viktig å sikre korrekte vedtak. Fra lederhold blir det også framhevet at saksbehandlingen krever juridisk kompetanse. Feilutbetaling dreier seg om et lite antall saker, og prinsippet om nærhet til brukeren/trygdemottakeren har liten betydning for behandlingen. Fra lederhold blir det knyttet forventninger til at en slik spesialisering også vil føre til raskere saksbehandling. Sakene blir betegnet som tidkrevende, og regionalisering blir derfor framhevet som en fordel for de små kontorene pga. ressurs-situasjonen. Selv om enkelte bostedskontorer hadde nødvendig kompetanse på området, er det hensynet til «en belastende arbeidssituasjon» som ble framhevet i intervjuene: «Det har vært en diskusjon om dette er arbeidsoppgaver vi kunne beholde, men vi har mer enn nok å gjøre». Her ligger det samtidig en klar forventning om at overføringen av saksområder på sikt vil bidra til en bedre arbeidssituasjon for bostedskontoret.

Intervjuer med de ansatte ved bostedskontorene bekrefter inntrykket av at de helst vil slippe å fatte vedtak i denne type saker. De gir uttrykk for at dette var arbeidskrevende saker som de «grudde» seg til. Flere ansatte sier at «det er bra at vi slipper å gjøre selve vedtaket, selv om vi må regne ut beløpet. Vi kjenner folk for godt». I et lite samfunn der alle kjenner alle kan slike saker være ubehagelige for begge parter. Bostedskontorenes oppgave er å innkalle trygdemottakeren og forberede vedkommende på tilbakekreving

før saken oversendes regionkontoret for endelig vedtak. Ansatte betegner også slike saker som «konfliktfylte» i tilfeller der det oppstår uenighet og diskusjoner med den aktuelle bruker/trygdemottaker. Ansatte ved regionkontoret har inntrykk av at bostedskontorene ønsker å få disse sakene raskt overført, og at de ofte tar kontakt for å få vite hvordan de skal forholde seg. Selv om det er etablert rutiner for overføring, har feilutbetalingssakene ført til en del merarbeid for bostedskontorene (som ifølge ansatte skyldes at rutinene ikke alltid blir fulgt).

## 4.5 Klage og ankesaker

Beslutningen om overføring av klage- og ankesaker til regionkontoret har fra starten av hatt full støtte blant de ansatte i regionen. Det vurderes som både viktig og riktig at klager behandles av en overordnet instans i etaten, og ikke ved det enkelte trygdekontor. Prinsipielt bør saksframstillingen i klagesaker avgjøres av andre saksbehandlere enn de som i første omgang ga avslaget, av hensyn til rettssikkerheten. (I ankesaker kan anken gå videre til Trygderetten, som endelig instans.) De ansatte har lenge sett det som utilfredsstillende at klager kun ble behandlet internt av en annen saksbehandler ved samme kontor. På grunn av det nære kjennskapet en har til hverandres saker ved mindre kontor, ble kravene til inhabilitet og rettssikkerhet ikke godt nok ivarettatt. Hvis klagen skal behandles ved brukerens hjemstedskontor, vil det på grunn av gjennomsiktige nettverk i små bygdesamfunn kunne oppstå problemer. Selv om det er bred støtte for overføringen, er det også på dette området rettet innvendinger mot den interne organiseringen ved regionkontoret der sakene er plassert hos én saksbehandler/spesialist.

## 4.6 Informasjon i bilsaker

### Endringer

Informasjon og rådgivning i forbindelse med bilsaker ble regionalisert i januar 2001. De ansatte ved trygdekontorene har vært positivt innstilt til overføringen av disse oppgavene fra starten av. Informasjon og hjelp til å sette fram krav ble tidligere gitt av de lokale trygdekontorene, men ordningen var «sårbar» mht. vakanser og fravær, fordi såpass få ansatte i regionen hadde kompetanse. Ifølge de ansatte er dette også en svakhet som følger med den nåværende ordningen, ettersom det bare er én regional saksbehandler med ansvar for informasjonsoppgavene. Inntrykket er at ordningen og arbeidsdelingen i bilsaker har gitt uheldige utslag/konsekvenser fordi den fører til oppsplitting av ansvar og arbeidsoppgaver på ulike nivåer. Selv om



informasjonsbiten er overført til regionkontoret, er beslutningsmyndigheten sentralisert og tillagt et eget bilkontor (behandlerkontor) i fylket. Regionkontoret blir derved et slags mellomledd i saksgangen. For brukerne vil ordningen være uhensiktsmessig fordi de i praksis forholder seg til tre forskjellige kontorer.

### **Sentralisert avgjørelsesmyndighet og regionaliserte oppgaver**

Søknad om stønad til bil fra folketrygden gjelder funksjonshemmede og bevegelseshemmede bilførere. Før regionaliseringen ble slike saker ble sendt direkte fra bostedskontorene til bilenheten, som er behandlerkontoret i slike saker. Den nye oppgavefordelingen består i at bostedskontoret tar i mot henvendelser og etter forespørsel oversender aktuelle saksdokumenter som foreligger (f.eks. innvilget grunnstønad til transport). Regionkontoret har ansvaret for informasjonen og kan gi denne skriftlig eller muntlig. Ifølge regional saksbehandler vil brukeren ofte ha behov for hjelp til å fylle ut søknadsskjemaet, og bør motta den nødvendig informasjonen samtidig med dette. Skjemaet skal gjennomgås punktvis med hensyn til ansvarsforhold, rettigheter og plikter, beregning av lån og informasjon om saksgang. Ifølge de ansatte er informasjon i bilsaker et komplisert saksområde, og inntrykket er at mange saksbehandlere er glade for å slippe ansvaret. Det er ifølge ansatte vanskelig å imøtekomme brukernes informasjonsbehov på dette området: «En må nesten kunne hele regelverket for å gi god informasjon.» De lokale trygdekontorene har svært få nye søknader pr. år, og i enkelte kommuner kan det dreie seg om 10–12 personer som samlet sett har krav på bilstønad. Det betyr at det er for få saker til at den lokale saksbehandleren vil klare å holde seg oppdatert på saksområdet. Ifølge opplysninger vil det være for ressurskrevende for RTV å drive opplæring av saksbehandlere ved hvert enkelt trygdekontor.

Bakgrunnen for å samle/konsentrere informasjonsbiten til ett kontor (regionkontor) var behovet for bedre, mer korrekt og lik informasjon til alle søkerne. Den registrerte avslagsprosenten i bilsaker var ifølge regionkontoret høy, og lå på hele 60 prosent. Dette ble oppfattet som et problem. Hensikten med å samle alle henvendelsene var derfor å sile ut og forhindre unødige og opplagte avslagssaker gjennom å gi bedre informasjon. I praksis har det vist seg at søkerne ofte følger legenes råd om å søke, uansett hva trygdekontoret råder folk til å gjøre. Ifølge regional saksbehandler virker det som om «legens ord er vanskelig å få snudd på». Dette kan være en av grunnene til at regionaliseringen foreløpig ikke har gitt de ønskete resultater mht. siling og begrensning av søknadsmengden.

Det er foreløpig ikke utarbeidet skriftlige rutiner for regionalt samarbeid på dette saksområdet, og flere ansatte opplever at arbeidsdelingen er noe uavklart. Selv om det er enighet om at informasjonsoppgavene skal ligge hos regionkontoret, er det tydeligvis vanskelig for bostedskontorene å henvise søkeren videre når publikum henvender seg på hjemstedet og forventer informasjon. Opplysninger tyder på at enkelte bostedskontor fortsatt lager timeavtaler med brukere som trenger hjelp til å fylle ut søknad, og bruker derved egne ressurser på dette. En av de ansatte sier det slik:

Det var nødvendig å sentralisere slike saker, men inntrykket er at det ikke har fungert så bra. Folk kommer hit og vil ha informasjon. Vi kan ikke bare avvise dem heller.

Erfaringer fra tilsvarende sentralisering på saksområdet «søknad om medisin» tilsier at brukerne uansett organisering henvender seg til bostedskontoret for å undersøke mulighetene. Etterpå tar de så kontakt for å oppklare uklarheter i forbindelse med det vedtaket de mottar.

Selv om det er få personer som blir berørt av ordningen, er inntrykket at (funksjonshemmete) søkere opplever saksgangen som tungvint. Informasjonen skal gis i forbindelse med at regionkontoret mottar og gir hjelp til å fylle ut skjema, selv om dette betyr at mange brukere får lengre reisevei til trygdekontoret. Enkelte søkere må reise seks mil til regionkontoret på Otta dersom de ønsker førstegangsinformasjon i bilsaker. For regionale saksbehandlere blir ordningen uhensiktsmessig fordi vedtaket sendes direkte til bostedskontoret fra bilkontoret (behandlerkontor), slik at regionkontoret ikke får saksopplysninger i eget arkiv. Det blir av den grunn vanskelig for regional saksbehandler å diskutere vedtak eller svare på spørsmål når brukeren henvender seg til regionkontoret. En løsning ville være at de administrative rutinene på området blir endret for å unngå oppsplitting og sikre bedre informasjonsflyt i systemet. Et annet alternativ er at servicefunksjoner inntil et visst nivå skal ligge hos de lokale trygdekontorene, slik at ansvaret for førstegangsinformasjon i bilsaker fortsatt beholdes ved bostedskontoret. Dette kan bli aktuelt ved oppretting av servicekontorer i kommunene.

## 4.7 Hjelpemidler i arbeidslivet

### Endringer

Hjelpemidler i arbeidslivet ble regionalisert og overført til regionkontoret f.o.m. januar 2001. Det er delte meninger om hvorvidt overføring til regionkontoret har vært den beste løsningen. Enkelte gir uttrykk for at regionalisering av området har fungert bra, mens andre mener at disse sakene heller

burde sentraliseres. Grunnen til at saksområdet oppfattes som vanskelig, er den økende mengden av søknader om landbrukshjelpemidler som omfattes av et komplisert regelverk og uklare tildelingskriterier. Det er enighet om at området forutsetter høy grad av spesialisering og faglige vurdering for å sikre mest mulig ensartet behandling. Regionalisering av saksområdet er av den grunn ikke gjennomført for hele regionen, av hensyn til den særlige fagkompetansen som over tid er opparbeidet ved ett av bostedskontorene.

### **Ansattes vurderinger og behovet for spesialisering**

Søknadene betegnes som kompliserte og ressurskrevende, med krav om kyndig saksbehandling. Saksbehandlingen innebærer vurderinger av hvilke hjelpemidler som er «nødvendig» i tilfelle sykdom, og hvilke hjelpemidler som er å betrakte som normale oppjusteringer innenfor virksomheten, særlig innenfor landbruket. Det kan følgelig være vanskelig å avgjøre hvilke tekniske hjelpemidler som faller inn under folketrygden, sett i forhold til det almene moderniseringsbehovet i jordbruket. Dette gjelder spesielt hjelpemidler rettet mot belastningsskader og ryggglidelser. Trygdekontoret kommer ofte inn i sykepengefasen, og skjønnsutøvelsen går ut på å vurdere/se sammenhengen mellom diagnose og arbeidsbelastning. Saken kan ikke avgjøres av trygdekontorene dersom samlede kostnader det søkes om overstiger 1g (folketrygdens grunnbeløp). De fleste sakene omhandler ganske store beløp, og behandlerkontoret må i slike tilfeller lage en egen saksframstilling med innstilling som oversendes til FTK for endelig vedtak. Det er i disse sakene nødvendig med grundig dokumentasjon fra flere instanser som fysioterapeut, ergoterapeut og landbrukskontor, i tillegg til legeerklæring.

Søknader om hjelpemidler i arbeidslivet er et voksende saksområde innenfor etaten, og enkelte kontor opplever pågang av søknader og flere henvendelser fra jordbrukere spesielt. Inntrykket er at søknadsmengden har økt fordi folk er mer opplyste og bevisste på sine rettigheter. Den registrerte økningen de siste par årene kan også skyldes bedret informasjon og større opplysningsvirksomhet fra landbrukets organisasjoner. I tillegg har firmaer som selger landbruksutstyr et eget informasjonsopplegg om trygdeordninger. Antall søknader varierer imidlertid fra kommune til kommune, og sakene er skjevt fordelt mellom kontorene i regionen. Det rapporteres om underforbruk i enkelte kommuner som følge av ulikt informasjons- og kunnskapsnivå hos brukerne. Løsningen på problemet kan være å samle og samordne alle søknadene ved ett behandlerkontor, slik regionkontoret har fått ansvar for.

De fleste bostedskontorene synes saksoverføringen av området er nødvendig på bakgrunn av manglende kompetanse og ressursituasjonen ved

eget kontor: «Vi ville brukt altfor mye tid på slike saker så lenge vi har så få av dem.» Stønadsordningene er omfattende og er av den grunn vanskelig å informere om. Sakene er av en slik karakter at det trengs kontinuitet i saksbehandlingen for å opprettholde kunnskapen på området. Bostedskontor som har gitt fra seg saksområdet, gir i praksis ikke ut informasjon til brukerne fordi regionkontoret ønsker å styre informasjonen og ta hånd om hele saksprosessen. Søkerne må i disse tilfellene bestille timeavtale ved regionkontoret og reise dit for å få nødvendig informasjon.

Et av kontorene (Dovre/Lesja) har foreløpig valgt å beholde saksområdet fordi de har et tilstrekkelig saksgrunnlag, opparbeidet kompetanse og en egen saksbehandler som etter hvert fungerer som «spesialist» på området. Kontoret ønsker å beholde saksområdet og er ikke enig i at «hjelpemidler i arbeidslivet» skal regionaliseres. De viser til at fylkestrygdekontoret har gitt signaler om at regionen bør bygge på eksisterende kompetanse og opprettholde denne. Lederen for kontoret gir samtidig uttrykk for at de på sikt ikke ser noen annen mulighet enn å la regionkontoret overta hjelpemiddelsakene hvis ikke bostedskontoret får flere stillingsressurser tilført:

Spørsmålet er om vi skal gi avkall på saksområder og oppgaver der vi faktisk har god kompetanse ved vårt eget kontor. Det er sårt å ha så lite ressurser på kontoret at vi må gi fra oss et område der vi har best kompetanse i hele regionen. Men når det ikke følger med ressurser, så blir vi tvunget til å gi fra oss saksområdet allikevel.

Selv om de ønsker å prioritere saksområdet, vil disse sakene «bli liggende att», fordi straksoppgaver og saker med korte frister går foran i en presset samarbeidssituasjon. Slike straksområder er sykepenge, barnetrygd, kontantstøtte og attføringssaker. «De normerte fristene gjør at vi får strammere frister og blir fastlåst til denne type arbeidsoppgaver.» Dette er det samme dilemmaet som de ansatte opplevde før samlokaliseringen, da de to kontorene satt med for begrensede ressurser til å håndtere annet enn straksoppgavene.

Regionalisering av dette saksområdet reiser spørsmålet om hvilket kontor som best kan ivareta spesialistfunksjoner innenfor en region. Enkelte tar til orde for løsninger som kan sikre og ta vare på eksisterende kompetanse ved det aktuelle bostedskontoret. Dette forutsetter imidlertid at kontoret får tilført stillingsressurser slik at det kan fungere som behandlerkontor på hjelpemiddelområdet. Ifølge kontorets leder er de fra sentralt hold møtt med argumentet om at de er for små og sårbare til å fungere som behandlerkontor på ett slikt spesialfelt, og at de ansatte i regionen allerede har valgt en regionaliseringsmodell.



# 5 Planlagte endringer og utilsiktede virkninger

## 5.1 Teoretiske perspektiver

Innenfor organisasjonslitteraturen blir reformer og reorganisering framstilt som rasjonelle og strategiske verktøy for politisk, administrativ ledelse, for løsning av spesifikke oppgaver og bedre måloppnåelse (Brunsson og Olsen 1993). Dette er et instrumentelt organisasjonsperspektiv som vektlegger aktørene og organisasjonens evne til å handle rasjonelt for å oppnå endring og maksimere egen nytte (Scott 1987, Christensen 1994). Planlagte endringer i organisasjonsstruktur og ansvarsområder vil ut fra denne tankegangen virke inn på organisasjonsatferd, løsning av problemer og tjenestenes utforming og kvalitet (Egeberg 1984, 1989). For at en planlagt endring skal ha funnet sted, må det være samsvar mellom de intensjoner aktørene hadde og det faktiske resultat man oppnår gjennom endringen (Jacobsen 1998). Ofte vil det faktiske resultatet av endringsprosessen bli forskjellig fra de opprinnelige intensjonene (Brunsson og Olsen 1993). I litteraturen blir vellykket iverksetting definert som graden av realisering av sentralt definert mål, det såkalte top-down-perspektivet (Offerdal 1992). En viktig forutsetning for å lykkes med organisasjonsendringer vil være at ledelsen har kunnskap om og kontroll over hvordan målet skal nås. Det betinger at ledelsen har *mandat* til å fatte vedtak og gjennomføre organiseringen og tilstrekkelig makt/autoritet til å overvinne motstand fra andre grupper i organisasjonen (Fimreite, 2000). Iverksettingsproblemer tilskrives uklare mål, manglende kompetanse, eller motstand og sabotering hos aktører på lavere iverksettingsnivå der målene skal realiseres. Endringene kan også fortolkes i et bottom-up-perspektiv (Ham & Hill 1984). Det vil si at prosessen i praksis vil påvirkes av de ulike aktørene, og endringene som oppnås (resultatet) kan fortolkes som tilpassninger til lokale forhold gjennom forhandlinger og kompromissløsninger. Hvordan reformen iverksettes og målene tilpasses det lokale nivået vil være avhengig av samhandling mellom ulike aktører på ulike nivåer og de arbeidsbetingelser og ressurser som står til rådighet for lokale aktører og tjenestemenn (Sabatier 1983, Hatleskog 1987). Dette er også faktorer og forutsetninger som på ulike områder gjør seg gjeldende i gjennomføringen av dette prosjektet.

## 5.2 Uklarhet om informasjonsansvar og kompetansenivå

Rutinene for regionalt samarbeid beskriver hvilke oppgaver de lokale kontorene skal ha innenfor de regionaliserte områdene. Ifølge retningslinjene skal bostedskontorene ta imot søknad/krav, informere om regelverket og foreta utregninger (serviceberegning).

Når det gjelder informasjonsoppgavene, er dette et område som virker uavklart, der de ansatte har ulike oppfatninger. Det virker som om det er vanskelig å avgjøre eller definere hva som skal eller bør være tilstrekkelig informasjon, både i forhold til brukernes forventninger og kontorets ansvarsområde. Etter at saksområdene ble overført skal informasjon og fagkunnskap ved bostedskontorene begrenses til *brosjyrenivå*. Kravet til de ansatte er at de fortsatt kan gi informasjon og veiledning om ordninger og om folketrygden generelt. Holdningen er at saksbehandlerne skal opprettholde breddekompetanse. De bør kunne litt om alt og veilede publikum gjennom skjemaer, samt opplyse om saksbehandlingstider og prosedyrer.

Mange mener at informasjon på brosjyrenivå ikke er tilstrekkelig, og at det lokale trygdekontoret også bør ha god kunnskap om lovverket fordi «det er mange spørsmål som brosjyrene ikke gir svar på». Bostedskontorene skal gi veiledning og informasjon, men det er uklart hva som er minstekravet i forhold til brukernes behov. Fortsatt informasjonsansvar forutsetter at trygdefunksjonæren opprettholder/har generell innsikt og minimumskunnskap på de regionaliserte områdene, Dersom kunnskap på brosjyrenivå er minimumsstandard, blir det ifølge ansatte problematisk ved regelendringer. Kunnskapsnivået forutsetter at brosjyremateriellet oppdateres/holdes á jour. Informasjon på uføreområdet forutsetter blant annet oppdatert kunnskap om de vilkårene som til enhver tid gjelder for uførepensjon. Det er særlig ved store endringer i lover og regelverk at det ifølge ansatte kan oppstå problemer med å holde seg á jour. Det er ifølge intervjuene en tendens til at beskjed/orientering om endringer i regelverk kommer sent ut fra RTV til trygdekontorene, og at saksbehandlerne i førstelinjen ikke alltid har tilgjengelig og oppdatert kunnskap på områder som brukerne etterspør. Et eksempel som nevnes er endringer i Grunnbeløpet. Dette kan skape informasjonsproblemer når publikum henvender seg for å vite hvor mye de vil få utbetalt i alders- eller uførepensjon som følge av endringer.

Det å gi informasjon på brosjyrenivå kan oppleves vanskelig for saksbehandlerne, fordi søkere, særlig i uføresaker, ofte forventer mye og detaljert informasjon. Ifølge de ansatte kan informasjonen også bli utilstrekkelig fordi

brosjyremateriellet i flere tilfeller er for generelt. Dette gjelder blant annet for uføresaker som kan være svært forskjellige, og der kontorene ofte mottar henvendelser om kombinasjonen arbeid og trygd, blant annet spørsmål fra deltidsarbeidende husmødre og jordbrukere som vil vite hvor mye de kan tjene i tillegg til trygden.

Vi velger å informere etter lovverket, og kan ikke bare henvende folk videre til regionkontoret for informasjon første gangen de er her. Det er ikke god service. Folk har krav på god førsteinformasjon.

Dette kan også oppleves som «utilfredsstillende og frustrerende» for saksbehandlere som har lang erfaring på saksområdet, og som etter regionaliseringen fortsatt opplever å bruke tid på informasjon som egentlig ikke lenger er deres ansvar. Holdningen er at søkere bør få god informasjon i forbindelse med at de leverer sin søknad, og ikke i etterkant av søknaden.

De ansatte er opptatt av at mangelfull informasjon ikke må bli en følge av regionaliseringen og en svakhet ved bostedskontorenes service og informasjonsoppgaver overfor publikum.

Informasjon er en form for service som publikum forventer når de oppsøker sitt lokale trygdekontor. Brukeren forventer og vil ha forklaringer. De bør kunne henvende seg direkte til oss. Ikke alle brukere er like ressurssterke, det er ofte én saksbehandler de er fortrolige med.

Dersom de mindre kontorene ikke lenger føler seg kompetente til å svare på spørsmål fra brukerne, kan det i neste omgang føre til en ansvarsfraskrivelse, slik noen vil hevde er tilfellet i bilsaker. Ifølge ansatte er informasjonssvikt foreløpig ikke noe stort problem så lenge det fortsatt er mange erfarne medarbeidere ute på de små kontorene. Det finnes fortsatt kompetanse innenfor uføreområdet ved flere av bostedskontorene fordi de inntil nylig har behandlet uføresaker. Informasjonskrav og oppgaver knyttet til de regionaliserte områdene kan derimot bli vanskeligere å håndtere for nye og mer uerfarne saksbehandlere.

Enkelte mener at bostedskontorene vil få problemer med å gi tilstrekkelig informasjon på regionaliserte områder, dersom de ikke får mulighet til å vedlikeholde sin saksbehandlingskompetanse. Erfaring tilsier at innsyn, kunnskap og forståelse for regelverket er avhengig av at regelverket praktiseres. Det vil i praksis si at det er vanskelig å holde seg informert når en ikke lenger skal jobbe med saksområdet. Av den grunn er det viktig at de ansatte gjennom opplæring får holde seg oppdatert på de ulike områdene. Det kan løses ved at saksbehandlere ved bostedskontorene får være med på kurs og fagmøter, erfaringsutveksling og temadager. Dette vil også være en utford-



ring for det enkelte bostedskontor. Andre hevder at det ikke er mulig for bostedskontorene å opprettholde fullgod kompetanse på disse områdene. Ifølge regionleder er det illusorisk å tro at det er mulig å opprettholde en type spisskompetanse og fagkompetanse som omfatter kunnskap om alle kapitler i folketrygdloven: Dersom alle ansatte fortsatt skal holde seg oppdatert vil det innebære en «kvalitetsrisiko og en tidssløsing». Han får støtte av flere ansatte som mener det ikke er noe mening i å opprettholde slik kompetanse på sikt. Et kunnskapsnivå som minst tilsvarer brosjyrenivå innebærer at ansatte har den nødvendige kompetansen for å kunne informere og ta imot krav. Forutsetningen er felles forståelse og felles rutiner mellom hjemmekontor og regionkontor. Ved bostedskontorene er en opptatt av at regionkontoret må ha ansvar for å følge opp de lokale kontorene:

Hvis det kommer spesielle endringer som har vesentlig betydning ved kravframsetting så skal/må regionkontoret varsle oss.

Samtidig må saksbehandlerne undersøke og søke samarbeid med regionkontoret når de er usikre.

Det framgår av intervjuene at kompetansen i bostedskontorene etter hvert antas å bli mindre på de regionaliserte saksområdene. Enkelte mener at dette er uheldig for etaten og for brukeren, mens andre ser det som en naturlig og akseptabel følge av organiseringen på sikt. Diskusjonen handler om hvilket *kompetansenivå* som er nødvendig og tilstrekkelig hos saksbehandlere for å imøtekomme brukernes behov for førstegangsinformasjon. Intervjuene tyder på at dette fortsatt er et dilemma og et uavklart spørsmål i regionen.

### 5.3 Oppsplitting av oppgaver og dobbeltarbeid

Intervjuene gir inntrykk av at det er en del misnøye med arbeidsdelingen mellom regionkontoret og bostedskontorene på de regionaliserte saksområdene. Selv om saksområder som bidrag, uførepensjon, grunn- og hjelpestønad er regionalisert i løpet av prosjektperioden, så har bostedskontorene allikevel ansvaret for en del forberedende og avsluttende arbeidsoppgaver knyttet til disse sakene. Ifølge ansatte fører det til en oppsplitting av saksoppgaver, noe som i en del tilfeller fører til uklare grenseoppganger i oppgavefordelingen mellom behandlerkontor og bostedskontor. Erfaringene hittil er at rutinen ikke har fungert bra nok på alle saksområder. Spesielt gjelder dette rutinen for grunn- og hjelpestønad og feilutbetaling/ tilbakekrevingsaker. Dette har ifølge intervjuer ført til merarbeid for bosteds-

kontorene, og i tilfeller der rutiner ikke blir fulgt, har det tydeligvis skapt en del irritasjon blant saksbehandlerne.

Ifølge de ansatte har regionaliseringen ikke gitt tilstrekkelig avlastningseffekt for bostedskontorene, fordi det er satt av for knappe ressurser til for- og etterarbeid på de regionaliserte saksområdene. En del oppgaver som er knyttet til registrering av krav, iverksetting og utbetaling ligger fortsatt hos bostedskontorene og omtales som «rest-oppgaver». I tillegg til informasjon og registrering i forkant av søknadene skal bostedskontorene også ordne med registrering, beregninger og utbetalinger når saken er ferdigbehandlet ved regionkontoret. Eksempelvis skal feilutbetalinger beregnes av saksbehandlere ved bostedskontoret før sakene oversendes regionkontoret for endelig avgjørelse om tilbakebetaling/innkreving. Disse arbeidsoppgavene tar ifølge ansatte mye tid og oppleves som merarbeid. De ansatte ved utekontorene mener at restoppgavene som ligger igjen lokalt er større enn det ressursene tilsier:

Oppgavene vi sitter igjen med overstiger ressursene som vi får beholde. Restoppgavene er beregnet til 10 prosent av de samlede oppgavene, og kompenserer ikke for de ressursene som vi mister som følge av saks-overføringen.

Inntrykket er at bostedskontorene oppfatter det som unødvendig og «meningsløst» at de sitter igjen med slike deloppgaver når regionkontoret er tillagt den øvrige saksbehandlingen. Holdningen er at når en først har vedtatt å regionalisere, bør mest mulig av arbeidsoppgavene som er knyttet til saksområdet, også legges til regionkontoret.

Restoppgavene gjør at det blir vanskelig å vite hvor grensene skal gå for informasjon og veiledning. Vi har ikke tid til å lese alle rundskriv og kan ikke holde oss oppdatert på alle disse saksområder.

Ifølge ansatte bør regionkontoret overta ansvaret for alle de oppgavene som hører til sluttbehandlingen på de regionaliserte områdene, inkludert oversendelse, avregning og utbetaling. Alternativet er at «bostedskontorene må få flere ressurser til å gjøre disse rest-oppgavene». Når det gjelder uføreområdet, er det enighet om at arbeidet med iverksetting og utbetaling etter hvert bør overtas av behandlerkontoret, fordi det er mest naturlig og rasjonelt å samle alle oppgavene på ett sted.

Tilsvarende oppgavefordeling gjelder også på saksområder som er sentralisert og overført til eget behandlerkontor i fylket. Eksemplet her er søknader om medisinsk stønad/legemidler (kap. 5 i Lov om folketrygd. Selv om trygdekontorene i Norddalregionen ikke lenger har beslutningsmyndighet

til å fatte vedtak i slike saker, er kontorene tillagt deloppgaver som ifølge de ansatte gir «unødig ekstraarbeid». Argumentet for sentralisering av saksområdet fra RTVs side (fra 01.01.01) var problemer med feilvurderinger og forskjellsbehandling. Målet for sentralisering var å få til mer ensartet behandling. En av de ansatte ser det slik:

Sentralisering av saksområdet har gitt en viss arbeidsbesparelse, fordi vi slipper vurderinger i tvilstilfeller. Men saksbehandling i slike saker var stort sett enkel og uproblematisk fordi vi brukte rådgivende lege.

Sentralisering innebærer at vedtaket fattes sentralt, men at henvendelser gå til bostedskontoret for registrering før oversendelse. Et av kontorene opplyser at det kan dreie seg om 3–4 nye søknader pr. uke. I tillegg kommer det henvendelser fra brukere som vil høre hvor saken står, eller som vil ha forklaring på det skriftlige vedtaket fra behandlerkontoret. I tillegg er det en del merarbeid knyttet til refusjon av medisintgifter, fordi brukerne ikke er tilstrekkelig informert om ordningen og reglene om minimumbeløp. Det er ifølge saksbehandlere vanskelig å gi tilstrekkelig informasjon utad om ordningen.

«Noen kommer hit med kvitteringer/dokumentasjon som skal sendes direkte til behandlerkontor og oppfatter saksgangen som tungvint.» Dette kan skyldes at brukerne er negativt innstilt til det å henvende seg direkte til det sentrale behandlerkontoret i fylket. Dette kan lett bli et dilemma for saksbehandlere som skal håndtere slike saker. Inntrykket er at de fleste saksbehandlere velger å se på det som service å hjelpe brukerne i slike tilfeller. Valget reiser et spørsmål om hvor grensene går for kontorenes service- og informasjonsansvar: «Er det god service å sende brukerne direkte videre med sine spørsmål – eller er det god service når vi på det lokale trygdekontoret tar en telefon til behandlerkontor for å høre hvor saken står?» Dette er spørsmål og dilemmaer som gjelder både sentraliserte og regionaliserte oppgaver.

## **5.4 Nedskjæringer og ressursbesparing på lokalt nivå**

Reformer og reorganiseringer kan fortolkes som rasjonelle løsninger og strategiske handlinger for å håndtere konkrete problemer og utfordringer i organisasjonen (Røvik 1998). I et moderne samfunn vil organisasjoners legitimitet være knyttet til hvorvidt de evner å være effektive. Trygdeetaten har som byråkratisk forvaltningsorgan blitt karakterisert som ineffektivt og tungrodd både mht. ressursutnyttelse, styring og administrativ praksis. I forhold til forvaltningens brukere har kritikken dreiet seg om mangelfull informasjon, treg saksbehandling, vanskelig tilgjengelig regelverk og ulik prakti-

sering av regelverket. Dette har også skapt legitimitets- og effektivitetsproblemer (Jessen 2002). Ledelses- og organisasjonsreformer framstår derfor som viktige redskaper for å effektivisere. Regionaliseringen innebærer overføring av ansvar og oppgaver til større enheter (regionkontor) der hensikten nettopp er å oppnå rasjonell og ressursbesparende tjenesteproduksjon.

Utviklingen i trygdeetaten har gått i retning av nedskjæringer i stillingsressursene ved de lokale trygdekontorene, samtidig som det stilles større krav til effektiv tjenesteproduksjon og bedre service. De ansatte beskriver utviklingen som en negativ spiral der de små kontorene stadig opplever innsparinger og nedskjæringer. Et av kontorene viser til at de hadde fem stillinger i 1997, mens de i dag sitter igjen med 2,5 stillinger. Utviklingen startet med at det ble kuttet i personalressurser som følge av ny datateknologi, men den såkalte *datagevinsten* ble ifølge ansatte etter hvert «spist opp av nye arbeidsoppgaver». I forbindelse med nye arbeidsoppgaver blir «merarbeidet» beregnet til en viss prosent, men ifølge ansatte gir tilleggsoppgavene sjelden uttelling i form av halve eller hele stillingshjemler: «Til sammen vil slike 'små' tilleggsoppgaver i praksis utgjøre en større brøk enn det vi får tildelt.» Andre nedskjæringer og innsparinger i stillingsressurser har kommet i forbindelse med naturlig avgang. Norddalen har ifølge normen vært overtallige i forhold til resten av fylket. Ifølge bemanningsanalysen for fylket skulle totalbemanningen reduseres, og de ansatte i regionen var forberedt på inndragning av stillingsressurser ved kontorene i deres region. I prosjektperioden ble reduksjonen gjennomført i forbindelse med naturlig avgang ved de aktuelle kontorene, samtidig med at regionkontoret ble bygget opp. Reaksjoner fra de ansatte viser at de opplever dette som en skjevfordeling av ressurser, og at reduksjonene i for stor grad har gått ut over de små kontorene:

Det er ikke lenger samsvar mellom ressurser og oppgaver. Overføring av saksområder står ikke i forhold til de ressursene som bostedskontorene har fått beholde.

Ved ett av kontorene (Dovre/Lesja) ble den ene trygdesjefstillingen inndratt ved naturlig avgang og stillingsressursen overført til regionkontoret. Reduksjonen innebærer at kontoret har gått fra fem til fire stillinger i løpet av prosjektperioden. Dette har vært merkbart for kontoret som helhet og skaper ifølge ansatte en utrygg arbeidssituasjon. Samtidig har kontoret selv valgt å beholde en del oppgaver ved eget kontor, blant annet sentralbordtjeneste, ajourhold på pensjoner og hjelpemidler i arbeidslivet. Kontoret mener at oppgavene som er regionalisert, ikke tilsvarer en halv stilling, og opplever dette som en negativ situasjon. Samtidig har nye arbeidsoppgaver som

oppfølging av sykemeldte gitt de lokale kontorene et større ansvarsområde. Fokus på utadrettet virksomhet og oppfølging av sykemeldte er i tråd med sentrale signaler, men «det betyr ikke at andre oppgaver blir borte, tas vekk eller nedprioriteres til fordel for de nye oppgavene». Ledelsen ved kontoret har stor tro på oppfølgingsarbeidet og opplever det som nyttig å drive med utadrettet virksomhet overfor arbeidsgivere og leger.

Vi vil gjerne gjøre disse oppgavene og synes at vi har god samhandling med aktørene, men føler at vi ikke blir tilgodesett med tilstrekkelige ressurser.

De ansatte opplever av den grunn utviklingen som en negativ spiral. De mener at gevinsten ved samlokalisering er i ferd med å forsvinne – og at de igjen er i ferd med å bli små og sårbare: «Det blir stadig færre ressurser og vi sliter med å holde oss oppe som et levende fagmiljø.» Mange er redd for at dette kan bli en ond sirkel, og at oppgavene etter hvert flyttes ut (sentraliseres eller regionaliseres) fordi de ikke blir godt nok ivaretatt på småkontorene.

De lokale trygdesjefene har som følge av nedskjæringer fått en vanskeligere lederoppgave og ser få muligheter til å organisere arbeidet annerledes: «Vi har ingenting å gå på – det er ikke mulig å organisere bedre/ annerledes for å få frigitt mer tid.» Løsningen har blitt interne omorganiseringer, for eksempel ved at arbeidsoppgaver som resepsjon/skranke og pensjonsajourhold er blitt fordelt mellom kontorets ansatte. Pensjonsutregninger er oppgaver som tar mye tid, i tillegg kommer ajourhold av alle typer pensjoner: alderspensjon, avtalefestet pensjon, barnepensjon og etterlattepensjon som følger av regelendringer og endrete inntektsbeløp. Arbeidet ved trygdekontorene er i stor grad styrt av frister. De ansatte må forholde seg til frister på kontantstøtte, pensjonsutbetalinger og barnetrygd:

I tillegg til resepsjonsoppgaver kan dette bli for mye på en gang. Tidsfristene styrer oss og det fører til en større belastning på de ansatte: Vi har konstant dårlig samvittighet og føler et enda større forventningspress nå enn før.

Hovedinntrykket er at de ansatte opplever større arbeidspress som følge av nye ansvarsområder, tilleggsoppgaver og nedskjæring/kutt i stillingsressurser ved de lokale kontorene.

## 5.5 Bedre kvalitet og raskere saksbehandling?

Et hovedmål for omorganiseringen i regionen var å oppnå høyere kvalitet på saksbehandlingen i trygde- og bidragssaker. Kvalitet handler både om riktig regelansvendelse og riktig bruk av skjønn, men det finnes ingen entydige

standarder eller definisjoner for hva som er god kvalitet på de ulike fagområdene. Kvalitetsbegrepet brukes ofte som en gitt standard som saksbehandlingen skal måles opp mot, men kvalitet vil være vanskelig å måle når innholdet ikke er entydig definert.

Blant de ansatte er det forskjellige oppfatninger av hva som kjennetegner saksbehandling av god kvalitet. For mange er kvalitet et spørsmål om saksbehandlerkompetanse, sikker saksbehandling og gode rutiner ved behandling av krav. Et mål på kvalitet kan for eksempel være antall prosent av sakene som blir anket og omgjort ved sluttbehandling, sammenlignet med fylkesnormen. Prosentvis omgjøring i sluttbehandlingen viser til forskjeller i vurderinger på lokalt nivå og fylkesnivå. Mange ansatte vil hevde at avvik fra fylkesnormen ikke nødvendigvis er et riktig mål, fordi klageprosenten også øker som følge av flere forhold, blant annet at folk er mer bevisste enn før, og er «flinkere til å klage». Tilsvarende gjelder for tilbakekrevingsaker der kvaliteten på saksbehandling kan ha blitt bedre selv om feilutbetalingen øker.

Intervjuundersøkelsen kan ikke gi svar på hvorvidt kvaliteten på saksbehandlingen rent faktisk er blitt bedre. Oppfatningen av kvalitet er i stor grad varierende og preget av de ansattes skjønnsmessige og personlige vurderinger. Mange vil hevde at det har vært god kvalitet på saksbehandlingen i både uføresaker og bidragsaker selv om disse saksområdene lå hos bostedskontorene, mens andre gir uttrykk for at regionalisering av saksområder har ført til bedre kvalitet på saksarbeidet. Ansatte ved bostedskontorene sier det slik: «Vi har hatt god kvalitet i form av sikker saksbehandling og gode rutiner tidligere også, selv om gjennomsnittet for fylke eller regionen kan ha hevet seg». Påstander om at regionalisering har gitt faglig bedre kvalitet på de aktuelle saksområdene, kan derfor oppleves som en nedvurdering av det saksarbeidet som ble gjort tidligere. De fleste gir uttrykk for at samlet kompetanse i form av regionalisering og sentralisering kan gi mer lik praksis og mindre forskjellsbehandling, men ikke alle tror at dette nødvendigvis fører til bedre saksbehandlingskvalitet i form av riktige vedtak. Samtidig er det en felles oppfatning at regionaliseringen har gitt bedre kvalitet innenfor saksområder der det var liten saksinngang (få saker pr. enhet).

De ansatte ved regionkontoret virker jevnt over enige i at kvaliteten på saksbehandlingen er bedret etter at bidrags- og uføreområdet ble overført. Regional saksbehandler gir også uttrykk for at spesialiseringen på området har gitt større mulighet for likebehandling, både når det gjelder lik regelansettelse og like krav til utførelse. Når det gjelder bidragsarbeidet er kontorene godt fornøyd med samarbeidet, og inntrykket er at saks kvaliteten virker god sett fra bostedskontorenes side. Ved regionkontoret legges det

vekt på at regionaliseringen har ført til bedre kvalitet i form av *jevne saksbehandlingstider* i regionen. Det vil si at tidligere variasjoner mellom kommunene/bostedskontorene i regionen mht. saksbehandlingstider er utjevnet. De fleste har tro på at samlet kompetanse og spesialisering på enkelte områder også gir raskere saksbehandling. Dette gjelder spesielt for uføresaker og hjelpestønadssaker med mye skjønnsvurderinger. Saksbehandlingen bør ifølge de ansatte bli raskere, fordi regionkontoret har et større tilfang av saker som vil gi større oversikt, mer trening i å håndtere saksområdet, bedre kjennskap til regelverket og større erfaring i bruk av skjønn. Samtidig er saksbehandlingen i uføresaker avhengig av utredninger fra helsevesenet, dokumentasjon og samarbeid med leger. Dette kan slå uheldig ut på saksbehandlingstiden i enkeltsaker der medisinsk dokumentasjon fra samarbeidende leger tar lang tid. Generelt viser statistikken på landsbasis at saksbehandlingstidene jevnt over er blitt kortere. Dette har vært et sentralt satsningsområdet for trygdeetaten, og viser at flere forhold enn regionalt samarbeid kan ha påvirket saksbehandlingstidene.

Fylkestrygdekontoret i Oppland har i forbindelse med evalueringen gjennomført interne utvalgsundersøkelser for å se om regionaliseringen faktisk har ført til bedret kvalitet og raskere saksbehandling på områdene feilutbetaling, uføresaker og bidrag. Den interne undersøkelsen viser at saksbehandlingstiden i *feilutbetalingssaker* er redusert fra 1998 til 2001, mens kvaliteten på saksbehandlingen ikke er betydelig bedret. Kvaliteten ble målt ved å se om saksbehandlingen var i samsvar med utarbeidete rutiner, og om riktige hjemler for tilbakekreving ble benyttet i det utvalget av saker som ble undersøkt. Den interne evalueringen konkluderer med at kvaliteten på saksbehandlingen var bra, både før og etter regionaliseringen.

Den interne utvalgsundersøkelsen av *uføresaker* viser at både saksbehandlingstid og kvalitet ble vurdert som bra også forut for regionaliseringen. Undersøkelsen viser ingen større forskjeller i saksbehandlingstid før og etter regionaliseringen. Majoriteten av uføresakene fra regionen ferdigbehandles på kortere tid (innen 4 måneder) enn det som er etatens oppgitte normtid (8 måneder ifølge serviceerklæringen). Når det gjelder kvalitet, viser den interne evalueringen at lovtolkning og lik anvendelse av loven i uføresaker er god, og at det er blitt noe bedre samsvar mellom trygdekontoret og fylkestrygdekontorets innstilling når det gjelder inntektsvurderinger. Ifølge fylkestrygdekontoret har en på uføreområdet oppnådd en effektiviseringsgevinst ved at færre ansatte behandler saksområdet, samtidig med at kvaliteten og saksbehandlingstiden er opprettholdt.

På barnebidragsområdet viser utvalgsundersøkelsen at det har vært en positiv utvikling i retning av lavere saksbehandlingstider etter regionaliseringen, og at gjennomsnittstiden etter hvert er stabilisert på et lavere nivå (1,6 måned i 2001), også i forhold til fylket og landet for øvrig. Når det gjelder kvaliteten på bidragsområdet, er denne forsøkt målt ved å studere rutiner, innkrevingsvedtak og antall saker. Undersøkelsen viser at rutinebeskrivelsen i stor grad følges, og at klageandelen i regionen er relativt lav. Konklusjonen er at regionen generelt har en god kvalitetsstandard på barnebidragsområdet, og at kvaliteten har holdt samme (gode) standard gjennom hele perioden fra 1998 til 2001.

## 5.6 Samarbeid og samarbeidsgevinster

I intervjuene har vi spurt de ansatte om hvordan samarbeidet mellom bostedskontorene og regionkontoret fungerer pr. i dag, og om samarbeidsforholdene/klima har endret seg i løpet av prosjektperioden. De fleste gir klart uttrykk for at samarbeidet fungerer bra, og at de er blitt mer sammenveiset som gjeng. De regionalt ansatte rapporterer at samarbeidet med de andre kontorene fungerer bra på familieområdet. «Samarbeidet har endret seg, vi har fått mer kontakt med hverandre, og det er blitt et positivt samarbeidsklima.» De som jobber på stønadsområdet gir uttrykk for at de er blitt mer avhengige av hverandre fordi overgangsstønad og bidrag er plassert på forskjellige kontorer, og fordi disse stønadene må vurderes i forhold til hverandre. «Utekontorene ringer for å diskutere alle type saker innenfor dette området. Inntrykk av at de ser på regionkontoret som 'eksperter'.» De ansatte gir klart uttrykk for at samarbeidsklima har endret seg: «utekontorene tør å ta kontakt på områder som var 'tabu' før». Endringer i holdninger kan ha å gjøre med at det nå er lov å være spesialist på eget felt.

Inntrykket er at samarbeidet fungerer bra på helseområdet, og at saksbehandlerne i regionen har «tettere samarbeid nå enn før, særlig i forbindelse med uføresaker». Holdningen hos bostedskontorene er jevnt over positive. De gir uttrykk for at samarbeidet med regionkontoret fungerer bra – og at de «er ett lag». Det er blitt mer akseptert at de som saksbehandlere ikke kan alt, og tør å vise dette overfor hverandre. Dette gjelder blant annet sykepenge-saker som diskuteres med andre kontor for å få mer ensartet praksis. Prosjektsamarbeidet har ført til at de er blitt bedre kjent, og dette har påvirket både det formelle og uformelle samarbeidet. Det er blitt lettere å ta en telefon til et annet kontor for å diskutere saker over kommunegrensen.



Hovedinntrykket er at regionsamarbeidet har påskyndet prosessen og skapt et bedre samarbeidsklima mellom saksbehandlerne i regionen. Prosjektsamarbeidet har også ført til økt og bedre samhandling/kontakt mellom lederne. Det er i tillegg opprettet flere faggrupper og nettverksgrupper, der sakspersoner deltar som fagpersoner og representanter for regionen. Dette kan fremme samarbeidet mellom ulike nivåer i etaten.

Ifølge ansatte har regionkontoret fått en rådgiverfunksjon og fungerer som et slags ressurskontor vis-à-vis de andre. Noen synes dette er en naturlig følge av at de tyngre saksområdene er overført. Andre mener at kontoret ikke skal være et ressurskontor, men at kontoret automatisk vil bli rådspurt i flere typer saker pga. oppgavefordelingen. Inntrykket er at bostedskontorene fortsatt blir betraktet som fullverdige trygdekontor, med krevende oppgaver som ligger igjen ute; særlig gjelder dette oppfølging av sykemeldte og beregning av pensjoner. Holdningen er at de oppgavene som bostedskontorene sitter igjen med, er svært viktige for brukerne, og at kontorene slik sett er jevnbyrdige: «På disse områdene gjør bostedskontorene en god jobb.» Samtidig har regionaliseringen skapt forskjeller mellom kontorene og ulike muligheter for faglig spesialisering. Dette oppfattes som «en naturlig følge når de ikke får tilført ressurser og overtar flere saksområder, mens vi får færre». Hvorvidt oppfølgingsoppgavene kan beholdes i de lokale trygdekontorene er avhengig av at etatens oppfølgingsansvar blir tilfredsstillende ivaretatt, og at de små kontorene får mulighet til å opprettholde den nødvendige saksbehandlerkompetansen.

## **5.7 Hva tror de ansatte om konsekvenser for brukerne?**

De saksområdene som foreløpig er regionalisert forutsetter lite personkontakt, og brukerundersøkelsen (del 2) viser at det er et lite fåtall som har hatt kontakt med saksbehandleren ved regionkontoret etter saksoverføringen. Blant publikum er de færreste klar over at det har skjedd en omorganisering av trygdetjenester i regionen, og de ansatte har mottatt få reaksjoner på at saksbehandling og saksavgjørelser er overført til regionkontoret.

Hvorvidt ordningen fungerer bra for brukeren er avhengig av at førstehåndsinformasjonen fra bostedskontoret er god nok. I uføresaker er det eksempelvis avhengig av om brukeren har fått tilstrekkelig med informasjon fra bostedskontor, og at søknadsskjemaet er godt nok utfyllt. Inntrykket er at regionkontoret sjelden behøver å be om flere opplysninger fra bostedskontorene etter overføringen.

Hvilke holdninger de ansatte ved bostedskontorene har til spørsmålet om regionalisert saksbehandling er også avgjørende for brukernes innstilling. «Det er ikke alt vi er enige i når det gjelder organisering og det regelverket vi er satt til å forvalte, men det er viktig at vi ikke viser det utad.» Ifølge intervjuene er det kommet flere negative reaksjoner på at saksområder blir sentralisert enn på at regionaliseringen av uføre- og bidragsområdet. Dette kan skyldes at publikum opplever avstanden større når søknaden skal behandles i en annen region av fylket. Eksempler på slike sentraliserte enheter eller «behandlerkontor» er A.register, fastlegekontor, Bilenheten, behandling av legemidler. For de fleste vil det være mer «lettvint» å forholde seg til et regionalt eller lokalt trygdekontor.

I distriktene kan avstander og reisetid være av stor betydning. Avstanden mellom et lokalt trygdekontor og regionkontoret kan eksempelvis dreie seg om åtte mil (fra Skjåk til Otta). For kategorien eldre og uføre kan det være viktig med fysisk og geografisk nærhet til tjenestetilbudet. Det å forholde seg til et større kontor kan være en terskel når en har vært vant til å stikke innom kontoret på hjemstedet. Inntrykket er at «folk reiser ikke langt nedover i dalen, da får det heller være». Dersom etaten blir vanskelig tilgjengelig kan slike brukerholdninger i verste fall føre til underforbruk av tjenester/ytelser. Terskelen for å ta kontakt vil være mindre dersom brukerne kan forholde seg til en fast saksbehandler som de er kjent med. En av de ansatte sier det slik:

Det betyr noe for publikum at vi er representert som trygdekontor. De er glad for at vi er her. Folk er opptatt av å beholde service og velferdstjenester lokalt – det betyr noe for folk å få komme og prate, møte tjenesteapparatet ansikt til ansikt.

Selv om enkelte brukere har reagert negativt på overføringen av saker til regionkontoret, er det en utbredt oppfatning at regionaliseringen vil være en overgang og et spørsmål om tilvenning for de fleste brukergrupper. Ifølge de ansatte er det mange spørsmål som kan ordnes pr. telefon og post. Blant bidragssøkere er det noen som kvier seg for å ringe til regionkontoret, men søkere i denne kategorien er stort sett yngre folk som ordner opp selv. Ifølge intervjuene med de ansatte er de yngre brukerne mest opptatt av kvalitet og rask saksbehandling. Inntrykket er at de yngre i mindre grad bryr seg om hvem som gjør hva, og hvor saksbehandlingen foregår.

# 6 Kompetanseutvikling og opplæring

## 6.1 Bakgrunn og målsettinger

Trygdeetatens Strategiplan (1998-2000) stiller høye krav til ivaretagelse og utvikling av virksomhetens kompetanse. Dette skal blant annet realiseres ved å satse på opplæring. Ifølge RTVs mål- og prioriteringsdokument for 1999 skal alle fylkestrygdekontor utarbeide sin egen plan for kompetanseutvikling og gjennomføre den nødvendige opplæring. For trygdeetaten i Oppland er disse signalene nedfelt i en egen «Opplæringsstrategi» (1997-2001). Et sentralt mål for prosjektet «regionalt samarbeid» var å utvikle kompetansen hos personalet ved de seks trygdekontorene i Nord-regionen. Virkemidlene var å etablere og ta i bruk *arbeidsmåter og metoder for strategisk kompetanseutvikling (SKU)* som et grunnlag for å vurdere framtidig kompetanse i forbindelse med omstillingen i regionen (Virksomhetsplanen 1999). Siktemålet var også at linjelederne i større grad kunne utvikle medarbeidere i tråd med de kravene som stilles til enheten/trygdeetaten. Samtidig skulle de ansatte i regionen oppnå «et bedre samsvar mellom egen kompetanse og de oppgaver som skal løses» (effektmål 3.1 / Prosjektdirektiv 19.05.99). Intensjonen var å utarbeide opplæringsplaner og tiltak som «avviker fra det som har vært tradisjonelt i trygdeetaten tidligere» (Styringsgruppemøte 18.04.00). Tidligere erfaringer fra arbeid med kompetanseutvikling i trygdeetaten Oppland hadde vist at det var vanskelig å komme videre fra kartlegging til iverksetting av systematiske tiltak. Ifølge prosjektplanen skulle dette prosjektet legge vekt på *systematisk* kompetanseutvikling i form av et eget opplæringsprogram, der hovedelementene var 1) kompetansekartlegging, og 2) opplæring av de ansatte.

## 6.2 Behovet for kompetanseheving og tilpasset opplæring

I intervjuene gir de ansatte uttrykk for at saksbehandlerne i trygdeetaten generelt trenger mer opplæring og styrket kompetanse. Opplæringsbehovet blir begrunnet ut fra endringer i etatens oppgaver og målsettinger. «Etaten har en annen plass i samfunnet i dag. Vi har behov for å vite noe annet enn det som står i permene.» Trygdeetaten er under endring og går i retning av en mer moderne serviceinstitusjon med veiledning og informasjonsoppgaver. I

denne situasjonen vil mange hevde at trygdeansatte jevnt over har for lavt utdanningsnivå.

Opplæringsbehovet blir av de ansatte også begrunnet med at etatens eget opplæringstilbud ikke er godt nok. Saksbehandlerne i regionen har jevnt over lang fartstid i etaten, og svært mange har gjennomført etatsopplæring i regi av Rikstrygdeverket/NKS.<sup>1</sup> Ifølge saksbehandlerne ga opplæringen ved etatskolen grundig og konkret saksbehandleropplæring, innføring i trygdefaget og regelverket. Da trygdeetatskolen ble nedlagt i forbindelse med opprettelsen av fylkestyngdekontorene (1991) ble ansvaret for opplæringen lagt til fylkesnivå og erstattet av andre opplegg og fagkurs basert på moduler (TESO). Mange hevder at modulene er for generelle. Selv om grunnopplæringen i trygdefag kan dekkes opp av slike moduler, så har tilbudet ikke vært tilstrekkelig for å møte saksopplæringsbehovet blant erfarne medarbeidere. Utover internopplæring og etterutdanningstilbud finnes det i dag ikke egne utdanningstilbud rettet mot arbeid i trygdeetaten (Bay og Hellevik 2002). For saksbehandlerne har «kombinerte trygdestudier» (KOST) på høgskolenivå vært et alternativ. De ansatte i Oppland fylke har i flere år hatt tilgang til studietilbudet på Høgskolen i Oppland (HIL). Studietilbudet ble opprettet 1996 i samarbeid med Rikstrygdeverket og undervisningen var lagt opp som ukesamlinger og fjernundervisning. Den fleksible undervisningsformen gjorde det lettere å ta studiene ved siden av full jobb. Kombinerte trygdestudier er inndelt i fem moduler som tas enkeltvis og fører frem til en skriftlig sluttteksamen. Ifølge intervjuene er dette opplegget «langt mer krevende enn Trygdeetatsskolen». Flere av de ansatte i regionen har benyttet tilbudet, og enkelte kontorer har i fellesskap satset på faglig opprustning gjennom denne formen for ekstern undervisning og videreutdanning.

Hensikten med opplæringen i dette prosjektet var å møte regionens kompetansebehov i forbindelse med omorganiseringer og omstillinger i regionen. Videre skulle opplæringen legges til rette slik at alle ansatte kunne delta, uansett stilling og kontortilhørighet. Satsingen på et tilpasset og tilrettelagt opplæringstilbud for Norddalregionen ble derfor møtt med velvilje og forventninger. Flere stilte seg positive til at opplæringstiltakene skulle foregå i regionen, fordi det ville bli enklere å delta. Regionale kurs innebar et begrenset deltakerantall, og fordelene var at saksbehandlerne allerede kjente

---

<sup>1</sup> Trygdeetatskolen besto av en obligatorisk grunnopplæring (grunnkurs) som ga alle nyansatte en innføring i gjeldende lovgivning i løpet av det første ansettelsesåret, og saksbehandlerkurs for mer erfarne medarbeidere.

hverandre og var trygge på hverandre. Selv om de ansatte i regionen har lav formell kompetanse, er det innenfor regionen som helhet en samlet sett høy realkompetanse som er bygget opp gjennom mange års erfaring. Holdningen blant de ansatte var at de måtte få noe igjen hvis de skulle bruke mye tid på opplæring i prosjektsammenheng. Det ble også framhevet at opplæringen måtte være praktisk anvendelig og ikke bare en tilføring av teoretisk kunnskap.

Samtidig foregår det en diskusjon i etaten om hva slags type kompetanse som skal kvalifisere for ansettelser, opprykk eller høyere lønn. Spørsmålet er hva som skal telle mest i forhold til kompetansebygging: realkompetanse eller formell utdanning, og om karriere og lønnsutvikling kun skal forbeholdes «de som har vekttall». Ifølge regionleder har opplæring og kompetanseheving i etaten vært for mye rettet mot trygdefaglige områder. Spørsmålet er om etaten bør endre synet på hva som er «kompetanse» og i større grad satse på opplæringsløp som vektlegger generell kompetanse, slik som samfunnsfag, jus og sosialpolitikk. Dette vil også bli viktig i forbindelse med nyrekruttering og kvalifisering for høyere stillingsplasseringer. Blant de ansatte er det en del usikkerhet overfor de nye signalene og «kravet» til formalkompetanse. Mange er redd for at formell kompetanse på sikt skal prioriteres og vektlegges framfor erfaring, og at erfarne medarbeidere vil bli undervurdert:

En kan ikke lære seg dette faget på forhånd. Det tar tid og yrkeserfaring for å bli en god saksbehandler, og det finnes foreløpig ingen egen utdanning til trygdefaget ... Det er positivt å få inn folk med annen type (formell) kompetanse, men det betyr ikke at de gjør den faglige biten bedre enn de som har realkompetanse med lang erfaring.

Intervjuene med de ansatte viser at det er ulike syn på krav til kompetanse og formell utdanning. Denne uenigheten kom også fram i diskusjonene om hva som skulle være formålet med prosjektets opplæringsprogram.

### **6.3 Forventninger ved prosjektstart 1999**

#### **Forventninger til strategisk kompetanseutvikling**

På tross av negative erfaringer med tidligere kartleggingsforsøk var de ansatte positivt innstilt til opplegget som ble skissert for deltakerne i Norddalprosjektet. Prosjektplanen ble fra starten av presentert med stor entusiasme fra prosjektlederhold, noe som skapte forhåpninger om at det kunne komme noe konkret ut av kartleggingen denne gang. Planen lovet mye og la opp til en rekke konkrete opplæringstiltak, individuelle opplæringsplaner og

muligheter for kompetansetilførsel innen eget fagområde. Ifølge lederen for regionkontoret var dette det første opplæringsprogrammet som tok sikte på å gi kompetansebegrepet et konkret innhold, med muligheter til å definere ulike roller og utarbeide stillingsbeskrivelser på ulike områder. På bakgrunn av rollebeskrivelser og kompetansekartlegging skulle det bli mulig å planlegge og se hva regionen hadde behov for fem år framover. Fra et lederståsted ville kompetansekartleggingen også være verktøy for å få i gang en meningsfull kommunikasjon og drøftinger med de ansatte.

Et utvalg av uttalelser fra de ansatte viser at det i starten var positive holdninger til det opplegget som ble skissert:

- I utgangspunktet synes alle at opplæring i regionen er en kjempe-mulighet. Prosjektet gjør at vi skal komme først i køen. Jeg har store forventninger og ser på det som et nyttig redskap som gjør det mulig å planlegge ut fra egne behov.

- Jeg har tro på dette og synes det er spennende. Tilpasset opplæring er en gylden anledning for oss. Men det selvfølgelig dels avhengig av opplegget.

- Jeg var egentlig skeptisk, men inntrykket fra den første samlingen i prosjektet var positivt. Resultatet var over all forventning. Så nå håper jeg virkelig på at det skal komme noe ut av dette.

- I vår etat har folk tatt utdanning uten å vite hva det kunne brukes til. Dette prosjektet tar sikte på å avklare hva som er felles opplærings-behov, dvs. hvilke fagområder som alle trenger.

- Det har vært for mye klatting og fagkurs her og der. Målet må være å fylle inn riktig kunnskap (mengde/type) i de rette rollene. Jeg tror at en klarere definering av roller og avgrensning av fagfeltet vil gi bedre kvalitet på saksbehandlingen

Selv om enkelte uttrykte skepsis overfor selve kartleggingen fordi det tidligere ikke hadde gitt konkrete resultater, var flertallet positive til individuelle opplæringsplaner og tiltak i regional regi. Begrunnelsen var at de ansatte i regionen lettere ville tilpasse seg og ta imot et skreddersydd opplegg.

Trygdekontorene er bemannet med damer i 50-årene som til dels har liten tro på egen evne til å lære, så mange vil ha fordeler av å få et tilpasset opplegg der opplæringen foregår i regionen.

Samtidig ga de uttrykk for at opplæringen bør «holdes på et nivå som vi kan mestre og som vi har nytte av». Ifølge de ansatte var det også en forutsetning at opplæringen ble prioritert på ledernivå og på kontornivå. De ansatte ga

uttrykk for at trygdesjefene bør være pådrivere i prosessen, og ta ansvar for å motivere «de gamle trygdefunksjonærene i etaten, som har lite tro på seg sjølv». Oppfølgingen bygger på kartlegging via medarbeidersamtaler, og holdningen er at trygdesjefene har et stort ansvar i denne prosessen. Ifølge leder for regionkontoret er dette helt avgjørende for at kompetanseutviklingen skal bli noe av. Samtidig pekes det på at trygdesjefene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å ta i bruk verktøyet: «Det kreves opplæring og veiledning av ledernivået for at dette skal fungere og tas i bruk. Det må ikke bli opp til den enkelte.»

### **Konkrete opplæringsbehov**

Forventninger til prosjektets opplæringsdel viser at de ansatte har stort behov for kunnskapstilførsel på flere felter. Ifølge intervjuene har saksbehandlerne i prosjektet behov for opplæring innenfor så vel *trygdefag* som *publikumsbehandling*. Forventningene til opplæring og kompetanseutvikling kan oppsummeres i følgende hovedpunkter;

- a) Opplæring på saksområder der det er få saker, og som saksbehandlere sjelden kommer bort i. Som eksempel nevnes regelanvendelse og tolkning av såkalte innfløkte rundskriv.
- b) Opplæring på *nye* områder som er aktuelle i forbindelse med lovendringer, nye arbeidsoppgaver og omorganiseringer. Som eksempel nevnes veiledning, informasjon og serviceoppgaver.
- c) Kompetanseheving innenfor eget saksområde (familie- eller helseområdet) for å heve kvaliteten på saksbehandlingen. Særlig etterlyses trygdefaglig opplæring innen Folketrygdloven kap. 5.
- d) Opplæring i juridisk metode. Begrunnelse er at de ansatte jevnt over har for dårlig juridisk kompetanse. Som eksempel nevnes sykepengeområdet.

I tillegg til disse hovedområdene blir det også pekt på spesielle fagområder som trygdemedisin der det er behov for bedre kjennskap til diagnoser, sykdomsbilde og reaksjoner. Fordi sykdomsbildet endrer seg i retning av mer depressive diagnoser, mener saksbehandlere at de trenger kunnskap for å takle slike reaksjoner. Andre etterlyser opplæring innenfor yrkesmedisin, knyttet til saksbehandling av yrkesskadeerstatning. Saksbehandlere ved trygdekontoret må forholde seg til medisinske sakkyndige innenfor flere saksområder, og kan ha behov for generell kunnskap om sykdom og helse. Begrunnelsen er at opplæring kan gi ny innsikt og gjøre saksbehandlere tryggere på egen rolle og vurderinger i forhold til skjønnsanvendelsen.

En sentral dimensjon ved tjenesteproduksjon dreier seg om *service- og brukerorientering*, dvs. hvordan tjenestene utføres, og den holdning yrkesutøverne utviser i møte med brukeren. Brukerorientering er mer enn bare sikring av trygderettigheter. I vid forstand handler det om at tjenestene skal tilpasses brukernes behov. Målsettingen har på flere måter ført til endringer i etatens rutiner og arbeidsprosedyrer. Som følge av trygdeetatens satsning på service og brukerorientering er behovet for mer opplæring og kompetanse på området blitt stadig mer aktualisert. Behovet kommer tydelig fram i intervjuene med saksbehandlere: «Vi ansatte i trygdeetaten har aldri lært å behandle folk og trenger mer opplæring i publikumskontakt.» Spørreundersøkelsen (del 2) tyder også på at brukerne er blitt mer bevisste og krevende i forhold til service og rettigheter, og at dette er med på å endre forholdet mellom tjenesteyter og mottakere. Opplæring knyttet til service og publikumsbehandling fremheves som spesielt nødvendig ettersom tjenestene serviceerklæres. «Det bør fokuseres mer på etikk og holdninger for at vi skal bli en bedre etat.» Ifølge de ansatte er etikk og serviceholdninger et område som lett kan bli borte i kravene til produktivitet, resultater og tidsfrister. Flere gir uttrykk for at opplæring i publikumsbehandling må relateres til egen arbeidssituasjon hvis det skal være til nytte for dem: «Vi har hatt noen slike kurs, men de har vært for lite konkrete.» Forventninger til opplæringen på dette området kan oppsummeres ved følgende uttalelse:

Opplæringen skal bli en hjelp for oss til å bli sikrere og tryggere i arbeidssituasjoner der vi møter brukerne. Bedre innsikt kan gjøre at vi behersker dette feltet bedre.

Intervjuene peker også på behovet for *opplæring av skranketjenesten* på trygdekontorene som spesielt viktig. Skranken, eller resepsjonen, har en viktig funksjon mht. informasjon og service og representerer det første møtet med brukeren. Skranketjenesten var tidligere et nedprioritert område. Dette er i ferd med å endres som følge av etatens nye serviceorientering og forståelsen for at resepsjonen er etatens ansikt utad.

Oppgaver knyttet til oppfølging av trygdede er ofte tunge og kompliserte saker som krever tettere samarbeid med andre etater. Utadrettet virksomhet og tverretatlig samarbeid vil også stille nye og andre krav til saksbehandlere ved trygdekontorene. På disse områdene er det behov for opplæring som kan gi bedre ferdigheter i kommunikasjon, møteteknikk og selvpresentasjon. Denne type kompetanse kan være viktig og nyttig for saksbehandlere som skal representere virksomheten i andre sammenhenger, blant annet for deltakelse i basisgrupper. Noen etterlyser generell kunnskap i psykologi og pedagogikk, mens andre mener det er behov for konkret



opplæring/kurs i veiledningsmetodikk, kommunikasjon og samtaleteknikk. Dette er relevant kunnskap for ansatte som skal inn i veilederroller og i oppfølgingsarbeidet overfor gruppen sykemeldte og enslige forsørgere. Ønsket om kurser i psykologi og pedagogikk begrunnes med behovet for å «få bedre forståelse for reaksjoner hos brukerne og for bedre kunne tolke ulike situasjoner».

Opplæring som tar sikte på samhandling og kommunikasjon med brukeren, bør, ifølge ansatte, også rette fokus mot konflikthåndtering. De ansatte har flere eksempler på saksområder og situasjoner der de har behov for denne type kompetanse. Det kan være konflikter knyttet til klagesaker i tilfeller der søkeren ikke godtar regelverket. Det kan også oppstå konflikter i forbindelse med nye regler/lover som er lite praktisert og prøvet ut. De ansatte kan fortelle at de søker hjelp og støtte innad i kontoret, og «sjekker ut med de andre» at de «tenker rett».

Når det er kroner og øre det går på, skal det lite til for at du kommer i konflikt. Vedtak og avslag må dokumenteres overfor brukeren. Jeg synes det er vanskelig å takle slike situasjoner.

Mange ser det som en fordel at slike saker blir anket, slik at de kan få en overprøving og en rettesnor for videre regel- og skjønnsanvendelse. Andre eksempler er konflikter som kan oppstå i bidragssaker:

'Vrange' bidragspliktige tar mye tid. Vi trenger mer kunnskap i å takle slike situasjoner hvor vi blir skjelt ut. Dette krever noe mer enn bare teknisk kunnskap.

En del konfliktsituasjoner vil naturlig oppstå som følge av de ansattes kontrolloppgaver og rollen som myndighetsutøver. Måten disse situasjonene håndteres på kan være avgjørende for tillitsforholdet. Som saksbehandlere er det «viktig å være profesjonell i forhold til den jobben vi har. Det er derfor en viktig oppgave å forklare søkeren om regelverket i forbindelse med et avslag». Opplæring på området kan bidra til større bevisstgjøring og kompetanse på disse områdene. Opplæringen kan gis i form av kurs i samtaleteknikk og konflikthåndtering. En annen mulighet er at slike situasjoner blir gjenstand for intern veiledning, for eksempel i form av gruppeveiledning fra en profesjonell veileder som hentes inn fra andre fagmiljøer. Denne opplæringsformen er imidlertid lite benyttet i trygdeetaten.

## 6.4 Kompetansekartlegging

Ifølge prosjektplanen (A6) skulle kartleggingen inneholde følgende elementer:

- 1) Vurdering av kompetanseområder og opplæringsbehov blant de ansatte
- 2) Spesifisere kompetansekrav og definere ønsket kompetanse for regionen
- 3) Kartlegging av den enkeltes kompetanse
- 4) Utarbeide GAP- analyse

### **Kompetanseområder og kompetansekrav**

I tråd med prosjektplanen ble det i første halvår 1999 nedsatt en arbeidsgruppe, kalt for «Opplæringsbehov». Gruppens oppgave/mandat var å vurdere ulike typer opplæringsbehov – både i forhold til regionens generelle behov og i forhold til spesifikke oppgaver som f.eks. nye servicefunksjoner. Gruppen besto av representanter fra to av trygdekontorene, opplæringsansvarlig ved FTK og representant fra et eksternt konsulentfirma som bidro med en modell for kompetanseutvikling. Arbeidsgruppa utarbeidet et *rammeverk* som inneholdt roller, kompetanseområder og nivåvurderinger. Kompetanseområdene ble inndelt i 12 hovedområder. Krav til delkompetanse ble definert og vurdert på fire områder, fra kompetanse på brosjyrenivå til selvstendige arbeidsområder. Forslag til rammeverk ble lagt fram for styringsgruppa og ledelsen ved FTK og senere presentert for de ansatte på en fellessamling i regionen oktober 1999.

### **Kartlegging av de ansattes kompetanse**

Kartleggingen ble gjennomført i form av samtaler med den enkelte medarbeider. Hensikten var å kartlegge kompetanse og avdekke behov i forhold til det fastsatte nivåkravet for ulike stillinger og roller. Nivåkravene spesifiserer hva som er nødvendig realkompetanse knyttet til rollene som henholdsvis trygdesjef, avdelingsleder, gruppeleder, opplæringsansvarlig, saksbehandler osv. Vurderingen av de ansattes kompetanse skulle ses i forhold til nivåkrav som var ønsket for stillingen, og som var spesifisert i rammeverket. Hensikten var å tallfeste kompetansenivået hos den enkelte saksbehandler med vekt på gjennomført utdanning og opparbeidet realkompetanse. Kartleggingssamtalene ble gjennomført ved alle kontorene innen utgangen av februar 2000. Samtalene ble gjennomført som individuelle medarbeidersamtaler ved alle kontorer unntatt Dovre/Lesja der de ansatte etter

eget ønske gjennomførte kartleggingen i fellesskap/samlet. Ved regionkontoret ble det utarbeidet planer for hver enkelt medarbeider på grunnlag av kartleggingen.

### **Gap-analyse**

På bakgrunn av de utarbeidete nivåkravene skulle det foretas «avviksmålinger» for å se hvordan den enkeltes kompetanse avvek fra de ideelle kompetansekravene. Planen var å legge resultatet fra kartleggingen inn i et eget dataprogram (programpakke) for å lettere kunne systematisere resultatene og få en samlet oversikt over kompetansen i regionen. Dette skulle gjøre det enklere å planlegge og iverksette spesielle kompetanse- og opplæringstiltak.

Det viste seg imidlertid at den programvaren som ble kjøpt inn til formålet ikke fungerte, slik at prosessen ble forsinket. Det som sviktet var muligheten til å få modellen tilgjengelig på data. Resultatene fra kartleggingssamtalene ble av den grunn ikke systematisert og analysert, og heller ikke brukt videre i opplæringssammenheng. Kontorene ble fra fylkets side møtt med argumenter om at det innsamlede materialet kunne brukes selv om dataverktøyet ikke var på plass.

## **6.5 Opplæring og gjennomføring**

Opplæringen i prosjektet tok sikte på en kombinasjon av felles opplæring (kurs) og individuell planmessig kompetanseutvikling. Ifølge prosjektplanene skulle det iverksettes egne opplæringstilbud/kurs innenfor hovedområdene *service og trygdefag* (delmål 3.2.). Ifølge planen var dette opprinnelig tenkt som spesifikke opplæringstilbud til ansatte med ansvar for service- og veiledningsfunksjoner og til de som skulle utføre spesialisert saksbehandling med vekt på juridisk og trygdefaglig kompetanse (Prosjektdirektivet. Pkt. 2.1). Fylkestrygdekontoret inngikk en avtale med Høgskolen i Lillehammer om opplæring på den generelle delen, og resultatet ble to kurs/seminartilbud til samtlige ansatte i regionen. Disse ble arrangert som dagskurs for at alle ansatte i regionen kunne delta. Kursene som ble avholdt tok for seg temaene service/brukermedvirkning og kommunikasjon.

### **1) «Trygdeetaten som Servicebedrift»**

Formålet med dette kurset var å gi deltakerne en forståelse av trygdeetaten som serviceorientert forvaltningsenhet. Kurset la vekt på brukermedvirkning og brukerorientering og en bevisstgjøring av trygdefunksjonærens rolle som bakkebyråkrat. Opplæringen var organisert i to bolker over til sammen fire

dager. Den interne evalueringen viste at de ansatte var godt fornøyd med gjennomføringen og det personlige utbyttet.

## 2) «Kommunikasjon»

Dette kurset la vekt på teori og praktiske gruppeoppgaver innenfor kommunikasjon og samtaleteknikker. Kurset var rettet inn mot tjenesteyting og saksbehandlerrollen, med rollespill og praktiske øvelser. Opplæringen la vekt på bevisstgjøring av de ansattes egne holdninger og det å være løsningsorientert. Gruppeoppgavene var rettet direkte mot konkrete situasjoner som trygdekontoransatte møter i hverdagen. Den interne evalueringen viser at kurset ble svært godt mottatt blant de ansatte. De ansatte ga uttrykk for at det var nyttig å lære metoder for formidling og aktiv lytting for å kunne avklare og sortere problemer og finne fram til riktig opplegg for løsning. Kursopplegget har ifølge ansatte hatt betydning for deres innstilling til det å søke støtte og korreksjoner fra kollegaer i vanskelige saker.

Andre opplæringstiltak som ble gjennomført var såkalt «skulder-vedskulder-opplæring». Dette er en form for kollegaveiledning, der kollegaer hjelper hverandre og går igjennom saksprosessen sammen (f.eks. ajourhold). Opplegget ble gjennomført ved enkelte kontorer som et ledd i interne omorganiseringer, og på de ansattes eget initiativ.

Inntrykket er at langt de fleste var fornøyd med opplegget og innholdet i de to kursene som ble arrangert i prosjektperioden, selv om de hadde forventet flere opplæringstiltak.

## 6.6 De ansattes reaksjoner og evaluering av opplegget

Blant opplæringstiltakene som var skissert i prosjektplanen og i *Tiltakspakken for prosjekt Nord-Gudbrandsdal* var det bare et fåtall som ble gjennomført i prosjektperioden. Dette forklares med at 1) opplæringsdelen kom sent i gang, som følge av utskiftning av opplæringsansvarlig internt på FTK, og 2) Opplæringsdelen fikk begrenset omfang pga. mindre økonomiske ressurser enn det som var planlagt.

De ansatte gir uttrykk for skuffelse over at opplæringen ikke ble gjennomført slik som planlagt, og over at tiltakspakken som ble utarbeidet og vedtatt i prosjektgruppen ikke ble fulgt opp. De ansatte hadde store forventninger til opplæringen, forventninger de mener ble skapt av prosjektledelsen. I intervjuene blir det fremhevet at regionen var lovet mer opplæring enn det som ble gjennomført i løpet av prosjektperioden:

Skal de ha et prosjekt får de sørge for å ha midler til å slutføre det. Det skulle arrangeres moduler og tilrettelagt kurs basert på regionale behov. Det endte opp med at det ble avsatt/bevilget for lite midler til kompetansedelen.

Eller som en annen uttrykker det:

Prosjektet startet med mye fine ord i fellessamlingen (som ble holdt på Kvittfjell). De ansatte skulle selv komme med forslag til kurs – det var bare fantasien som satte grenser. Vi fikk inntrykk av at noe skulle skje, og ble revet med av alle forventninger og gode intensjoner. Men det ble lite ut av det. Det er støtt slikt med alt nytt, det dovner til slutt. Vi har nærmest glemt hva som ble sagt den gangen.

Det går også klart fram av intervjuene at de ansatte var skuffet over at kartleggingen ikke førte til konkrete og individuelle oppfølgingstiltak. Mange gir uttrykk for frustrasjon og skuffelse, noe som kommer fram i flere ulike uttalelser:

- Vi føler ikke at det har skjedd så mye, og er skuffet over at vi ikke har kommet lenger på dette området. Vi venter på flere konkrete opplæringstiltak og konkret oppfølging av kartleggingen som fant sted.
- Vi var optimistiske. Resultatene skulle legges inn på data og bli et hjelpemiddel. Opplegget skulle utvikles videre og føre til nye/andre kompetansekrav på en del områder. Dette har ikke skjedd. Det er å holde folk for narr når en gjennomføre en undersøkelse for skriveordsskuffen.
- Vi ble intervjuet i forbindelse med kartleggingen og gap-analysen. Etter dette har det ikke skjedd noe mer, dessverre. Synes at det er viktig at vi når det målet som prosjektet har satt seg for opplæring. Håper at kompetansegapet i stedet kan fylles internt, i form av intern opplæring og veiledning.

Denne frustrasjonen er forståelig sett på bakgrunn av at dette var den tredje kartleggingen som gjennom årenes løp var iverksatt i Norddalregionen. En av de ansatte uttrykker det slik:

Strategisk Kompetansekarlegging (SKU) var en del av Norddalprosjektet. Nå er denne type kartlegging igangsatt i resten av fylket uten at det har skjedd noe mer i vårt prosjekt. Ifølge opplegget skulle materialet systematiseres og føre til individuelle opplæringstiltak. Her i regionen er kartleggingsmaterialet lagt i en skuff.

Andre gir uttrykk for at er det gått såpass lang tid siden kartleggingen ble foretatt at «kartet ikke lenger stemmer overens med terrenget». På inter-

vjutidspunktet (høsten 2001) var det 1 ½ år siden medarbeidersamtalene ble gjennomført. Noen mener at alternativet er å ta en ny runde med kartlegging «for å få til en oppjustering som stemmer.»

Alle ansatte var positivt innstilt til de to kursene som ble arrangert i løpet av prosjektperioden, men intervjuene med de ansatte viser at det fortsatt er behov og kompetanseområder som ikke ble dekket i opplæringsdelen av prosjektet. «Opplæringsbiten ble ikke lagt opp slik vi hadde forventet – og vi er skuffet over det. Det er fortsatt områder der vi mangler kompetanse». Det er flere som gir uttrykk for skuffelse over at det i prosjektperioden ikke ble gjennomført flere kurs og opplæring på det *trygdefaglige området*, slik de var forespeilet. Samtlige etterlyser kurs i juridisk metode, bruk av rettskilder og ulike trygdefaglige kurs innenfor eget saksområde. Dette er ifølge ansatte basisoppgaver der trygdeansatte stadig har behov for opplæring. Andre spesifikke kurs og opplæringstiltak rettet mot ansatte med ansvar for frontservice og veiledningsoppgaver ble heller ikke arrangert slik det var forespeilet i tiltakspakken for prosjektet. Hospitering var foreslått som et av flere virkemidler i opplæringen, men dette tiltaket ble ikke tatt i bruk fordi de ansatte i regionen har lang ansiennitet og erfaring i trygdefaglig arbeid. Selv om det er liten nyrekruttering til stillinger, bør en ifølge de ansatte likevel være åpen for denne formen for opplæringstiltak framover.

Intervjuene gir samtidig inntrykk av at det har vært uklare forventninger til hva opplæringen skulle inneholde, og usikkerhet mht. egne kompetansebehov. Noen sier at de hadde lite konkrete forventninger, fordi det ikke har vært konkrete tiltaksplaner. Inntrykket er at det til dels har vært lite engasjement fra de ansattes side, og at deltakerne har hatt en noe passiv tilnærming ved å overlate styring og initiativ til ledelsen. En av de ansatte uttrykker det slik:

Vi føler at prosjektet har levd sitt eget liv. Vet ikke hva som har skjedd i mellomtiden, siden oppstart. Vi har heller ikke etterlyst denne opplæringen, fordi vi har nok med vårt daglige strev.

Andre har hatt klare forventninger til at det skulle avsettes tid til opplæring på nye og eksisterende fagområder, og mener at dette kunne vært organisert annerledes fra ledelsens side. Det rettes også kritikk mot ledelsen i prosjektet og mot fylkesnivået for mangelfull informasjon. Som en av de ansatte sier: «Vi synes at prosjektet burde vært mer synlig og at vi burde hatt mer informasjon underveis.» Det framgår av intervjuene at de ansatte er misfornøyde med måten disse problemene er blitt behandlet på i prosjektet, de viser til mangel på diskusjoner og åpenhet i styringsgruppa. Svikt i kommu-

nikasjon mellom prosjektledelse og ansatte, og utilstrekkelig informasjon til prosjektdeltakerne trekkes fram som et problem:

Når kompetanseutvikling, opplæring eller andre sider ved prosjektet ikke fungerer, bør dette være en sak for styringsgruppa i prosjektet. Diskusjoner om hva som skal skje videre, bør foregå i styringsgruppa og ikke internt på fylkestrygdekontoret.

Det framholdes at styringsgruppen i prosjektet burde være et sentralt kommunikasjonsforum og et samlet forum der de ansatte kunne være med å diskutere problemene i fellesskap. Problemet lå blant annet i at det har ble avholdt få møter i styringsgruppen og at fravær av styringsgruppemøter vanskeliggjorde kommunikasjonen mellom ledelse og ansatte.

Hovedinntrykket er at de ansatte i liten grad har vært trukket inn i planlegging av opplegget, og at diskusjoner og problemløsning i forbindelse med kompetansedelen har foregått utenfor styringsgruppen og prosjektgruppen.

Oppfølgingstiltak i forbindelse med kurs som har vært gjennomført er etter all erfaring nødvendig for å vedlikeholde kunnskap og interesse. En av lederne uttrykker det slik: «En viktig del av personalpolitikken er å bruke kontoret som læringsarene. Dette er imidlertid vanskelig å gjennomføre når hverdagen sliter oss.» Oppfølgingen kan imidlertid foregå på andre måter enn kurs, gjennom fagmøter som arrangeres lokalt og som faglige diskusjoner internt på kontormøter. Saksbehandlerne i regionen etterlyser både fagkurs og faglige samlinger i regionen (f.eks. innen sykepengeområdet). Enkelte foreslår erfaringsutvekslingsmøter for eget saksområde, enten det gjelder bidrag / enslige forsørgere eller andre helserelaterte saksområder, og tar til ordet for at slike regionmøter bør formaliseres. Det vises til at andre regioner i fylket har gjennomført opplæring på ulike fagfelt i egen regi. Andre legger vekt på behovet for flere felleskurs/seminar og mener at sosiale samlinger for deltakerne i prosjektet kan bidra til større samhørighet og fellesskapsfølelse mellom kontorene i regionen. Kunnskap om service og kundebehandling er spesielt viktig på mindre kontorer der de ansatte har mye publikumskontakt. Behovet for opplæring innenfor service- og kommunikasjon er blitt mer tydelig, fordi den nye veilederrollen stiller krav om større profesjonalitet i samhandling med brukere og samarbeidspartnere. På dette området kan løsningen være systematisk intern veiledning (supervisjon) i form av tilbakemeldinger og korrigeringer på egne holdninger og atferd underveis. Dette er først og fremst et lederansvar.

## 6.7 Oppsummering

Muligheten for prosjektutvikling og opplæringstiltak i Norddalprosjektet ble i stor grad begrenset av de økonomiske rammene. Ifølge ledelsen ble prosjektet ikke tilført tilstrekkelig med midler for å iverksette de tiltakene som var skissert og planlagt i forsøksperioden. Rikstrygdeverket bevilget midler etter søknad, og var ikke villig til å binde opp midler for hele forsøksperioden på tre år. Prosjektet ble avhengig av årlige bevilgninger og framdriften i prosjektet var derfor preget av usikkerhet og vansker med langsiktig planlegging. Blant opplæringstiltakene som var skissert, prosjektplanen og i tiltakspakken for prosjekt Nord-Gudbrandsdal, ble bare et fåtall gjennomført i prosjektperioden. Opplæringsdelen kom sent i gang som følge av utskiftning av opplæringsansvarlig internt på fylkestyngdekontoret, og tiltakene fikk begrenset omfang pga. mindre økonomiske ressurser enn beregnet.

Den kompetansemessige delen av prosjektet som la opp til *interaktiv opplæring*, ble ikke gjennomført i henhold til prosjektplanen pga. manglende dataverktøyet og utstyrsoppgradering. Derved ble det ikke mulig å få til en helhetlig oversikt over regionens samlede kompetanse eller planlegge og iverksette tiltak for kompetanseutnyttelse på regionnivå.

De ansatte i offentlig sektor, herunder trygdeetaten, har over tid fått erfare at mange prosjekter som startes opp ikke blir fullført. Dette fører til at ansatte på lokalt nivå mister «illusjonene» og engasjementet i forhold til deltakelse i slike forsøksprosjekter. Inntrykket fra Norddalprosjektet er at ledelsen skapte store forventninger til opplæringstiltak som ikke ble gjennomført. De fleste gir uttrykk for skuffelse fordi opplæringsdelen og tiltakspakken som ble utarbeidet og vedtatt i prosjektgruppen ikke ble fulgt opp. Særlig gjelder dette for kartleggingen som ikke førte til individuelle opplæringstiltak. For trygdeetaten som organisasjon er dette et alvorlig signal om å følge opp de opplæringsprosjektene som settes i gang dersom kompetanseoppbygging skal bli mer enn bare ord.



# DEL II:

## Brukertilfredshet med trygdekontorene

---

### 7 Innledning

#### 7.1 Brukernes møte med forvaltningen

Forvaltningens forhold til brukerne kan beskrives og analyseres ut fra ulike perspektiver. Et sentralt aspekt er hvorvidt organisatoriske og administrative forhold ved forvaltningen fungerer som terskler den enkelte bruker må overvinne for å nå fram med sine krav og hjelpebehov. Brukertilfredshet vil avgjøres og formes i møtet med de ansatte. Trygdefunksjonærene er sentrale aktører i denne sammenheng, fordi de representerer forvaltningen og møter publikum ansikt til ansikt.

Møtet med forvaltningen er mer enn et møte med regler og lover. Det er et møte med et administrativt fordelingsystem med byråkratiske trekk som også vil ha betydning for hvordan brukerne opplever systemet. Det byråkratiske apparatet kan oppleves som et lukket system, med rutinepreget saks-gang og kompliserte regler som brukerne i liten grad har kjennskap til. I tillegg vil det være en rekke barrierer og terskler som må overvinnnes før brukeren når fram med sine krav. Dette viser til en rekke samhandlingsproblemer i møte med forvaltningen generelt (Bleiklie 1997).

Én type terskel er de formelle adgangsreglene som avgjør hvem som kan komme i betraktning som søker eller mottaker. Regler og vilkår for til-delning av trygdeytelser er en slik form for adgangsregel hvor f.eks. retten til alderspensjon er basert på klare tildelingskriterier, mens uførepensjonen i større grad er skjønnsbasert. Den viktigste terskelen inn til trygdesystemet er likevel mangelen på kjennskap til hvilke rettigheter en har. Flere undersøkel-ser tyder på at *underforbruk* av ulike trygdeytelser er ganske betydelig, og at informasjon om muligheter og rettigheter ikke når ut til potensielle brukere. Folketrygdens regelverk er komplisert og omfattende og blir oppfattet som vanskelig tilgjengelig av folk flest. Enkel brosjyreinformasjon og standard-skriv kan være mangelfulle eller vanskelig å forstå og føre til at folk lar være å søke om stønad.

Statsforvaltningen har i stor grad vært basert på normen om *klient-initiativ*. Det vil si at det er brukerens ansvar å finne ut av sitt hjelpebehov og å oppsøke rette instans. De fleste stønader og trygdeordninger utbetales ikke automatisk. Tjenestene forutsetter i stor grad brukerinitiativ, skriftlig dokumentasjon og evne til å framlegge sin sak. Brukernes kunnskap om systemet og regelverket vil variere, men undersøkelser viser at personer som har tilstrekkelig kunnskap, informasjon, initiativ og pågangsmot har lettere for å nå fram med sine krav overfor forvaltningen.

Andre terskler og hindringer i møte med forvaltningen er knyttet til åpningstider for telefonhenvendelser, fysisk tilgjengelighet og folks muligheter for å oppsøke offentlige kontorer i åpningstiden. I tillegg kan frykten for å bli møtt med negative holdninger fra ansatte eller i lokalsamfunnet være et hinder for å ta kontakt med det lokale trygdekontor, selv om de fleste oppfatter trygdeordninger som en rettighet.

Brukere som tar kontakt med forvaltningen, vil møte både formelle og uformelle krav til byråkratisk kompetanse og evne til å kommunisere med systemet (Dahl Jacobsen 1997). Byråkratisk kompetanse handler om at brukerne har ulik innsikt og kunnskap om forvaltningen, sosiale ferdigheter og evne til å argumentere og framstille sin sak i tråd med regelverkets praktisering. Slike uformelle samhandlingsnormer og byråkratiske regler for språk kan oppleves som en barriere og en fremmed form for kommunikasjon hos deler av befolkningen.

Møtet med trygdekontoret vil antakelig fortone seg noe forskjellig avhengig av hvilke typer ytelser det søkes om, hvilke tjenester den enkelte etterspør, og hva slags kontakt som etableres mellom saksbehandleren og den enkelte søker. Misnøye med trygdetjenester kan for eksempel være knyttet til selve kontantytelsen, dvs. utfallet av søknaden. Hvorvidt møte med trygdekontoret oppfattes som greit eller vanskelig kan også ha å gjøre med de ansattes serviceinnstilling, dvs. graden av forståelse og imøtekommenhet, respekt og vennlighet. Folk kan for eksempel være misfornøyd med avslaget på en søknad, men allikevel være fornøyd med den service og behandling de fikk på trygdekontoret.

Generelt synes det å være slik at folk er mest fornøyd med «nærhetstjenester», dvs. tjenester som forutsetter personlige møter mellom tjenesteyter og mottaker, slik det ofte vil være i mindre kommuner. Undersøkelser fra rehabilitering og behandling viser at personlige relasjoner til saksbehandleren styrker muligheten for informasjon og motivasjonsarbeid, og er viktig for at oppleggene skal fungere. Den byråkratiske normen om upersonlighet

kan derfor komme i konflikt med nye arbeidsmetoder som krever individuell oppfølging fra saksbehandlerens side.

## 7.2 Service og brukerorientering

Trygdeetaten har i de senere årene lagt stor vekt på bedre tjenestene overfor publikum og å presentere seg utad som en offentlig *serviceinstitusjon*. På slutten av 80-tallet blir service vedtatt som felles ledelsesmål for trygdeetaten: «Å yte bedre service skal stå som mål for hele virksomheten og hensynet til publikum skal styre alt etaten gjør» (Årsmeldingen 1986). Det blir fremhevet at tjenestene heretter skal bli lettere tilgjengelig for publikum, og at etaten skal fremstå som «de trygdedes hjelper». I 1987 lanseres slagordet «Med servicemål i fokus», hvor servicemålet defineres som «kortere svar og saksbehandlingstider». Alle kontorer blir pålagt å sette opp standardmål for rimelige saksbehandlingstider som ledd i en såkalt «serviceplan». På begynnelsen av 1990-tallet utarbeides to viktige overordnede styrings- og planleggingsdokumenter: *Strategiplan* (1992) og *Verdibok* (1993). Dette er sentrale policydokumenter med klare signaler om at service og publikumsorientering innføres som ledd i etatens strategi- og verdigrunnlag.

Service kan knyttes til forhold ved forvaltningspraksis og administrasjon av tjenester, slik som saksbehandlingstider og kontorets åpningstider. Service kan også oppfattes som et trekk ved selve yrkesutøveren som ofte innebærer en profesjonell tilnærming til publikum. Det vil si forhold som imøtekommenhet, respekt, vennlighet osv. God publikumsbehandling defineres både som en helhetsorientering og serviceholdning fra de ansattes side:

trygdefunksjonæren skal se helheten i den enkeltes situasjon. Publikum skal ikke betraktes som tilfeller, men som individer ut fra sine egne forutsetninger. De som henvender seg skal bli møtt med respekt (Strategiplanen).

I verdiboka legges det vekt på «åpenhet og ærlighet» i møte med de trygdede; de ansatte skal være lydhøre og møte brukerne «uten fordommer» og gi informasjon som er forståelig. Rikstrygdeverket har i disse dokumentene ønsket å sette standarden for hva som skal være de riktige serviceholdningene i etaten.

*Brukerorienteringen* og arbeidet med å styrke tjenesteytingen til publikum har stått sentralt siden midten av 80-tallet. Begrepet brukerorientering innebærer at «brukernes *behov* skal vektlegges ved etablering, organisering og formidling av det offentlige tjenestetilbud» (Intern dokumentasjon 1/98). Videre skal «brukernes *vurderinger* tas inn som viktige premisser når etaten

utformer sine tjenester». Konkrete eksempler på dette er gjennomføring av brukerundersøkelser, opprettelse av brukerutvalg og arbeidet med å korte ned på saksbehandlingstider. Et sentralt virkemiddel for å forbedre statsforvaltningens service og brukerorientering har vært innføring av serviceerklæringer. Alle statlige etater ble fra sentralt hold pålagt å utgi slike erklæringer innen utgangen av 2000. Dette innebar å konkretisere nivået på tjenester og service, og gå aktivt og offensivt ut med informasjon til publikum (St.meld. nr. 40, 1998–99, s. 30). Utprøving av serviceerklæringer i trygdeetaten startet i 1997 med et pilotprosjekt i Nord-Trøndelag, og trygdeetaten var den første etat innenfor statsforvaltningen som gjennomførte vedtaket. Erklæringene er en slags varefakta som utgis i eget hefte til alle husstander. Serviceerklæringene beskriver innholdet og kvaliteten på trygdeetatens tjenester og hvilke standarder og minstenormer som gjelder for tjenestene. En viktig funksjon er de skal avklare og informere brukerne om hva de kan forvente av trygdeetaten.

Service og brukerorientering er etter hvert innført som nøkkelbegreper i forholdet mellom brukere og trygdeforvaltningen. Brukerundersøkelser og evalueringer blir stadig mer vanlig og sett på som en form for publikumsorientering. Dette kan tolkes som en klar strategi for å styrke trygdeetatens legitimitet og imøtekomme brukernes interesser og krav.

## 8 Spørreundersøkelsen

Et hovedformål med evalueringen er å måle effekten av omorganisering med hensyn på bedring i service, effektivitet og sakshåndtering overfor brukerne. En sentral dimensjon ved tjenesteproduksjon dreier seg om service, dvs. hvordan tjenestene utføres, og den holdning yrkesutøverne utviser i møte med brukeren. Idealet er at trygdekontorets tjenester skal være tilgjengelige, og at informasjonen skal være forståelig. I denne brukerundersøkelsen er vi opptatt av hvilke oppfatninger og erfaringer brukerne har av trygdekontorenes tjenester og servicenivå. Hvilke ytelser og tjenester har de søkt/fått, og hvordan opplevde de møtet med trygdekontoret? Hva synes de om informasjon og saksbehandlingstider, og hvor fornøyd/misfornøyd er de med tilgjengeligheten til kontorets tjenester, personalets service, hjelpsomhet og faglige kompetanse. Hvilke brukere er minst fornøyd, og hva kan dette skyldes? Undersøkelsen tar også sikte på å finne ut om det skjer noen endringer i brukernes oppfatninger av trygdeetaten etter gjennomført omorganisering og intern kompetanseheving ved kontorene.

### 8.1 Metode/datagrunnlag

Denne spørreundersøkelsen måler brukertilfredshet med trygdetjenester og er rettet spesielt mot de tjenester/ytelser som berøres av omorganisering og regionalisering ved trygdekontorene i Nord-Gudbrandsdal i perioden 1998-2001. Undersøkelsen er foretatt ved to tidspunkt, høsten 1999 og 2001. Utvalgene er trukket fra Rikstrygdeverkets register og omfatter samtlige nyregistrerte søknader/saker («registrert inngang») som var til behandling eller ble ferdigbehandlet i perioden 01.05.98–01.05.99 og perioden 01.09.00–01.09.01

Utvalgene omfatter personer som var registrert som nye søkere av følgende ytelser (stønads kategorier);

- Uførepensjon
- Grunn- og hjelpestønad
- Overgangsstønad til enslig forsørger (far/mor)
- Barnebidrag/ektefellebidrag
- Sykepenges (12 ukers vedtak)
- Rehabiliteringspenges/attføringspenges

Kriteriene for utvalg av saker er ytelser som omfatter stor grad av publikumskontakt, samt de stønadsområdene som berøres av omorganiseringen. Saksbehandlingen innenfor disse områdene innebærer blant annet kontakt med sykemeldte (helserelatert område), personer på rehabilitering og attføring, og enslige forsørgere (familierelaterte ytelser) der trygdeetaten er pålagt oppfølgingsansvar. De sakene som i første rekke berøres av omorganiseringen, er uføresaker og bidrag som ifølge planene skal overføres til regionkontoret (Sel), mens områdene enslige forsørgere, rehabilitering/attføring og sykepengesaker skal beholdes i alle bostedskontorene. Tekniske hjelpemidler er ikke tatt med i utvalget, fordi det administreres gjennom hjelpemiddelcentralen. Fødselspenger, kontantstøtte, barnetrygd, alderspensjon, etterlattepensjon og refusjoner er utelatt fra denne undersøkelsen, fordi utbetaling foregår delvis automatisk og innebærer mindre publikumskontakt. Rutiner ved feilutbetaling/tilbakekreving og klagesaker skal bedres ved overføring til regionkontoret, men disse områdene er ikke tatt med i utvalget fordi det gjelder et fåtall saker som dekkes / kommer inn under andre ytelser. Yrkesskade-forsikring og bilsaker er også utelatt fordi dette omfatter svært få personer.

## 8.2 Spørreskjemaet

Spørreskjemaet (Vedlegg 2) tar sikte på å kartlegge brukernes tilfredshet, dvs. brukernes subjektive opplevelse av ulike sider ved trygdekontorene (subjektivt opplevd kvalitet). Undersøkelsen gir et grovt mål på brukertilfredshet i forhold til tilgjengelighet, sakshåndtering og service på tjenester. Spørsmålene om «ulike tjenester ved trygdekontorene» er delvis utarbeidet etter en mal som er brukt av Norsk Gallup, der brukerne setter en «karakter» på de enkelte tjenester langs en «tilfredshetsskala». Tallskalaen (fra 1 til 6) vil måle styrken på meninger/holdninger og er utformet med likt antall svar-koder på begge sider (dvs. at det ikke benyttes et symmetrisk midtpunkt) for å tvinge respondentene til å velge side.

Skjemaet er basert på avkryssninger / standardiserte spørsmål, med et åpent felt helt til slutt der folk frivillig kunne komme med egne kommentarer om erfaringer utover de faste svaralternativer. Skjemaet ble utarbeidet i samarbeid med prosjektledelsen sommeren 1999 og prøvet ut / kommentert av et lite antall brukere og brukerorganisasjoner. Skjemaet er inndelt i fire deler :

- Kontakt med trygdekontoret
- Vurdering av enkelttjenester
- Vurdering av andre offentlige tjenester
- Bakgrunnsspørsmål

«Kontakten med trygdekontoret» kartlegger hvilket trygdekontor brukeren har hatt kontakt med, hvorfor de tok kontakt, hva slags ytelse/r de har søkt, om saken er ferdigbehandlet og om fikk søknaden/ytelsen innvilget eller avslått, om forespeilet saksbehandlingstid, tilbud og bruk av timeavtale, brukernes forhåndsinnstilling og hvordan de opplevde møte med trygdekontoret (positivt/negativt). I spørreskjemaet for 2001 har vi i tatt inn to nye spørsmål; om søknaden er oversendt til regionkontoret og hva som i tilfellet er brukernes erfaringer med dette kontoret (spm. 13 og 14).

«Vurderinger av enkelttjenester fra trygdekontoret». Spørsmålene om tilfredshet med ulike tjenester er sortert innenfor tre hovedkategorier av tjenester:

- Kontortjenester og tilgjengelighet
- Service og saksbehandlerkvalitet
- Informasjon og svartider

«Kontortjenester og tilgjengelighet» handler om hvor fornøyd/misfornøyd brukerne er med eksempelvis åpningstid, ventetid, avstand/reisetid og fysisk tilgjengelighet. «Service og saksbehandlerkvalitet» handler om de ansattes service, hjelpsomhet, råd, veiledning og faglig dyktighet hos saksbehandlere osv. «Informasjon og svartider» handler om hvorvidt det er gitt tilstrekkelig og forståelig informasjon, og hvorvidt brukerne er tilfreds med saksbehandlingstider og saksbehandlingsresultat. Spørsmålene som handler om hvorvidt den skriftlige informasjonen var forståelig, er i den siste undersøkelsen (2001) konkretisert i form av to spørsmål som skiller mellom brosjyremateriell og vedtak. (Endringen er foretatt i samråd med oppdragsgiver).

«Vurdering av andre offentlige tjenester» er tatt med som et kontrollspørsmål, for å se om det er noen sammenheng mellom generell tillit / mistillit til offentlige tjenester og de oppfatninger, holdninger de har til trygdekontoret.

Bakgrunnsspørsmålene omfatter kjønn, alder, sivilstand, utdanning og bransje/næringslivstilknytning.

### **8.3 Brukernes kommentarer**

I spørreskjemaet ga vi anledning til kommentarer helt til slutt, formulert som: «Er det andre ting du vil nevne for oss om dine erfaringer med trygde-etaten?» I og med at spørreskjemaet er på i alt 12 sider, kan en ikke forvente at mange respondenter vil ta seg tid til å gi ytterligere kommentarer, med mindre de har noe som de synes er svært viktig å formidle.

I 1999 fikk vi til sammen 115 kommentarer (av 710 besvarte skjemaer), hvorav 80 kommentarer var av negativ karakter, mens 35 var positive og nøytrale. I 2001 kom det 83 kommentarer (av i alt 606 besvarte skjemaer), hvorav 35 var negative, mens 48 var positive eller nøytrale i sin karakter. Relativt sett er det kommet færre kommentarer av negativ karakter ved siste undersøkelse (2001).

Analysen viser at kommentarene i begge nettoutvalgene (de som har besvart spørreskjema) er relativt jevnt fordelt på de ulike aldersgruppene, med overvekt av «informanter» under 50 år. Det er omtrent dobbelt så mange kvinner som menn blant disse informantene. De som har kommet med kommentarer til skjemaet har i større grad enn andre respondenter opplevd møte med trygdekontoret som negativt (spm.12). Blant informantene er det en overvekt av personer som har fått avslag på sine søknader, sammenliknet med totalutvalget. Selv om informanter har tilhørighet til samtlige kontorer, er det en overvekt av kommentarer fra brukere i Sel kommune, som har flest innbyggere.

## 8.4 Svarprosent og frafall

Første gangs utsending av spørreskjemaene foregikk i august måned 1999 (tidspunkt 1). Neste spørreundersøkelse ble foretatt oktober høsten 2001 (tidspunkt 2). Av tidsmessige og personvernmessige hensyn valgte vi å kun gjennomføre én purring, for å unngå utidig press overfor personer som av ulike grunner ikke ønsker å delta.

### **Brukerundersøkelsen 1999**

Nettutvalget består av 710 respondenter. Dette gir en svarprosent på 52,7 prosent. (Vi mottok i alt 725 skjemaer, men 15 skjemaer er ikke tatt hensyn til fordi noen (8) kom inn etter fristen, og de resterende i stor grad var ubesvarte). Bruttoutvalget, totalt 1347 tilfeller, ble trukket blant registrerte saker pr. 01.05.99 og består av:

- ubehandlede søknader
- søknader som er under behandling i perioden (og registrert i systemet)
- søknader som er registrert ferdigbehandlet i perioden

På grunn av uttrekksmåten som ble benyttet ved trekkingen i 1999, har antakelig en del tilfeller/fødselsnummer kommet med i bruttoutvalget flere ganger. Det vil si at samme person er registrert som mottaker/søker av flere ytelser, og er derfor tilsendt flere enn ett spørreskjema (vi vet ikke hvor mange dette gjelder for).



Kriteriet for uttrekk av sykepengetilfeller var at de var registrert på 12-ukers vedtak (langtidssykemeldte). Det kan imidlertid se ut til at enkelte korttidssykemeldte (mindre enn 12 uker) allikevel er kommet med i utvalget, og av den grunn har latt være å svare på spørreskjemaet. Spørsmålene om brukertilfredshet er mindre relevante for gruppen av korttidssykemeldte (ifølge henvendelser fra enkeltpersoner som har mottatt spørreskjemaet). Dette kan forklare noe av frafallet og de ubesvarte skjemaene vi fikk i retur.

### **Brukerundersøkelsen 2001**

Nettoutvalget for 2001 er 606 respondenter. (Vi mottok i alt 613 svar, hvorav 7 skjemaer kom inn etter fristen og av den grunn ikke tatt er hensyn til.) Størrelsen på bruttoutvalget var 1108 personer (tilfeller). Dette gir en svarprosent 54,7 prosent.

Utvalgskriteriene og stønadsområdene er de samme som i 1999. Registrerte tilfeller er søknader mottatt i perioden 01.09.00–01.09.01. Basis for trekking av bruttoutvalget er stønadskoder i Rikstrygdeverkets saksregister, men denne gangen er det kun 12-ukers vedtak (ikke korttidssykemeldinger) som er trukket ut. I utvalget for 2001-undersøkelsen er det kun ett tilfelle (enhet) pr. fødselsnummer, fordi en har foretatt en sjekk på dobbelte trekk. En person kan ha søkt flere ytelser (f.eks. sykepenger og uførepensjon, eller endret beløp på stønaden/ytelsen) i løpet av perioden, men det er bare den siste søknaden som registreres i bruttoutvalget (for å unngå dobbelttrekk av tilfeller/ fødselsnummer). Dobbeltsjekk foretatt på fødselsnummer kan delvis forklare at størrelsen på bruttoutvalget er noe mindre i 2. periode (høsten 2001), sammenlignet med forrige periode (høsten 1999).

Mange ulike forhold kan påvirke svarprosenten i utvalgene, bl.a. spørreskjemaets utforming og omfang, spørsmål av dels sensitiv karakter, respondentenes motivasjon og usikkerhet i forhold til anonymitet. Noen vil også være mindre motivert for å svare som følge av endring i trygdestatus, arbeids- eller livssituasjon. Det faktum at skjemaene ble sendt ut fra fylkestrygdekontoret i Oppland kan ha også ha bidratt til lavere svarprosent, fordi enkelte respondenter kan ha vært bekymret for koblingen mellom navn og nummer.

### **Frafall**

Vi har ingen oversikt over fordelingen i det (brutto)utvalget som ble trukket fra Rikstrygdeverkets saksregister i 1999, fordi filen av ulike grunner ikke ble tatt vare på.

Fordelingen i bruttoutvalget for 2001 viser at det er en noe større prosentandel kvinner med i utvalget for undersøkelsen, mens fordelingen av-

speiles relativt likt i nettoutvalget (Vedlegg 1, tabell 1). Kjønnfordelingen i 2001-utvalget er mindre skjev enn i 1999, men det er snakk om små forskjeller. Felles for begge tidspunkt er at nettoutvalgene består av litt flere kvinner enn menn, men det avviker i liten grad fra bruttfordelingen (2001).

Når vi ser på svarfordelingene innenfor de ulike aldersgruppene (Vedlegg 1, tabell 2), viser sammenlikningen at det er relativt små avvik i fordelingen mellom brutto- og nettoutvalget. Unntaket er aldersgruppen 0-19 år som i liten grad har besvart skjemaet, men som i bruttoutvalget består av svært få personer.

Fordeling etter *stønadstyper* i nettoutvalget (Vedlegg 1, tabell 3) er basert på selvrapporterte opplysninger om hvilke ytelser respondentene har søkt (sist gang de søkte). Sammenlikningen viser at frafallet først og fremst har skjedd innenfor den store gruppen av registrerte sykepengemottakere. Samtidig er andelen som oppgir at de søkte uførepensjon, relativt større enn den andelen som er registrert som søkere i bruttoutvalget. Dette kan dels forklares med at registrerte mottakere av sykepenger (bruttoutvalget) kan ha søkt og gått over på attføring, rehabiliteringspenger eller uføretrygd i løpet av perioden og derved oppgir denne ytelsen på spørreskjemaet.

## 9 Kjennetegn ved utvalget

### 9.1 Alders- og kjønnsfordelingen i utvalget

Nettoutvalget for spørreundersøkelsen 1999 består av 710 personer. Gjennomsnittet er på 52 år og medianen er 50 år. (10 personer har ikke oppgitt alder). De eldste, over 50 år, utgjør 48 prosent av utvalget, mens 29 prosent er i alderen 35 til 49 år. Personer under 35 år utgjør 22 prosent av nettoutvalget.

Nettoutvalget for spørreundersøkelsen 2001 består av 606 personer. Gjennomsnittet er på 45,75 år og medianen 46 år (8 personer har ikke oppgitt alder). De eldste, over 50 år, utgjør her 43 prosent av utvalget, mens 39 prosent er i alderen 35-49 år. Personer under 35 år utgjør 19 prosent av nettoutvalget. Fordelingen viser at det er flere yngre respondenter med i utvalget for undersøkelsen i 2001, enn ved den første undersøkelsen (1999).

Tabell 9.1.1. Utvalgets aldersfordeling 1999 og 2001. Prosent.

Alder – 4 kategorier	1999		2001	
0-34 år	22	n=156	19	n=113
35-49 år	30	n= 206	39	n=231
50-66 år	45	n=317	42	n=249
67+	3	n=21	1	n=5
Sum	100	n=700	101	n=598

Prosentene avrundet. Ikke oppgitt alder = 10 personer (missing) i 1999 og 8 personer i 2001.

De aller yngste, under 20 år, utgjør bare 1 prosent av utvalget i 1999 og 0,3 prosent i 2001, hvorav enkelte av respondentene i realiteten er voksne forsørgere som har besvart skjemaet på vegne av egne barn. Barna er trukket ut pga. inklusjonskriteriene for undersøkelsen som blant annet inneholder grunn- og hjelpestønad som en av stønadskategoriene, og uførepensjon som også kan omfatte barnebidrag for barn over 18 år. Respondentene i aldersgruppen under 20 år utgjør såpass få personer at vi har valgt å se disse i sammenheng med aldersgruppen 0–34 i analysen. Personer som har søkt alderspensjon er ikke med i inklusjonskriteriene for vår undersøkelse, det er derfor svært få respondenter over 67 år som er med i utvalget (3 prosent i 1999).

I nettoutvalget for 2001 er det 55 prosent kvinner. Dette er en mindre andel enn i undersøkelsen for 1999 som hadde et utvalg der tre av fem respondenter var kvinner (59 prosent kvinner). Tilsvarende fordeling viser at det er 45 prosent menn med i utvalget i 2001, mens det var 41 prosent menn i 1999. Selv om begge utvalgene består av litt flere kvinner, er allikevel kjønnsfordeling totalt sett noe jevnere i datamaterialet for 2001-undersøkelsen. Det er imidlertid flere kvinner enn menn blant de yngre alderskategoriene (under 50 år). Dette kan også ha sammenheng med inklusjonskriteriene for utvalget (dvs. hva slags ytelser de har søkt).

Når vi foretar inndeling av alder etter tre alderskategorier som vist i tabellen, ser vi følgende kjønnsfordeling innenfor hver aldersgruppe i netto-utvalget:

*Tabell 9.1.2. Kjønn etter alder i 1999 (n=698) og i 2001 (n=596). Prosent.*

Kjønn	0-34 år		35-49år		50 år og eldre		Samlet	
	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001
Kvinne	67	62	65	62	51	46	59	55
Mann	33	38	35	38	49	54	41	45
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100

Innenfor alderskategoriene 0–34 år og 35–49 år er det flere kvinner enn menn (ca. 2/3 er kvinner i begge kategorier). I alderskategorien 50 og eldre finner vi en mer lik fordeling mellom kvinner og menn der forskjellen er minst i 1999-utvalget. Alt i alt viser tabellen at det er omtrent samme kjønnsfordeling i nettoutvalgene fra 1999 og 2001.

## 9.2 Sivilstand og barn

Det er omtrent like mange som oppgir at de har hjemmeboende barn (40 prosent i 2001) som de som svarer nei på dette spørsmålet (37 prosent). Tilsvarende fordeling finner vi for 1999. Det er imidlertid en stor andel (23 prosent) som ikke har besvart spørsmålet om hvorvidt de har hjemmeboende barn. Det er vanskelig å vite hva dette skyldes, men det er nærliggende å tro at dette kan oppfattes som sensitive opplysninger i en slik undersøkelse, eller fordi spørsmålsstillingen ikke skiller mellom egne og samboers/ektefelles barn.

I 2001 oppgir 72 prosent (tre av fire) at de er gift eller samboende, mens 28 prosent svarer nei. Dette kan tolkes dithen at de som svarer nei er enslige. Tilsvarende tall for 1999 viser en ganske lik fordeling der 74 prosent er gift/samboende og 26 prosent er enslige. Det er relativt flere kvinner enn

menn som er gift/samboende i utvalget. Blant de som oppgir at de er enslige (verken samboende eller gift), er det 64 prosent som oppgir at de *ikke* har hjemmeboende barn i år 2001 (mot tilsvarende 63 prosent i 1999).

### 9.3 Kontortilhørighet

Når det gjelder bosted har vi kun opplysninger om hvilket trygdekontor brukerne rapporterer at de har hatt kontakt med. Fordelingen på ulike trygdekontor ser slik ut:

*Tabell 9.3.1. Rapportert kontortilhørighet i 1999 (n= 660) og 2001 (n= 585). Prosent.*

<b>Kommuner</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>
Lom	11	11
Skjåk	10	9
Vågå	17	15
Sel	31	37
Dovre + Lesja	24	25
Annet	7	3
Sum	100	100

Kategoriene Annet inneholder personer som oppgir kontakt med flere kontor, og de som ikke har besvart spørsmålet.

Fordelingen gjenspeiler i hovedtrekk forskjellen mellom små og store kontorer. Når vi sammenlikner svarprosentene for 1999 og 2001, ser vi at trygdekontorene (kommunene) er relativt likt fordelt i utvalgene. Det er imidlertid litt flere brukere med tilhørighet til Sel (regionkontoret) blant de som har besvart spørreundersøkelsen i 2001.

Det er bare en liten andel brukere (tilsvarende 5 prosent i 1999 og 3 prosent i 2001) som oppgir at de har hatt kontakt med to forskjellige kontorer. Deres kommunetilhørighet kan ikke avgjøres/tolkes ut fra hvilket kontor de har oppsøkt. Kun 2 prosent i 1999 (og kun 0,4 prosent i 2001) har ikke besvart spørsmålet om hvilket trygdekontor de har hatt kontakt med, antagelig ut fra et ønske om å være anonym (ifølge kommentarer til skjema).

## 9.4 Utdanning

Tabell 9.4.1. Utdanningsnivå etter kjønn i 1999 (n=686) og i 2001 (n=598). Prosent.

Utdanning fullført	Kvinne		Mann		Totalt	
	1999	2001	1999	2001	1999	2001
Høgskole/universitet	14	16	9	11	12	13
Allmennfag v.g./gymnas	12	15	7	9	10	13
Yrkesfaglig v.g./yrkesskole	33	34	45	41	38	37
Grunnskole (9-10 årig)	35	31	29	31	32	31
7-årig folkeskole	6	4	11	8	8	6
Sum	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall (n)	(401)	(329)	(285)	(266)	(686)	(598)

Det er til sammen 37 prosent som oppgir at de kun har fullført laveste utdanning (folkeskole/grunnskole), sammenliknet med 40 prosent av utvalget i 1999. Flertallet, henholdsvis 63 prosent (og 60 prosent i 1999), har utdanning utover grunnskole, dvs. videregående skole, yrkesskole eller høgskole/universitet). Kun 13 prosent har høyere utdanning i form av høgskole eller universitet, og tilsvarende 12 prosent i 1999.

Det er omtrent like stor andel kvinner som menn med laveste utdanningsnivå, dvs. som har fullført grunnskole. Det er derimot en litt større andel kvinner enn menn som har fullført høyere utdanning i form av høgskole/universitet. Analyser viser at utdanningsnivå varierer med alder, dvs. at de eldre har gjennomgående lavere utdanning enn de yngre (ikke vist i tabell). Alt i alt viser oversikten at det er små forskjeller i utdanningsnivået for nettoutvalget i 1999 og 2001.

## 9.5 Bransje- og yrkesbakgrunn

Spørsmål om yrkes- og arbeidsbakgrunn og tilhørighet er i undersøkelsen formulert slik: «I hvilken næring eller bransje arbeider/arbeidet du sist?» Fordelingen i nettoutvalgene for 1999 og 2001 er relativt lik når det gjelder bransje og yrkesbakgrunn. Opplysninger om hvilken næring eller bransje søkeren har arbeidet i, viser at til sammen 39 prosent i 2001 (av de som har vært yrkesaktive) har arbeidet innenfor jordbruk / industri / bygg og anlegg, sammenliknet med 41 prosent i 1999. I alt 26 prosent (i 1999 og 2001) arbeidet innenfor offentlig administrasjon/undervisning og helse/sosialsektoren. Henholdsvis 16 prosent (2001) og 18 prosent (1999) jobbet innenfor privat tjenesteyting (hotell/restaurant/rengjøring), 11 prosent (2001) og 9 pro-

sent (1999) var innenfor handel/bank/forsikring, mens 7 prosent i 2001 og 3 prosent i 1999 arbeidet innenfor transport/post/kommunikasjon. Noen av disse bransjene har elementer av service og bruker/kundekontakt innebygget i yrkesutøvelsen. Variabelen er tatt med i analyser for å se hvorvidt ulik bransjetilknytning har betydning for brukertilfredshet (vurderinger av trygdekontoret).

## 9.6 Trygdeytelser

Ifølge utvalgskriteriene for undersøkelsen er respondentene registrert som søkere/mottakere av trygdeytelsene: uførepensjon, grunn/hjelpestønad, overgangsstønad, barnebidrag, sykepenges (12-ukersvedtak) og rehabilitering/attføringspenges. Andre ytelses, som fødselspenges, kontantstøtte, korttids-sykepenges, barnetrygd, alderspensjon og lignende, er ikke tatt med i utvalgskriteriene fordi slike ytelses innebærer liten grad av publikumskontakt.

I undersøkelsen ble brukerne spurt om hva slags ytelses de har søkt (sist gang de søkte). Svarene fordeler seg slik:

*Tabell 9.6.1. Hvilke ytelses brukerne har søkt om (sist gang de søkte).*

Type ytelses	Antall personer		Prosent	
	1999	2001	1999	2001
Uførepensjon	224	136	34	23
Grunn- og hjelpestønad	23	13	3	2
Overgangsstønad	35	24	5	4
Barnebidrag	18	18	3	3
Sykepenges	162	191	24	32
Rehab/attføring	124	135	19	23
Andre ytelses	81	77	12	13
Antall/sum	667	594	100	100

Tabellen for 1999 viser at ca. en av tre brukere (34 prosent) oppgir at de har søkt uførepensjon, og at en av fire (24 prosent) har «søkt» sykepenges. I utvalget for 2001 er det en nærmest motsatt fordeling av respondenter i forhold til ytelsene sykepenges og uførepensjon. Utvalget 2001 viser at en av tre brukere har søkt sykepenges (32 prosent), mens 23 prosent har søkt uførepensjon. Det vil si at færre søkere av uførepensjon er med i utvalget for den siste undersøkelsen. De såkalte sykepengemottakerne vil derved utgjøre en relativt større gruppe/del av nettoutvalget i 2001, og vil være interessant å se nærmere på i forbindelse med service- og brukertilfredshet, fordi 12-ukersvedtak skal følges opp av trygdekontoret.

Når vi sammenlikner fordelingen i de to delundersøkelsene finner vi ellers små forskjeller i fordeling av ytelser som oppgis søkt. Henholdsvis 23 prosent (2001) og 19 prosent (1999) oppgir at de har søkt rehabiliterings- eller attføringspenger, og bare en liten gruppe brukere svarer at de har søkt barnebidrag, overgangsstønad og grunn- og hjelpestønad (sist gang de søkte).

«Andre ytelser» utgjør til sammen henholdsvis 13 prosent (2001) og 12 prosent (1999) og referer til en rekke forskjellige «familierelaterte» eller «helsereelaterte» ytelser som respondentene har oppgitt under svarkategorien «annet». Det er særlig refusjoner av utgifter under Folketrygdens kapitler 5, 7 og 10, foruten søknader om alderspensjon, etterlattepensjon, yrkesskadeerstatning, fødselspenger/kontantstøtte, barnetrygd og arbeidsledighetstrygd. Vi har valgt å slå disse sammen i kategorien «andre ytelser» i de videre analysene.

Selv om slike «andre ytelser» ikke var med blant utvalgsriteriene for vår undersøkelse, er det allikevel noen som oppgir ulike andre ytelser som svar på spørsmålet om hva de søkte sist. Dette kan blant annet skyldes at respondentene har mottatt/besvart spørreskjemaene opptil flere måneder etter at de ble registrert og trukket ut fra RTVs saksregister. Det er derfor naturlig at enkelte endringer kan ha funnet sted i løpet av dette tidsrommet. Noen kan i etterhånd ha søkt andre stønader eller tilleggsytelser som de oppgir som «den siste ytelsen» de har søkt, eller de kan ha endret trygdestatus og gått over på arbeidsledighetstrygd, alderspensjon/enkepensjon eller lignende. Kategorien er tatt med i enkelte analyser som en referansekategori.

Tabell. 9.6.2. Ytelser fordelt på kjønn i 2001 (n=588). Prosent.

Kjønn	Uføre- pensjon	Grunn- og hjelpestønad	Overgangs- stønad	Barne- bidrag	Syke- penger	Rehab/ attføring	Annet
Kvinne	50	39	96	72	50	52	71
Mann	50	62	4	28	50	48	29
Sum	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall	(133)	(13)	(24)	(18)	(190)	(135)	(81)

Tabellen viser at det (ikke overraskende) er forholdsvis flere kvinner enn menn i utvalget som har søkt barnebidrag og overgangsstønad. Blant de som har søkt uførepensjon, sykepenger og rehabilitering/attføring, er det små forskjeller mellom kvinner og menn i 2001-utvalget. Tall fra 1999-fordelingen (Vedlegg 1, tab. 4) viser en tilsvarende fordeling mellom kjønnene innenfor de ulike stønadskategoriene, med unntak av rehabilitering/attføring der en



større andel av respondentene var kvinner (62 prosent). Stønads kategorier er i store trekk relativt likt fordelt på kjønn i begge delundersøkelser.

Tabell 9.6.3. Ytelser fordelt på alder i 2001 (n=586). Prosent.

Ytelser søkt	0-34år	35-49år	50 og eldre	Sum
Uførepensjon	5	20	75	100
Grunn- og hjelpestønad	15	46	39	100
Overgangsstønad	50	50	0	100
Barnebidrag	39	61	0	100
Sykepenger	17	39	44	100
Rehab./Attføring	19	53	28	100
Annet	37	34	29	100
Antall	(n=112)	(n=227)	(n=247)	(n=586)

Aldersfordelingen innenfor hver av stønads kategoriene i 2001 viser at flere eldre enn yngre (under 35 år) har søkt uførepensjon, grunn- og hjelpestønad og sykepenger. Tilsvarende mønster finner vi i 1999, med unntak av sykepenger. For kategorien sykepenger er det en noe større representasjon av personer i alderen 35-49 år i 2001 enn ved forrige undersøkelse (1999).

Når det gjelder ytelsene rehabilitering og attføring, er det flest søkere blant aldersgruppen 35-49 år. Dette er også mønsteret i 1999. Blant de som har søkt barnebidrag, er det flest søkere i alderen 35-49 år og den yngste aldersgruppen. Gruppen av søkere til barnebidrag og overgangsstønad er i antall lavt representert i begge delundersøkelsene.

## 9.7 Grunner for å ta kontakt med trygdekontoret

I undersøkelsen har vi stilt spørsmål om hvorfor brukerne tok kontakt med trygdekontoret (sist gang de tok kontakt). Følgende oversikt viser ulike grunner til at respondentene i vårt utvalg har tatt kontakt med kontoret:

Tabell 9.7.1. Grunner til å ta kontakt i 1999 (n= 710) og i 2001 (n=606). Prosent.

	1999	2001
Kun for å få informasjon	23	23
For å fremme søknad/krav	57	50
For å få råd/hjelp/veiledning i saken	25	30
For å høre hvor saken står (purre)	7	5
For å klage	2	3

Bortsett fra gruppen som kun tok kontakt for å få informasjon, er svarkategoriene *ikke* gjensidig utelukkende, dvs. at respondentene kan svare på flere svaralternativer.

Det er relativt få som har tatt kontakt / oppsøkt kontoret for å høre hvor saken står eller for å klage sist gang de tok kontakt. De fleste har tatt kontakt for å fremme søknad/krav, mens 23 prosent har tatt kontakt kun for å få informasjon (1999 og 2001). Oversikten viser at en noe større andel brukere (30 prosent) tar kontakt med trygdekontorene for å søke *råd/veiledning* i 2001, mens det er færre som oppgir at de har fremmet søknad/krav. I hovedsak finner vi små forskjeller mellom 1999 og 2001 med hensyn til hvorfor folk tar kontakt med trygdekontoret.

## 9.8 Type kontakt

Tabell 9.8.1. *Kontaktformer. 1999 (n=710) og 2001(n=606).Prosent.*

Kontaktformer	1999	2001
Brev/søknad pr. post	22	20
Henvendelse pr. telefon	30	29
Personlig frammøte / henvendelse i skranken	63	68
Samtale med saksbehandler	47	46

Svarkategoriene er ikke gjensidig utelukkende, dvs. at respondentene kan svare på flere svaralternativer.

Spørsmålet (nr. 4) som ble stilt i undersøkelsen var: «Hva slags type kontakt har du hatt med trygdekontoret i forbindelse med denne saken?» Oversikten viser at nær *halvparten* av brukerne i begge utvalgene har hatt samtale med en saksbehandler i forbindelse med saken, og flere enn tre av fem av brukerne har tatt kontakt ved personlig frammøte. Fordelingsmønsteret er relativt likt for begge delundersøkelsene, og viser at *personlig* frammøte fortsatt er den mest vanlige kontaktformen blant brukere i regionen.

Tabell 9.8.2. *Type kontakt i 1999 (n= 684) og i 2001 (n= 596). Prosent.*

Type kontakt	1999		2001	
Personlig kontakt/frammøte	57	(n=393)	60	(n=360)
Upersonlig kontakt (post/tlf)	13	(n=87)	12	(n= 69)
Både personlig og upersonlig	30	(n=204)	28	(n=167)
Sum	100%	(N=684)	100%	(N=596)

I analysen kan vi skille mellom de som kun oppgir «personlig kontakt» (frammøte i resepsjonen / samtale med saksbehandler), og de som kun har hatt «upersonlig kontakt» (pr. tlf./post). Tabellen viser at det er litt over halvparten av utvalget (57 prosent) som oppgir at de har hatt personlig kontakt enten ved oppmøte i skranken og/eller ved samtale med saksbehandler.

Det er bare en liten gruppe, henholdsvis 13 og 12 prosent, som ifølge analysen *kun* har hatt skriftlig eller telefonisk kontakt i 1999 og i 2001. Dette viser at kontakten med trygdekontorene innebærer stor grad av personlig samhandling for de stønadskategoriene som er representert i undersøkelsen. Dette kan også tyde på at brukerne benytter seg av (eller har behov for) personlig tjenesteyting i form av informasjon og veiledning fra kontorets ansatte.

Analysene for 1999 og 2001 viser at type kontakt (personlig/upersonlig) i en viss grad varierer med hvilke ytelser/stønader folk har søkt om. Søkere av uførepensjon har i større grad enn andre søkere benyttet alle kontakt/samhandlingsformer i forbindelse med sin søknad. For mottakere av sykepenger er det flere som oppgir at kontakten med trygdekontoret kun har vært «upersonlig», dvs. via telefon eller post. I undersøkelsen har vi også spurt om brukerne har hatt kontakt med trygdekontoret tidligere i forbindelse med andre søknader. Her er det 36 prosent (og tilsvarende 38 prosent i 1999) som svarer at de *ikke* har hatt kontakt med trygdekontoret tidligere. Det betyr at bortimot to av tre brukere er nye søkere som møter trygdekontoret for første gang.

## 9.9 Oppsummering

Når vi sammenligner de to nettoutvalgene 1999 og 2000 er det i store trekk relativ lik fordeling med hensyn på sentrale bakgrunnsvariabler som kjønn, utdanning, sivilstand og yrkesbakgrunn. Videre er det små forskjeller mellom utvalgene når det gjelder brukernes kontortilhørighet, deres hovedgrunner til å ta kontakt og formen for kontakt. Utvalget i 2001 skiller seg ut på noen få områder sammenliknet med 1999-fordelingen ved at det er flere «yngre» med i alderskategorien 35–49 år, det er flere søkere i kategorien sykepengemottakere, og tilsvarende færre søkere av uførepensjon. De to utvalgene synes av den grunn rimelig å sammenlikne.

# 10 Brukernes møte med trygdetjenester

## 10.1 Saksbehandlings- og svartider

Et viktig mål for det regionale samarbeidet har vært å styrke/forbedre trygdekontorenes *service, effektivitet og sakshåndtering* overfor brukerne. Et viktig aspekt ved service er raskere saksbehandling og bedre informasjon om saksbehandlings- og svartider. Med svartid menes den tid det tar fra trygdekontoret mottar søknaden til vedtaket er fattet. I trygdeetatens verdibok heter det at brukerne skal få riktige og raske svar på sine henvendelser (Verdiboka 1997, s. 13). Prinsippene om «rett tid» og «rett ytelse» har hatt høy prioritet utover 1990-tallet, og saksbehandlingstidene skal følge etatens serviceerklæringer (sentralt og lokalt). Ifølge Serviceerklæringen for Oppland (iverksatt 15/11-99) skal det gis skriftlig melding om når søknaden skal være ferdigbehandlet (i saker som ikke kan avgjøres innen en måned).

For søknad om barnebidrag og overgangsstønning til enslig forsørger er svarfristen satt fra 1 til 3 måneder (dvs. at 75 prosent av sakene skal være ferdigbehandlet innen 1 måned, og alle innen 3 måneder). Svar/behandlingstid for rehabiliterings- og attføringspenger er satt fra 3 til 6 måneder (dvs. at 75 prosent av sakene skal være ferdigbehandlet innen tre måneder, og alle saker innen seks måneder). For grunn og hjelpestønning gjelder svarfrister på 5 til 9 måneder, og for uførepensjon fra 8 til 12 måneder (dvs. inntil 8 måneder for 75 prosent av sakene og inntil 12 måneder for samtlige). Sykepenger er imidlertid en ytelse som kan gis uten skriftlig vedtak. For sykepenger gjelder én (1) måneds behandlingstid, dvs. at sykepengekravet (søknaden) skal være ferdigbehandlet og klar for utbetaling innen denne fristen.

Et sentralt spørsmål i undersøkelsen er i hvilken grad brukerne har fått oppgitt / blitt forespeilet en saksbehandlingstid (svartid) i tilknytning til sin søknad? Spørsmålet er formulert slik: *Hvor lang saksbehandlingstid ble du forespeilet fra søknad til vedtak?* Tabell 10.1.1 viser at nærmere *tre av fem* respondenter har fått oppgitt svartid knyttet til sin søknad (i alt 57 prosent av utvalget) i 2001, og at dette er en litt mindre andel enn de som fikk oppgitt svartid ved første undersøkelse i 1999. Andelen som *ikke* har fått oppgitt noen saksbehandlingstid, har tilsvarende økt (med 6 prosent) fra 37 til 43 prosent i 2001. Noe av forklaringen kan være at nettoutvalget for 2001 består av en større gruppe av sykepengemottakere, der det sjelden gis skriftlig

vedtak, og utbetalingen i hovedsak skjer automatisk på grunnlag av sykemelding og sykepengekrav.

Tabell 10.1.1. Brukere som fikk oppgitt svartid i 1999 og 2001. Prosent.

Fikk oppgitt saksbehandlingstid	1999		2001	
	Prosent	(Antall)	Prosent	(Antall)
Inntil 1 mnd	20		20	
Inntil 3 mnd	18		19	
Inntil 5 mnd	7		4	
8 mnd. eller mer	18		14	
Sum (Oppgitt saksbehandlingstid)	63	(398)	57	(312)
Fikk <i>ikke</i> oppgitt saksbehandlingstid	37	(239)	43	(236)
Sum	100	(637)	100	(548)

Svarkategorien "saken er ikke ferdigbehandlet" er holdt utenfor i denne sammenhengen.

Kategoriene er basert på RTVs retningsgivende normtider for svar/saksbehandling i ulike type saker. «RTVs normtider, Krav i felles norm» ble satt som minstekrav for samtlige fylker i 1998, og var aktuelle i perioden fram til Service-erklæringen for Oppland ble iverksatt nov. 1999..

Dersom vi vil vite noe om hva som kjennetegner søkere som har fått oppgitt svartider, kan det være interessant å se det i forhold til de forskjellige stønadskategoriene i utvalget, dvs. å sammenholde oppgitte svartider i forhold til hvilke ytelser de har søkt.

Tabell 10.1.2. Opplysninger om saksbehandlingstid sett i forhold til hvilken ytelse den enkelte har søkt i 1999 (n=550) og 2001 (n=475). Prosent.

Ytelser søkt	Fikk oppgitt saksbehandlingstid		Fikk ikke oppgitt saksbehandlingstid		n (antall)	
	1999	2001	1999	2001	1999	2001
	Uførepensjon	82	85	18	15	(223)
Grunn- og hjelpestønad	82	62	18	39	(22)	(13)
Overgangsstønad	62	48	38	52	(34)	(23)
Barnebidrag	44	44	56	56	(18)	(18)
Sykepenger	33	28	67	72	(132)	(157)
Rehab./attføring	72	75	28	25	(121)	(131)

(Restkategorien «andre ytelser» er holdt utenfor i denne sammenhengen.)

Blant de som *ikke* fikk oppgitt noen saksbehandlingstid i 2001, ligger hovedvekten på mottakere av sykepenger (72 prosent). For kategorien barnebidrag og overgangsstønad har over halvparten ikke fått oppgitt svartid, men resultatet er usikkert pga. et lavt (n) antall observasjoner. Tabellen viser at de som har søkt uførepensjon, rehabilitering/attføring, (samt grunn- og hjelpestønad), i større grad enn andre har fått oppgitt svar/saksbehandlingstider i

forbindelse med sine søknader. Samtidig er det små endringer, og derved liten forbedring i måloppnåelse, når det gjelder andelen som rapporterer at de har fått oppgitt svartid knyttet til sin søknad blant søkergruppene.

Tabell 10.1.3. Oppgitt (forespeilet) saksbehandlingstid sett i forhold til hvilken ytelse den enkelte har søkt i 1999 (n=639). Prosent.

Saksbehandlingstid forespeilet (1999)						
Type ytelser/ stønadskategorier	inntil 1 mnd	inntil 3 mnd	inntil 5 mnd	8 mnd eller mer	ikke oppgitt	sum
Uførepensjon	2	20	13	47	18	100
Grunn- og hjelpestønad	36	18	23	5	18	100
Overgangsstønad	53	0	6	3	38	100
Barnebidrag	28	17	0	0	55	100
Sykepenges	24	6	2	1	67	100
Rehab/attføring	27	42	1	2	28	100
Totalt	20	18	7	18	37	100

Tabell 10.1.4. Oppgitt (forespeilet) saksbehandlingstid sett i forhold til hvilken ytelse den enkelte har søkt i 2001 (n=544). Prosent.

Saksbehandlingstid forespeilet (2001)						
Type ytelser/ stønadskategorier	inntil 1 mnd	inntil 3 mnd	inntil 5 mnd	8 mnd eller mer	ikke oppgitt	sum
Uførepensjon	1	20	11	53	15	100
Grunn- og hjelpestønad	8	46	0	8	39	100
Overgangsstønad	39	9	0	0	52	100
Barnebidrag	33	11	0	0	56	100
Sykepenges	21	5	1	1	72	100
Rehab/attføring	28	39	2	5	25	100
Totalt	20	19	4	14	43	100

Analysen viser at det innenfor alle type stønadskategorier er søkere som rapporterer at de *ikke* har fått oppgitt noen saksbehandlingstid. Det vil her være en viss mulighet for at en del av disse ikke har oppfattet / fått med seg slik informasjon dersom opplysninger om sakstider er gitt muntlig. Det er spesielt søkere av barnebidrag, sykepenges og kategorien «andre ytelser» som oppgir at de ikke har fått oppgitt noen saksbehandlingstid fra trygdekontorene. Når det gjelder langtidsytelser som rehabilitering, attføring og uførepensjon, er det små endringer, men allikevel en liten reduksjon i antall søkere som *ikke* fikk oppgitt svartider (fra 1999 til 2001).

Sett i forhold til serviceerklæringens normtider er det hele 32 prosent blant uførepensjonssøkere som i 2001 mener at de ble forespeilet *kortere* saksbehandlingstider enn 8 måneder. De fleste (53 prosent) rapporterer at de har fått oppgitt svartid på 8 måneder eller mer, tilsvarende den fastsatte normtiden for uførepensjon. Det er på dette området tilsynelatende små endringer fra 1999 til 2001. Blant søkere av grunn- og hjelpestønad rapporterer over halvparten av søkerne (54 prosent) at de har fått oppgitt mindre enn 5 måneders svartid, som er fastsatt normtid for 75 prosent av saken. Kun 8 prosent har blitt forespeilet lengre tid. Søkere av overgangsstønad og barnebidrag oppgir at de fikk oppgitt svartider fra 1 til 3 måneder, tilsvarende svarfristene oppgitt i Serviceerklæringen. Sammenlignet med 1999-fordelingen har respondentene fått oppgitt lavere saksbehandlingstider i 2001. For disse kategorier av søkere er det imidlertid hele 52 prosent (overgangsstønad) og 56 prosent (barnebidrag) som sier at de ikke har fått oppgitt noen svartid for sin søknad. Dette er noe overraskende. (For disse ytelsene er det imidlertid så få observasjoner at fordelingen er usikker).

Når det gjelder sykepenger er det en stor andel som rapporterer at de *ikke* har fått oppgitt noen saksbehandlingstid. Dette kan kanskje ha sammenheng med at krav om sykepenger behandles automatisk (på grunnlag av sykemeldingsattest fra lege), og at utbetaling i de fleste tilfeller skjer direkte fra arbeidsgiver. Først etter 12 uker skal trygdeetaten fatte et skriftlig vedtak. (En liten andel på 9 prosent oppgir at de ble forespeilet lengre svartider enn 1 måned. Dette kan være personer som er registrert i forhold til rehabiliteringspenger etter å ha brukt opp retten til sykepenger, og derved kommer inn under normtider på 3–6 måneder.)

Blant søkere av rehabiliteringspenger/yrkesrettet attføring rapporterer de fleste (69 prosent i 2001) om en forespeilet svartid på inntil 3 måneder. Dette ligger godt under maksimal normtid på 6 måneder for disse ytelsene. Samtidig viser svarfordelingen at det ikke er skjedd noen endringer fra 1999 til 2001 med hensyn til hvor lang/kort behandlingstid brukerne er forespeilet. En av fire søkere (25 prosent) rapporterer at de ikke har fått oppgitt noen svartid på dette saksområdet. Dette kan delvis skyldes at overgangen fra sykepenger til rehabilitering/attføring har gått automatisk. Alt i alt viser undersøkelsen at det er små endringer/forbedringer i hvor korte/lange saksbehandlingstider som brukerne er forespeilet i tilknytning til sine søknader, når vi ser på perioden fra 1999 til 2001. Dette kan forklares med at normtidene var tatt i bruk ved kontorene allerede før Serviceerklæringen for Oppland ble vedtatt.

## 10.2 Faktisk saksbehandlingstid

Vi har i undersøkelsen spurt brukerne hvorvidt tiden fram til de fikk svar på søknaden tok lengre eller kortere tid enn forespeilet (faktisk saksbehandlingstid). Tabellen nedenfor viser svarfordelingen:

*Tabell 10.2.1. Rapportert (faktisk) saksbehandlingstid i 1999 (n=638) og i 2001 (n=548). Prosent.*

	1999	2001
Betydelig lengre tid enn forespeilet	6	4
Noe lengre tid	8	5
Omtrent som forespeilet	33	33
Noe kortere tid	10	9
Betydelig kortere tid enn forespeilet	5	8
<i>Ikke oppgitt saksbehandlingstid</i>	27	29
Saken er ikke ferdigbehandlet	11	13
Sum	100	100

Når vi ser bort fra de 10 prosentene som ikke har besvart spørsmålet (missing i begge brukerundersøkelsene), er det 9 prosent som til sammen rapporterer at saksbehandlingstiden tok noe eller betydelig lengre tid enn oppgitt. I 1999 var andelen på i alt 14 prosent, og dette viser en liten endring i positiv retning. Selv om det her er små forskjeller, kan det tolkes som en liten forbedring. En av tre (33 prosent) svarer at faktisk saksbehandlingstid var omtrent som forespeilet, og til sammen 17 prosent (2001) oppgir at saksbehandlingen tok noe eller betydelig kortere tid enn forespeilet.

*Tabell 10.2.2. Rapportert saksbehandlingstid i forhold til hvert enkelt trygdekontor i 2001 (n=545). Prosent.*

	Noe/ betydelig lengre tid	Omtrent som fore- speilet	Noe/ betydelig kortere tid	Fikk ikke oppgitt svartid	Saken ikke ferdig- behandlet	Sum	Antall (n)
Lom	5	38	15	30	13	100	(61)
Skjåk	6	35	16	31	12	100	(49)
Vågå	9	27	20	34	11	100	(82)
Sel	8	32	18	28	14	100	(216)
Dovre/Lesja	12	33	17	29	11	100	(137)
Alle trygde- kontorene	9	33	17	29	13	100	(545)

Ser vi på utvalget for 2001 er det totalt 9 prosent som oppgir at saksbehandlingstiden faktisk tok noe/betydelig lengre tid enn de i utgangspunktet ble



forespeilet. Blant kontorene varierer svarprosenten for dette spørsmålet fra 5 prosent til 12 prosent, men det er allikevel små forskjeller mellom kontorene. Det er totalt 17 prosent av utvalget som oppgir at saksbehandlingstiden i deres tilfelle har tatt *kortere tid* enn de ble forespeilet. Her varierer andelen fra 15 prosent til 20 prosent mellom kontorene. Det er jevnt over små variasjoner mellom kommunene/trygdekontor når det gjelder andel som ikke har fått oppgitt svartid.

Det kan også være interessant å se litt nærmere på hvorvidt rapportert (faktisk) saksbehandlingstid varierer med hvilken ytelse/stønad som brukerne har søkt. I hvilken grad har svarfordelingen mellom ulike kategorier av stønadsmottakerer endret seg fra 1999 og til 2001 når det gjelder rapportert saksbehandlingstid?

*Tabell 10.2.3. Faktisk (rapportert) saksbehandlingstid innenfor ulike stønadskategorier (ytelse søkt) i 1999 (n=384) og 2001 (n=316). Prosent.*

Stønadskategorier	Rapportert saksbehandlingstid				Antall (n)	
	Lengre tid enn forespeilet		Som forespeilet/kortere tid		1999	2001
	1999	2001	1999	2001	1999	2001
Uførepensjon	20	19	80	81	(162)	(82)
Grunn/hjelpestønad	33	20	67	80	(18)	(10)
Overgangsstønad	10	8	90	92	(20)	(12)
Barnebidrag	58	10	42	90	(12)	(10)
Sykepenger	14	12	86	88	(57)	(69)
Rehab/attføring	24	16	76	84	(84)	(100)
Annet	19	12	81	88	(31)	(33)
Totalt	21	15	79	85	(384)	(316)

I tabellen er verdiene «som forespeilet» og «noe kortere tid» slått sammen. De som ikke har fått oppgitt saksbehandlingstid, og søkere som ikke har fått saken ferdigbehandlet, er holdt utenfor analysen.

Blant de som har fått oppgitt saksbehandlingstid, har saken tatt lengre tid enn forespeilet for en av fem (ca. 20 prosent) søkere av uførepensjon. Dette er omtrent samme andel som i 1999. Innenfor søkergruppen av rehabilitering og attføring oppgir 16 prosent at saksbehandlingstiden tok lengre tid enn forespeilet (2001). Sammenliknet med 1999 er det innenfor denne kategorien en større andel (84 prosent) som fått saken sin avgjort på kortere/forespeilet tid i 2001. Dette er en tydelig forbedring. Blant sykepengemottakere (n=191) er det bare 1/3 av søkerne som har fått oppgitt saksbehandlingstid, slik at svarfordelingen på rapportert saksbehandlingstid vil være lite representativ. For søkere av barnebidrag, overgangsstønad, grunn- og hjelpestønad, er

svarfordelingen også svært usikker pga. få observasjoner. Hovedinntrykket er likevel at saksbehandlingen etter hvert tar litt kortere tid enn forespeilet når vi sammenlikner resultatene fra 1999 og 2001.

### 10.3 Saksbehandlingsresultat

I et av spørsmålene i undersøkelsen heter det: «Fikk du innvilget det du søkte om (sist gang du søkte)». Vi har i rapporten kalt dette for «saksbehandlingsresultat».

Tabell 10.3.1. Saksbehandlingsresultat fordelt etter stønadskategori (ytelse søkt) i 1999 (n=561) og 2001 (n=492). Prosent.

Ytelse søkt	Innvilget		Avslag (ikke innvilget)		Søknad ikke avgjort		Antall (n)	
	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001
Uførepensjon	72	56	7	8	21	36	(223)	(136)
Grunn/hjelpestønad	65	54	31	31	4	15	(23)	(13)
Overgangsstønad	94	88	3	4	3	8	(35)	(24)
Barnebidrag	81	82	13	6	7	12	(16)	(17)
Sykepenger	94	94	4	2	1	4	(143)	(169)
Rehab/attføring	74	74	11	8	14	17	(121)	(133)
Totalt	80	76	8	7	12	17	(561)	(492)

I tabellen er kategorien «annet» ikke tatt med.

Tabellen viser at det totalt var 76 prosent av brukerne i utvalget for 2001 som fikk innvilget sin søknad, mot 80 prosent i 1999. Andelen søkere som rapporterer at de har fått *avslag*, utgjør totalt 7 prosent og er en relativ liten gruppe, tilsvarende 8 prosent i 1999. Denne gruppen har holdt seg relativt stabil i alle stønadskategoriene. I utvalget for 2001 er det en noe større andel, 17 prosent, som ikke har fått søknaden avgjort, mot 12 prosent i 1999. Det er i hovedtrekk små endringer mht. saksbehandlingsutfallet når vi sammenlikner fordelingene på de to tidspunktene.

### 10.4 Bruk av timeavtale. Hvem har fått tilbud og hvem har benyttet tilbudet?

I trygdeetaten er det utarbeidet «felles servicestandarder» for ulike møtepunkter med brukerne. Her heter det at brukerne har krav på å kunne snakke fortrolig og uforstyrret med en saksbehandler. Et aspekt ved service gjelder kommunikasjon. Timeavtaler er sett på som et servicetilbud for brukerne, fordi det «kan redusere ventetiden til de som benytter seg av tilbudet, og

fordi avtalte møter innebærer uforstyrret kommunikasjon, og derved bedre kvalitet» (RTV. Intern dokumentasjon 1/98).

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmålene: «Har du fått tilbud om timeavtale?» og «Har du i så fall benyttet deg av den?» Resultatet av undersøkelsen viser at det i alt var 41 prosent som i 2001 fikk tilbud om timeavtale. Dette utgjør to av fem brukere og er litt flere enn i 1999, da en mindre andel, 37 prosent, svarte bekræftende på spørsmålet (fordelingen er ikke vist i tabell). For en av tre brukere har tilbudet ikke vært aktuelt, mens 27 prosent (tilsv. 29 prosent i 1999) svarer at de ikke har fått tilbud. (Kun en liten andel på 5 prosent (tilsv. 6 prosent i 1999) har ikke avgitt svar på spørsmålet). Blant søkere som opplyser at ikke fikk noe tilbud om timeavtale (spm. 9), er det allikevel noen som oppgir at de har benyttet/hatt timeavtaler (spm. 10). Dette skyldes antakelig en nedfelt praksis som går ut på å ta brukerne direkte inn til samtale. Spørsmålet om de har mottatt tilbud, vil derfor kunne oppfattes noe forskjellig blant respondentene.

Når vi ser på de søkere som har hatt kontakt med saksbehandler på regionkontoret etter å ha fått sin sak oversendt (i alt 112 personer), vil det være relativt flere som oppgir at de har fått tilbud om timeavtale blant denne kategorien. Halvparten av disse, dvs. 51 prosent, oppgir at de fikk tilbud om timeavtale ved regionkontoret, for 26 prosent var det ikke aktuelt, mens 23 prosent i denne gruppen svarer at de ikke har fått noe tilbud. Blant de som har hatt kontakt med saksbehandler i forbindelse med oversendelsen til regionkontoret, har de aller fleste (hele 93 prosent) benyttet seg av timeavtalen som de fikk tilbud om.

Dersom vi vil vite noe om hvem det er som har fått tilbud om timeavtale, kan det være relevant å se på fordelingen av tilbudet innenfor ulike stønadskategorier og innenfor ulike trygdekontor. Tabell 10.4.1 viser kun de som har fått tilbud om timeavtale innenfor noen utvalgte stønadskategorier. Undersøkelsen viser at tilbud om timeavtale i liten grad varierer med type ytelse, og at kontorene tilbyr timeavtaler til søkere av samtlige stønadskategorier. Andelen som har mottatt tilbud om timeavtale, varierer fra 35 prosent til 41 prosent blant de ulike helserelaterte ytelsene i undersøkelsen (uførepensjon, rehabilitering/attføring og sykepenges). Tilbud om timeavtale for stønadskategorien barnebidrag viser en prosentvis økning, men er ikke tatt med som følge av et lavt antall (n) observasjoner.

*Tabell 10.4.1. Tilbud om timeavtale etter stønadskategori (ytelser søkt) i 1999 (n=424) og 2001 (n=385). Prosent.*

Stønadskategorier	Tilbud om timeavtale
-------------------	----------------------

	<b>1999</b>	<b>(antall)</b>	<b>2001</b>	<b>(antall)</b>	<b>sum</b>
Uførepensjon	70	(159)	66	(84)	100
Overgangsstønad	61	(28)	59	(17)	100
Sykepenges	31	(73)	59	(107)	100
Rehab/attføring	67	(98)	65	(115)	100
Annet	40	(40)	44	(45)	100
Totalt *	57	424	61	385	100

Opprinnelig ble kategoriene «ja / nei / ikke aktuelt» benyttet. Antall missing er relativt høyt (33 % i 2001 og 38 % i 1999) som følge av at svarkategorien «ikke aktuelt» er holdt utenfor denne analysen.

\* Totalen inkluderer kategoriene grunn- og hjelpestønad og barnebidrag som er ikke vist i tabellen pga. lavt antall (n) observasjoner.

Andelen sykepengemottakere som har fått tilbud om timeavtale, har ifølge oversikten økt siden 1999. Dette kan ha sammenheng med at flere langtidssykemeldte (på 12-ukersvedtak) ble trukket ut som grunnlag for 2001-utvalget. Ellers kan det, ifølge tabellen, se ut som om tilbud om timeavtale følger det samme mønsteret i begge delundersøkelser, og at det har endret seg lite. Dersom vi tar kategorien «*ikke aktuelt*» med i analysen, viser det seg at mottakere av sykepenges er den gruppen som i størst grad (40 prosent) rapporterer at det ikke har vært aktuelt med timeavtale, både i 1999 og 2001-utvalget. Til sammenlikning er det kun 13 prosent av rehabilitering/attføringskategorien som svarer at tilbud om timeavtale ikke har vært aktuelt.

*Tabell 10.4.2. Andel som mottok tilbud om timeavtale etter brukerens kontortilhørighet (trygdekontor) i 2001 (n=386) og 1999 (n=413) Prosent.*

<b>Trygdekontorer</b>	<b>Tilbud om timeavtale</b>				<b>sum</b>
	<b>1999</b>	<b>antall</b>	<b>2001</b>	<b>antall</b>	
Lom	34	(41)	44	(36)	100
Skjåk	60	(40)	63	(30)	100
Vågå	34	(74)	51	(61)	100
Sel regionkontor	74	(161)	70	(169)	100
Dovre + Lesja	56	(97)	57	(90)	100
Totalt	57	(413)	61	(386)	100

Tilbud om timeavtaler varierer både etter hvilke type ytelser som brukerne har søkt, og hvilket trygdekontor de tilhører. Blant de som rapporterer at de har fått tilbud om timeavtale, er det en overvekt av brukere med tilhørighet til regionkontoret (Sel) og bostedskontorene Skjåk og Dovre/Lesja. Ifølge oversikten er det relativt færre brukere som har fått tilbud om timeavtale ved de mindre kontorene Lom og Vågå. Dette mønsteret er relativt likt for 1999

og 2001, og kan ha sammenheng med variasjoner i lokal kontorpraksis. Sammenlikner vi fordelingene over tid finner vi allikevel en klar økning i bruken av timeavtale (tilbudet) ved de mindre bostedskontorene.

Brukernes erfaringer med trygdekantoret i den første delundersøkelsen (1999) er knyttet til perioden fra 1/5-98 til 31/12-99, da det foregikk en begynnende omorganisering og arbeidsdeling mellom kontorene som følge av forsøket med regionalt samarbeid. Kontorene hadde i denne perioden ansvar for ulike saksområder, og både bidragsområdet og uførepensjon ble i løpet av 1999 overført til regionkontoret. Forskjellene som framkommer i bruk av timeavtaler kan dels skyldes at kontorene har hatt ansvar for ulike saksområder (ytelser). Når vi kontrollerer for hvilke ytelser brukerne har søkt om ved trygdekantoret, finner vi også at tilbud om timeavtale varierer mellom kontorene: Blant søkerne av rehabilitering/attføring er det relativt flere som har fått timeavtale ved Dovre/Lesja trygdekantoret og ved Regionkontoret. For gruppen sykepengemottakere er det imidlertid regionkontoret (Sel) som skiller seg ut med størst andel timeavtaler. For stønadsområdet uførepensjon, som ble regionalisert tidlig i forsøksperioden, er det små forskjeller i bruken (tilbud) av timeavtale mellom regionkontoret og de andre trygdekantorene.

Når brukerne opplyser at de *ikke* har fått tilbud om timeavtale, kan dette ha å gjøre med kontorenes organisering, rutiner og praksis. Ved mindre kontorer vil det oftere være en mer «liberal» praksis, der søkerne er vant med å få diskutere sin sak med saksbehandler i resepsjonen når de stikker innom, uten å bestille time. Hensynet til brukernes lange reisevei i distriktene kan også medvirke til at de ansatte viser ekstra fleksibilitet mht. å ta inn folk på kontoret uten forhåndsavtale. For brukerne kan en slik liberal praksis vel så gjerne oppfattes som god service, dersom det ikke medfører unødige venting.

### **Hvem har benyttet tilbudet?**

Analysen viser at blant de som har fått tilbud om timeavtale, er det et stort flertall som også bekrefter at de faktisk har benyttet tilbudet. Av de som har besvart spørsmålet om «benyttet tilbud om timeavtale» svarer 82 prosent bekreftende i 1999 og 85 prosent ja på dette i 2001. Dette er en ubetydelig økning. Tendensen til å benytte seg av tilbudet er relativt høyt innenfor alle typer stønadskategorier. Blant de som har søkt uførepensjon og fått tilbud om timeavtale, har 88 prosent benyttet seg av det. Tilsvarende har 81 prosent benyttet seg av timeavtale blant sykepengemottakere (2001). Dette viser at når brukeren får tilbud, så benytter de fleste seg av det.

Når vi går inn på svarfordelingen for hvert enkelt trygdekontor, er det en viss variasjon mht. hvor mange som oppgir at de har benyttet tilbudet om timeavtale. Ved Regionkontoret (Sel) er andelen som har benyttet tilbudet svært høyt (90 prosent), mens det blant de andre trygdekontorene prosentvis er færre brukere som har benyttet tilbudet om timeavtale. Blant disse bostedskontorene varierer svarprosenten fra 74 prosent til 84 prosent for den andelen som svarer bekreftende på spørsmålet om de har benyttet tilbudet om timeavtale. Forskjellen kan som nevnt skyldes at de mindre kontorene også lar aktuelle søkere få samtale med saksbehandler uten timeavtale eller forhåndsbestilling.

## 10.5 Generelle forventninger

Når det gjelder brukernes forventninger og holdninger til trygdeetaten, vil «medlemmene» og de som oppsøker trygdekontoret, ha ulik forhåndskunnskap og ofte uklare forhåndsbilder av tjenesten. Ofte bringer de med seg både negative og positive erfaringer fra andre deler av offentlig forvaltning som vil farge deres forhåndsinnstilling. Mange vil også være usikre på hvilke rettigheter de har, og hva slags vurderinger og krav de vil bli stilt overfor i møte med trygdekontoret.

Forventninger og forhåndsinnstilling vil dels være påvirket av hva slags oppfatninger og informasjon brukerne har om det lokale trygdekontoret og etaten på for hånd, hvilken innstilling de har til det å søke offentlig økonomisk bistand, og hvilke grunner til de har for å søke trygd kombinert med ulike personvariabler (trekk ved brukerne). Spørsmålet om forventninger dreier seg om brukernes forhåndsinnstilling og er i denne undersøkelsen spissformulert. Vi har i denne sammenheng brukt spørsmålsformuleringen «Gruet du deg for å ta kontakt med trygdekontoret?» som et mål på brukernes forhåndsinnstilling.

Tabell 10.5.1. Gruet du deg for å ta kontakt med trygdekontoret? Prosent.

Forhåndsinnstilling	1999	2001
Ja, gruet meg mye	10	6
Ja, gruet meg litt	18	19
Nei	72	76
Sum	100	100
Antall (n)	(692)	(590)

Tabellen viser at det er en liten gruppe som rapporterer at de «gruet seg mye», dvs. hadde en klar negativ forventning, mens en relativt stor gruppe bekrefter at de *ikke* gruet seg. Vi kan ikke tolke dette som uttrykk for at de

har positive forventinger, men kun som et uttrykk for fravær av negative følelser knyttet til det å oppsøke trygdekontoret. De som rapporterer at de gruet seg (mye eller lite), utgjør til sammen 28 prosent i 1999, mot 25 prosent i 2001. Dette er små endringer.

*Tabell 10.5.2. Gruet seg til møte med trygdekontoret etter hvilke grunner brukerne har for å ta kontakt i 1999 (n=710 og i 2001 (n=606). Prosent.*

Hvorfor brukerne tok kontakt	Gruet seg litt/mye				Sum
	1999	Antall (n)	2001	Antall (n)	
Kun for å få informasjon	24	(105)	19	(137)	100
Søke råd/veiledning	30	(174)	34	(181)	100
Fremme søknad/krav	27	(398)	21	(298)	100
Purre på søknad	45	(47)	30	(30)	100
Klage på saken	50	(14)	25	(16)	100

(Bortsett fra kategorien «kun søkt informasjon» er de andre svarkategoriene *ikke* gjensidig utelukkende, dvs. at flere svaralternativer var mulige).

Tabellen viser at brukernes forhåndsinnstilling til det å oppsøke trygdekontoret varierer noe etter hvilke grunner de hadde for å søke kontakt, men det viser også at det fortsatt finnes brukere som gruer seg for alle former for kontakt. Dette kan være personavhengig, men det kan også skyldes at det å søke trygd og hjelp fra trygdekontoret fortsatt er forbundet med sosial stempeling. Ser vi på utvalget i 1999, var det de som kom for å klage eller purre på en søknad som gruet seg relativt mest. Det var små forskjeller i forhåndsinnstilling mellom de som kun søkte informasjon, og de som søkte råd/veiledning eller fremmet søknad/krav. I 2001 er fordelingen noe annerledes ved at en litt større andel blant brukere som søkte råd/veiledning oppgir at de gruede seg for møtet med trygdekontoret.

*Tabell 10.5.3. Andel som gruet seg til møte med trygdekontoret etter utdanningsnivå i 1999 (n=680) og i 2001 (n= 583). Prosent.*

Utdanningsnivå	Gruet seg		Antall (n)	
	1999	2001	1999	2001
Universitet/høgskole	14	22	(79)	(78)
Allmennfag/gymnas	27	27	(69)	(74)
Yrkesfaglig/yrkesskole	25	24	(256)	(219)
Grunnskole	34	25	(216))	(180)
Folkeskole	35	25	(60)	(32)

Tabellen viser at det å grue seg også varierer med utdanningsnivå. Dette er mest framtrødende i undersøkelsen fra 1999, mens effekten av utdanning nærmest er borte i undersøkelsen av 2001. (Dette kan kanskje forklares med

endringer i aldersfordelingen som gir flere yngre respondenter og derav noe høyere utdanning i nettoutvalget). I den grad de med lengst utdanning gruer seg mindre enn andre, kan det ha sammenheng med at de høyt utdannede har en type kompetanse, sosiale ferdigheter og evne til å argumentere for sin sak som gjør situasjonen som søker lettere for denne gruppen. Det å grue seg kan dels ha sammenheng med mangel på byråkratisk kompetanse, noe som kan føre til større usikkerhet i møte med offentlig forvaltning.

*Tabell 10.5.4. Andel som gruet seg til møte med trygdekontoret etter kjønn. 1999 (n=688) og 2001 (n=585). Prosent.*

Kjennetegn ved søkeren	Gruet seg		Antall (n)	
	1999	2001	1999	2001
Alle	28	24	(688)	(585)
Kvinne	32	29	(405)	(324)
Mann	21	18	(283)	(261)

Tabellen viser at kvinner gruer seg mer enn menn både i 1999 og i 2001. Denne kjønnsforskjellen trer også klart fram når vi ser på hvilke ytelser de har søkt (ikke vist i tabell). Blant de som har søkt uførepensjon, rapporterer hele 46 prosent av kvinnene at de gruer seg, mens dette gjelder bare for 22 prosent av mennene (2001). Tilsvarende forskjeller finner vi i 1999 (K= 50 prosent, mens M= 29 prosent). Forskjellen mellom kvinner og menn gjelder også blant søkere av rehabilitering/attføringspenger, mens for søkere av sykepenges er forhåndsinnstillingen blant kjønnene ganske lik.

*Tabell 10.5.5. Forventninger / grue seg til møte med trygdekontoret etter hvilken ytelse (stønadskategori) de har søkt. 1999 (n= 662) og 2001 (n=580). Prosent.*

Ytelse søkt	Gruet seg		Antall (n)	
	1999	2001	1999	2001
Uførepensjon	40	35	(224)	(134)
Overgangsstønad	32	42	(35)	(24)
Rehab./attføring	33	30	(124)	(134)
Sykepenges	14	17	(159)	(181)
Andre ytelser	11	13	(79)	(76)

(Kategoriene barnebidrag er ikke vist i tabellen pga. liten n (antall i 1999). Det samme gjelder for grunn- og hjelpestønad der antall observasjoner er tilsvarende lavt i 2001).

Tabellen viser at søkere av sykepenges og «andre ytelser» (stønad/refusjon av helsetjenester) skiller seg fra andre helsesrelaterte ytelser ved at disse grupper av søkere gruer seg minst. Søkere av uførepensjon er de som gruer seg mest. Dette kan forstås ut fra at uførepensjon er en langvarig helsesrelatert



ytelse der saksbehandlingstiden tar lengre tid, saksavgjørelsen kan være komplisert og til dels basert på skjønn. Dette er særlig aktuelt ved diffuse lidelser. Søknad om uførepensjon innebærer større grad av samhandling med trygdefunksjonæren enn ved søknader om korttidsytelser, refusjonskrav og lignende. For de som søker langtidsytelser, vil saksavgjørelsen eller utfallet av søknaden ha stor betydning i forhold til framtidig inntektssikring.

Søkere som rapporterer at de gruer seg for å ta kontakt med trygdekontoret, kan være usikre i forhold til hva selve kontakten/samhandlingen vil innebære, i forhold til saksgang, egne rettigheter og selve saksutfallet ved skjønnsbaserte ytelser. En av de som oppgir at hun gruet seg litt, sier (som kommentar i skjemaet) at hun føler seg ukomfortabel med å motta trygdeytelser, sjølv om ytelsene har betydd mye rent økonomisk i hverdagen. Vi har imidlertid ingen spørsmål i undersøkelsen som gir direkte svar på grunner til at folk gruer seg til møte med trygdekontorene.

### **Multivariat analyse**

De forskjellene som er presentert i tabellene overfor framkommer også ved bruk av regresjonsanalyse, der vi tar hensyn til flere relevante variabler (vedlegg I, tabell 5 og 6). Analysene viser at det å grue seg til møtet med trygdekontoret har sammenheng med hvorvidt en er kvinne eller mann, utdanningslengde og hvilke ytelser en har søkt, uavhengig av om brukerne har hatt kontakt med trygdekontoret i andre saker (tidligere erfaring). Vi finner imidlertid ingen statistisk signifikante forskjeller mellom brukerne mht. hvilket trygdekontor søkeren tilhører. Regresjonsanalysen for 1999 (tab. 5) viser en klar tendens til at de søkerne som har lengre utdanning gruer seg minst, og at kvinner gruer seg mer enn menn. (Den kjønnsspesifikke forskjellen består selv om vi tar hensyn til andre variabler som utdanning, alder, hvilke ytelser de har søkt og tidligere erfaring.) Analysen for 2001 (tab. 6) viser tilsvarende forskjeller mellom kjønn, og en svak sammenheng med alder ved at yngre gruer seg mest. Vi finner ingen direkte effekt av utdanning i utvalget. Brukere som søkte uførepensjon ( i 1999 og 2001) og rehabilitering/attføring i 2001, gruet seg mer enn søkere av andre trygdeytelser. De som har søkt sykepenge og «andre ytelser» (refusjoner/enkeltstønader ved helsetjenester) gruer seg minst sammenliknet med gjennomsnittet. Når det gjelder betydningen av tidligere erfaringer med trygdeetaten, viser analysene at det å grue seg *ikke* varierer med hvorvidt en har hatt kontakt med trygdekontoret i tidligere saker. De som har hatt kontakt med trygdekontoret i andre saker, gruer seg like lite eller like mye som «førstegangs-

brukerne». Vi finner heller ingen signifikante forskjeller i forhåndsinnstilling mellom brukere av forskjellige trygdekontorer.

## 10.6 Generelle erfaringer

### I hvilken grad opplevde brukerne sitt møte med trygdekontoret som positivt eller negativt?

Ulike vurderinger og erfaringer med trygdekontoret kan knyttes til trekk eller kjennetegn ved tjenesteapparatet (trygdekontoret), ved brukerne og/ eller ved selve samhandlingen mellom bruker og trygdekontoret. Spørsmålet om hvordan brukerne opplever møtet med trygdekontoret, er i denne undersøkelsen generelt formulert (Vedlegg 2, spm. 12), og respondentens vurderinger og svar kan være basert på ulike erfaringer med service, informasjon og saksbehandling, hvilke konkrete tjenester og ytelser brukerne har mottatt, og hva slags kontakt de har hatt med trygdekontoret. (Disse ulike aspektene ved trygdekontorets tjenester er presentert i neste kapittel.)

Tabell 10.6.1. Møte med trygdekontoret etter kjønn og alder (kjennetegn ved brukerne) i 1999 (n=685) og 2001 (n=584). Prosent.

Kjennetegn ved brukerne	Veldig positivt		Nokså positivt		Nokså negativt		Veldig negativt		sum
	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001	
Alle	50	49	39	43	8	6	3	2	100
Kvinner	52	55	37	37	8	6	3	3	100
Menn	47	43	42	49	9	6	2	3	100
0-34 år	41	41	44	46	11	7	4	6	100
35- 49 år	45	45	41	46	11	6	3	3	100
50-66år	59	57	35	38	5	5	1	0	100
67år og eldre*	47	0	42	0	11	0	0	0	100

\*I 1999 er det 19 respondenter i aldersgruppen 67+, mens det i 2001 bare er 5 respondenter i den samme gruppen.

Tabellen viser at de fleste, til sammen hele 92 prosent (89 prosent i 1999), opplevde sitt møte med trygdekontoret som positivt, mens kun 8 prosent (11 prosent i 1999) rapporterer at de opplevde møtet som negativt. Kvinner er generelt mer positive enn menn. Regresjonsanalysen (Vedlegg I, tab. 7) bekrefter at kvinner rapporterer noe mer positive erfaringer enn menn, når vi tar hensyn til saksbehandlingstid (gitt lik alder og utdanningslengde). Det er også tydelige forskjeller mellom eldre og yngre brukere i forhold til hvordan de har opplevd sitt møte med trygdekontoret. De eldre brukerne er mer fornøyd enn de yngre. De yngre rapporterer i større grad enn eldre at de

opplevde møte med trygdekontoret som negativt. Blant alderskategorien 50–66 år er det i 2001 kun 5 prosent (og 6 prosent i 1999) som sier at de er nokså/veldig negative, sammenliknet med gruppen 0–34 år der en større andel (13 prosent) er nokså /veldig negative (mot 15 prosent i 1999). Det kan ha sammenheng med at den yngre generasjonen stiller større krav og er mer kritiske til tjenesteapparatet og byråkratiske institusjoner enn det den eldre generasjonen er.

Vi antar at enkelte typer tjenester som råd/veiledning og fremsetting av krav i forbindelse med stønad til livsopphold fordrer mer personlig kontakt og service enn henvendelser om informasjon eller søknadsskjemaer pr. post/telefon. Det kan derfor være interessant å se om brukernes erfaringer med trygdekontoret har sammenheng med hva slags kontakt/samhandling de har hatt med kontoret.

*Tabell 10.6.2. Erfaringer med trygdekontoret etter type kontakt, saksbehandlingstid og saksbehandlingsresultat. 1999 og 2001. Prosent.*

Trekk ved samhandlingen og tjenesteapparatet	Positivt møte m/ trygdekontoret		Negativt møte m/ trygdekontoret		Sum
	1999	2001	1999	2001	
Personlig kontakt	90	91	10	9	100
Kun upersonlig kontakt	82	95	17	5	100
Svartid lengre enn forespeilet	72	78	28	22	100
Svartid kortere enn forespeilet	97	94	3	6	100
Søknad ikke innvilget/avslag	57	63	43	37	100
Søknad innvilget	93	94	7	6	100

(Personlig kontakt innebærer personlig frammøte/henvendelse i skranken eller samtale med saksbehandler. Upersonlig kontakt innebærer kun telefonkontakt eller brev/søknad pr. post.)

Tabellen viser at positive/negative erfaringer i møte med trygdekontoret varierer med type kontakt (dvs. hvorvidt samhandlingen har vært av personlig eller upersonlig art), saksbehandlingstid og hvorvidt brukeren har fått søknaden innvilget eller avslått. I 1999 var brukere som hadde hatt personlig kontakt med trygdekontoret (samtale med saksbehandler eller oppmøte i skranken), mer fornøyd enn de som bare hadde hatt telefonisk kontakt eller kontakt pr. post. I 2001 finner vi at forskjellen mellom de to kategoriene (personlig og upersonlig kontaktfrem) er relativt liten. Av de som har hatt personlig kontakt, rapporterer 91 prosent at de har hatt et positivt møte, mens tilsvarende 95 prosent av de som har hatt upersonlig kontakt, var positive. Blant brukergruppen som kun har hatt upersonlig kontakt (post/telefon), har

det derved skjedd en viss endring, ved at relativt flere rapporterer om positive erfaringer (tabellen viser en økning fra 82 prosent til 95 prosent).

De som mener at saksbehandlingstiden tok lengre tid enn forespeilet, gir i større grad uttrykk for at møtet med trygdekontoret var negativt, enn de som opplevde saksbehandlingstiden kort eller som forventet. De få som gir kommentarer til dette, refererer til egne erfaringer fra saksgang og ventetid i type saker som uføresaker, attføring/rehabiliteringspenger, overgangs- og utdanningsstønad:

Jeg har søkt flere trygdeytelser og synes at det har tatt veldig lang tid å få behandlet søknadene mine. Jeg spurte da jeg leverte søknadene om det tok lang tid, og fikk til svar at det skulle gå fort. Men jeg synes ikke at 2–3 måneder er særlig rask saksbehandlingstid. Sjølv er jeg vant til å jobbe fort og effektivt, og det synes jeg burde være et mål for offentlig ansatte også.

En av informantene syntes at ventetiden var for lang før søknaden om uførepensjonen ble avgjort på fylkesnivå, og fremhever at «tiden det tar kan forverre situasjonen både psykisk og fysisk». En annen skriver at han ikke var klar over bortfallet av attføringspenger i ventetiden:

I min situasjon har jeg nå vært uten inntekt i 4 måneder uten noen form for økonomisk støtte/inntekt. I tillegg til at man er kronisk syk, får man et psykisk problem på toppen. Når man får forespeilet en behandlingstid på opptil 9 måneder, sier det seg jo selv at det kan bli vanskelig med betaling av regninger, husleie og mat og lignende. En slik situasjon er tøff. I verste fall kan det føre personen rett på sosialen. Kan dette være riktig?

Analysene for 1999 og 2001 viser at de som har tatt kontakt for å klage, opplevde møtet med trygdekontoret som mer negativt enn andre (Vedlegg I, tab. 7). Fra et brukerståsted vil denne situasjonen naturlig nok oppleves som ubehagelig og vanskelig i utgangspunktet. Undersøkelsen viser også at de som tidligere har fått avslag på sin søknad, er mer negative til møtet med trygdekontoret enn de som har fått innvilget sin søknad (eller venter på svar). De har kanskje opplevd møtet med etatens ansatte som ubehagelig fordi de har måttet «krangle» på avgjørelsen og ikke akseptert begrunnelsen for avslaget. En av brukerne gir følgende kommentar til avslaget:

Jeg fikk avslag første gangen jeg søkte og senere avslag på anke. I det store og hele så får du inntrykk av at saksbehandlerne sitter med hele makta alene, over alle oss andre Etter tre tøffe år fikk jeg beskjed om å søke igjen. Da var alt endret og saken ble ferdigbehandlet på 6 måneder. Forstå det den som vil. Det kaller jeg maktarroganse.

De som møter avslag, vil kunne oppleve systemet som rigid og byråkratisk fordi reglene er kompliserte, og fordi det er lite rom for skjønn. Bedre informasjon om lovverk og regelendringer kan kanskje bidra til å rette på slike holdninger. Undersøkelsen viser samtidig at det har skjedd en viss holdningsendring over tid ved at brukere som fikk avslag, og de som opplevd lang saksbehandlingstid, er blitt mer positive i sine oppfatninger av trygdekontorene (tabell 10.6.2). Kommentarene viser også at mange er fornøyd med saksbehandlerens service, personlige oppfølging og informasjon, selv om de fikk avslag. En av informantene uttrykker det slik:

Jeg har en meget sjelden kronisk lidelse som det har vært vanskelig å få hjelpeapparatet til å «godta». Spesialistene på sykehuset rådet meg til å søke minst 50 prosent uførepensjon, mens trygdeetatens rådgivende lege avsto fordi attføring ikke var prøvet. Det ble en lang og vond prosess som ble en ekstra stor belastning for meg, og som også hadde en negativ virkning på sykdommen. Men stor ros til mitt lokale trygdekontor og min saksbehandler der. Hun har alltid trodd meg og hjulpet meg så mye hun har kunnet.

Undersøkelsen viser at de som har benyttet seg av en timeavtale, rapporterer om et mer positivt møte med trygdekontoret enn de som ikke har benyttet tilbudet (vedlegg I, tab. 7). Dette viser betydningen av personlig service og strukturerte «klientsamtaler» som gjør det mulig for saksbehandler å forberede seg til møtet med brukeren. Ifølge serviceerklæringen (RTV) er dette en form for service som skal bidra til et kvalitativt bedre møte mellom trygdeetat og bruker.

Analysen viser ingen signifikante forskjeller mellom de som har fått sin sak overført til regionkontoret som følge av regionalisering og de som ikke har det. Dvs. at denne gruppen verken har mer positive eller negative erfaringer enn andre brukere som kun forholder seg til bostedskontorene. Vi finner heller ingen forskjeller mellom ulike stønadskategorier (ytelse søkt) i denne analysen.

## 10.7 Oppsummering

Et viktig mål for det regionale samarbeidet har vært å styrke/forbedre trygdekontorenes service i betydningen raskere saksbehandling og bedre informasjon om svartider. Alt i alt viser undersøkelsen små endringer når det gjelder oppgitt (forespeilet) saksbehandlingstid, og derved liten forbedring i måloppnåelse. Om lag tre av fem respondenter har fått oppgitt svartid i forbindelse med søknaden, både i 1999 og i 2001. Hele 43 prosent oppgir at de ikke fikk oppgitt noen saksbehandlingstid i 2001. Dette er en relativ høy

andel og gjelder først og fremst personer som har søkt sykepengen. Blant søkere av rehabiliteringspenger/yrkesrettet attføring rapporterer de fleste (69 prosent i 2001) om en forespeilet svartid på inntil 3 måneder. Dette ligger godt under maksimal normtid på 6 måneder for disse ytelsene. Samtidig viser svarfordelingen at det ikke har skjedd noen særlige endringer med hensyn til hvor lang/kort behandlingstid de ulike stønadskategoriene ble forespeilet.

Det er bare et lite antall brukere (9 prosent) som i 2001 rapporterer at saksbehandlingstiden tok noe eller betydelig lengre tid enn oppgitt. Dette er færre enn i 1999, da andelen var 14 prosent. Innenfor stønadskategoriene rehabilitering og attføring oppgir 16 prosent at saksbehandlingstiden tok lengre tid enn forespeilet (2001). Samtidig har det innenfor denne kategorien skjedd en forbedring (mht. kortere saksbehandlingstider) ved at en større andel brukere rapporterer at de har fått saken sin avgjort på kortere eller forespeilet tid (2001). Blant søkere av uførepensjon rapporterer en av fem (20 prosent) at saken tok lengre tid enn forespeilet. Dette er omtrent samme andel som i 1999. Når vi sammenlikner resultatene fra 1999 og 2001, er likevel hovedinntrykket at saksbehandlingen tar litt kortere tid enn forespeilet innenfor de fleste stønadskategorier. Andelen søkere som rapporterer at de har fått avslag, utgjør totalt 7 prosent og er en relativt liten gruppe. Denne gruppen har holdt seg relativt stabil i alle stønadskategoriene.

Ifølge undersøkelsen er det i alt 41 prosent (2001) som har fått tilbud om timeavtale. Dette utgjør to av fem brukere og er litt flere enn i 1999. Blant de som har fått sine saker oversendt til regionkontoret i Sel, er det relativt flere brukere (51 prosent) som har fått tilbud om timeavtale. Undersøkelsen viser at tilbud om timeavtale i liten grad varierer med type ytelse og at kontorene tilbyr timeavtaler til søkere av samtlige stønadskategorier. Mottakere av sykepengen er den gruppen som i størst grad rapporterer at det ikke har vært aktuelt med timeavtale. Blant de som rapporterer at de har fått tilbud om timeavtale, er det en overvekt av brukere med tilhørighet til de to største kontorene. Samtidig er det en klar økning både i tilbudet og bruken av timeavtaler over tid ved de mindre bostedskontorene. Det er et stort flertall som bekrefter at de faktisk har benyttet tilbudet (85 prosent), og dette er en liten økning fra 1999. Regionkontoret er det bostedskontoret som har høyest andel. Forskjellene i benyttet tilbud kan skyldes at de mindre kontorene lar søkere få samtale med saksbehandler uten timeavtale eller forhåndsbestilling.

Søkere som rapporterer at de *gruer seg* for å ta kontakt med trygdekontoret, kan være usikre i forhold til hva selve kontakten/samhandlingen vil innebære, i forhold til saksgang, egne rettigheter og selve saksutfallet. De som hadde negative *forventninger* (gruet seg mye / lite) til møtet med

trygdekontoret, utgjør til sammen 25 prosent i 2001, mot 28 prosent i 1999. Søkere av uførepensjon er de som gruer seg mest. Dette kan forstås ut fra at uførepensjon er en langvarig helsereelatert ytelse der saksbehandlingstiden tar lengre tid, og der utfallet av søknaden vil ha stor betydning i forhold til framtidig inntektssikring. Undersøkelsen viser også at kvinner gruer seg mer enn menn, både i 1999 og i 2001. Denne kjønnsforskjellen trer også klart fram når vi ser på ulike stønadskategorier/ytelser. Blant søkere av uførepensjon og rehabilitering/attføringspenger er det kvinner som gruer seg mest.

Undersøkelsen viser at de fleste brukerne (92 prosent) rapporterer om positive *erfaringer* i møte med trygdekontoret, og at dette er en høyere andel enn i 1999. Det er tydelige forskjeller mellom eldre og yngre brukere i forhold til hvordan de har opplevd sitt møte med trygdekontoret. De yngre rapporterer i større grad enn eldre at de opplevde møtet med trygdekontoret som negativt, mens kvinner er generelt mer positive enn menn.

# 11 Brukertilfredshet

## 11.1 Brukernes vurdering av de ulike tjenestene

I litteraturen omkring tjenester har det vært vanlig å skille mellom et teknisk og et funksjonelt kvalitetsaspekt (Grønros 1987). Teknisk kvalitet har å gjøre med tjenestens beskaffenhet, dvs. hva som tilbys eller produseres, mens funksjonell kvalitet viser til hvordan tjenesten utføres. En sentral side ved det funksjonelle kvalitetsbegrepet dreier seg om det vi kaller service, dvs. den holdning og handlingsorientering yrkesutøverne utviser i møte med brukeren. Service og kvalitet på tjenester hører nært sammen, og trygdeetaten legger stor vekt på disse aspektene i sin tjenesteytende virksomhet. I denne undersøkelsen skiller vi mellom tre hovedkategorier av spørsmål som både angår trygdeetatens service og kvaliteten på tjenesteproduksjonen. Disse er 1) tilgjengelighet til tjenester, 2) personlig service og sakshåndtering og 3) informasjon, svartider og resultat.

### 11.1.1 Svarfordelinger og gjennomsnittsskårer for de ulike deltjenestene

I spørreskjemaundersøkelsen har vi bedt brukerne gjøre en mer detaljert vurdering av ulike typer tjenester de benytter eller har benyttet. Spørsmålene er utformet som tilfredshetsspørsmål der en kartlegger brukernes subjektive opplevelse og vurdering av ulike sider ved trygdekontorene (subjektivt opplevd kvalitet). Disse spørsmålene (nr. 16–44) har formuleringen «hvor fornøyd eller misfornøyd er du med» ulike type deltjenester (vedlegg/spørreskjema). Svarkategoriene er gradert fra svært misfornøyd (1) til svært fornøyd (6). Tabellene 11.1.1 og 11.2.2 angir gjennomsnittsskåren på alle spørsmålene og prosentfordeling. Svarkategoriene svært/meget misfornøyd er slått sammen, likeså kategoriene svært fornøyd/meget fornøyd. Middelveiene 3 og 4 er slått sammen og summerer opp de som er «middels» fornøyd (prosenter).



Tabell 11.1.1. Brukertilfredshet med ulike type tjenester ved trygdekontorene i 1999.

Vurdering av ulike tjenester	Gj. snitt	St. avvik	Misfor- nøyd %	Middels %	For- nøyd %	Antall (n)	Vet ikke (%)
Åpningstid for telefonhenvendelser	4,98	1,28	6	24	70	504	24
Ventetid for å nå fram til sentralbordet	5,37	,99	2	13	85	505	22
Åpningstid for kontoret (oppmøte)	4,70	1,54	12	24	64	588	12
Ventetid i ekspedisjon	5,27	1,05	2	17	81	606	9
Avstand/reisetid	4,94	1,49	10	18	72	632	5
Tilgjengelighet for funksjonshemmede*	4,81	1,47	11	18	71	299	50
Mulighet for timeavtale (utenom vanlig åpningstid)*	4,39	1,73	18	26	56	126	75
Mulighet for hjemmebesøk*	4,20	1,83	27	20	53	30	88
Skrankepersonalets service	5,04	1,36	7	19	74	643	5
Diskresjon	4,63	1,77	18	15	67	526	20
Saksbehandlers faglige dyktighet	5,07	1,26	6	18	75	525	21
Saksbehandlers serviceinnstilling	5,08	1,35	8	15	77	592	11
Forståelig språk (hos saksbehandler)	5,25	1,18	5	14	81	605	10
Saksbehandlers evne til å forstå din situasjon og dine behov (empati)	4,98	1,44	10	16	74	592	12
Saksbehandlers råd og veiledning	4,94	1,42	9	19	72	603	11
Hjelp til søknad/krav	5,00	1,47	10	15	75	549	18
Hjelp til klage/anke	4,44	1,80	20	22	59	247	59
Saksbehandlers oppfølging av saken	4,92	1,44	9	19	72	153	21
Fast saksbehandler å forholde seg til	5,06	1,36	8	16	76	440	31
Informasjon i forhold til behov	4,81	1,51	10	22	68	599	9
Forståelig språk i skriftlig informasjon	4,74	1,32	7	28	64	599	9
Faktisk saksbehandlingstid (svartid)	4,61	1,51	12	26	62	503	22
Selve saksbehandlingsresultatet	5,04	1,45	9	15	76	509	21
Fornøyd med behandlingen alt i alt	5,13	1,26	6	17	77	662	2

Totalt = antall som har gitt en vurdering/besvart spørsmålene etter en skala fra 1 til 6. St.avvik angir spredning rundt gjennomsnittet.

Tabell 11.1.2. Brukertilfredshet med ulike type tjenester ved trygdekontorene i 2001.

Vurdering av ulike tjenester	Gj. snitt	St. avvik	Misfor- nøyd%	Middels %	For- nøyd %	Antall (n)	Vet ikke (%)
Åpningstid for telefonhenvendelser	4,88	1,27	6	28	66	444	23
Ventetid for å nå fram til sentralbordet	5,23	1,12	4	16	81	439	23
Åpningstid for kontoret (oppmøte)	4,62	1,46	10	30	59	537	9
Ventetid i ekspedisjon	5,22	1,05	2	19	81	606	9
Avstand/reisetid	5,03	1,49	10	18	72	632	5
Tilgjengelighet for funksjonshemmede	5,06	1,39	9	11	80	254	2
Mulighet for hjemmebesøk	4,31	1,53	8	44	47	36	86
Skrankepersonalets service	5,09	1,32	7	14	79	568	4
Diskresjon	4,64	1,63	14	22	64	494	15
Saksbehandlers faglige dyktighet	5,05	1,28	6	18	76	463	21
Saksbehandlers serviceinnstilling	5,12	1,27	6	15	79	529	10
Forståelig språk (hos saksbehandler)	5,23	1,14	4	14	82	605	9
Saksbehandlers evne til å forstå din situasjon og dine behov (empati)	5,02	1,39	9	16	76	525	10
Saksbehandlers råd og veiledning	4,97	1,31	7	20	73	525	10
Hjelp til søknad/krav	4,99	1,36	9	17	74	454	22
Hjelp til klage/anke	4,60	1,60	16	21	63	196	61
Saksbehandlers oppfølging av saken	5,00	1,29	7	21	72	430	23
Fast saksbehandler å forholde seg til	5,11	1,24	5	17	78	404	26
Informasjon i forhold til behov	4,85	1,40	9	19	72	527	8
Forståelig språk i skriftlig informasjon	4,51	1,34	8	18	72	448	8
Språket i vedtaket er forståelig	4,76	1,25	8	38	54	452	20
Faktisk saksbehandlingstid (svartid)	4,56	1,49	12	26	62	428	22
Selve saksbehandlings-resultatet	5,00	1,41	9	14	77	434	22
Fornøyd med behandlingen <i>alt i alt</i>	5,12	1,19	5	17	78	567	3

Totalt = antall som har gitt en vurdering/besvart spørsmålene etter en skala fra 1 til 6.

St.avvik angir spredning rundt gjennomsnittet

De spørsmålene som har lavest svarprosent og størst andel vet-ikke-svar, gjelder fysisk tilgjengelighet for funksjonshemmede (n= 254), mulighet for hjemmebesøk (n= 36) og hjelp til anke/klage (n=196) i svarfordelingen for 2001. Disse spørsmålene har også lavest svarprosent i 1999. I tillegg har «mulighet for timeavtale utenfor åpningstid» også lav svarprosent (n= 126) og er kun stilt som spørsmål i 1999. Dette er tjenester som bare er relevante for enkelte kategorier av søkere.

Oversikten viser at brukerne er godt fornøyd med behandlingen de har fått ved trygdekontorene alt i alt. Fordelingen viser at trygdekontorene gis samme gjennomsnittsskåre (5,13 og 5,12) ved begge undersøkelsestidspunkt. Det er imidlertid en del variasjoner og endringer i brukernes oppfatninger av hvilke tjenester som de er fornøyd eller misfornøyd med i 1999 og 2001.

### 11.1.2 Tjenester som får middels og god kritikk

De tjenestene som har fått lavest gjennomsnittsskåre i 2001 (dvs. lavere enn 5,0) er følgende områder:

- Åpningstid for telefonhenvendelser
- Åpningstid for kontoret (ekspedisjon)
- Mulighet for timeavtale utenom vanlig åpningstid (1999)
- Mulighet for hjemmebesøk
- Diskresjon
- Hjelp til klage/anke
- Informasjon i forhold til behov
- Forståelig språk i skriftlig informasjon
- Forståelig språk i vedtaket
- Svartid

### **Tilgjengelighet**

Tabelloversiktene viser små forskjeller i brukernes tilfredshet med åpningstider for telefonhenvendelser og kontorekspedisjon over tid. I 2001 får disse tjenestene en litt lavere skåre, noe som kan skyldes at ekspedisjonstiden er endret i løpet av perioden, med kjernetid fra 09.00–14.30 (ifølge serviceerklæringen). Åpningstider for telefonhenvendelser er satt til kl. 08.00 til 15.30. I 1999 var 70 prosent av brukerne tilfredse med åpningstiden for telefon, mens bare 66 prosent sier seg fornøyd med denne tjenesten i 2001. Bare tre av fem brukere (59 prosent) sier seg fornøyd med ekspedisjonstiden, mot 64 prosent i 1999 (åpningstiden for kontoret). For en del yrkesaktive personer vil dette være vanskelig tilgjengelige tider når en tar i betraktning at enkelte har lange avstander og reisetid til trygdekontorene ut i distriktet. Som et par av brukerne gir uttrykk for i sine kommentarer:

Det er vanskelig å nå dem når åpningstiden er som den er. Kontoret er stengt når jeg er ferdig på jobb, og det er for langt å reise.

En annen uttrykker det slik:

Nærhet gir trygghet i en vanskelig periode. Det er lettere å gå 5 minutter til saksbehandler og få hjelp til å fylle ut skjemaer og andre ting, enn å måtte ta buss og kjøre lange veier.

Misnøye kan også ha sammenheng med at folk etterhvert har vent seg til lengre åpningstider innen privat tjenesteyting, mens offentlige kontorer fortsatt har begrenset tilgjengelighet:

Besøkstiden er for dårlig her hos oss. Den er fra kl. 10.00 – 14.30. Jeg er også blitt møtt med lapp på døra om at kontoret av diverse årsaker er stengt. Da burde det i hvert fall være en langdag med åpningstid fram til kl.17.00 eller 18.00.

Dersom det ikke er mulig for brukeren å besøke trygdekontoret i åpningstiden, av særskilte grunner, kan kontoret avtale besøk på et annet tidspunkt (Serviceerklæringen i Oppland, s. 5). Blant de relativt få (n=123) som har besvart spørsmålet om timeavtale utenom vanlig åpningstid (1999) er det 18 prosent som er misfornøyd med tilbudet. Selv om tilbudet er nedfelt i Serviceerklæringen, kan folk ha uttrykt misnøye fordi de ikke er blitt gjort oppmerksom på det gjennom kontoret. (Spørsmålet er ikke stilt i 2001, fordi det hadde såpass liten relevans for brukere flest).

De som av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker har vanskeligheter med å komme til trygdekontoret eller hjelpemiddelsentralen, kan få tilbud om hjemmebesøk. I 1999 var hele 27 prosent misfornøyd med tilbudet om hjemmebesøk. Dette har endret seg, og fordelingen viser at kun 8 prosent er klart misfornøyd i 2001, noe som kan tolkes som en bedring. Denne tjenesten har likevel fått den laveste gjennomsnittskåren av samtlige, og bare halvparten av de som har svart, gir uttrykk for at de er fornøyd. Selv om det er svært få som har svart på dette, så er tilbudet om hjemmebesøk antakelig relevant for de som har besvart spørsmålet.

### **Diskresjon**

Spørsmålet om diskresjon er formulert som «mulighet for å legge fram sin sak uten at uvedkommende hører». Svarfordelingen mht. spørsmålet om diskresjon viser at på dette området var hele 18 prosent misfornøyd i 1999, mens 14 prosent var misfornøyd i 2001. Sammenliknet med resultater fra Norsk Gallup for hele Oppland fylke kommer trygdekontorene i Norddalen noe dårligere ut når det gjelder diskresjon. (Dette kan ha sammenheng med at utvalget for vår undersøkelse er stratifisert og basert på brukere med typeytelser som for de fleste innebærer personlig kontakt med kontorene). Over

halvparten av brukerne (64 prosent) sier seg imidlertid fornøyd med muligheten for å legge fram sin sak uten av uvedkommende hører (2001). Forklaringen til den misnøye som finnes kan skyldes kontorenes fysiske utforming som noen steder innebærer trang plass i ekspedisjonen, og som gjør det vanskelig for brukeren å legge fram sin sak uforstyrret i skranken. Dette problemet gjelder blant annet for regionkontoret. I tillegg er det mindre kontor som lar en del av saksbehandlingen og saksinformasjonen foregå i ekspedisjonen, fordi saksbehandler også har frontserviceoppgaver.

Brukernes negative reaksjoner (kommentarer) til spørsmålet om diskresjon dreier seg først og fremst om muligheten til å få snakke uforstyrret i resepsjonen. Dette er først og fremst et problem for brukere på de kontorene som har åpen resepsjon, der skranken ikke er avskjermet, slik at andre kan høre hva som blir sagt. En av de eldre, «tilfredse» brukerne kommer med følgende hjertesukk i denne forbindelse:

Skulle det være noe å utsette på mitt trygdekontor må det være at man må stå ved skranken og legge fram sitt problem, mens andre står i kø bak deg. Det er lite hyggelig.

En annen kommentar går ut på at

skranken burde vært plassert annerledes på det lokale trygdekontoret og slik at publikum får snakke med personalet uten at andre som sitter og venter (er til stede i rommet) lytter. Dette er veldig negativt for brukerne. Her bør det bestrebes på å få til et annet opplegg!

Diskresjon dreier seg også om personalets opptreden i skranken når det gjelder å vise oppmerksomhet, hensyn og respekt overfor brukerens integritet. En av kommentarene kan illustrere nettopp denne mangelen på profesjonalitet hos personalet:

Det virker som om enkelte (ansatte) ved N trygdekontor stiller en mengde spørsmål som ikke er relevante, nærmest for å være nysgjerrig. Enkelte (ansatte) legger ut om sine egne plager og er tilsynelatende lite interessert i mitt ærend.

Andre nevner eksempler og episoder som er knyttet seg til mangel på diskresjon:

Jeg ble anbefalt av trygdekontoret å flytte til et annet sted for å få arbeid. Denne kommentaren falt mens utenforstående personer var til stede.

En annen bruker gir følgende kommentar:

Årsaken til at mine svar på spørsmål om servicen ved trygdekontoret er så negativ, er den kjølige mottakelsen jeg har fått på alle mine henvendelser. Enda mer alvorlig er det at enkelte personer ved trygdekontoret ikke overholder taushetsplikten sin. Sensitive opplysninger om min helsesituasjon, som legen har sendt trygdekontoret i forbindelse med sykemeldingen, har kommet flere andre for øret. Jeg vurderer derfor nå å politianmelde forholdet.

Disse utsagnene illustrerer hvor viktig det er for de ansatte i trygdeetaten å overholde taushetsplikten i et lite og gjennomslukt bygdesamfunn.

### **Klage/anke**

Dersom en bruker ikke er enig i trygdeetatens vedtak, kan vedkommende klage. Innenfor enkelte saksområder blir klagesaken behandlet ved et annet kontor. Dersom en ikke når fram med sin klage, kan saken ankes, dvs. prøves for Trygderetten. På spørsmålet «hjelp til å klage/anke» svarer hele 59 prosent (tilsvarende 61 prosent i 1999) «vet ikke», fordi spørsmålet sannsynligvis ikke har vært relevant for dem. De (n=196) som uttaler seg, har antakeligvis hatt behov for slik hjelp, og analysen viser at dette er det området der flest gir uttrykk for misnøye (16 prosent) i 2001. Dette er likevel en noe lavere prosentandel enn ved forrige undersøkelse som ga 20 prosent. Endringer i gjennomsnittsskåren på dette området kan tolkes dit hen at brukere over tid er blitt litt mer fornøyd med hjelpen de får med klage/anke.

### **Informasjon**

Det har lenge vært en utfordring for etaten å forbedre språket i brosjyrer, standardbrev og vedtak for å gjøre disse mer *forståelige*. I tillegg til spørsmålet «I hvilken grad var språket i den skriftlige informasjonen/brosjyrematerialet lett forståelig?», har vi i undersøkelsen for 2001 tatt med spørsmålet «I hvilken grad var språket i vedtaket forståelig?». Dette fordi vedtak (svar på søknader) som gis i skriftlig form, er av stor betydning for den enkelte og derfor bør være forståelig for brukerne.

Når vi ser på svarfordelingen på spørsmålet om den skriftlige informasjon (generelt) er lett forståelig, viser tabellen at 7 prosent var misfornøyd i 1999, mens tilsvarende 8 prosent var misfornøyd i 2001. Samtidig er det en større andel som sier seg fornøyd (72 prosent i 2001, mot 64 prosent i 1999). Dette kan fortolkes som en bedring. Når det gjelder hvorvidt språket i vedtaket er forståelig, er det bare litt over halvparten av utvalget som svarer at de var fornøyd. Også i dette tilfellet er det en liten andel (8 prosent) som er klart misfornøyd (2001). Det er flere brukere som i kommentarene gir uttrykk for at skriftlige svar har et tungt språk som av og til er vanskelig å tyde. Eller

som en høyt utdannet bruker uttrykker det: «Jeg har alltid hatt god kontakt med trygdeetaten. Muntlig er de gode – skriftlig er trygdeetaten ubrukkelig.»

Spørsmålet om informasjon i forhold til behov handler derimot om hvorvidt den skriftlige og muntlige informasjonen som brukerne har fått, oppfattes som tilstrekkelig. Det er imidlertid svært små forskjeller i gjennomsnittsskåren, og disse kan ikke si oss noe om hvorvidt brukerne er mer fornøyd med informasjonen (i forhold til behov). På dette området gir en av ti brukere klart uttrykk for misnøye på begge undersøkelsestidspunkt.

De som klager på informasjon gir uttrykk for at de ikke har fått tilstrekkelig opplysninger (informasjon) om rettigheter eller saksbehandlingstid, mens noen opplever at den skriftlige informasjonen har vært vanskelig å forstå og dels krenkende i sin form. En av de som har søkt uførepensjon og grunn- og hjelpestønad, skriver at trygdekontorenes formulering virket negativ og provoserende, og anbefaler at standardskrivene fra etaten bør formuleres mer «menneskelig» av hensyn til søkere som befinner seg i en vanskelig og sårbar situasjon. En bruker som ble langtidssykemeldt etter en skulderoperasjon (som følge av skade/ulykke) skriver at hun:

fikk tilsendt et skjema etter at jeg kom over på sykemelding 2, som var direkte krenkende... Jeg svarte aldri på skjemaet og kommer heller aldri til å gjøre det om igjen dersom jeg blir sykemeldt.

Misnøye med informasjonen kommer fra personer som opplever at de har fått for lite opplysninger om rettigheter. Informasjonen de har fått har dels vært utilstrekkelig i forhold til egne behov (f.eks. ved langtidssykemelding), mens andre har opplevd informasjonen som dels utilgjengelig. En yngre kvinne uttrykker det slik: «som aleneforsørger har jeg aldri fått tips om mine rettigheter, men har selv måttet lete meg fram». En av brukerne hevder at han fikk motstridende opplysninger ved forskjellige trygdekontorer, men fant fram til at han hadde «rettigheter» ved selv å skaffe seg brosjyrer. I denne forbindelse er det enkelte som etterlyser bedre samordning mellom ulike tjenester på lokalt nivå, slik at brukeren ved f.eks. lege eller helsestasjonsbesøk kan få opplysninger om mulige rettigheter i en gitt situasjon. En av disse mener at

trygdekontoret bør underrette brukeren i god tid før den daglige støtten utløper, for å unngå vanskelige perioder uten offentlig forsørgelse eller tilbud om behandling.

Han savner informasjon og hjelp til alternativ støtte (økonomiske ordninger) etter at perioden for den daglige støtten utløper:

Slik som bidragspliktiges rettigheter ved den daglige økonomiske situasjon, mulig støtte til samvær av barn, skattemessige rettigheter, medisinske tilskudd og honorar ved helseetaten.

En av informantene gir uttrykk for misnøye over at det lokale trygdekontoret ikke kan svare på spørsmål i andre saker enn de vanlige trygdeordningene som sykepenger, barnetrygd etc. Han mener å ha fått «feilaktige svar om trygdeytelser som ikke er av vanlig art», og forteller at han av den grunn henvendte seg til trygdekontor i andre kommuner for å få tilstrekkelig informasjon og opplysninger. Andre peker på at det generelt gis for dårlig informasjon og opplysninger om rettigheter:

Jeg har følelsen av at saksbehandlerne unnlater å gi mer informasjon og veiledning enn det de må. Slik det er nå, må en stort sett finne ut av det selv. Dette gjelder selvfølgelig de andre offentlige etatene også.

En annen sier det så sterkt:

Det er ikke min oppgave å lese og forske på all verdens forskrifter for å finne ut av hva jeg har krav på. Det forventer jeg faktisk at trygdekontoret orienterer meg om.

### 11.1.3 Tjenester som får best vurdering

De tjenester som brukerne er aller mest fornøyd med, har fått gjennomsnittsskårer mellom verdien 5 (meget fornøyd) og verdien 6 (svært fornøyd). Dette er følgende tjenester;

- Ventetid for å nå fram til sentralbordet
- Ventetid i ekspedisjonen
- Avstand/reisetid
- Tilgjengelighet for funksjonshemmede
- Skrankepersonalets service
- Saksbehandlers faglige dyktighet
- Saksbehandlers serviceinnstilling
- Saksbehandlers evne til å snakke et forståelig språk
- Saksbehandlers evne til å forstå din situasjon/behov
- Saksbehandlers oppfølging av saken
- Fast saksbehandler å forholde seg til
- Selve saksbehandlingsresultatet



## Ventetid

Tabellen viser at ventetid for å nå fram til sentralbordet er en av de tjenester brukerne er aller mest fornøyd med. Gjennomsnittsskåren er relativ høy (5,37 i 1999, og 5,23 i 2001) på begge tidspunkt, på tross av en del problemer rundt innføringen av felles sentralbordtjeneste i 2001. Ventetid i ekspedisjonen er det andre området der brukerne er aller mest fornøyd. I forhold til begge former for ventetid viser begge tabellene at hele 81 prosent er meget fornøyd.

Ventetid for sentralbordtjenester og ventetid i ekspedisjonen har å gjøre med kontorenes organisering og bemanningssituasjon. Brukertilfredshet på disse områdene kan også ha sammenheng med kontorenes størrelse, ved at små kontorer har bedre brukertilgjengelighet som følge av mindre pågang i resepsjonen og telefon enn hva en ofte vil finne i større byer. (De årlige Bruker- og befolkningsundersøkelsene til Norsk Gallup viser tilsvarende tendenser til at brukerne er godt fornøyd med ventetiden ved trygdekontorene i Oppland).

## Service

I tillegg til å vurdere rettigheter, behandle søknader og fatte vedtak skal trygdeetatens ansatte yte service. For etaten er dette et satsningsområde og en viktig side ved kvalitetsutvikling av tjenester. Med service mener vi den måten tjenestene utføres på, og den holdning (serviceinnstilling) som yrkesutøverne (skrankepersonell og funksjonærer) utviser i sin omgang med brukerne, dvs. forhold som imøtekommenhet, respekt og vennlighet.

Undersøkelsen viser at serviceinnstilling hos henholdsvis skrankepersonell og saksbehandlere gis relativ lik gjennomssnittsskåre på 5, dvs. et gjennomsnitt tilsvarende «meget» godt fornøyd. Fire av fem brukere (79 prosent) er svært godt fornøyd med saksbehandlernes serviceinnstilling (2001), tilsvarende 77 prosent ved første undersøkelse. Det er svært få (6–7 prosent) som er direkte misfornøyd med personalets serviceinnstilling og -holdninger.

Spørsmålet om hjelp til å fremme søknad og krav får også en relativ høy gjennomsnittsskåre (4,99) i 2001, og viser at de fleste brukere (74 prosent) er godt fornøyd med den hjelpen de får. Dette har endret seg svært lite siden 1999.

Når det gjelder denne typen service, kommer det noe ulike erfaringer fram i kommentarene, og i en del tilfeller er disse klart knyttet til enkeltpersoner. Som en av brukerne uttrykker det:

det er stor forskjell på hvem en treffer, noen er kjempetriverlige og hjelpsomme, mens andre er stikk i mot. De burde kanskje hatt et service- og smilekurs.

Noen brukere er svært fornøyd med sin egen saksbehandler, men mener at enkelte andre ansatte i systemet burde «skiftet arbeidsplass». Enkelte har opplevd «nedlatende holdninger» hos skrankepersonalet, mens andre klager over «elendig service» – at «skrankepersonalet ikke alltid er tilstede og at miljøet virker stressende». En av brukerne sier at han fikk inntrykk av å være «lite velkommen», mens en annen synes at de ansatte i skranken bør være mer imøtekommende fordi «det er jo dette menneske du treffer først når du tar kontakt med trygdekontoret».

Kommentarene tyder på at brukerne forventer å bli møtt med respekt og vennlighet både i resepsjonen og fra saksbehandler;

Folk som jobber på steder som dette, bør jo være blide og kundevennlige. Det er tross alt et serviceyrke. Eg har inntrykk av at ikke alle saksbehandlere er like godt kvalifiserte for å yte god service.

Jeg er i utgangspunktet meget ressurssterk, men når en blir rammet av sykdom/lidelse har en ofte nok med å greie sin egen hverdag i forhold til familie og sykdommen. Da trenger en i alle fall ikke å bli møtt av lunkne og halvsure personer på offentlige kontorer som stirrer mistenksomt på deg og ikke gir ut informasjon eller brosjyrer med mindre du spør etter det. Jeg vet stort sett hva jeg skal spørre om, men det er det ikke alle som gjør. De (ansatte) burde gått på et smile- og forekommende kurs.

Et annet område der trygdekontorene får god vurdering av brukerne er saksbehandlernes evne til å snakke et forståelig språk. Hele 80 prosent er meget/svært godt fornøyd med denne siden ved kontorets tjenester, som også får høyest gjennomsnittsskåre av samtlige deltjenester (5,23). Brukerne er også meget godt fornøyd med saksbehandlers faglige dyktighet, evne til å forstå brukerens situasjon (empati), oppfølging av saken og muligheten for en fast saksbehandler (som alle skårer over 5,0).

Enkelte av kommentarene i spørreskjemaet berører slike egenskaper ved saksbehandlerne. Noen klager over at de har blitt møtt med liten samarbeidsvilje og til dels motvilje, mens andre brukere gir ros og omtaler saksbehandleren som imøtekommende og forståelsesfull, med nok av tid. Hvorvidt saksbehandler oppleves som forståelsesfull og imøtekommende vil imidlertid i noen grad knytte seg til saksavgjørelsen og dels være personavhengig.

Den ideelle saksbehandler/trygdefunksjonær blir i en av kommentarene omtalt med følgende egenskaper: «varme, forståelse og menneskekunnskap, samt vilje til å hjelpe». En eldre, tilfreds bruker beskriver den service og hjelp han fikk ved sitt lokale kontor på følgende måte:

Det var trygdekontorets personale som kontaktet meg først, og orienterte om det som jeg i min tilstand kunne søke om, samt ordnet søknad ferdig til underskriving og ringte meg når svar på søknad forelå.

Det er kommet mange positive kommentarer fra folk som synes at de har fått god hjelp i møte med trygdekontoret. Selv de som klager over andre sider ved tjenestene (f.eks. regelverk, avslag eller kontortilgjengelighet) gir ofte uttrykk for at de allikevel er fornøyd med personlig service og saksbehandlerkvaliteter. En av respondentene gir uttrykk for at det har skjedd betydelige forbedringer i servicenivået på det lokale trygdekontoret over tid:

Hvis disse spørsmålene hadde blitt stilt for 10-15 år siden ville nok svarene vært mindre positive. Det har skjedd betydelige forbedringer på vårt lokale kontor de siste årene. Det virker som om personalet er bedre skolert og har fått mer forståelse for at de skal yte hjelp og bistand til sine brukere. Det er i alle fall min erfaring.

### **Fast saksbehandler**

Når det gjelder fast saksbehandler å forholde seg til, er det kommet enkelte tilbakemeldinger på hvordan brukeren opplever denne ordningen, en av dem uttrykker det slik:

Heldigvis har jeg kunnet forholde meg til en person hele veien. Det er av stor betydning. Man slipper da stadig vekk å fortelle historien fra A til Å gang etter gang.

Enkelte viser til at det i andre offentlige etater har vært mye gjennomtrekk av ansatte, eksempelvis A-etat, legekantor, sosialkontor. «Dette kan virke utrygt for en del mennesker som har behov for en fast saksbehandler å forholde seg til».

Andre er mer opptatt av å kunne velge:

Jeg synes noen av saksbehandlerne har en arrogant holdning overfor brukerne, men dette gjelder heldigvis bare noen få. Skulle ønske at vi fikk et skjema på forhånd med valgfritt hvem vi ville ha som saksbehandler.

I praksis er det imidlertid sjelden at brukeren kan velge hvilken saksbehandler de vil gå til, fordi de fleste kontor praktiserer inndelinger etter fødselsdato. Dette har ført til at en som søker flere ulike type ytelse (både familierelaterte

og helse relaterte) i en periode vil måtte forholde seg til flere saksbehandlere. Ifølge kommentarene er det imidlertid svært få som har opplevd dette som et problem eller irritasjonsmoment. På mindre kontorer vil saksmengden ofte være oversiktlig, og det tette samarbeidet og kjennskapet til hverandres saker gjør det mulig å gi raske tilbakemeldinger på henvendelser. Derfor er dette antakelig et mindre problem for brukere som har sin tilhørighet til små kontorer.

### **Oppfølging og aktivitetskrav**

En vesentlig oppgave for saksbehandlere ved samtlige kontorer er råd og veiledning om rettigheter. I tillegg er veiledning viktig i forbindelse med oppfølging av sykemeldte og enslige forsørgere. Undersøkelsen viser at brukerne er godt fornøyd (73 prosent) med saksbehandlers råd og veiledning, og gjennomsnittskåren som gis er relativt høy både i 1999 og i 2001. De kommentarene som knytter seg til problemløsning gjelder spesielt oppfølging/hjelp til enslig forsørgere, muligheten til aktiv sykemelding og attføring. Blant de positive reaksjonene er det en som gir trygdekontoret en takk for

tilrettelegging og mulighet til å sette seg på skolebenken. Det å lære noe nytt har virket positivt for meg på alle måter. Min uføregrad på 50 prosent tror jeg bestemt vil bli null til våren når jeg er ferdig med skolen.

Andre reaksjoner går i mer negativ retning. Det gjelder trygdekontorenes forsøk på å drive mer aktiv oppfølging av sykemeldte og enslige forsørgere for å få denne gruppen over i arbeid eller utdanning (aktivering). En av respondentene forteller at han har vært sykemeldt i 6 måneder pga. brudd i håndleddet – med komplikasjoner og betennelser og diverse operasjoner som gjorde at han ble 100 prosent sykemeldt. Han var gårdbruker med melk- og foringsdyr, og forteller at han

følte et sterkt press fra trygdeetaten for å gå over på reduserte sykepenger (dvs. redusert sykemelding). De mente visst at jeg kunne utføre en masse arbeid på gården til tross for sykemeldingen fra legekontoret. Dette er min første sykemelding på 40 år så dette var ikke noe hyggelig!

En annen har følgende kommentar:

Jeg har merket, via spørsmål fra saksbehandler, at de prøver å få meg ut av trygden allerede flere måneder før jeg har avsluttet praktisk pedagogisk utdanning (1 årig), og ved å minne meg på at jeg kanskje bør begynne å søke jobb. Men min hensikt med utdanningen er nettopp å få et stabilt yrke og komme meg ut i jobb!!

## **Saksbehandlingsresultat og regelverk**

Selv om de fleste er fornøyd med saksbehandlingsresultatet er det noen som har reaksjoner på regelverket og trygdekontorets praktiseringen av dette. Noen av kommentarene dreier seg om «foreløpig uførepensjon» (UFP). Enkelte skriver at de ikke er blitt informert om denne muligheten, og noen beskriver hvordan deres økonomiske situasjon forverret seg da de søkte uføretrygd, fordi attføringspengene falt bort. Dette hadde også sammenheng med at saksbehandlingstiden for uførepensjon tok lengre tid enn forventet. En av brukerne beskriver hvordan han fikk vanskeligheter med å dekke sine faste utgifter: «noe som førte til at jeg fikk en god del inkassosaker. En skal jo ha noe å leve av under en slik søkeperiode også, så denne regelen er ganske ille». En annen forteller at han opplevde «en dramatisk nedgang i inntekten ved overgang fra sykepenges til rehabilitering. Det er ikke mulig å livberge seg på den inntekta. Jeg har måttet ta opp lån i bank for å klare utgiftene». Dette er mennesker som har opplevd endringer i trygdestatus og kanskje reagerer på at ulike trygdeordninger gir ulik økonomisk uttelling. Følgende bemerkning er kanskje mer relevant for trygdelovgivningen generelt: «Jeg har inntrykk av at regelverket i trygdeetaten er så vanskelig å tolke, at selv saksbehandlere har vansker med å tolke det.»

## **11.2 Stabilitet i brukertilfredshet**

Alt i alt er brukerne svært fornøyd med trygdekontorene, og ifølge gjennomsnittsverdiene står denne vurderingen uendret fra 1999 til 2001. Når vi sammenlikner gjennomsnittsverdiene for hver enkelt deltjeneste finner vi relativt små endringer fra 1999 og til 2001 (tabell 11.2.1). Vi har i denne tabellen delt spørsmålene inn i tre grupper/typer av tjenester: Kontortjenester og tilgjengelighet, service og saksbehandlerkvalitet og informasjon og svartider.

Ser vi på kategorien kontortjenester/tilgjengelighet er det ubetydelige endringer i brukernes vurderinger av trygdekontorenes åpnings- og ventetider. Vi finner noen endringer i svak negativ retning som gjelder brukernes vurdering av åpningstid og ventetid for sentralbordtjenester. Endringer i svak positiv retning gjelder tilgjengelighet for funksjonshemmede.

Tabell 11.2.1. Endringer i brukertilfredshet med ulike type tjenester.

Vurdering av ulike tjenester	Gj.snitt 1999	Gj.snitt 2001	Differanse	Gj.snittlig differanse for kategorier av tjenester*
<u>Kontortjenester og tilgjengelighet:</u>				0,01
Åpningstid for telefonhenvendelser	4,98	4,88	- 0,10	
Ventetid for å nå fram til sentralbordet	5,37	5,23	- 0,14	
Åpningstid for kontoret(oppmøte)	4,70	4,62	- 0,08	
Ventetid i ekspedisjon	5,27	5,22	- 0,05	
Avstand/reisetid	4,94	5,03	0,09	
Tilgjengelighet for funksjonshemmede	4,81	5,06	0,25	
Mulighet for hjemmebesøk	4,20	4,31	0,11	
<u>Service og saksbehandlerkvalitet:</u>				0,04
Skrankepersonalets service	5,04	5,09	0,05	
Diskresjon	4,63	4,64	0,01	
Saksbehandlers faglige dyktighet	5,07	5,05	-0,02	
Saksbehandlers serviceinnstilling	5,08	5,12	0,04	
Forståelig språk (hos saksbehandler)	5,25	5,23	-0,02	
Saksbehandlers evne til å forstå din situasjon og dine behov(empati)	4,98	5,02	0,04	
Saksbehandlers råd og veiledning	4,94	4,97	0,03	
Hjelp til søknad/krav	5,00	4,99	-0,01	
Hjelp til klage/anke	4,44	4,60	0,16	
Saksbehandlers oppfølging av saken	4,92	5,00	0,08	
Fast saksbehandler å forholde seg til	5,06	5,11	0,05	
<u>Informasjon og svartider</u>				-0,07
Informasjon i forhold til behov	4,81	4,85	0,04	
Forståelig språk i skriftlig informasjon	4,74	4,51	-0,23	
Faktisk saksbehandlingstid (svartid)	4,61	4,56	-0,05	
Selve saksbehandlingsresultatet	5,04	5,00	-0,04	
<i>Fornøyd med behandlingen alt i alt</i>	5,13	5,12	-0,01	-0,01

\*Siste kolonne viser gjennomsnittet av differansen i brukertilfredshet for kategorier av tjenester.

Når vi sammenligner resultatene finner vi marginale, ikke signifikante, endringer for flere av tjenestene som hører inn under kategorien «Service og saksbehandlerkvalitet». Spørsmålene i denne kategorien dreier seg om ulike kvalifikasjoner hos saksbehandlere og frontservicepersonalet. På de fleste av disse områdene er det en svak tendens til forbedring i brukertilfredshet i løpet av to år. Dette gjelder særlig områder som serviceinnstilling, råd og veiledning, saksbehandlers empati, hjelp til klage/anke, oppfølging av saken

og fast saksbehandler. Det er ellers interessant å se at brukernes tilfredshet med avstand og reisetid til trygdekontoret er uendret etter organiseringen. Dette kan også fortolkes på bakgrunn av at svært få brukere har hatt samtale/kontakt med regional saksbehandler som følge av regionaliseringen. Forskjellen i gjennomsnittsskåre viser små endringer i brukertilfredshet, og gir alt i alt inntrykk av stabilitet.

Når det gjelder skriftlig informasjon og saksbehandlingstider, varierer brukernes vurdering av de ulike spørsmålene fra middels til meget fornøyd (gjennomsnittsskåre fra 4,00 til 5,00). På disse områdene er brukerne litt mindre fornøyd i 2001, enn ved første spørreundersøkelse. Den største forskjellen i *negativ* retning gjelder brukernes vurdering av hvor fornøyd/misfornøyd de er med språket i trygdeetatens skriftlige informasjon. Endringene kan ha sammenheng med at utvalget for 2001 består av flere yngre brukere som stiller større krav til service i form av informasjon og rask saksbehandling. De tjenester som fortsatt skåres relativt lavt (middels skåre) er diskresjon (mulighet til å snakke uforstyrret), hjelp til klage/anke og muligheter for hjemmebesøk, skriftlig informasjon og svartider. På noen av disse områdene vil det være rom for forbedringer på lokalt nivå.

### **11.3 Vurderinger av tjenester på regionalt nivå**

I forbindelse med at stønadsområdene bidrag og uførepensjon ble overført til regionkontoret 01.01.99, ønsket vi å vite hvor mange brukere som har hatt kontakt med dette kontoret (Vedlegg 2, spm.13). Ifølge undersøkelsen er det 129 personer (av i alt 598 respondenter) som svarer bekreftende på spørsmålet om de har hatt kontakt med saksbehandler ved regionkontoret (2001). Halvparten av disse tilhører Sel kommune, det vil si at regionkontoret også er deres bostedskontor (lokale trygdekontor). Denne gruppen er holdt utenfor den videre analysen.

Blant de brukerne som har fått sin sak overført til regionkontoret fra en annen bostedskommune, er det kun 64 personer, dvs. omtrent 10 prosent, som har hatt personlig kontakt/samtale med sin regionale saksbehandler etter saksoverføringen. Dette er et svært lite antall, og resultatet tyder på at det er relativt få som må forholde seg til to trygdekontor som følge av regionaliseringen. Blant denne gruppen er det i overveiende grad positive erfaringer som rapporteres. På spørsmål om hvilke erfaringer de har med regionkontoret (Vedlegg 2, spm. 14) svarer 88 prosent at de har opplevd møtet som positivt, mens bare 12 prosent gir uttrykk for negative erfaringer.

## 11.4 Vurderinger av tjenester på lokalt nivå

Tabell 11.4.1. Brukertilfredshet med ulike type tjenester for hvert av trygdekontorene i 2001. Gjennomsnitt.

Vurdering av ulike tjenester	Lom	Skjåk	Vågå	Sel	Dovre/ Lesja	Alle
Åpningstid for telefonhenvendelser	4,98	4,87	4,91	4,93	4,75	4,88
Ventetid for å nå fram til sentralbordet	5,08	5,33	4,97	5,30	5,26	5,23
Åpningstid for oppmøte	4,98	4,44	4,46	4,56	4,73	4,62
Ventetid i ekspedisjon	5,10	5,29	5,18	5,14	5,40	5,22
Avstand/reisetid	5,05	5,17	5,18	5,25	4,56	5,03
Tilgjengelighet for funksjonshemmede	4,92	5,38	5,41	5,06	4,76	5,06
Mulighet for hjemmebesøk	4,83	4,50	3,83	4,00	4,50	4,31
Mulighet for timeavtale utenom vanlig åpningstid (1999)	4,00	4,63	4,40	4,51	4,55/ 6,00	4,34
Skrankepersonalets service	5,15	4,50	4,82	5,20	5,27	5,09
Mulighet for å legge fram sin sak uten at uvedkommende hører (diskresjon)	4,82	4,89	4,68	4,58	4,53	4,64
Saksbehandlers faglige dyktighet	5,00	5,09	4,61	5,15	5,11	5,05
Saksbehandlers serviceinnstilling	5,11	4,93	4,94	5,22	5,20	5,12
Forståelig språk (hos saksbehandler)	5,26	5,18	4,97	5,25	5,35	5,23
Empati saksbehandlers evne til å forstå din situasjon og dine behov)	5,16	4,90	4,62	5,08	5,13	5,02
Saksbehandlers råd og veiledning	5,04	4,77	4,64	5,03	5,12	4,97
Hjelp til søknad/krav	5,14	4,90	4,64	5,10	4,95	4,99
Hjelp til klage/anke	5,05	4,96	4,03	4,71	4,40	4,60
Saksbehandlers oppfølging av saken	5,11	5,10	4,56	5,06	5,06	5,00
Fast saksbehandler å forholde seg til	5,16	5,24	4,93	5,18	5,05	5,11
Informasjon i forhold til behov	5,12	4,73	4,56	4,89	4,86	4,85
Forståelig språk i skriftlig info	4,67	4,23	4,19	4,63	4,57	4,51
Vedtak forståelig	4,96	4,62	4,52	4,74	4,87	4,76
Faktisk saksbehandlingstid/svartid	4,89	4,71	4,10	4,62	4,50	4,56
Selve saksbehandlingsresultat	4,92	4,89	4,76	5,11	5,00	5,00
Fornøyd med behandlingen alt i alt	5,29	5,10	4,87	5,16	5,12	5,12

### 11.4.1 Tilgjengelighet til kontorets tjenester

Brukernes vurdering av *åpningstid* for telefon og fremmøte (resepsjonstid) varierer lite mellom kontorene. Når det gjelder *ventetid for å nå fram til sentralbordet* er brukerne jevnt over fornøyd, på tross av problemer i forbindelse med innføring av felles sentralbord for hele regionen. I motsetning til tidligere ordning med direkte innringing til hvert enkelt kontor, går nå alle telefonhenvendelser direkte til regionkontoret før de blir satt over til bostedskontoret. Ikke alle brukere er klar over denne endringen. Dette kan ha medvirket til større grad av venting enn det publikum har vært vant til



tidligere, og mer misnøye i en overgangsperiode. Dette gjelder spesielt de tre minste kontorene som deltar i ordningen. Unntaket er Dovre/Lesja som inntil videre har beholdt sitt eget sentralbord, og som får relativ god vurdering (høy skåre) av brukerne.

Når det gjelder *ventetid* i resepsjonen er det svært små forskjeller mellom kontorene. Ifølge Serviceerklæringen er dette et viktig serviceaspekt. Her er det bostedskontorene Dovre/Lesja som får best vurdering (skårer høyest). Mens regionkontoret (Sel), som er det største kontoret, skårer litt under gjennomsnittet for totalen. Forskjellene kan på dette området muligens tilskrives kontorstørrelse, og reorganisering av resepsjonstjenesten ved regionkontoret. Når det gjelder muligheten for timeavtale utenom vanlig åpningstid (1999), er forskjellen mellom kontorene noe usikker fordi det er få personer som har svart på spørsmålet. Mulighet for hjemmebesøk gjelder kun for de som av helsemessige grunner ikke kan besøke trygdekontoret. Selv om brukerne ved de mindre bostedskontorene er mest fornøyd med tilbud om hjemmebesøk, er brukerne totalt sett bare «middels» fornøyd med tilbudet. Variasjoner kan tilskrives organisering og muligheter for personlig fleksibilitet i arbeidssituasjonen.

Spørsmål om *tilgjengelighet* refererer seg også til brukertilfredshet for enkelte grupper som eldre, uføre og funksjonshemmede. Her er det variasjoner som kan forklares med kontorets fysiske innretning overfor funksjonshemmede. Trygdekontor som har lett tilgjengelighet fra hovedinngang og lokaler på første plan får naturlig nok høy skåre, fordi de er lettere tilgjengelig for uføre og bevegelseshemmede personer.

#### 11.4.2 Om regionalisering og nærhet til brukeren

Spørsmålet om avstand/reise er relevant i forbindelse med denne brukerundersøkelsen fordi mange brukere i realiteten har flere miles reise for å komme til sitt lokale trygdekontor. Dette gjelder blant annet for brukere av trygdekontorene Dovre/Lesja, som ble samlokalisert i 1998. Likevel gir brukerne uttrykk for at de er godt fornøyd med reisetid og avstand til kontoret som er lokalisert i et eget kommunesenter. Ellers er brukerne meget godt fornøyd med avstand/reisetid til sine bostedstrygdekontor. Spørsmål om reisetid/avstand kan være en type mål på tilgjengelighet sett i forhold til prinsippet om nærhet til brukeren. På de fleste saksområder er informasjon, registrering av søknader og utbetaling fortsatt tillagt det lokale trygdekontoret, også på de regionaliserte områder. Så lenge brukeren fortsatt kan henvende seg til sitt lokale kontor med de fleste ærend, vil argumentet om avstand og reisetid være lite relevant i vurderingen av den regionkontor-

modellen som er forsøkt ut i prosjektet. I kommentarene til spørreskjemaet er det flere som framhever betydningen av å ha trygdetjenestene tilgjengelig i egen kommune. En av de fornøyde brukerne framhever fordelene ved å bo i ei lita bygd der alle har en viss «oversikt over tilværelsen», mens en annen gir uttrykk for at «personlig kjennskap til saksbehandler har vært en fordel» fordi de ansatte derved forsto hennes situasjon bedre. Eller slik en middelaldrende kvinne uttrykker det:

I små, oversiktlige kommuner der dei fleste kjenner hverandre, får ein som oftast eitt greitt og naturleg forhold til dei offentlege etatene, trygdeetaten inkludert.

Personlig kjennskap til saksbehandler kan på den måten oppleves som trygghet og som en garanti for hjelp:

Jeg bodde en stund i Oslo, men valgte å ikke melde flytting slik at jeg fikk fortsette ved ... trygdekontor. I Oslo kom jeg nesten aldri gjennom på telefon til trygdekontoret. Den ene gangen jeg kom i gjennom fikk jeg et surt svar og fem sekunders kjeft av en sur sentralborddame. Mens på mitt hjemlige distriktskontor visste de hvem jeg var og gjorde det de kunne for å hjelpe meg.

I denne undersøkelsen er det ikke stilt noen direkte spørsmål om hva folk synes om regionalisering. Enkelte har allikevel gitt uttrykk for sine meninger i form av kommentarer til skjemaet. Flere uttrykker bekymring for en framtidig nedlegging av det lokale trygdekontoret, fordi de en del andre statlige etater har måttet flytte:

Det er en fare for at bygda mister flere og flere av sine offentlige etater. Det er veldig uheldig for hele strukturen i bygdesamfunnet. Det er viktig at vi får beholde trygdekontoret i kommunen vi bor i.

En annen sier at han «håper på fortsatt trygdekontor i vår kommune», og begrunner det på denne måten:

De fleste i min kommune kjenner hverandre. Av den grunn vet trygde-etaten hva den enkelte sliter med. Jeg hadde behov for hjelpemidler og fikk tilbud fra etaten uten å engang ha søkt. Alle mine henvendelser til etaten har vært positive og jeg har aldri fått avslag på søknadene.

#### 11.4.3 Vurdering av service og kvalitet hos personalet

To av spørsmålene i undersøkelsen går direkte på serviceinnstilling (holdninger) hos personalet (både resepsjon/skrankepersonell og saksbehandlere). Grunner til at brukerne oppfatter personalets kvalitet og service forskjellig kan til dels være personavhengig (knyttet til personlig trekk ved søker så vel

som ansatte), og/eller knytte seg til organisasjonskulturen ved de ulike kontorene. I undersøkelsen finner vi at det er de «store» kontorene, Sel (Regionkontoret) og Dovre/Lesja, som kommer best ut når det gjelder vurderingen av personalets service/innstilling og saksbehandlerens faglige dyktighet. (Resultatene framkommer i begge delundersøkelser for 1999 og 2001.) Dette kan støtte opp om argumentene for reorganisering til større enheter som kan gi mulighet for faglig miljø, spesialisering, hensiktsmessig arbeidsdeling og kompetanseutvikling. Variasjoner kan også ha sammenheng med at enkelte kontor (Dovre/Lesja) har valgt en samlet strategi for faglig kompetanseheving og videreutdanning av personalet i form av kombinerte trygdestudier (HIL). Når det gjelder råd og veiledning er det nettopp dette kontoret som kommer best ut ifølge brukernes vurdering. Råd og veiledning er en oppgave som krever faglige kvalifikasjoner, i tillegg til at ansatte gis mulighet til å sette av tilstrekkelig med tid til samtale med brukeren.

Når det gjelder saksbehandlerens evne til å snakke et forståelig språk og til å forstå brukerens situasjon (empati), er det kontorene Lom, Dovre/Lesja og Regionkontoret som gis høyest skåre blant brukerne. Her er det ingen forskjeller knyttet til kontorstørrelse. De tre kontorene representerer hver for seg et «lite», «mellomstort» og «stort kontor» i denne sammenhengen. Variasjoner kan være uttrykk for de ansattes personlige kvalifikasjoner. Det er imidlertid små variasjoner mellom kontorene, og samlet gjennomsnittsskåre viser at brukerne er meget godt fornøyd med regionens saksbehandlere når det gjelder deres evne til empati og forståelig språk.

Diskresjon er i stor grad et spørsmål om mulighet for brukeren til å framlegge sin sak uten at uvedkommende hører. Dette er knyttet til den fysiske innretning av skranken, pågang i resepsjonen og kontorenes utforming. Her er det små forskjeller mellom kontorene, men den samlede vurderingen ligger lavest blant samtlige service- og kvalitetsaspekter (4,64) På spørsmålene om saksbehandler oppfølging av saken og fast saksbehandler å forholde seg til, er det gjennomgående små variasjoner i brukernes vurdering av kontorene. Med unntak av ett mindre kontor (Vågå), får kontorene gjennomgående høye skåre som uttrykker meget/svært god vurdering fra brukerne på disse punktene. Dette kan også avspeile grad av stabilitet i personalsituasjonen ved kontorene. Brukernes tilfredshet med hjelp til å fremme søknad/krav og hjelp til klage/anke, viser størst variasjon mellom de små kontorene (med gjennomsnittsskåre fra 4,03 til 5,05).

#### 11.4.4 Vurdering av trygdekontorenes informasjon

Spørsmålene om brukernes vurdering av trygdekontorenes informasjon handler om hvorvidt informasjonen oppleves som tilstrekkelig og forståelig.

På spørsmålet om brukerne har fått informasjon etter behov (dvs. tilstrekkelig informasjon) er det kontorene Lom og Vågå som utgjør ytterpunktene på skalaen. Dette kan være person- og ressursavhengig, avhengig av personalsituasjonen ved kontorene. Når det gjelder brukernes vurdering av den skriftlige informasjonen kan forskjellene mellom kontorene være litt tilfeldig, fordi skriftlig informasjon er definert som brosjyremateriell og dette er utarbeidet på sentralt hold. Det samme gjelder til en viss grad for det skriftlige språket som benyttes i vedtaksbrev som følger faste standardmaler. I tillegg kommer vedtaksbrevene fra andre kontorer på områder som er sentralisert og regionalisert. Ifølge saksbehandlerne er det ofte slik at brukerne oppsøker det lokale trygdekontor får å få oppklaring og hjelp til å forstå brev og skriftlige vedtak formulert etter standardmaler. Det skriftlige språket i informasjonsskriv, brosjyrer og vedtak får dårligst vurdering av alle tjenesteaspekter. Dette er en utfordring for etaten på alle nivå, spesielt med tanke på at bostedskontorene bare skal gi informasjon på brosjyrenivå på de saksområder som er regionalisert.

På spørsmålet om brukerne er fornøyd med *saksbehandlingstiden* vil vurderingen dels være knyttet til hva slags informasjon de har fått angående svartid. På dette punktet finner vi størst forskjeller mellom de minste kontorene, der Lom og Vågå er ytterpunkter. En del av variasjonen kan forklares ut fra saksmengde og bemanningssituasjon. De sakene som tar lengst tid å behandle er uføresaker, der saksbehandlingstiden også vil være avhengig av regionkontoret og fylkestrygdekontorets behandling.

Med unntak av Regionkontorets brukere, viser undersøkelsen i 2001 likevel at brukerne er blitt mer fornøyd med saksbehandlingstider/svartider enn de var ved første spørreundersøkelse. Etter brukernes vurderinger har det skjedd forbedringer mht. svartider ved de minste kontorene i Norddal-regionen (Lom, Skjåk, Vågå). Dette var da også noe av hensikten med dette regionaliseringsprosjektet.

#### 11.4.5 Brukernes totalvurdering av hvert enkelt trygdekontor

Brukernes vurdering av trygdekontorenes behandling *alt i alt* varierer noe mellom de ulike kontorene, med Vågå og Lom som ytterpunkter. Det minste kontoret (Lom) skiller seg ut ved at brukere på stedet er *mest fornøyd* med åpningstider, informasjon, svartid, hjelp til søknader, klage og anke, og fast saksbehandler som kan følge dem over tid. Det er mulig at små trygdekontor inntil en viss grense, lettere kan yte tilpasset og personlig service. Samtidig vil både personfaktorer, ressurs- og bemanningssituasjon være avgjørende. Brukerne av de to største kontorene, regionkontoret Sel og Dovre/Lesja

(samlokalisert) får også meget/svært god vurdering av brukerne alt i alt. Disse kontorene skiller seg ut mht. andre tjenesteaspekter og blir rangert høyest når det gjelder faglig dyktighet og personalets serviceinnstilling (profesjonalitet).

## 11.5 Hvilke brukere er minst fornøyd?

I 1994 mente 52 prosent av befolkningen at behandlingstiden på trygdekontorene var for lang (Johnsen 1996). Senere undersøkelser viser at bare 18 prosent mener at saksbehandlingstiden tok lengre tid enn forventet (Norsk Gallup 1999). Undersøkelsene viser samtidig at brukerne er mer fornøyd med saksbehandlingstid, informasjon og saksbehandlers oppfølging i 1999, enn for ti år tilbake (Norsk Gallup 1998–99). Kvinner er mer tilfreds enn menn i trygdesaker som dreier seg om familie og barn, mens menn er noe mer tilfreds enn kvinner i pensjonssaker. Gjennomgående viser undersøkelsene at de yngre er mindre fornøyd med trygdekontoret enn de eldre brukerne. Dette kan ha noe å gjøre med at den yngre generasjon brukere er mer bevisst i forhold til service og stiller større krav til den offentlig forvaltning.

Forskningsprogrammet «Forvaltningen og svakstilte brukere» viste at de svakest stilte opplevde mest ubehag ved å ta kontakt med offentlige kontorer, mens grupper med ressurssterke kjennetegn hyppigst ga uttrykk for negative holdninger til forvaltningen (Hoven 1982). Misnøyen var rettet mot det en kan kalle for «byråkratisk ritualisme» eller regelrytteri, som handlet om at de ansatte håndhevet regelverket på en firkantet og lite smidig måte.

I denne undersøkelsen vil brukertilfredshet og -misnøye bli fortolket og vurdert i forhold til følgende faktorer:

- 1) *trekk ved søkerne* (alder, kjønn, utdanning, sivilstand, kontortilhørighet)
- 2) *trekk ved samhandlingen* (f.eks. personlig versus upersonlig kontakt med trygdekontoret, tidligere kontakt med trygdekontoret)
- 3) *trekk ved tjenesten* (f.eks. tilgjengelighet/åpningstider, timeavtaler, service og kvalitet på sakshåndteringen, vedtak, ytelser, trygdeordninger, informasjon/svartider, og ulike tjenestetilbud som råd, veiledning og oppfølging)

Alle disse forklaringsfaktorene er tatt med som uavhengige variabler i de statistiske analysene. Oversiktstabellene i dette kapitlet viser kun de forklaringsvariablene som i regresjonsanalysene er statistisk signifikante.

### 11.5.1 Brukertilfredshet med kontortjenester

Med kontortjenester mener vi her de mer organisatoriske sidene ved tjenestetilbudet som gjør tjenestene mer eller mindre tilgjengelige for brukerne. I spørreundersøkelsen har vi lagt vekt på spørsmål om åpningstider og ventetider, muligheter for timeavtale og hjemmebesøk utenom vanlig åpningstid, samt avstand/reisetid. I analysene har vi trukket inn flere relevante bakgrunnsvariabler for å finne ut hvem det er som er misfornøyd med de ulike kontortjenestene. Blant annet er brukernes kontortilhørighet trukket inn i alle analyser, uten at dette har noen betydning for tilfredshet/misnøye.

*Tabell 11.5.1. Kjennetegn/trekk ved brukergrupper som er minst fornøyd med ulike kontortjenester i 1999.*

Ulike kontor-tjenester	Kjønn	Alder	Utdannings-lengde	Søkt ytelse	Yrke/Næring[1]	Klaget vedtak	Type kontakt	Saks-beh. tid
Åpningstid for Telefon-henvendelser	Menn	Yngre	Lang utdanning		Service-næringer	Klaget		Lang
Ventetid for å nå fram til sentralbordet	Menn	Yngre	Lang utdanning					Lang
Åpningstid for oppmøte		Yngre	Lang utdanning	Uføre-pensjon				
Ventetid i ekspedisjon		Yngre	Lang utdanning					Lang
Avstand/reisetid		Yngre			Jordbruk		Personlig frammøte	
Tilgjengelighet for funksjons-hemmede				Rehab/attføring			Personlig frammøte	

Tabellen viser kun de forklaringsvariablene (kjennetegn ved brukere, trygdekontortjenestene eller samhandlingen) som i en lineær regresjonsanalyse er statistisk signifikante.

[1] Ansatte i servicenæringer er her definert som handel/bank/forsikring, privat tjenesteyting, transport/ post/telefon, offentlig adm, off.helse og sosialsektor (sp.mål 46).

Tabell 11.5.2. Kjennetegn ved brukergrupper som er minst fornøyd med ulike kontortjenester i 2001.

Ulike kontortjenester	Alder	Utdanningslengde	Ytelse søkt	Yrke/næring [1]	Klaget/eller fått avslag	Saksb.tid
Åpningstid for Telefonhenvendelser	Yngre	Lang og Middels		Jordbruk	Klaget	
Ventetid for å nå fram til sentralbordet				Jordbruk,	Klage	
Åpningstid for oppmøte	Yngre	Lang og middels		Jordbruk, håndverk, industri, bygg og anlegg + Off. adm. transport//komm.		
Ventetid i ekspedisjon	Yngre	Lang og middels			Avslag	Lang
Avstand/reisetid		Lang		Jordbruk, håndverk, industri, bygg og anlegg		
Tilgjengelighet for funksjonshemmede	Yngre		Rehab/attføring	Jordbruk og Håndverk, industri, bygg og anlegg		

Tabellen viser kun de forklaringsvariablene (kjennetegn ved brukere, trygdekontortjenestene eller samhandlingen) som i en lineær regresjonsanalyse er statistisk signifikante.

[1] Yrkeskategoriene undervisning, forskning og offentlige helse- og sosialtjeneste er slått sammen til en kategori og benyttes som den utelatte kategori i regresjonsanalysen som andre kategorier/bransjer sammenlignes med.

Når det gjelder ekspedisjonstider (åpningstider for telefonhenvendelser og for fram møte) er det de yngre brukerne og de med lengst utdanning som er minst fornøyd. De yngre er også minst fornøyd med ventetid i ekspedisjon. Denne tendensen kommer fram i begge brukerundersøkelsene. I forhold til kontortjenester er det kanskje slik at den yngre generasjonen stiller andre krav til tilgjengelighet og effektivitet i offentlig tjenesteyting. Vi ser også at de yngre er minst fornøyd med tilgjengeligheten for funksjonshemmede i 2001.

I 1999 var det signifikante forskjeller mellom kjønn når det gjaldt misnøye med sentralbordtjenester (telefon). Det er vanskelig å tolke kjønnsforskjeller på dette området, men de kan kanskje forstås dit hen at menn har andre krav og forventinger enn det kvinner har, pga. forskjellig bransjetilknytning og arbeidslivserfaring. Vi finner ingen slike signifikante forskjeller mellom kjønn i 2001. I begge undersøkelser finner vi at de som har klaget på vedtak, eller har fått avslag, har en tendens til å være misfornøyd med tjenestenes tilgjengelighet (sentralbord, åpningstider og ventetid). Tabellen for 2001 viser også at de som selv jobber innenfor offentlig administrasjon og transport/kommunikasjon, er mest misfornøyd med både åpningstid og ventetid i ekspedisjonen.

Et interessant funn er at brukere som har fått tilbud om timeavtale, og benyttet seg av den, er mer fornøyd med åpningstider for oppmøte og ventetid for å nå frem til sentralbordet i 2001 (variabelen er ikke vist i oversikten). Dette kan tyde på at personlig kontakt og samtaler (timeavtaler) med saksbehandlere kan bidra til å øke tilliten til trygdekontoret som helhet.

Ellers viser analysen at de som arbeider/arbeidet innen jordbruksnæringen er minst fornøyd med avstand og reisetid både i 1999 og 2001. Forklaringen kan være at denne yrkesgruppen ofte er bosatt og arbeider lengst unna de ulike sentra. I tillegg er arbeidere innenfor industri, bygg og anlegg mer misfornøyd med ekspedisjonstid (åpningstid for frammøte) og reisetid/avstand til trygdekontoret, enn offentlig ansatte (2001). Dette viser at for enkelte grupper av arbeidere/ansatte så kan åpningstidene ved offentlige kontorer være en viktig barriere eller hindring for bruk av tjenestene. For mange vil det å oppsøke offentlige kontorer i egen arbeidstid også kunne være et stressmoment. Når det gjelder tilgjengelighet for funksjonshemmede er det først og fremst søkere av attføring og rehabilitering som er misfornøyd blant de som har synspunkter på dette området (1999 og 2001). For øvrig er det ingen sammenheng mellom stønadskategorier (ytelse søkt) og misnøye med kontortjenester og tilgjengelighet.

#### 11.5.2 Brukertilfredshet med personlig service og sakshåndtering

I en slik brukerundersøkelse kan det være vanskelig å identifisere hva eventuell misnøye med personlig service innebærer. Brukernes referanseramme for vurdering av tjenester vil alltid være forskjellige. De vil ha ulike forventninger, forhåndsbilder og kunnskap om så vel teknisk som funksjonell kvalitet, og dette vil prege deres opplevelser og vurderinger av tjenestene. For at brukeren skal kunne vurdere kvalitet på tjenestene og vurdere kontorets service er det nødvendig at han/hun har et visst kjennskap til etatens ordninger og hvilke tjenester et trygdekontor kan yte. Dette vil gi mer realistiske forventninger i forhold til hva trygdeetaten kan bistå med (jfr. Serviceerklæringen). Generelt viser imidlertid undersøkelser at brukere eller mottakere av velferdstjenester har lite informasjon om og holdepunkter for hva som skal skje i møte med tjenester. Vurdering av tjenester er ofte knyttet til andre livsområder, eget aspirasjonsnivå eller til oppfatninger om sosial identitet. Spørreskjemaet er derfor noe begrenset når det gjelder personvariabler som kan forklare eller identifisere ulike årsaker til misnøye. Vi har imidlertid tatt alle bakgrunnsvariablene med i analysene. I tillegg til kjennetegn ved brukeren vil også trekk ved tjenestene (saksbehandlingstid, saksutfall, benyttet timeavtale osv.) ha betydning for brukernes vurderinger av funksjonell kvalitet (sakshåndtering og serviceinnstilling).



Tabellene 11.5.3 (1999) og 11.5.4 (2001) viser at brukere som har opplevd lang saksbehandlingstid (lengre enn forespeilet) og brukere som har fått avslag (saksbehandlingsresultat), er gjennomgående misfornøyd med service og sakshåndtering. Det samme gjelder for brukere som har klaget på vedtak. Denne gruppen er også jevnt over mer misfornøyd med service/hjelp enn de som ikke har klaget, med unntak av den hjelp de har fått til å klage/anke. Dette er tendenser som gjør seg gjeldende på begge undersøkelsestidspunkter (1999 og 2001). Yngre brukere er også gjennomgående mindre tilfreds med personlige service og kvalitet enn det eldre brukere er (uansett lang eller kort saksbehandlingstid). Videre viser tabellen at brukere som har lang og middels høy utdanning er mest misfornøyd (kritisk) til saksbehandlerens faglige dyktighet, råd og veiledning. Disse mønstrene trer tydelig fram på begge tidspunkt. Vi antar at dette er brukergrupper som stiller større krav til profesjonell tjenesteyting og faglige kvalifikasjoner hos hjelpere/saksbehandlerne i forvaltningen, og som derfor vil representere en utfordring for etaten i årene framover.

*Tabell 11.5.3. Kjennetegn ved brukergrupper som er minst fornøyd med personlig service, tjenesteyting og sakshåndtering i 1999.*

Ulike tjenester	Kjønn	Alder	Utdanning	Ytelser søkt	Purret søknad	Klaget på vedtak	Saks. beh.- resultat	Saks. beh.- tid
Skrankepersonalets service		Yngre			Purret	Klaget		Lang
Diskresjon		Yngre	Lang				Avslag	Lang
Saksbehandlers faglige dyktighet		Yngre	Lang			Klaget	Avslag	Lang
Saksbehandlers serviceinnstilling		Yngre			Purret	Klaget	Avslag	Lang
Forståelig språk (hos saksbehandler)		Yngre				Klaget	Avslag	Lang
Empati (saksbehandlers evne til å forstå din situasjon og dine behov)	Menn	Yngre			Purret	Klaget	Avslag	Lang
Saksbehandlers råd og veiledning		Yngre			Purret	Klaget	Avslag	Lang
Hjelp til søknad/krav	Menn	Yngre			Purret	Klaget	Avslag	Lang
Hjelp til klage/anke	Menn	Yngre	Lang		Purret		Avslag	Lang
Saksbehandlers oppfølging av saken		Yngre	Lang	rehab/ attfør	Purret	Klaget	Avslag	Lang
Fast saksbehandler å forholde seg til		Yngre			Purret	Klaget		Lang

Tabellen viser kun de forklaringsvariablene (kjennetegn ved brukere, trygdekontortjenestene eller samhandlingen) som i lineær regresjonsanalyse er statistisk signifikante.



Tabell 11.5.4. Kjennetegn ved brukergrupper som er minst fornøyd med personlig sakshåndtering/service og kvalitet i 2001

Ulike tjenester	Alder	Utdanning	Ytelser søkt	Yrke/næring	Klaget på vedtak	Saksbeh resultat	Oppgitt saksbeh.tid	Saks-beh.tid
Skrankepersonalets service	Yngre				Klaget	Avslag		Lang
Diskresjon	Yngre			Håndverk, industri, bygg og anlegg Transport/komm.	Klaget	Avslag		Lang
Saksbehandlers faglige dyktighet	Yngre	Lang		Jordbruk Håndverk, industri, bygg og anlegg Handel, bank, forsikring	Klaget	Avslag		Lang
Saksbehandlers serviceinnstilling	Yngre			Håndverk, industri, bygg og anlegg	Klaget	Avslag		Lang
Forståelig språk (hos saksbehandler)	Yngre				Klaget	Avslag		Lang
Empati (saksbehandlers evne til å forstå din situasjon og dine behov)	Yngre			Jordbruk Håndverk, industri, bygg og anlegg Transport/komm	Klaget	Avslag	Ikke oppgitt saksb.tid	Lang
Saksbehandlers råd og veiledning	Yngre	Lang + Middels		Jordbruk Transport/komm	Klaget	Avslag	Ikke oppgitt saksb.tid	Lang
Hjelp til søknad/krav	Yngre			Jordbruk Transport/ komm. + Off.adm.	Klaget	Avslag	Ikke oppgitt saksb.tid	Lang
Hjelp til klage/anke	Yngre			Jordbruk Transport/komm.+ Off. adm.		Avslag	Ikke oppgitt saksb.tid	
Saksbehandlers oppfølging av saken	Yngre		Rehab/ Attføring*	Jordbruk Håndverk, industri, bygg og anlegg Transport/komm	Klaget og purret	Avslag	Ikke oppgitt saksb.tid	Lang
Fast saksbehandler å forholde seg til					Klaget			Lang

Tabellen viser kun de forklaringsvariablene (kjennetegn ved brukere, trygdekontortjenestene eller samhandlingen) som i lineær regresjonsanalyse er statistisk signifikante. \* Bare signifikant på et 10 prosent nivå.



Tabell 11.5.3 (1999) viser signifikante forskjeller mellom kjønn når det gjelder tilfredshet med «hjelp til å sette fram søknad/krav, og hjelp til klage/anke». Menn er noe mer misfornøyde enn kvinner, men her vil det være noe mer avhengig av hva slags ytelser de har søkt. *Kvinner* er også mer tilfreds enn menn med saksbehandlers evne til å forstå deres situasjon og deres behov (empati), uansett hvilke ytelser de har søkt. Dette kan være vanskelig å tolke, men kan ha sammenheng med kvinner og menns kommunikasjonsmønstre, samt at det i stor grad er en overvekt av kvinnelige ansatte ved de trygdekontorene som er representert i undersøkelsen. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom menn og kvinners vurdering av disse serviceområdene i 2001. (Kategorien kjønn er derfor ikke vist i tabell 11.5.4.)

Tabell 11.5.4 (2001) viser at brukere med tilknytning til jordbruk og/eller industri, transport og kommunikasjon er gjennomgående mer misfornøyd med saksbehandlernes service og tjenesteyting, enn brukere med annen yrkesbakgrunn. En hadde imidlertid ventet å finne at brukere med tilknytning til serviceyrker var de mest kritiske til disse tjenestene. Vi ser likevel at ansatte i offentlig administrasjon skiller seg fra brukere med tilknytning til annen tjenesteproduksjon (undervisning, helse- og sosialtjeneste) ved sin misnøye med trygdekontorenes hjelp til å sette fram krav/klage og anke. På dette området kan de ansatte i offentlig administrasjon ofte ha liknende type forvaltningsoppgaver, noe som kan bidra til at de også blir mer kritiske til andre (offentlige) etater/administrasjon.

De som har benyttet seg av tilbud om timeavtale, er ifølge analysene mer fornøyd med flere av disse tjenestene, både med saksbehandlerens faglige dyktighet, service, råd/veiledning og oppfølging. Dette viser igjen at den personlige kontaktformen i møte med trygdekontoret har betydning for brukertilfredshet (ikke vist i tabell). Tilsvarende viser analyser at de som har søkt råd og veiledning i saken er mer fornøyd med saksbehandlerens evne til å forstå deres situasjon og behov, oppfølgingen av saken og med en fast saksbehandler, enn brukere som bare har søkt informasjon eller satt fram krav (ikke vist i tabell). Samtidig viser undersøkelsene fra 1999 og 2001 at de som søker/mottar rehabilitering/attføring er mer misfornøyd enn søkere av andre ytelser når det gjelder saksbehandlerens oppfølging av saken.

### 11.5.3 Brukertilfredshet med informasjon, saksbehandlingstid og resultat

*Tabell 11.5.5. Kjennetegn ved brukere som er (mest) misfornøyd med informasjon, saksbehandlingstid og resultat i 1999.*

<b>Ulike tjenester</b>	<b>Kjønn</b>	<b>Alder</b>	<b>Utdanning</b>	<b>Ytelse søkt</b>	<b>Klaget vedtak</b>	<b>Saksbeh. resultat</b>	<b>Saksbeh.tid</b>
Informasjon i forhold til behov	Menn	Yngre		Rehab/attføring	Klaget	Avslag	Lang
Forståelig språk i skriftlig info		Yngre	Lang utdanning				Lang
Faktisk saksbehandlingstid (svartid)		Yngre	Lang utdanning	Uførepensjon	Klaget	Avslag	Lang
Selve saksbehandlingsresultatet	Menn	Yngre	Lang utdanning			Avslag	Lang

Tabellen viser kun de forklaringsvariablene (kjennetegn ved brukere, trygdekontortjenestene eller samhandlingen) som i en lineær regresjonsanalyse er statistisk signifikante.

*Tabell 11.5.6. Kjennetegn ved brukere som er (mest) misfornøyd med informasjon, saksbehandlingstid og resultat i 2001.*

Ulike tjenester	Alder	Utdanning	Bransje/ Næring	Ytelse søkt	Oppgitt saksbeh.tid	Klaget eller purret vedtak	Saksbeh resultat	Saksbeh.-tid
Informasjon i forhold til behov	Yngre		Håndverk, industri, bygg, anlegg Transp/komm og off. adm.		Ikke oppgitt saksbeh.tid	Klaget	Avslag	Lang
Forståelig språk i <i>skriftlig info</i>		Lang*						Lang
Forståelig språk i <i>vedtaket</i>			Håndverk, industri, bygg, anlegg					Lang
Faktisk saksbehandlingstid (svartid)		Middels	Handel, bank, forsikring Håndverk, industri,	Uførepensjon	Ikke oppgitt saksbeh.tid	Klaget og purret	Avslag	Lang
Selve saksbehandlingsresultatet		Lang/ middels utdanning	Jordbruk			Klaget	Avslag	

Tabellen viser kun de forklaringsvariablene (kjennetegn ved brukere, trygdekontortjenestene eller samhandlingen) som i en lineær regresjonsanalyse er statistisk signifikante. \* Bare signifikant på et 10 prosent nivå.

### Misnøye grunnet utilstrekkelig informasjon

Informasjon kan både dreie seg om brukernes rettigheter og plikter, om søknadsprosedyrer, klage/anke-adgang og tjenesteinformasjon, som opplysninger om svartider, hjemmebesøk og lignende. Et av spørsmålene i denne undersøkelsen dreier seg om hvorvidt brukerne er tilfreds med informasjonen de har fått i forhold til egne behov, dvs. om de synes at de har fått *tilstrekkelig* informasjon. Vi vet imidlertid lite om hva slags informasjonsbehov den enkelte bruker har. De som *ikke* har fått oppgitt behandlingstid på forhånd er naturlig nok mer misfornøyd med informasjonen de har fått (i forhold til behov) og tiden det tok å behandle søknaden, enn de som har fått oppgitt en svartid (tabell 11.5.6). Både i 1999 og 2001 viser oversiktene at yngre brukere også er mindre fornøyd med informasjonen enn det eldre brukere er.

Tabell 11.5.5 viser at kvinner i 1999 var mer fornøyd med informasjonen (i forhold til egne behov), sammenlignet med menn. Kjønnsforskjellen kan muligens tolkes dit hen at kvinner har en mer åpen kommunikasjonsform enn menn, og derved lettere skaffer seg den informasjon de har bruk

for, eller at menn har en høyere kravterskel i forhold til informasjon enn kvinner. Det er imidlertid ingen signifikante forskjeller mellom de brukere som har tatt kontakt med trygdekontoret for å søke informasjon og brukere som har tatt kontakt for råd/veiledning og annet (ikke vist i tabell). Når vi ser på ulike typer ytelser er det spesielt søkere av rehabilitering/ attføring som skiller seg ut ved at de er mindre fornøyd enn andre søkergrupper i forhold til hvorvidt de fikk tilstrekkelig informasjon. Det er ingen signifikante forskjeller i oppfatninger mellom de som har høyere eller lavere utdanning når det gjelder informasjon etter behov i 1999 og 2001.

Begge undersøkelser viser at de som har tatt kontakt for å purre eller klage, de som har fått avslag på sin søknad, og/eller opplevd lang saksbehandlingstid, er mindre fornøyd med informasjonen de har fått enn andre. Disse gruppene er også gjennomgående mindre fornøyd med trygdetjenester generelt, sammenliknet med andre brukere (gitt samme kjønn og alder). (Hvorvidt denne kategorien brukere har hatt personlig eller upersonlig kontakt med trygdekontoret har ikke betydning i denne sammenheng.) Derimot er brukere som søkte råd og veiledning de mest fornøyde med informasjon i forhold til behov (ikke vist i tabell). Også de som har benyttet seg av timeavtale er mer fornøyd med informasjonen enn de som ikke har hatt et slikt tilbud, noe som igjen understreker betydningen av personlig samhandling for denne typer tjenester.

### **Misnøye grunnet uforståelig språk i skriftlig informasjon/vedtak**

Videre viser analysene for 1999 og 2001 at de med lang/høyere utdanning er mer kritiske til språket i den skriftlige informasjonen (brosjyrer), enn de med et lavere utdanningsnivå. (Hvorvidt brukerne har klaget på vedtak, fått avslag har imidlertid ingen eller mindre betydning for hvor tilfredse de er med den skriftlige informasjonen, heller ikke hvorvidt de har hatt mer eller mindre direkte(personlig) kontakt med kontoret/saksbehandler.)

Når det gjelder det skriftlige språket i selve *vedtaket* (spm. 36 er kun stilt i 2001), er det først og fremst de som har sin bakgrunn i industri og anleggsbransjen som misfornøyd (tabell 11.5.6). Dette er manuelle yrker som statistisk korrelerer med yrkesfaglig og lavere utdanningsnivå. Brukere som tilhører denne yrkesbransjen kan både være ufaglærte og faglærte arbeidere, men med mindre teoretisk skolering enn de fleste profesjoner innen skole, helse- og sosialsektoren (som vi sammenlikner med i regresjonsanalysen). Utdanning som variabel har imidlertid ingen direkte effekt i denne sammenheng. Skriftlig vedtak bør imidlertid gjøres forståelige for alle grupper av brukere, uansett utdanningsnivå og yrkestilknytning.



## Misnøye med saksbehandlingstid og resultat

Det er de yngste og de med lengst utdanning som er mest misfornøyd med selve saksbehandlingstiden (tabell 11.5.5). Dette kan være fordi de tilhører kategorier av brukere som setter høye krav til serviceorientering og til administrativ effektivitet. I tillegg viser undersøkelsen at søkere av uførepensjon er mindre fornøyd med svartiden enn andre søkere, antakelig fordi dette er saker som tar lengst tid å behandle sammenliknet med andre saksområder. (Dette gjelder for begge tidspunkt, men resultatet er noe mer statistisk usikkert i 2001.) Det som er interessant er at de som *ikke* har fått oppgitt noen saksbehandlingstid er mer misfornøyd enn de har fått forespeilet en svartid (2001). Dette viser betydningen av å avklare brukerforventninger (i henhold til serviceerklæringen).

De som har fått avslag på søknaden er naturlig nok mer misfornøyd med saksbehandlingsresultatet, enn de som fikk innvilget eller venter på svar. Også de som har klaget på vedtaket er mer misfornøyd med svartider, enn andre søkere. Når det gjelder selve saksbehandlingsresultatet er kvinner mer fornøyd enn menn (1999), uavhengig av hva slags ytelser de har søkt.

## 11.6 Brukertilfredshet – alt i alt

I denne undersøkelsen har vi sett nærmere på hvilke kategorier av brukere som er misfornøyd med trygdekontorets service og ulike tjenester, og hvilke faktorer som kan være avgjørende for brukertilfredshet eller misnøye. Til slutt vil vi se nærmere på trekk ved brukere som ga uttrykk for at de *alt i alt* var misfornøyd med trygdekontoret.

Tabell 11.6.1. Trekk ved brukere som er minst fornøyd med behandlingen alt i alt 2001.

Samlet vurdering - alt i alt	Yngre	Jordbruk Håndverk, industri, bygg og anlegg Transport/komm. Off. administrasjon	Klage	Ikke fått oppgitt saksbeh.tid	Avslag	Lang saksbehandlingstid
------------------------------	-------	--	-------	-------------------------------	--------	-------------------------

Tabellen viser kun de forklaringsvariablene (kjennetegn ved brukere, trygdekontortjenestene eller samhandlingen) som i en lineær regresjonsanalyse er statistisk signifikante.

Analysene som ligger til grunn for denne oversiktstabellen viser at brukerens alder betyr mest for vurderingen av trygdekontorets service og tjenester. Det er en klar tendens til at eldre brukere er mer fornøyd enn yngre brukere uansett hvilke andre faktorer vi trekker inn i analysen. Dette kan være en generasjonseffekt, like gjerne som det er en alderseffekt, og kan tolkes dit

hen at den yngre generasjonen er mer kritisk og krevende overfor tjenesteapparatet og offentlig tjenesteyting generelt enn det den eldre generasjonen er. Det kan også være en alderseffekt som slår ut ved at folk flest blir mer fornøyd og tålmodig etter hvert som de blir eldre. I analysene for 2001 finner vi ingen effekt av kjønn, i motsetning til resultatet fra spørreundersøkelsen i 1999 som viste at menn var mer misfornøyd med behandlingen alt i alt (ikke vist i tabell).

Det er særlig brukere med tilknytning til jordbruk og industriarbeid som er misfornøyd med trygdekontorene alt i alt (sammenliknet med yrkesgrupper som lærere, og profesjoner i helse/sosialomsorgen). Vi antar at brukere som har ervervet en type byråkratisk kompetanse, ferdigheter og evner til å argumentere, også lettere vil nå fram eller «belønnes» i forvaltningen. Yrkesgrupper som er mer ukjent med forvaltningens språk og samhandlingsnormer kan oppleve dette som en hindring i møtet med et trygdekontor. Vi finner imidlertid ingen tendenser til at de med høyest utdanning alt i alt er mer misfornøyd enn andre utdanningsgrupper. Brukere med høy / lang utdanning er derimot mer kritiske og misfornøyd med kontortjenester/tilgjengelighet og faglig dyktighet hos saksbehandlerne (tabellene 11.5.2 og 11.5.3).

Hvorvidt brukerne er fornøyd eller misfornøyd med behandlingen (alt i alt), har også sammenheng med hvorvidt de har opplevd saksbehandlingstiden som kortere eller lenger enn det de ble forespeilet. Erfaringer med lang saksbehandlingstid eller det å ikke få oppgitt noe saksbehandlingstid, er faktorer som virker inn på brukernes vurderinger alt i alt. Dette tyder på at brukernes erfaringer og uavklarte forventninger til saksgangen vil farge deres oppfatning av tjenesten som helhet. Her står trygdeetaten overfor en utfordring i møte med «negative» og «kritiske» brukere når det gjelder å overholde svartider og avklare brukerforventninger.

De som har fått avslag er alt i alt mer misfornøyd med den behandlingen de har fått sammenliknet med de som har fått innvilget sin søknad eller venter på svar. Forskjellen mellom de som har fått avslag og de som har fått innvilget sin søknad består, selv om vi tar hensyn til hvilke ytelser de har søkt/mottar, tidligere erfaringer eller hvorvidt kontakten med trygdekontoret har vært personlig (saksbehandlerkontakt).

Et annet resultat fra analysen i 2001, er at de som har benyttet seg av tilbudet om timeavtale er mer fornøyd «alt i alt» enn de som svarer nei på dette spørsmålet (ikke vist i tabell). Dette blir også bekreftet gjennom spørsmålet «Hvordan opplevde du ditt møte med trygdeetaten?» (spm.12). Her viser analysen at de som har benyttet seg av en timeavtale rapporterer om et

mer positivt møte med trygdekontoret enn de som ikke har benyttet tilbudet (vedlegg I, tab. 7). Dette tyder på at den personlige kontaktformen i møte med trygdekontoret har betydning for brukertilfredshet. Ordningen med strukturerte timeavtaler kan derfor være et viktig virkemiddel for å bedre kvaliteten på informasjon og veiledning til brukere.

## 11.7 Vurdering av trygdekontorene sammenliknet med andre velferdstjenester og offentlige kontorer

Vi har tidligere pekt på at det kan være en sammenheng mellom erfaringer fra andre offentlige tjenester og hvilke forhåndsbilder eller vurderinger brukerne har av etaten. Generell misnøye med offentlig tjenesteyting kan smitte over på, eller påvirke, brukerens vurderingen av trygdeetaten. Tidligere undersøkelser om brukertilfredshet har vist at brukere av trygdekontorets tjenester er mer fornøyd enn brukere av sosialkontorene (Hoven 1982). En forklaring på dette kan være at rammen omkring klientenes møte med disse kontorene spiller en viss rolle for vurderingene. Trygdeytelsene er, i motsetning til den behovsprøvde sosialhjelpen, basert på rettigheter, og gir en høyere sosial aksept.

Denne undersøkelsen stiller også spørsmål ved om brukerne er fornøyd med andre offentlige tjenester, sammenliknet med trygdekontoret. Følgende tabell viser gjennomsnittsskåren for de ulike tjenestene.

Tabell 11.7.1. Brukernes vurdering av offentlige tjenester i kommunene.

Velferds-tjenester	Gjennom-snitt 1999	Gjennom-snitt 2001	Misfor-nøyd % 2001	Middels fornøyd % 2001	Fornøyd % 2001	Antall (n) 2001	Vet ikke % 2001
Trygdekontor	5,13	5,12	5	17	78	567	3
Likningskontor	4,62	4,46	13	29	58	467	19
Helsetjenesten	4,79	4,72	9	28	63	581	2
Arbeidskontor	4,16	4,10	22	26	52	242	53
Sosialkontor	4,88	4,21	22	25	53	133	70
Offentlig tjenesteyting alt i alt	4,50	4,35	8	45	47	537	8

De som har besvart spørsmålet kan både være brukere og ikke brukere av tjenestene.

Sammenliknet med andre offentlige tjenester er brukere av trygdekontorene mest fornøyd med trygdekontoret. Når vi ser på gjennomsnittsskårene for de ulike velferdstjenestene, ser vi at trygdekontorene skårer noe høyere (5,12)

både i forhold til andre sektorer/tjenester på kommunalt nivå, og i forhold til «offentlig tjenesteyting alt i alt». Når vi sammenlikner gjennomsnittsskårene over tid, ser vi at brukervurderingen av trygdekontoret har holdt seg relativt stabil, mens de andre tjenestene gis lavere skåre i 2001. Ifølge undersøkelsen fra 2001 er brukerne jevnt over mindre fornøyd med offentlige tjenester sammenliknet med 1999. Vi har ingen forklaring på hvorvidt denne utviklingen skyldes dårligere tjenestetilbud i distriktene, eller om publikumskravene til service- og tjenestetilbud stadig blir høyere og derved vanskeligere å innfri. Trygdekontorene gis en noe høyere gjennomsnittsskåre (5,12) sammenliknet med hva brukerne mener om offentlig tjenesteyting alt i alt (4,35), og sammenliknet med helsetjenesten (lege/helsestasjon) (4,72). Når det gjelder vurderingen av arbeidskontor og sosialkontor er det en høy andel som svarer «vet ikke». Bare fire av ti har besvart spørsmålet om en vurdering av arbeidskontorets tjenester, mens to av ti har besvart spørsmålet om sosialkontoret. Dette har trolig sammenheng med at det er relativt få som har benyttet disse tjenestene. Det er derfor vanskelig å trekke direkte sammenlikninger mellom disse to etatene og trygdekontoret.

Det er få som i spørreskjemaet kommenterer andre kontorer, men enkelte gir uttrykk for at de synes samarbeidet mellom trygdekontor og arbeidskontor var for dårlig innenfor området attføringen;

Mitt inntrykk er at arbeidskontoret gjør en for dårlig jobb med (yrkesrettet) attføring. Det virker som om de ikke er godt nok skolerte på attføringsopplegg og at de gir dårlig informasjon og oppfølging, i tillegg til at de samarbeider dårlig med trygdekontoret.

Analysene viser at de som er mest fornøyd med trygdekontorets tjenester også er mest fornøyd med *offentlige tjenesteyting alt i alt*. De eldre brukerne er gjennomgående mer fornøyd enn de yngre. Brukere som har høy utdanning er mest misfornøyd med helsetjenesten og ligningskontoret i kommunene. Når det gjelder offentlig tjenesteyting generelt, er det spesielt menn og yngre brukere som er mest misfornøyd. I tillegg er det signifikante forskjeller mellom ulike yrkesgrupper i denne undersøkelsen. Det er særlig arbeidere med tilknytning til industri, bygg og anlegg som er minst fornøyd med offentlig tjenesteyting alt i alt. Brukere som har opplevd lang saksbehandlingstid ved trygdekontorene er samtidig mer misfornøyd med offentlig tjenesteyting generelt. Dette mønsteret er det samme uavhengig av kommunetilknytning.

## 11.8 Oppsummering

Brukernes erfaringer og vurderinger av trygdekontorenes tjenester er relativt uendret fra 1999 til 2001. Når vi sammenlikner gjennomsnittsverdiene for hver enkelt deltjeneste finner vi relativt små endringer, noe som gir inntrykk av stabilitet. De tjenesteaspektene som på begge tidspunkt gis lavest skåre i spørreundersøkelsen, er hjelp til klage/anke, muligheter for hjemmebesøk, mulighet til å snakke uforstyrret, skriftlig informasjon og svartider. Det skriftlige språket i etatens informasjonsskriv, brosjyrer og vedtak får dårligst vurdering av alle tjenesteaspekter, og på dette punktet har det skjedd svært små endringer. Når det gjelder skriftlige vedtak, er det fortsatt bare litt over halvparten av utvalget som sier seg fornøyd med at språket i vedtakene var forståelig (2001).

Brukere som rapporterer mest negative erfaringer i møte med trygdekontoret er de som oppgir at saksbehandlingstiden tok lengre tid enn forespeilet, de som tok kontakt for å klage og de som har fått avslag på sin søknad (2001). De som *ikke* har fått oppgitt noen saksbehandlingstid er også mer misfornøyd enn de har fått forespeilet en svartid. Dette viser betydningen av å avklare brukerforventninger, i henhold til Serviceerklæringen.

Undersøkelsen viser at jo eldre brukerne er, jo mer positive erfaringer har de med trygdekontoret. De yngre rapporterer i større grad enn eldre at de opplevde møtet med trygdekontoret som negativt, og de var gjennomgående mindre tilfreds med personlige service og kvalitet enn eldre brukere. Yngre brukere var også mindre fornøyd med *saksbehandlers faglige dyktighet, råd og veiledning*, enn de eldre. De yngste og de med lengst utdanning tilhører den gruppen av brukere som var minst fornøyd med *saksbehandlingstiden*. Dette kan ha sammenheng med at den yngre generasjonen stiller større krav til tjenesteyting og administrativ effektivitet, og er mer kritiske til tjenesteapparatet og byråkratiske institusjoner enn det den eldre generasjonen er.



## 12 Avslutning

Den regionale samarbeidsmodellen som er prøvet ut i dette prosjektet, innebærer en overføring av ressurser, saksansvar og vedtaksmyndighet til det største trygdekontoret i regionen. Målsettingen er effektiv tjenesteproduksjon, bedre ressursutnyttelse og bedring i kvalitet og service overfor brukerne. Overføring av tyngre og krevende saksområder til ett regionkontor skal sikre tilstrekkelig sakstilgang og oversikt, slik at kravene til kvalitet og likebehandling blir ivaretatt. Samtidig har de små kontorene beholdt ansvaret for informasjon og veiledning om de fleste ordninger som trygden forvalter, uavhengig av hvor saken avgjøres. Samarbeidsmodellen i Nordalsprosjektet har en rekke begrensninger når det gjelder mulighetene for rasjonell ressursutnyttelse og lokale tilpasninger. Det regionale samarbeidet omfatter ikke administrative fullmakter, og ordningen innebærer en oppsplitting av saksansvar mellom regionkontor og bostedskontor som virker lite hensiktsmessig. Regionkontoret behandler søknader innenfor de saksområder som er vedtatt regionalisert, men har ikke overtatt hele saksansvaret. På de fleste områder har bostedskontorene beholdt et delvis saksansvar ved at de fortsatt har hånd om oppgaver som informasjon, registrering, utbetaling og iverksetting av vedtak. De ansatte ved bostedskontorene opplever dette som tidkrevende «restoppgaver» og unødvendig merarbeid.

Ifølge undersøkelsen har arbeidsdelingen på flere områder ført til uklare grenseoppganger i forhold til informasjon og veiledning på de saksområdene som er regionalisert. En alternativ løsning kan være at regionkontoret overtar det fullstendige saksansvaret på flere av trygdens områder, mens de mindre trygdekontorene blir filialer eller servicekontor med ansvar for brosjyremateriell, skjemaer og generell veiledning om søknader. Fordelen ved en slik modell er at saksansvaret blir avklart og brukeren bare får ett behandlerkontor å forholde seg til. Trygdeetaten er pr. i dag den eneste statsetat som er representert ved egne kontorer i alle kommuner, og ifølge rammebetingelsene for regionalt samarbeid skal reelt nærvær av trygdekontortjenester i alle kommuner fortsatt sikres. Prinsippet er at brukeren alltid må kunne få «hjelp» ved sitt lokale trygdekontor, også på områder der saksbehandlingen skjer ved et annet kontor. En utvidet modell vil derfor kreve avklaring i forhold til lovverket og endringer i gjeldende retningslinjer for regionalt samarbeid (jfr. kap. 2.3). Ifølge rammebetingelsene for regionalt samarbeid, utarbeidet av RTV, heter det at trygdeetaten fortsatt skal opprettholde sin tilstedeværelse i alle kommuner og sikre at brukerne har

tilnærmet like muligheter for å samhandle med trygdeetaten uansett bosted. Etter at regionaliseringsprosessen startet er det reist spørsmål om hvor reelt et slikt nærvær kan bli dersom de små trygdekontorene ikke sikres tilstrekkelige ressurser og kompetansetilførsel.

Kravet til resultater i form av administrativ effektivitet og raskere saksbehandling kan i praksis komme foran og bli tillagt større vekt i utformingen av regionale løsninger, enn brukernes behov for nærhet og tilgjengelighet til tjenester. I NOU 2000:22 blir to brukerhensyn/verdier fremhevet som særlig relevante i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene: hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester. Innenfor en regional samarbeidsstruktur vil det være en utfordring å kombinere tilgjengelighet og nærhet til tjenester med god kvalitet på tjenester, riktig informasjon, god veiledning og korrekt saksbehandling. I trygdeetaten har prinsippet om helhetlig saksbehandling vært et viktig argument for breddekompetanse, dette skulle sikre sammenheng, oversikt og god informasjon til brukeren. Regionaliseringen går mer i retning av sentralisert saksbehandling, oppsplitting av saksansvar og spesialisering som løsning for å effektivisere behandlingen av enkeltsaker. Dette viser noen av de dilemmaer og utfordringer som er knyttet til regionalisering som organisatorisk modell.

Møtet med forvaltningen er mer enn et møte med regler og lover. Det er et møte med et administrativt fordelingsystem med byråkratiske trekk som vil ha betydning for hvordan brukerne opplever systemet. Trygdeetaten har de senere årene satset på å gjøre denne førstelinjetjenesten mer effektiv, brukervennlig og serviceorientert. Både skrankepersonalet og saksbehandlerne er sentrale aktører i denne sammenheng, fordi de møter publikum ansikt til ansikt og representerer forvaltningen utad. *Brukertilfredshet* avgjøres og formes i møtet med de ansatte. Hvordan den enkelte blir mottatt og behandlet når han/hun tar kontakt, er av stor betydning. Spørreundersøkelsen fra dette prosjektet (Del II) viser at brukerne alt i alt er svært fornøyd med trygdekontorene. Samtidig er de yngre gjennomgående mindre tilfreds med personlig service og saksbehandlerkvalitet enn eldre brukere. Dette kan ha sammenheng med at den yngre generasjonen stiller større krav til tjenesteyting og er mer kritiske til tjenesteapparatet og byråkratiske institusjoner enn det den eldre generasjonen er. De yngste og de med lengst utdanning tilhører den gruppen av brukere som var minst fornøyd med saksbehandlingstiden på begge tidspunkter. Dette er brukergrupper som antakelig setter høyere krav til administrativ effektivitet og profesjonell tjenesteyting, og som vil representere en utfordring for trygdeetaten i årene framover.



# Summary

Regional collaboration among social security offices is an organisational tool designed to increase efficiency and effectiveness, achieve better resource use and ensure good-quality service and administrative procedures. The new organisational set-up brings changes in the division of functions and tasks among social security offices. This report evaluates the regional collaboration model that was tested in the Nord-Gudbrandsdal project. The model entailed transferring resources, case-handling and decisions to the largest social security office in the region, while case categories requiring proximity to the user remained with the respective local offices. The collaboration was confined to case-handling, appeals and decisions in selected case areas. The areas in question were maintenance, disability cases, appeals, basic and supplementary benefits, recovery of benefit overpayments and occupational aids. Key instruments in the project were organisation and training. The evaluation of the project studies the effect of reorganisation and competence-raising for staff and the service apparatus (Part I), and the effect of reorganisation in terms of improving social security delivery, service quality and case-handling vis-à-vis the users (Part II). Information and data were gathered via interviews with staff in the region and via surveys among users of the social security offices in question.

The study shows that the transfer of case areas in general has led to a larger number of cases and greater competence at the regional office compared with the previous organisational set-up where cases were distributed among all social security offices in the region. Regionalisation has also enabled an organisational set-up that allows regional office staff to specialise in particular case areas and to have fewer areas to attend to. For the local offices the new set-up has led to the loss of important tasks and functions. The new regime also entails a split-up of case responsibility and tasks which for several reasons is regarded as inappropriate and as creating an unnecessary additional workload for the local offices. They report that insufficient resources have been allocated to case preparation and follow-up in the regionalised case areas and that the new regime has provided little respite.

Where efficiency gains are concerned, experiences from the project show a positive development in the direction of shorter case-handling times for child maintenance cases. According to interviews with regionally

employed staff, the assembly of all maintenance cases has led to more consistent routines and procedures, approximately identical case assessments by all officers and thus more uniform case-handling. The transfer of *disability cases* has brought efficiency gains since fewer officers handle such cases, at the same time as good quality and short case-handling time are maintained. Experience indicates that handling a large number of disability cases is crucial to accumulating skill, knowledge and experience in dealing with disability cases. Although the regionalisation plans encountered scepticism at the outset, transferring the disability area has nonetheless relieved the work burden for many small social security offices. The extent to which guidance and follow-up tasks can be retained at the local social security offices depends on the service's follow-up responsibility being satisfactorily fulfilled and on what opportunities the small offices have to maintain the necessary competence within a regional model.

In the project, training and competence-building for the region's staff were among the instruments employed to achieve better quality and service. Only a minority of the training initiatives outlined in the project plan and in the package of measures for the Nord-Gudbrandsdal project were implemented during the project period. The training was curtailed since financial resources were smaller than planned and the competence-building aspect, which envisaged interactive training, was not implemented in accordance with the plan due to a lack of computer tools and equipment upgrading.

Part II present the results of the surveys among users of social security services. The questionnaire-based poll has been conducted in two rounds (1999 and 2001), and aims to measure changes in user satisfaction. The results show that most users (92 per cent) report their encounters with the social security offices as positive experiences. The result suggests that relatively few users have two social security offices to relate to as a result of regionalisation. Among this group the experiences reported are predominantly positive. Changes in people's perceptions of the social security offices' service delivery and service quality in the course of the three-year project are in the main small. The survey suggests stability and a high rate of user satisfaction at both points in time. In general it shows clear-cut *differences between older and younger users* in terms of how they experienced their meeting with the social security office. Younger users were more prone than older users to report a negative experience of their encounter with the social security office, while women were in general more

positive than men. Younger users were also more satisfied with the case officer's professional skill, advice and guidance.

An important aim of the regional collaboration has been to strengthen the social security offices' service in terms of speedier case-handling and improved information. All in all the survey shows small changes as regards users' experiences in these areas and hence little improvement in goal attainment. When applying for maintenance or benefit, about three out of four respondents were told when a decision could be expected, both in 1999 and in 2001. Applicants for disability pension are the group that are least satisfied with the case handling time, probably because this type of case takes longer to process than other case areas. Written information (circulars, brochures and decisions) is ranked lowest of all service aspects, and very small changes are noted in this respect. Where written decisions are concerned, only just over half of the respondents report being satisfied with the comprehensibility of the language used. This represents a challenge to the social security service at all levels, especially in view of the fact that the only medium by which local offices are required to provide information in case areas that have been regionalised is brochures. According to the service declaration, the offer of an appointment with a case officer is designed to make for a qualitatively better meeting with the agency. Most people who receive this offer take it up, and the number of users who have opted for appointments has increased in the period 1999-2001. The survey shows that those who have opted for an appointment express a more positive view than those who have not opted for an appointment (2001). An interesting finding is that users who have been offered an appointment (and availed themselves of the offer) are also more satisfied with the social security office's information and the case officer's advice, guidance and follow-up than those who have not taken up the offer. Users who sought advice and guidance were more satisfied with the information they received than those who simply put forward claims or asked for information. The results suggest that personal contact has a bearing on users' satisfaction with the services provided.



# Litteratur

- Bay, A og Hellevik, T (2002): *Kompetanse- og utdanningsbehov innenfor trygde- og arbeidsmarkedsetaten*. NOVA rapport 11/02. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Bleiklie, I. (1997): «Forvaltningen og den enkelte», i T. Kristensen og M. Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Brunsson, N. og Olsen, J.P. (red) (1993): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokforlag
- Christensen, T. (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (1998): *Den moderne forvaltning*. Tano Aschehoug.
- Egeberg, M. (1989): «Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen», i Egeberg, M. (red): *Institusjonsutforming og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum - Norli
- Fimreite, A.L. (2000): «Reorganiseringssteori – hvorfor kommer kommunene aldri i mål? I Baldersheim, H. & Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Grønros, C. (1987): *Utvikling av servicen innom den offentlige forvaltningen*. Statens utveklingsentral, Finlands Svenska Kommuneforbund.
- Hatleskog, G. (1987) «Om forholdet mellom individ og kollektiv i iverksettelsesfasen, og læring i organisasjoner». *Norsk Statsvitenskaplige tidsskrift*, nr. 1
- Hoven, F.H. (1982): *Byråkratierfaringer og klientadferd*. Agder distriktshøgskole/ Universitetet i Bergen
- Huber, G.P. (1996): «Organizational learning: The Contributing Processes and the Literature». In M.D. Cohen og L.S. Sproull (red.): *Organizational Learning*. Thousand Oaks: Sage
- Jacobsen, D. og J. Thorsvik: *Hvordan organisasjoner fungerer*. Oslo: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D.I (1998): Motstand mot forandring, eller 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon. *Magma. Tidsskrift for økonomi og ledelse*, Årgang 1, nr. 1

- Jessen, J. (1997): *Brukere i attføringsapparatet. Tilfredshet og medvirkning*. NOVA Rapport nr. 9b/97. Oslo, Norsk institutt for forsknings om oppvekst, velferd og aldring
- Johnsen, A. (1996): *Undersøkelser om trygdeetatens service, informasjon og kontroll*. Oslo: Statens informasjonstjeneste
- Kvåle, G. (2000). *Organisering av Identitet. En studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten*. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Tromsø
- Offerdal, A. (1992): «Iverksetting og politikk eller om det vellukka og det mislukka». *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget
- Pfeffer, J. (1981): *Power in organizations*. Cambridge: MA: Ballinger
- Sabatier, P.A. (1986): «Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: Critical analyses and Suggested synthesis». *Journal of public Policy*, 6(1):21–48
- Scott 1987, W.R. (1981, 1987): *Organizations: rational, natural and open systems*. London: Prentice-Hall International, Inc.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration. A sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press
- Thompson, J.D. (1967): *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill

### **Publikasjoner fra Rikstrygdeverket og trygdeetaten:**

- 1993: *En samfunnsrettet og brukervennlig etat*. Rapport 2 fra Kompetansegruppa
- 1996: *Regionalt samarbeid i etaten. Prinsipper og retningslinjer*. Intern dokumentasjon 4/96
- 1998: *Regionalt samarbeid mellom trygdekontorene. Retningslinjer for regionalt samarbeid*.
- 1998: Intern Dokumentasjon 1/98. Administrasjonsavdelingen RTV.
- 1993: Kompetanserapport nr.2. *En samfunnsrettet og brukervennlig etat*.
- 1999: *Mål og prioriteringer for 2000*. Intern dokumentasjon 2/99.
- 2000: *Retningslinjer for regionalt samarbeid*. Intern dokumentasjon 2/2000
- 2000: *Regionalt samarbeid – justerte retningslinjer*. 01.12.2000
- 2001: *Strategiplanen 2001-2003*
- 1993: *Trygdeetatens Verdibok 1993*
- 1998 : *Serviceerklæringer i Trygdeetaten*. Intern dokumentasjon 1/98
- 1998: Felles norm for trygdeetatens service og tjenesteyting
- Rikstrygdeverkets årsberetninger; 1996 og 1997

Prosjektplan for Prosjekt Nord-Gudbrandsdalen. Fylkestrygdekontor i Oppland  
12.05.99

Prosjektdirektiv for Prosjekt Nord-Gudbrandsdalen. 12.05.99

Statusrapport 27.10.99. Fylkestrygdekontoret i Oppland

1999: Serviceerklæring for Trygdeetaten i Oppland

**Offentlige publikasjoner:**

AAD 2000 :rapport om OSK

*Lov om Folketrygd: (Av 16.juni 1966 nr 12). Samleutgave i trygderett. Ugt. 1/96.*  
Oslo: Grøndahl og Dreyers forlag AS, 1966.

Norsk Gallups Bruker- og befolkningsundersøkelser (1998 og 1999)

NOU 2000:22: *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune*

St.meld. nr. 40 (1998-99): *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbruker-  
apparatet.* BFD.





# Vedlegg 1: Tabeller

Tabell 1. Sammenlikning av nettoutvalgene og brutto-utvalget trukket fra RTVs register (2001). Kjønnfordeling. Prosent

Prosjenter	Nettutvalg 1999	Bruttoutvalg 2001	Nettutvalg 2001
Kvinner	59	54	55
Menn	41	46	45
Sum	100	100	100
Antall	698	1108	595

Tabell 2. Sammenlikning av aldersfordeling i bruttoutvalget og nettoutvalget 2001. Prosent.

Alder	Bruttoutvalg 2001		Nettutvalg 2001	
0-19	0,6	(7)	0,3	(2)
20-29	13	(143)	10	(60)
30-39	23	(255)	22	(133)
40-49	25	(279)	26	(157)
50-59	26	(289)	29	(176)
60-69	12	(135)	13	(79)
Sum	100		100	
Antall		(1108)		(606)

Tabell 3. Sammenlikning mellom bruttoutvalg (trukket fra RTVs register) og spørreundersøkelsens nettoutvalg (selvrapporter ytelser/stønadskategorier). Prosent.

Spm. 3. «Hva slags ytelse søkte du om (sist gang du søkte)».

Stønadstyper År 2001	Bruttoutvalg	Nettutvalg
Uførepensjon	14	23
Grunn- og hjelpestønad	-	2
Overgangsstønad	4	4
Barnebidrag	5	3
Sykepenges	65	32
Attføring/rehab	12	23
Andre ytelses		13
Sum	100	100
Antall	1108	594

Søknader om grunn- og hjelpestønad ikke er trukket fra saksregisteret i 2001. Denne stønadskategorien er likevel rapportert blant brukerne i undersøkelsen.

Tabell 4. Ytelser fordelt på kjønn. 1999. Prosent. (n=663)

Kjønn	Uførepensjon	Grunn- og hjelpestønad	Overgangs- stønad	Barnebidrag	Syke- penger	Rehab/ attføring	Annet
Kvinne	55	48	94	61	50	62	73
Mann	45	52	6	39	50	38	27
Sum	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall	222	23	35	18	161	123	81

Tabell 5. Gruet seg for å ta kontakt med trygdekontoret i forhold til alder, kjønn, utdanningslengde, tidligere erfaring/kontakt med kontoret, samt hvilken ytelse en har søkt trygdekontoret om. Data for 1999. Antall=646. Logistisk regresjon.

Variabler	Koeff	St.feil	Sig
Alder	-,1428	,0877	,1036
Kjønn (kvinne =1)	,7224	,1982	,0003
Utd.lengde	-,1760	,0529	,0009
Tidligere kontakt m/Trygdekontoret (ja=1)	,2986	,1983	,1320
<i>Ytelser søkt:</i>			
Uførepensjon (ja=1)	,6576	,2039	,0013
Grunn- og hjelpestønad (ja=1)	,4336	,4230	,3053
Overgangsstønad (ja=1)	-,1409	,3517	,6888
Barnebidrag (ja=1)	,4806	,4414	,2762
Sykepenger (ja=1)	-,6523	,2355	,0056
Rehab/attføring (ja=1)	,3189	,2123	,1331
Andre ytelser (ja=1)	1,0977	,3323	,0010
Konstant	1,1023		

Koeffisienten viser avvik fra et uveid gjennomsnitt for de syv «ytelser søkt».

Tabell 6. Gruet seg for å ta kontakt med trygdekontoret i forhold til alder, kjønn, utdanningslengde, tidligere erfaring/kontakt med kontoret, samt hvilken ytelse en har søkt trygdekontoret om. Data for 2001. Antall=575. Logistisk regresjon.

Variabler	Koeff	St.feil	Sig
Alder	-0,018	0,010	0,07
Kjønn (kvinne=1)	0,656	0,211	0,002
Utd.lengde	0,012	0,097	0,905
Tidligere kontakt m/Trygdekontoret	-0,120	0,214	0,576
<i>Ytelser søkt:</i>			
Uførepensjon (ja=1)	1,245	0,331	0,000
Sykepenger (ja=1)	0,105	0,309	0,734
Rehab/attføring (ja=1)	0,816	0,300	0,007
Konstant	-0,536	0,511	0,294

I denne regresjonsanalysen er kun tre hovedkategoriene av ytelser tatt med (som har er et visst antall søkere). Disse sammenlignes med andre ytelser og grunn- og hjelpestønad, overgangsstønad.

Tabell 7. Positive og negative erfaringer i møte med trygdekontoret i forhold til kjønn, alder, utdanningslengde, samt etter hva slags kontakt en har hatt med trygdekontoret, hvorvidt saksbehandlingstiden har vært kortere eller lengre enn forespeilet og etter hvorvidt en har fått avslag på søknaden.

Lineær regresjon.(n=668) i 1999. Lineær regresjon.(n=568) i 2001.

Variabler	Koeff	
	1999	2001
Kjønn(kvinne=1) (St.feil)	0,099* (0,054)	0,164** (0,058)
Alder	0,080*** (0,021)	0,012*** (0,027)
Fullført utdanning	-0,011 (0,014)	0,0043 (0,027)
Personlig kontakt	0,166** (0,078)	-0,111 (0,059)
Saksbehandlingstid	-0,217*** (0,036)	-0,342*** (0,109)
Avslag på søknad	-0,695*** (0,107)	-0,490*** (0,124)
Tatt kontakt for å klage		-0,519** (0,005)
Benyttet seg av timeavtale		0,112** (0,057)
Søknad oversendt regionkontor		0,0365 (0,072)
Konstant	3,607*** (0,245)	2,727*** (0,140)

I analysen for 2001 er tre «nye» variabler tatt med: «de som har tatt kontakt for å klage på et vedtak», «de som er blitt tilbudt en timeavtale og som har benyttet seg av denne», og «de som har fått sin sak oversendt til Sel».

\*\*\* er signifikant på 0,01 nivå, og \*\* er signifikant på 0,05 nivå.



## Vedlegg 2.: Spørreskjema



















