



UNIVERSITETET I  
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN

---

# MASTEROPPGAVE

MBA HHB Helgeland  
BE320E, vår 2015

Med hjerte for kunden

Kvalitet og kvalitetsopplevelse i behandlingen av delingssaker

Anita Trøite  
Florian Kindl  
Hanne Nora Nilssen



## **Førord**

Høsten 2012 startet tre ansatte i Alstahaug kommune på det treårige studiet Erfaringsbasert MBA ved Universitetet i Nordland. Det var en lærerutdannet hovedtillitsvalgt, opprinnelig fra “Ranen”, en geograf og ingeniør fra Østerrike, og en lærer og varaordfører med aner fra den “ytterste nøgne ø”, Myken. Ingen var da klar over hvilken spennende og intens prosess vi etterhvert skulle ende opp i da vi bestemte oss for å skrive en masteroppgave sammen. Temaet kom nærmest av seg selv: To av oss hadde fordypet seg i kvalitetsstyring og kvalitetsopplevelse som et valgfritt emne på vår vei til mastergraden. Vi så umiddelbart mulighetene i dette feltet, og hvilke utfordringer vår egen arbeidsplass har med å levere opplevd kvalitet til kundene.

"Når vi får en glad telefon, så lyser vi opp og skinner, og så er det så godt å være her". Dette og mange andre forfriskende utsagn fikk vi fra våre informanter. Vi vil derfor først begynne med å takke informantene som har stilt opp for oss og deltatt i denne studien. Takk for viktige bidrag i form av informasjon, dokumentasjon, nyttige refleksjoner og velvillighet.

Vi vil også sende en spesiell takk til vår veileder ved Universitetet i Nordland, Henrik Dvergsdal, som med sine forelesninger inspirerte oss til å velge dette emnet for masteroppgaven. Han skal også ha en takk for gode råd og tilbakemeldinger når vi trengte det. Når man har en veileder som er tilgjengelig til alle døgnets tider, og flink til å benytte de nye og moderne mediene som finnes der ute i “cyberspace”, da går alt så mye lettere når avstanden er stor. Tusen takk!

Til slutt en takk til alle gode venner og våre familier som har støttet oss og heiet oss fram.

Sandnessjøen, mai 2015

Anita Trøite

Florian Kindl

Hanne Nora Nilssen

## **Abstract**

Today, vast resources are spent on providing public services. Despite this, media reports that customer's satisfaction regarding services provided in general is low. Complaints regarding poor quality of public services are frequent.

We want to examine whether customers' perception of service quality matches the one of service providers' in the execution of public administration. In particular, we will investigate if there is a correlation between customers' and providers' expectations of quality.

Our case study is limited to the procedures for subdivision of land pursuant to the Norwegian Planning and Building Act. We have conducted a qualitative study in some municipalities in the Helgeland area and have carried out interviews with municipal officials and their clients.

Our analysis is based on the conceptual gap model of service quality (Parasuraman et al. 1985). The model describes how perceived quality depends on the expectations parties hold related to quality.

Results of the study show that providers and costumers focus on different aspects of quality. We present a model to show the interconnectivity of quality dimensions and the challenges that these may cause. Based on our study we recommend procedures for management of conflicting quality issues.

## **Sammendrag**

I dag brukes store ressurser på å yte offentlige tjenester, men vi ser til stadighet oppslag i media, der tjenestemottakere klager på kvaliteten i tjenesteleveranser.

I vårt arbeid undersøker vi om kundenes opplevelse av tjenestekvaliteten samsvarer med tjenesteyternes opplevelse av sin utførelse innen offentlig forvaltning. Vår hovedproblemstilling er: Er det samsvar mellom kundenes og virksomhetens forventninger om kvalitet?

Vi har avgrenset oppgaven til å gjelde delingssaker etter plan- og bygningsloven. For å besvare problemstillingen har vi gjennomført en kvalitativ undersøkelse i enkelte kommuner på Helgeland. Vi har gjennomført dybdeintervju med saksbehandlere og kunder.

Vi analyser problemstillingen med et teoretisk grunnlag i “service quality gap”-modellen (Parasuraman et al. 1985). Modellen beskriver hvordan opplevd kvalitet er avhengig av forventninger om kvalitet.

I resultatet av analysen presenterer vi hovedutfordringen fra medarbeidernes ståsted: “Hvordan utøver jeg tjenesten slik at kunden blir fornøyd?” Vi viser til ulike metoder for kvalitetsstyring praktisert av saksbehandlerne og utleder fem fremtredende kvalitetsdimensjoner ut fra de ansattes og kundenes beskrivelser og prioriteringer: saksresultat, teknisk kvalitet, tidsaspektet, kommunikasjon og medarbeiderens arbeidssituasjon.

Vi diskuterer deretter utfordringer som oppstår mellom dimensjonene og identifiserer tilhørende spenningsfelt og påvirkninger. Vi viser hvordan medarbeiderne mestrer utfordringene med personlig kompetanse og “med hjerte for kunden”. Disse funnene systematiserer vi i modellen “utfordringstrekanten”.

Avslutningsvis beskriver vi tiltak som er egnet til å besvare hovedutfordringen og gir et forslag til videre arbeid.

## Innhold

Forord.....	1
Abstract.....	2
Sammendrag.....	3
1. Innledning.....	7
1.1 Hvorfor er problemstillingen relevant?.....	7
1.2 Hovedproblemstillingen.....	9
1.3 Forskningsspørsmål.....	10
1.4 Oppbygging av denne oppgaven.....	11
2. Teori.....	13
2.1 Hva er kvalitet?.....	13
2.2 Hva er kvalitetsopplevelse?.....	14
2.3 Kvalitetsstyring.....	16
“Four pillars”.....	16
ISO, KOSTRA og NPM.....	17
2.4 Personlig kompetanse - faglig skjønn.....	19
2.5 Kvalitet i jobbsituasjonen.....	21
2.6 Kvalitet i kommunale tjenesteområder.....	24
Kvalitet i omsorgstjenesten.....	24
Kvalitet i skolen.....	25
2.7 Kvalitet i teknisk sektor.....	27
Teknisk kvalitet.....	27
Delingssaker.....	28
3. Metode.....	31
3.1 Forskningsdesign.....	31
3.2 Valg av metode.....	33
3.3 Datainnhentingsmetode.....	37
3.4 Transkribering.....	39
3.5 Utvalg.....	41
3.6 Analyseprosessen.....	45
Åpen koding.....	45
Memoskriving.....	47
Selektiv koding og sampling.....	48
Teoretisk sortering og koding.....	49
Teoriskriving.....	50
Kritisk vurdering av analyseprosessen.....	50
3.7 Evaluering av datakvalitet og forskningsetikk.....	51
Evaluering av kvalitative studier.....	51
Troverdighet (Begrepsvaliditet).....	52
Overførbarhet (ekstern validitet).....	52
Pålitelighet (reliabilitet).....	53
Forskningsetikk.....	53
4. Resultater.....	55
4.1 Hvilke metoder for kvalitetsstyring utøves av virksomheten?.....	55
Organisering.....	55
Prioritering.....	56
Hjelpemidler.....	56
Forenklet saksbehandling.....	56
Kommunikasjon.....	56

4.2 Hvordan beskriver de ansatte og kundene kvalitet og hvordan prioriteres kvalitetsmomentene?.....	57
Saksresultat - “Det er jo det viktigste at de ser løsninger.”.....	57
Tidsaspektet - “Jeg er i grunnen veldig positivt overrasket over hvor fort det gikk.”....	58
Teknisk kvalitet - “Man får jo ikke gjort alt så grundig som man skulle.”.....	58
Kommunikasjon - “Man kommer lengst med å prate øye til øye.”.....	59
Arbeidssituasjon - “Jeg liker å hjelpe kunden.”.....	59
4.3 I hvilken grad blir kundenes forventninger oppfylt, og i hvilken grad mener de ansatte at de oppfyller disse forventningene?.....	60
A - Kunden får som ønsket.....	62
B - Pris.....	62
C - Tinglyste rettigheter.....	63
D - Rask saksbehandling.....	63
E - Forutsigbarhet.....	63
F - Grundighet og G - Riktighet.....	63
H - Rettferdighet.....	64
I - Veiledning.....	64
J - Relasjon.....	65
K - Anerkjennelse og L - utfordringer.....	65
4.4 Er det forskjell i kvalitetsopplevelsen mellom kundene og ansatte?.....	65
I - Mellom teknisk kvalitet og tidsaspektet .....	66
II - Mellom teknisk kvalitet og kommunikasjon.....	66
III - Mellom tidsaspektet og kommunikasjon.....	67
4.5 Historien om en delingssak.....	67
1. Kunden har et behov.....	67
2. Kunden tar kontakt.....	68
3. Informasjon og veiledning.....	70
4. Kunden leverer søknaden, kommunen mottar den. ....	74
5. Saksbehandling.....	74
6. Vedtak etter plan- og bygningsloven.....	79
7. Oppmålingsforretning.....	79
8. Kommunen sender ut protokoll og matrikkelbrev. Saken avsluttes.....	84
5. Konklusjon.....	85
5.1 Hovedutfordringen.....	85
5.2 Kvalitetsdimensjoner og underkategorier.....	86
Kvalitetsklisjé og profesjonelt skjønn.....	87
Kvalitet i overleveringsøyeblikket.....	88
Personlig kompetanse.....	89
Saksresultat og “sakens verdi”.....	89
5.3 Spenningsfelt.....	91
I - “Å rekke over alt”.....	91
II - “Det er mye de ikke skjønner seg på”.....	92
III - "Det er jo et mål at dem ikke skal mase".....	93
5.4 Utfordringstrekanten.....	93
Med hjerte for kunden.....	95
5.5 Tiltak.....	97
5.6 Videre arbeid.....	99
Evaluerings og utvidelse.....	99
Praktisk bruk.....	100
Litteraturliste.....	102

## Tabeller

Tabell 1: Kvalitetsdimensjoner og gap.....	62
Tabell 2: Kvalitetsdimensjoner og underkategorier.....	87
Tabell 3: Spenningsfelt og underkategorier.....	91
Tabell 4: Underkategorier og tiltak.....	98

## Figurer

Figur 1: Omtale av kvalitetsopplevelse i lokale aviser.....	8
Figur 2: Service quality model (Parasuraman et al.1985:44).....	15
Figur 3: Generisk modell for kvalitetskontroll (Hoyle 2007:36).....	17
Figur 4: Trivselstrekanten.....	22
Figur 5: Maslows behovspyramide. (Norheim 2015).....	23
Figur 6: Grounded theory - prosessen. (Alheit 1999:17) .....	34
Figur 7: Utfordringstrekanten.....	94
Figur 8: Et hjerte for kunden.....	96

## Vedlegg

- Vedlegg 1: Observasjoner og kategorier
- Vedlegg 2: Intervjuguide
- Vedlegg 3: Meldeskjema NSD

## **1. Innledning**

### ***1.1 Hvorfor er problemstillingen relevant?***

I offentlig og privat sektor brukes det store ressurser på å yte service og tjenester. Som kommunale arbeidstakere er vi kjent med utfordringer knyttet til tjenesteytingen i spennet mellom kvalitetsmål og ressurser. Tjenestene er presset mellom krav til kvalitet og magre budsjetter. Dette medfører at tjenesteyterne må prioritere oppgavene som skal utføres og ikke kan dekke alle behov i forhold til ønsker, både fra tjenesteytere og tjenestemottakere. Dette fører igjen til ulike oppfatninger av kvalitet, både fra brukerens og tjenesteyterens side. Det ville være interessant å undersøke om kundenes opplevelse av tjenestekvaliteten samsvarer med tjenesteyternes opplevelse av sin utførelse.

I denne problematikken ville det også være interessant å vite om hva som finnes av kvalitetssikringssystemer i ulike kommuner og hvordan kvalitet måles og følges opp. I kommunal virksomhet er tjenesteytingen fordelt innenfor tre store sektorer: oppvekst, helse/omsorg og teknisk. Innenfor skolesektoren måles resultatene blant annet gjennom kvalitetssikringssystemer som nasjonale prøver, elev-, lærer- og foreldreundersøkelser. Resultatene følges opp med ulike tiltak på forskjellig nivå. Vi kjenner ikke til tilsvarende kvalitetssikringssystemer innenfor de andre to store områdene innenfor kommunale tjenester - teknisk sektor og helsesektoren. Gruppas deltakere har både politisk og faglig interesse innenfor teknisk sektor. Alle kommunens husstander er brukere av denne sektoren blant annet gjennom renovasjon-, vann- og avløpstjenester og eiendomsskatt. I tillegg vil mange av innbyggerne bli berørt gjennom byggesøknader, reguleringer og andre tjenester. Vi ønsker derfor å begrense vår oppgave ved å konsentrere oss om kvalitet og kvalitetsopplevelse innen teknisk sektor.

Kommunene er pliktige til å levere likeverdige tjenester av god kvalitet. Tjenestekvaliteten i kommunal sektor varierer derimot kommunene imellom. Dette kan blant annet forklares gjennom ulik organisering, kompetanse, ulike økonomiske forutsetninger, prioriteringer, og kvalitetssikringssystemer. Gjennom media blir man gjort kjent med både positive og negative meldinger om brukernes kvalitetsopplevelser (Bakke 2003).





Venter på barnehageplass i Vefsn  
**- Vi får ingen infor masjon**



**Rådmannshumor**  
 «...Ellers må jeg bemerke at vi per tiden må bruke mye tid på å svare på spørsmål fra flere hold. Dette går ut over tid som saksbehandlere kunne ha brukt til å ferdigstille saker. Du er en av de mest aktive. Litt på spøk må jeg få si som vi ofte sier til masete unger, at

**«de som maser mest setter vi sist i køen» :)**

SIDE 4

**Går til sak mot kommunen**



**Beklager glippen og vil revurdere**  
 Kommunalsjef John- Arvid Heggen i Vefsn kommune sier at de pårørende ble utsatt for en beklagelig glipp.

Jon Steinar Linga  
 Publisert 18.04.2015 kl. 10:44 Oppdatert 18.04.2015 kl. 10:44

Heggen forklarer at treng postgang i forbindelse med ei helg tidligere i april forårsaket at pårørende ikke tidnok fikk informasjon om planene for en ny nattevaksordning i Heggveien. Dermed havnet informasjonen først i leilighetene hos beboerne.

— Jeg beklager glippen, sier Heggen.

**GODE TILBAKEMELDINGER** — Vi får en del tilbakemeldinger på at vi er både oss hjelpsomme og matokommende. Slikt er det selvsagt veldig hyggelig å få, sier Bårdgård, Huggaas og Olsen.

Reagerer: Gunnar Hansen holder opp tegningene på de tre leilighetene som han har søkt om å få oppføre i Hårekgata i Sandnessjøen. Han saksbehandlingstiden i Alstahaug kommune har vært for lang. Foto: Jill-Mari Eriksen

**Mener saksbehandlingstiden er for lang Frustrert over kommunen**  
 Næringsaktør Gunnar Hansen i Sandnessjøen er frustrert over saksbehandlingen i Alstahaug kommune ser særdeles lang, og heller ikke spesielt etterrettelig, sier han.



**RASK OG EFFEKTIV SAKSBEHANDLING GIR BOLYST**

De siste årene har Leirfjord kommune hatt en positiv befolkningsutvikling. Fra 2011 til i år har kommunen økt innbyggertallet med ca. 2% i året. Kommunen teiret for kort tid siden at det ble 44 flere innbyggere i 2013 og foreløpige tall for 2014 tyder på at den positive utviklingen fortsetter også i år.

**GODE TJENESTER**  
 På teknisk etat i Leirfjord er de ansatte meget fornøyde med utviklingen. Kommunen har siden 2011 satset på å øke kapasiteten og kompetansen innen flere tekniske områder, og det er blant annet denne bevisste og offensive satsingen som man nå ser resultatet av sier skog- og utmarksforvalter Loff-Ove Ottarson Olsen.

Oddrun Sofie Bårdgård og Kjell Heigland Huggaas ble begge tilsatt i 2011, henholdsvis som arealplanlegger og byggesaksbehandler, og de sier seg begge enige i at rask og effektiv saksbehandling er en av grunnene til at kommunen oppleves som attraktiv for tilflyttere. Her snakker for øvrig alle de tre saksbehandlerne også av personlig erfaring. Olsen og Huggaas er fra henholdsvis Mosjøen og Bodo, mens Bårdgård flyttet tilbake til Leirfjord etter endt utdanning.

**NEST BEST I LANDET**  
 Huggaas trekker fram forfjorrets kommunehatometer som en god indikator på kommunens satsning. På teknisk saksbehandling fikk Leirfjord toppkarakter og ble rangert som nest best av alle kommunene i landet. Karakteren er i stor grad basert på hvor lang saksbehandlingstid kommunene bruker på forskjellige typer saker. På byggesak bruker kommunen i snitt et par-tre dager på administrative saker, mens de som skal til politisk behand-

Figur 1: Omtale av kvalitetsopplevelse i lokale aviser.

Kvalitet er et vidt felt. Kvalitetsstyring, -sertifisering, -opplevelse og andre sider av “kvalitet” er det forsket på i stort omfang. Vitenskapelige tidsskrifter som er dedikert til emnet, som “International Journal of Quality & Reliability Management” eller “Journal of Quality Management”, vitner om dette. Vi ønsker å gi et bidrag til kvalitetsforskningen ved å undersøke tekniske tjenester i en regional sammenheng. Vi har også en forventning om at kommunene, ved å rette oppmerksomheten mot en undersøkelse som denne, øker bevisstheten om kvalitet i deres tjenesteproduksjon, og at dette alene kan ha en positiv innflytelse på kvaliteten.

## ***1.2 Hovedproblemstillingen***

Vår hovedproblemstilling er: Er det samsvar mellom kundenes og virksomhetens forventninger om kvalitet?

I vår oppgave har vi definert kunde som person som kjøper en tjeneste, her knyttet mot kjøp av tekniske tjenester hos kommunen etter plan- og bygningsloven. Virksomhet er i denne forbindelse kommunen. Kunden blir i noen sammenhenger også omtalt som “bruker”.

Det må skilles mellom dimensjonene kvalitetsopplevelse og opplevelse av kvalitet. Kvalitetsopplevelse handler om både følelser og evaluering av i hvilken grad en tjeneste samsvarer med forventningene hos en tjenestemottaker eller tjenesteyter. Opplevelsen skjer i møte mellom to involverte parter (Aasland et al. 2011). Dette møtet kan skje gjennom analog- eller digital post, direkte personlig kontakt eller via telefon.

Opplevelse av kvalitet dreier seg om definisjon av kvalitetsklisjéer. Her stilles spørsmål om definisjon av kvalitet, hva som oppfattes som kvalitet og om kvalitetsbegrepet oppfattes likt av ulike parter.

Grelland (Aasland et al. 2011:13) definerer kvalitetsklisjé som “et sett av kvalitetskriterier”: “Kriterier og indikatorer som er slik at vi kan fastslå kvaliteten uten å gjøre subjektive vurderinger”. Vi ønsker å undersøke om det er ulik aksept for slike kvalitetsklisjéer i teknisk sektor. Sævareid (Aasland et al. 2011:61) påpeker at “kvalitetsklisjéene setter objektive mål, og begrenser derfor muligheten til subjektive vurderinger”. Legger brukere og tjenesteytere ulik vekt på det objektive (kvalitetsklisjé) og det subjektive (profesjonelt skjønn) av?

At tjenesteyter mener denne yter en tjeneste av god kvalitet, behøver ikke å bety at tjenestemottakeren er enig i dette. En saksbehandlers opplevelse av kvalitet kan innebære andre kriterier enn kundens. Sakbehandlers opplevelse dreier seg gjerne om bruk av kompetanse og innsats, mens kundens opplevelse gjerne kan handle om andre forventninger, som positivt svar eller akseptabel tilbakemelding. Vi ønsker gjennom dybdeintervju å få en forståelse både om hva som er opplevelse av kvalitet og kvalitetsopplevelsen både fra ansattes og kundens synspunkt. I tillegg er vi interessert i å se hvor vidt kvalitetsopplevelsen fra begge parter samsvarer.

Tjenestekvaliteten kan variere mellom kommunene. Et spørsmål vi stiller oss er om det er markante forskjeller i kvalitetsopplevelsen mellom kommunene, og kanskje spesielt mellom større og mindre kommuner. KS (kommunesektorens organisasjon) har utviklet bedrekommune.no-programmet, som er et verktøy for å måle opplevd kvalitet i kommunene gjennom bruker-, innbygger- og medarbeiderundersøkelser og som gir mulighet for sammenligninger kommunene imellom (KS 2010). Det er dessverre få resultater for tekniske tjenester i denne undersøkelsen, men tallene fra KOSTRA (SSB 2014) gir mulighet til å sammenligne resultater i enkelte kommuner med hverandre. Vi ønsker å se resultater av våre undersøkelser i en regional sammenheng, og dermed ha mulighet til å sammenligne større og mindre kommuner i et svært smalt utvalg. Dette vil på grunn av begrenset utvalg ikke gi annet enn en indikasjon på tendenser.

I det videre arbeidet vil vi betegne tjenesteytere som ansatte eller medarbeidere, og tjenestemottakere som kunder.

### ***1.3 Forskningsspørsmål***

Ut fra hovedproblemstillingen stiller vi følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke metoder for kvalitetsstyring utøves av virksomheten?
- Hvordan beskriver de ansatte og kundene kvalitet og hvordan prioriteres kvalitetsmomentene?
  - I hvilken grad blir kundenes forventninger oppfylt og i hvilken grad mener de ansatte at de oppfyller disse forventningene?
  - Er det forskjell i kvalitetsopplevelsen mellom kundene og ansatte?

Gjennom forskningsspørsmål 1 ønsker vi å få kjennskap til hvilke kvalitetsstyringssystemer ulike kommuner benytter seg av i planavdelingen. Et spørsmål vi stiller oss i den forbindelse er om teknisk sektor er preget av “teknisk” kvalitetsstyring eller om det bevisst også blir tatt hensyn til den mellommenneskelige kvaliteten?

Forskningsspørsmål 2 dreier seg om å undersøke hva henholdsvis ansatte og kunder forstår med begrepet kvalitet og hva som oppfattes som de viktigste kriteriene for kvalitet. Er det subjektive kvalitetsbegrepet forskjellig fra det som blir definert som kvalitet “utenfra”, gjennom lover, forskrifter og det faglige regelverket? Båtsvik et al. (2007:15) har “identifisert seks forhold som viktige drivkrefter for kvalitet; organisering, samarbeid på systemnivå, kompetanse og myndiggjøring på personnivå og verdiene medmenneskelighet og medvirkning på atferdsnivå.” Finner vi disse igjen i vår undersøkelse? Hvor viktig er relasjonskompetanse hos ansatte og relasjonsopplevelsen hos kundene i overleveringsøyeblikket?

I forskningsspørsmål 3 viderefører vi svarene i forrige spørsmål og ønsker nå å undersøke i hvilken grad kundens kvalitetsopplevelse samsvarer med forventningene til tjenestekvalitet. Vi ønsker også å undersøke i hvilken grad de ansatte opplever at deres tjenester leveres i henhold til kundens forventninger. Vi tar utgangspunkt i at de ansatte har antakelser om kundenes forventninger, selv om de kanskje ikke vet hvilke forventninger det er. Hvordan samsvarer antatte og faktiske forventninger?

Vårt siste forskningsspørsmål vil oppsummere resultatene etter foregående spørsmål. Her vil vi se på forskjellene mellom kvalitetsopplevelsen hos kundene og de ansatte. Leverer sektoren den kvaliteten - de kvalitetsdimensjoner - som etterspørres?

#### ***1.4 Oppbygging av denne oppgaven***

I kapittel to presenterer vi relevant teori som danner fundamentet for denne oppgaven. Begrepene kvalitet og kvalitetsopplevelse blir utførlig definert og diskutert. Vi introduserer en modell som beskriver forventningene rundt kvalitet: “service quality gap”-modellen. Vi omtaler metoder for kvalitetsstyring, og diskuterer hvordan kvalitet er knyttet til kompetanse

og faglig skjønn. Et sammendrag om hva kvalitet betyr i ulike kommunale tjenesteområder - helse, skole og teknisk - avrunder kapittelet.

I kapittel tre redegjør vi grundig for vår forskningsmetode. Vi beskriver det kvalitative forskningsdesign av oppgaven, og på hvilket grunnlag informanter har blitt valgt ut til intervju. Transkribering og analyse av intervjuinnholdet blir diskutert og satt under et kritisk lys for å avdekke eventuelle svakheter i undersøkelsen. Vi diskuterer hvordan analysens form av koding og kategorisering er å se i sammenheng med grounded-theory-metoden.

Kapittel fire inneholder resultatene av analysen og besvarer de fire opprinnelige forskningsspørsmål. Vi identifiserer fremtredende kvalitetsdimensjoner, utfordringer - "spenningsfelt" - knyttet til disse, og hovedutfordringen tjenesteproduksjonen er konfrontert med.

I kapittel fem utleder vi en teoretisk modell med grunnlag i funnene fra kapittel fire. Modellen - "utfordringstrekanten" - setter kvalitet i den undersøkte typen tjenesteproduksjon i system. Vi viser hvordan kvalitetsdimensjonene, både fra kundens og tjenesteprodusentens side, og utfordringene henger sammen. Ut fra modellen presenterer vi konkrete tiltak som påvirker kvalitetsdimensjonene og besvarer hovedutfordringen. Vi avslutter kapittelet med et forslag til videre forskning.

## 2. Teori

### 2.1 Hva er kvalitet?

En generell gyldig definisjon av begrepet “kvalitet” er vanskelig å formulere. Likevel ser det ut til å være enkelt for de fleste å gjenkjenne og bedømme kvalitet i en gitt sammenheng.

Pirsig (1974,1992) omtaler kvalitet på et metafysisk nivå, men unngår en konkret definisjon. Han omtaler kvalitet som en underliggende “kraft” i universet. “The Quality event is the cause of the subjects and objects, which are then mistakenly presumed to be the cause of the Quality” (Pirsig 1974:215). Videre beskriver han “dynamisk kvalitet” og “statisk kvalitet”, der den underliggende kvaliteten manifesterer seg og kan beskrives. I disse to finner vi igjen dimensjoner ved kvalitet som vi skal gå nærmere inn i denne oppgaven: “Dynamisk kvalitet” peker i retning av en subjektiv opplevelse mens “Statisk kvalitet” omhandler mønstre av konkret eller abstrakt art, som for eksempel gjenstander, ritualer og ideer.

Wittgenstein (etter Aasland et al. 2011:12) skiller mellom absolutt og relativ kvalitet. Absolutt kvalitet kan oppleves uten å henvise til kriterier, mens relativ kvalitet vurderes ut fra et sett av kvalitetskriterier, en “kvalitetsklisje”. Kriteriene kan være av ren subjektiv, intersubjektiv (en felles enighet over subjektive kriterier) eller objektiv art.

Den objektivt målbare kvaliteten omhandles av kvalitetssikringssystemer og (eksterne) kvalitetskriterier. For kommunal sektor gir kommunebarometeret (Pedersen 2013) en oversikt over målbare kriterier. Også kvalitetssikringsmetoder som ISO 9000-standarden beskriver målbare kriterier. Her benyttes følgende konkrete definisjon av kvalitet: “Kvalitet er helheten av egenskaper en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov.” (Standard Norge 2005)

Nyhus (etter Aasland et al. 2009) påpeker at “‘kvalitet’ kan forstås som et begrep som må få sitt innhold bestemt i de situasjoner og sammenhenger der det anvendes”. Ut fra denne definisjonen ser vi at kvalitet oppstår i møtet av behov, og dermed forventinger om enhetens egenskaper og de faktiske egenskaper av denne enheten. Vi ser dermed også at ulike interessenter (med ulike behov) kan oppleve ulik kvalitet i møtet med den samme enheten.

## **2.2 Hva er kvalitetsopplevelse?**

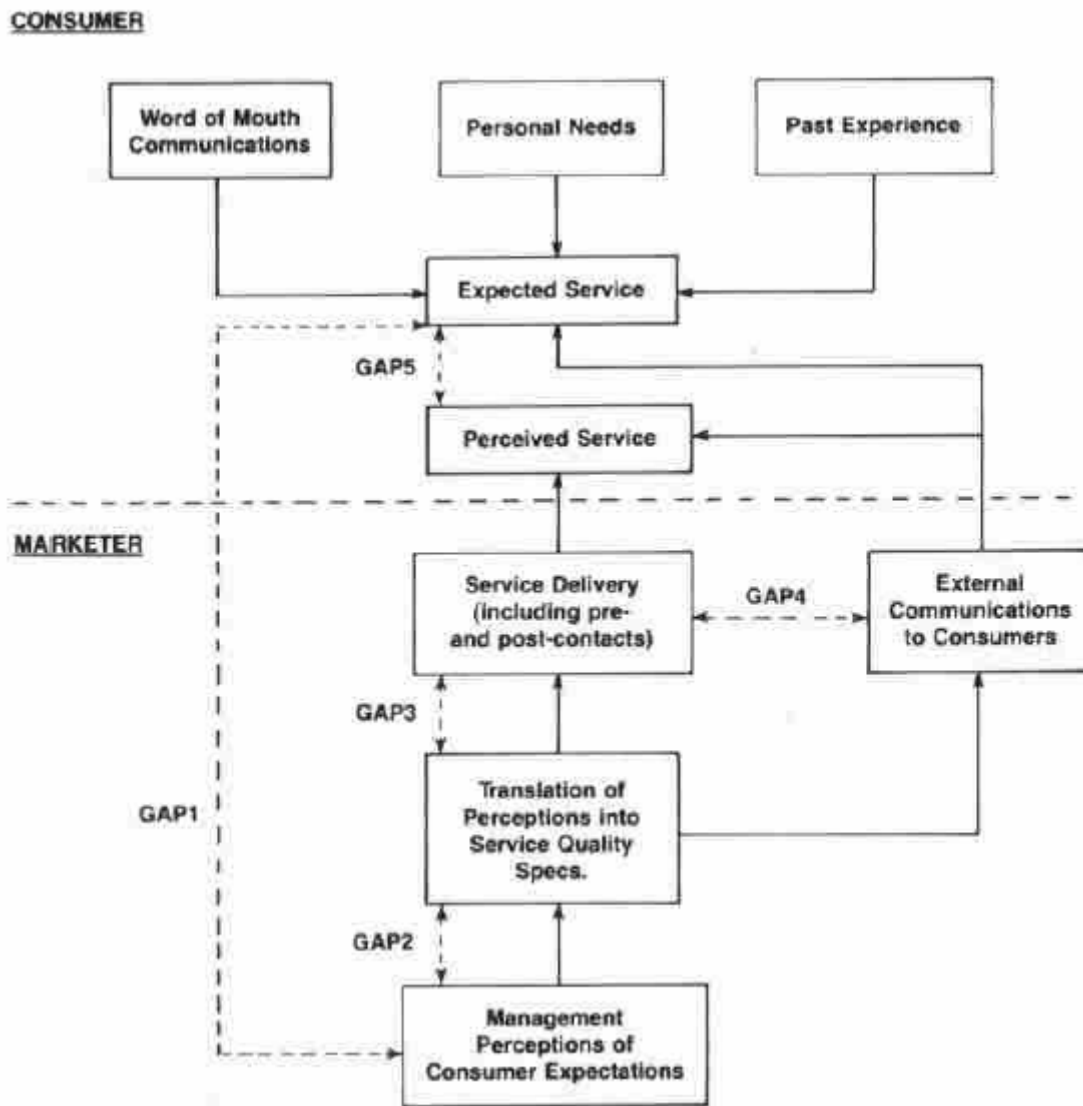
Kvalitetsopplevelse oppstår i relasjonen mellom forventninger og egenskaper, i overleveringsøyeblikket. Levinas (etter Aasland et al. 2011:32) bruker her begrepene totalitet og uendelighet: Mens totaliteten kan oppfylles med kvalitetsklisjéer og tilknyttede kvalitetssikringssystemer, er uendeligheten det som overstiger alt som kan innrammes i et kvalitetssystem.

I det mellommenneskelige møtet ligger en stor andel av den opplevde kvaliteten. Båtsvik et al. (2007:7) formulerer det slik: “Kvalitet skapes i overleveringsøyeblikket, dvs. i møtet mellom de kommunale tjenesteyterne og brukeren. Det er måten tjenesten leveres på som er det avgjørende for mottakerens opplevelse av kvalitet. Samtidig vil denne opplevelsen formes av brukerens forventninger til, og behov for tjenesten. Kvalitet i møtet med brukeren kan derfor forstås som ‘å tilgodese behov og innfri forventninger’.”

Fordi opplevelsen oppstår i møtet mellom tjenesteyter og tjenestemottaker (i denne oppgaven: ansatt og kunde) er den i stor grad avhengig av kundenes forventninger og den ansattes “eierskap” til tjenesten. Her blir begrepet “accountability” - “ansvarlighet” interessant: den ansvarlige må kunne svare for at det er samsvar mellom utført jobb og kvalitetskriteriene. Som Aasland et al. (2011:90) påstår "trekkes slike trekk ved profesjonsutøvelsen gjerne fram av tjenestemottakere når de viser til hjelpen de har fått."

“Kompetanseutvikling og myndiggjøring gir faglig dyktige og ansvarlige medarbeidere, som setter dem i stand til å yte bedre kvalitet i overleveringsøyeblikket.” (Båtsvik et al. 2007:8)  
Vi går dypere inn i betydningen av personlig kompetanse i avsnitt 2.4.

Kvalitetsopplevelse er altså i stor grad avhengig av i hvor stor grad forventningene blir oppfylt: “Quality is a comparison between expectations and performance” (Parasuraman et al. 1985). Vi ser at forventninger fra kundens side, leverandørens antakelser om kundens forventninger og forskjellen mellom forventningen og det leverte produktet utgjør en vesentlig funksjon i hvordan kvaliteten blir opplevd og dermed hva den leverte kvaliteten er i kundens øyne. Denne sammenhengen ble beskrevet i “service quality gap”-modellen (Grönroos 1984, Parasuraman et al.1985, Brady 2001), der “gap” mener avstanden mellom forventning og utførelse.



Figur 2: Service quality model (Parasuraman et al.1985:44)

Modellen beskriver i alt fem “gap”-situasjoner ved levering av tjenester:

Gap 1: mellom kundenes forventninger og tjenesteyterens antakelser om kundenes forventninger

Gap 2: mellom tjenesteyterens antakelser og utformingen (spesifikasjon) av tjenesten

Gap 3: mellom tjenestens spesifikasjon og dens faktiske utførelse

Gap 4: mellom tjenestens utførelse og hvordan den blir kommunisert til kunden

Gap 5: mellom kundenes forventninger og kundenes faktiske opplevelse



Forskningsspørsmålene i denne oppgaven er inspirert av sammenhengen mellom forventninger og kvalitetsopplevelse slik den er beskrevet i gap-modellen. Det er i hovedsak gap 1 og gap 5 vi ønsker å undersøke nærmere.

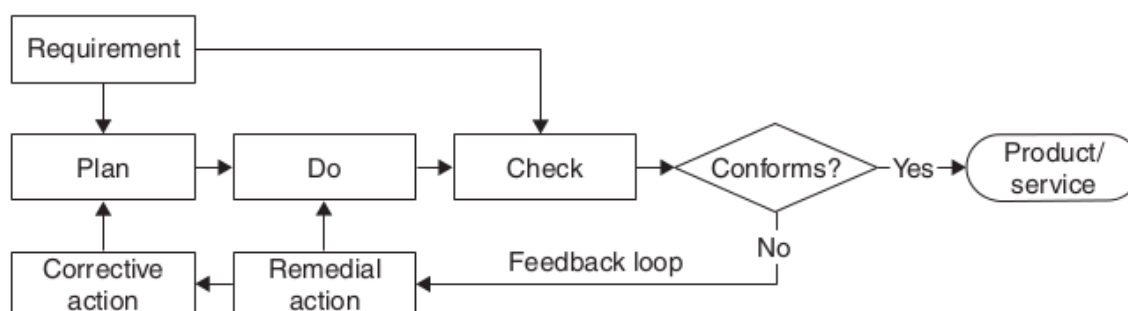
### **2.3 Kvalitetsstyring**

#### **“Four pillars”**

“There are general models such as, TQC, TQM, ISO 9000, PDCA, Deming’s 14 points, Crosby’s Zero defects, Kaizen, PDCA, Six Sigma and Process Management that all have similar objectives but approach the achievement of these objectives slightly differently. There is so much overlap that it is not possible to illustrate in a practical way how these models and techniques align with the four pillars of quality management” (Hoyle 2007:22). Det har blitt utviklet utallige metoder for kvalitetsstyring og kvalitetsledelse i løpet av årene. Det finnes noen grunnleggende prinsipper (“four pillars”) disse metodene har til felles: kvalitetsplanlegging (“quality planning”), kvalitetskontroll (“quality control”), kvalitetsforbedring (“quality improvement”) og kvalitetssikring (“quality assurance”).

Kvalitetsplanlegging er en strukturert prosess for å utvikle produkter (varer eller tjenester). (Juran 1998:3.2) Planleggingen omfatter å definere kunden og dens behov, produktet og prosessen for å fremstille produktet. Et mål i denne prosessen er å lukke gap som beskrevet i gap-modellen (Parasuraman et al.1985).

Kvalitetskontroll er en prosess for å gjennomføre virksomhetens aktiviteter slik at produktkvalitet holdes stabilt på et visst nivå. Prosessen omfatter å evaluere resultatene, sammenligne dem med målsettingen og å handle hvis det er avvik. (Juran 1998:4.2) Kvalitetskontroll er dermed en tilbakekoblingsprosess (“feedback loop”).



Figur 3: Generisk modell for kvalitetskontroll (Hoyle 2007:36)

Kvalitetsforbedring tar utgangspunkt i kvalitetskontroll, men tar tilbakekoblingen et steg videre. Ved å revidere målsettingen, dermed også kvalitetsplanleggingen og eventuelt også kontrollprosessen løftes produktkvaliteten til et høyere nivå. (Hoyle 2007:55)

Kvalitetssikring skal, på et overordnet nivå, ivareta at det foregår kvalitetskontroll (Juran 1998:4.3) og at kvalitetskrav blir oppfylt. Kvalitetssikring er dermed ikke kvalitetskontroll, men definerer i hvilken utstrekning kvalitetskontroll skal bli utført (Hoyle 2007:61).

### ISO, KOSTRA og NPM

En ledende modell for kvalitetsstyring er ISO9000, en samling av standarder som skal “levere hjelp og verktøy til virksomheter og organisasjoner som ønsker å sikre at deres produkter og tjenester oppfyller kundenes krav, og at kvaliteten forbedres konsekvent”. (ISO 2014) En virksomhet som har utviklet et kvalitetstyringssystem i samsvar med ISO9000-standardene har mulighet til å få dette bekreftet ved en sertifisering. Det er i hovedsak industribedrifter som velger en slik sertifisering men siden ISO9000 omhandler kvalitetsstyring på et generisk nivå finnes det også kommuner med en tilsvarende sertifisering (Asker kommune 2014).

Det er få kommuner med en slik sertifisering, men vi antar at de fire prinsippene for kvalitetsstyring blir anvendt i større eller mindre grad. Med vårt forskningsspørsmål nr 1 ønsker vi å undersøke dette nærmere.

Et verktøy som blir brukt av alle kommuner, fordi de er forpliktet til å benytte seg av det, er KOSTRA: “KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RApportering) ble startet som et prosjekt i 1995 med formål å få et mer relevant og aktuelt datagrunnlag for å måle ressursinnsats, prioritering og måloppnåelse i kommuner og fylkeskommuner. Det er et formål å samordne og effektivisere

all rapportering fra kommunene til staten samt å sørge for relevant styringsinformasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.” (SSB 2014). Med KOSTRA har kommunene et verktøy som kan bidra til å forbedre kvalitet i kommunens tjenester.

Prinsippene om styring og måling ligger også til grunn for “new public management” (NPM) som har funnet utbredelse i offentlig sektor: “NPM-tankegangen innebærer: 1) En sterkere resultatorientering, med vekt på resultatmåling og vurdering. 2) bruk av økonomiske incentiver, som resultatlønn, 3) ledelsesfokus og tro på ledelse, 4) konkurranseutsetting og sammenligning, 5) oppsplitting av organisasjonen i mer spesialiserte enheter, 6) med større operativ frihet og 7) større brukerorientering” (Hovik et al. 2010:27)

Vi omtaler NPM nærmere i avsnitt 2.6.

Er modelldreven kvalitetsstyring som beskrevet ovenfor nok til å sikre god kvalitetsopplevelse? Ensidig fokus på prosedyrer og målbarhet går “på bekostning av det mellommenneskelige og det profesjonelle skjønnet” som Eide (Aasland et al. 2011:83) påstår. På den ene siden er det fare for ansvarsfraskyving fra person til system når systemet “kommuniserer at det sikrer tilstrekkelige betingelser for kvalitet” (op.cit.:86), mens det i realiteten trekker blikket til seg på bekostning av det som ligger utenfor systemet. Systemet sikrer derimot nødvendige betingelser for kvalitet. I ytterste konsekvens fører overdreven tro på kvalitetsstyring til fremmedgjøring ved at følelsen av eierskap går tapt.

“Kvalitetskommuneprogrammet” er et samarbeid mellom staten, KS og forhandlingssammenslutningene og “har som mål å bedre tjenestekvaliteten og redusere sykefraværet i kommunene. Programmet skal særlig fokusere på dialogen eller møtet mellom kommune og innbygger” (Hovik et al. 2010:13). I tillegg skal programmet bidra til å styrke kommunesektorens omdømme.

Hovik et al. (2010:18) trekker i denne sammenhengen følgende fasit:

“Kvalitetskommuneprogrammet bekrefter en mer generell lærdom om at det er nødvendig og

viktig at nye ideer og tiltak må tilpasses lokale forhold for å være nyttige og effektive. Denne lærdommen uttrykker hva som i nyere faglitteratur betegnes som pragmatisk institusjonalisme. Denne tankemåten utfordrer den modernistiske oppfatningen, som bl.a. kjennetegner NPM, om at en kan utvikle oppskrifter eller verktøy for god organisering eller gode prosesser (for eksempel om hva som er god overlevering av tjenester) som er allment anvendbare og som kan overføres friksjonsfritt fra en kontekst (kommune) til en annen.”

#### ***2.4 Personlig kompetanse - faglig skjønn***

I forrige avsnitt har vi antydnet at standardisert kunnskap krever profesjonelt skjønn når den skal anvendes. Heller ikke det mest sofistikerte systemet kan dekke alle tenkelige brukstilfeller såfremt rammebetingelsene er tilstrekkelig komplekse. Det vil dermed alltid være rom og behov for tolkning og skjønn. Rollen av det profesjonelle skjønnet blir dessuten styrket av at det interne kvalitetssikringssystemet ofte ikke er synlig for tjenestemottakeren. Og selv når det er synlig - som når virksomheten stolt presenterer seg som “ISO-sertifisert” - så er det ikke sikkert at kunden forstår hva dette innebærer. Det kan også være at kunden rett og slett ikke er interessert i kvalitetssikringssystemer og hvordan virksomheten oppnår kvaliteten. I kontakten med medarbeideren erfarer kunden derimot det profesjonelle skjønnet som kilde for den opplevde kvaliteten - uten at medarbeideren trenger å nevne “kvalitet” med ett ord. Dermed er vi nødt til å gå nærmere inn i relasjonen mellom tjenesteyter (den ansatte) og tjenestemottaker (kunden).

Hvordan oppstår kvalitetsopplevelsen? Etter Båtsvik et al. (2007:7) er det tre dimensjoner som bidrar til “kvalitet i møtet med brukeren”: “For det første må tjenesten ledes, organiseres og samordnes på en god måte; systemdimensjonen. For det andre må kommunen ha medarbeidere som har den rette formelle kompetansen, og som samtidig er myndiggjorte; medarbeiderdimensjonen. Det tredje, og viktigste, er at kommunens medarbeidere tar brukeren på alvor og møter han/hun med respekt i overleveringsøyeblikket; atferdsdimensjonen.”

Solveig Botnen Eide (Aasland et al. 2011:83) setter fokus på demonteringen av koblingen mellom den profesjonelle og kvalitet, på den måte at “avgrensede, profesjoneksterne og personeksterne kvalitetskriterier gjøres gjeldende, med den følge at oppfatningen av kvalitet og kvalitetsrelaterte fenomener nærmest ensidig knyttes til prosedyrer og målbarhet på

bekostning av det menneskelige og det profesjonelle skjønnets". Hun peker så på sammenhengen mellom kunnskap og situasjon i profesjonsutøvelsen. Selv om kunnskapen er generell i sin egenart, kan den ikke si alt om situasjonen den skal anvendes i. Situasjonen må fortolkes og da må en ta i bruk det profesjonelle skjønnets. Hun hevder videre at den profesjonelles beslutninger krever anvendelse av standardisert kunnskap i tillegg til skjønn når kunnskapen skal anvendes.

I tillegg til faglig kompetanse vil dermed taus kunnskap kunne være av vesentlig betydning for kvalitetsopplevelsen, spesielt i møte mellom mennesker. Hvordan en takler situasjoner i samhandling med andre vil være avhengig av tidligere erfaringer. Taus kunnskap er erfaringsbasert kunnskap som man vanskelig kan lese seg til teoretisk eller forklare for andre (Johannessen og Olsen 2008). Johannessen og Olsen forklarer intuisjon som "taus kunnskap på et overordnet nivå" (op.cit.:93). Dette er kunnskap og erfaringer som medfører at man gjerne handler riktig og tar riktige avgjørelser i ulike beslutningssituasjoner. Ingela Josefsson innfører i følge Hans Inge Sævareid begrepet "fortrolighetskunnskap" (Aasland et al. 2011:59) om denne subjektive kunnskapen som tilegnes gjennom egne erfaringer. Til fortrolighetskunnskapen hører også relasjonskompetanse, kunnskap i hvordan forstå og samhandle i møtet med andre. Samtidig som kommunikasjon skal gi mening, må man også ivareta hensikten med samhandlingen og ikke krenke den andre part (Røkenes og Hansen 2002). Relasjonskompetanse innebærer med andre ord personlig kompetanse i å samhandle med andre; evne til å tenke, handle og kommunisere på i ulike situasjoner ved å bruke taus kunnskap og intuisjon. Skau (2005:56) snakker her om "kompetansetrekanten" som modell for profesjonalitet. Kompetansetrekanten består av a) teoretisk kunnskap, b) yrkesspesifikke ferdigheter og c) personlig kompetanse.

I Fafo-rapport 2013:51 (Bakkeli, Jensen og Moland 2013) hevdes det at kommunene mener formalkompetanse er viktig for tjenestekvaliteten, mens erfaringsbasert kompetanse er spesielt viktig i områder som berører omsorg og menneskekontakt. Vi undrer på om taus kunnskap eller faglig intuisjon kan være viktig for tjenestekvaliteten også i teknisk sektor, med fokus på saksbehandling som omhandler lov- og regelverk, men også gjennom mellommenneskelige relasjoner via kontakt med brukere i ulike former.

Vil kvalitetsopplevelsen ved tekniske tjenester være mer knyttet opp mot objektive kriterier, selv om relasjonelle forhold også vil ha betydning i møte mellom kunde og ansatt? Er den

relasjonelle opplevelsen likevel ikke like tydelig som i omsorgstjenester, som nettopp dreier seg om det fysiske møtet mellom bruker og tjenesteyter?

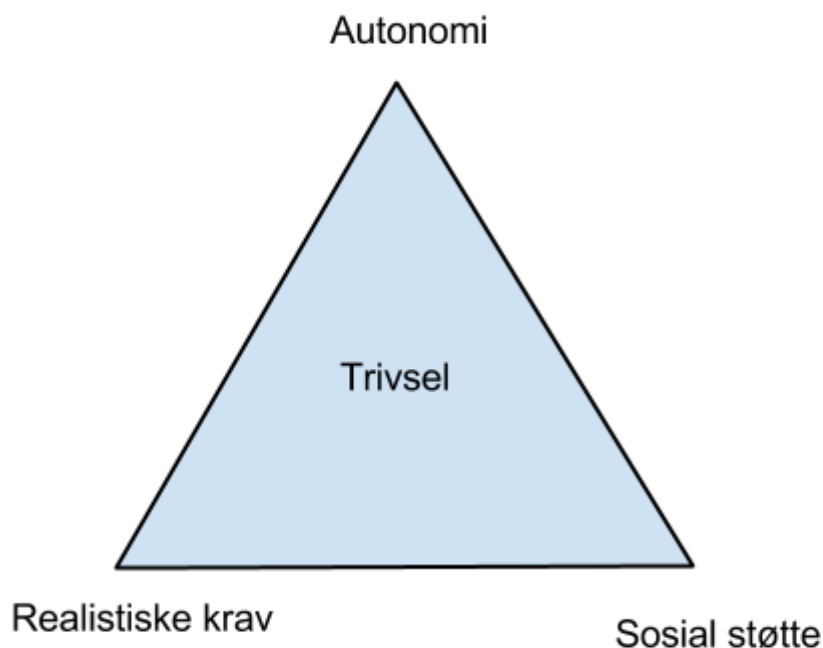
### ***2.5 Kvalitet i jobbsituasjonen***

Ettersom vi undersøker kvalitetsopplevelse også blant ansatte, er det rimelig å ha noe fokus på hva som oppfattes som kvalitet av den ansatte i selve arbeidssituasjonen. Formålet til Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. (arbeidsmiljøloven) er blant annet “å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon.”

(AML § 1). Kravet til meningsfullhet i jobben er med det ufravikelig og viktig. Vi kan da stille følgende spørsmål: Hva gjør at den ansatte føler at jobben er meningsfull og viktig?

Hva er det som får den enkelte til å føle seg verdifull i jobben? Hvilke faktorer medvirker til at en ansatte trives og kan levere et produkt denne anser er av god kvalitet?

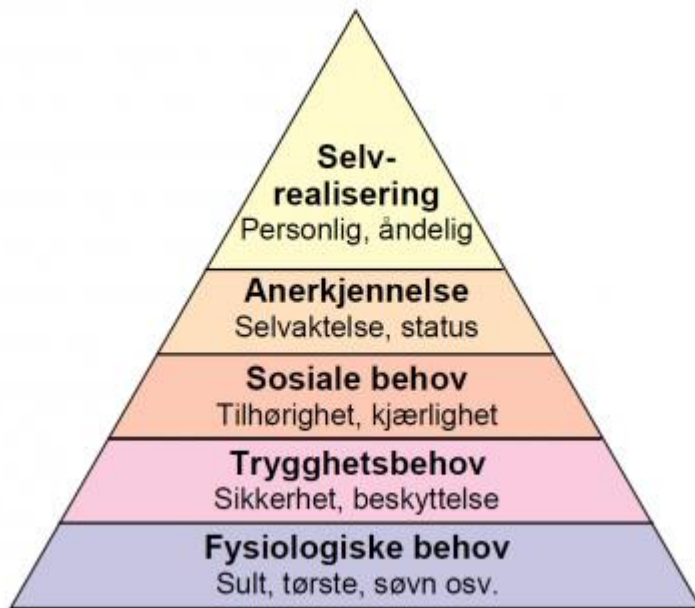
Oddrun Samdal (1998) har i en doktoravhandling ved Universitetet i Bergen undersøkt hva som er viktig for studenter for deres opplevelse av kvalitet i undervisningssituasjonen. Hun viser i denne avhandlingen til forskning på trivsel i arbeidssituasjonen for ansatte og ser at funnene kan overføres begge veier. Hun peker på høy autonomi og kontroll, realistiske krav og høy grad av støtte fra kolleger og overordnede som viktig både for jobbprestasjon og jobbtilfredshet.



*Figur 4: Trivselstrekanten*

Nerstad (2014) setter fokus på at et mestringsklima i stor grad bidrar til å skape økt jobbengasjement over tid. Hun hevder gjennom sin forskning at dersom ansatte opplever et mestringsklima, blir de mer mestringsorienterte og opplever dermed i høyere grad å være engasjerte på jobb. Det å skape et mestringsklima bidrar til å skape en positiv prestasjonskultur, økt suksess og arbeidsglede. Her er det viktig med meningsfylte arbeidsoppgaver med tilstrekkelig variasjon. I tillegg bør man få kreative utfordringer og muligheter til medbestemmelse, samt legge vekt på utvikling av kompetanse, selvbestemmelse og tilhørighet (vi-følelse).

Abraham Maslow (1943) viser i sin godt kjente behovspyramide til hva han mener er vesentlig for motivasjon i livssituasjonen.



Figur 5: Maslows behovspyramide. (Norheim 2015)

Han anser behov for anerkjennelse som et viktig grunnleggende behov og dermed en viktig faktor for motivasjon.

Frederick Herzbergs (Jacobsen og Thorsvik 2007:227) forskning på trivsel på arbeidsplassen peker på følgende motivasjonsfaktorer:

1. Utfordrende, interessante og varierte arbeidsoppgaver
2. Ansvar for eget arbeid og kontroll over egen arbeidssituasjon
3. Prestasjoner og selvtilfredshet ved å gjøre en god jobb
4. Anerkjennelse fra andre for vel utført arbeid
5. Forfremmelse og vekst

Humor er også en viktig kilde til trivsel. Humor har en positiv effekt på immunforsvaret, og er blant annet med på å redusere de negative virkningene av stress (Lefcuort 2005, etter Johannessen og Olsen 2008:45). At man opplever humor i jobbsituasjonen, gir dermed en positiv arbeidsopplevelse, både på det bevisste og det ubevisste planet.

Vi har her inkludert en begrenset rekke faktorer som har betydning for kvalitet i jobbsituasjonen, men det fins flere områder vi ikke har nevnt, som for eksempel tid til å utføre arbeidsoppgaver, det fysiske arbeidsmiljøet og egen helse. Vi velger ikke å utdype flere faktorer nærmere.



## **2.6 Kvalitet i kommunale tjenesteområder**

Kvalitet kan oppleves i ulike dimensjoner. I det følgende presenterer vi ulike perspektiver på kvalitet og kvalitetsopplevelse i tre store kommunale sektorer: omsorgstjenesten, skolesektoren og - i et eget avsnitt - teknisk sektor.

I helseomsorgen vil det relasjonelle i møtet mellom bruker og tjenesteyter gi en subjektiv opplevelse av god eller dårlig kvalitet. Det kan i tillegg være ulike objektive målbare kriterier som kan gi en felles definisjon av kvalitet. I skoleverket knyttes kvalitetsopplevelsen gjerne opp mot læringsmiljøet og faglig utbytte. I teknisk sektor blir kvalitetsopplevelsen ofte knyttet opp mot saksbehandlingstiden (Leirfjord kommune 2014, Pedersen 2013).

I denne oppgaven ønsker vi å undersøke kvalitetsopplevelsen i et delområde av teknisk sektor. Erfaringene fra omsorgs- og skolesektoren tjener både som inspirasjon og som referanseramme til vår egen forskning.

### **Kvalitet i omsorgstjenesten**

Hva som defineres som kvalitet innenfor helseomsorgsfeltet kan nok oppleves forskjellig ut fra ulike perspektiver. Gjennom forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene (Helse- og omsorgsdepartementet 2003) ønsker regjeringen å sikre brukere den trygghet, pleie og omsorg de har behov for. Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015) (St.meld. nr 16 (2010–2011))

slår fast at “god kvalitet på tjenestene betyr at de er virkningsfulle, trygge og sikre, samordnet og preget av kontinuitet, at de involverer brukerne og utnytter ressurser på en god måte”.

Kvalitetsopplevelsen for brukere, ansatte, ledere og politikere vil være knyttet opp mot disse kvalitetsmomentene, med ulik vekt utfra ståsted. Kvalitetsopplevelsen i pleie- og omsorgssektoren vil følgelig være knyttet opp mot trygghet, god omsorg og forsvarlig pleie.

Trenden mot innføring av styringssystemer basert på New Public Management (NPM) i offentlig sektor har ført til en annen opplevelse av kvalitet blant brukere, pårørende og ansatte i helseomsorgstjenesten. NPM baserer seg på tanken om at bedriftsøkonomiske prinsipper i privat sektor medfører en mer lønnsom og effektiv drift enn offentlig sektor, og derfor bør offentlig sektor kopiere disse (Lie 2009). Kort sagt dreier det seg om å innføre større

markedsorientering med fokus på konkurranse og inntjening, gjerne gjennom konkurranseutsetting, privatisering og stykkprisfinansiering (Hernes 2007).

Fafo-rapport 2011:12 (Gautun og Hermansen 2011) beskriver i en undersøkelse opplevelse av kvaliteten på tjenesten og institusjonstilbudet i kommunal omsorg for eldre. Det problematiseres at det ikke fins et felles kvalitetsmål i ulike undersøkelser, slik at det ikke gis unisone kvalitetsklisjéer i denne tjenesten. Dette medfører at undersøkelser om kvalitet i omsorgstjenesten vanskelig kan sammenlignes med hverandre. I omsorgsfunksjoner vil følelser være sterkt involvert i tjenesteutførelsen, og opplevelsen av kvalitet vil derfor bli subjektiv. Gjennom Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting (Helse- og omsorgsdepartementet 2003) kreves en del grunnleggende behov tilfredsstilt. Kvalitetssikringstiltak må dermed være rettet mot at disse ivaretas.

I Fafo-rapport 2011:12 (Gautun og Hermansen 2011), som omhandler kommunenes helse- og omsorgstilbud, har man valgt å fokusere på grunnleggende og medisinske behov, behov for trygghet og samvær og meningsfull aktivitet, samt om tjenesten er tilstrekkelig bemannet, satt opp mot spørsmål om tidspress.

### **Kvalitet i skolen**

Innenfor skoleverket vil kvalitetsbegrepet også kunne oppfattes ulikt av forskjellige interessenter. Perspektivet vil variere for elever, lærere, skoleledere, foresatte, skolemyndigheter og politikere. For elever i grunnskolen vil kanskje kvalitetsopplevelsen knyttes til det å bli sett og vist omsorg, vel så mye som faglig utbytte. Berg (2014), stiller spørsmål om hvem som eier kvalitetsbegrepet i skolen og viser til uenighet mellom lærere og politikere. Læreres opplevelse av kvalitet vil være knyttet til deres mulighet til å tilrettelegge undervisningen for den enkelte elev og klasse, både faglig og sosialt. Norske foreldre er først og fremst opptatt av om barnet har det bra og trives på skolen, men er også opptatt av faglig utbytte, og deres oppfattelse av kvalitet vil gjenspeile dette. Foreldre ved Lisleherad skole uttaler i sitt innspill til skolestrukturdebatt i sin kommune: “Å være godt tilpasset sosialt, - å kunne omgås andre mennesker på en hyggelig og attraktiv måte, er for mange av oss en like viktig egenskap som å kunne gangetabellen eller norgeshistorien. Og vi foreldre setter uendelig stor pris på at skolen vår kan dyrke dette frem i våre barn.” Videre: “Å gå på en mindre skole gir en trygghet og lærerne har større mulighet til å se hver enkelt elev og dens behov. Vi vet alle at trygghet og trivsel er grunnleggende for læring” (Daasnes et al. 2009).

Politikere og skoleeiere knytter derimot ofte kvalitetsbegrepet opp mot fagscore på nasjonale prøver og internasjonale tester, som PISA og TIMSS (St.Meld. nr. 20 (2012–2013)). Dette utdypes noe mer nedenfor. I tillegg fokuseres det på lærerens kompetanse som en del av kvalitetsbegrepet.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet brukerundersøkelser (Utdanningsdirektoratet 2011) som skal gi svar på kvalitetsopplevelsen for ulike grupper. Elevundersøkelsen er obligatorisk for enkelte trinn, mens foreldre-, lærer- og enkelte andre undersøkelser er frivillig. Spørsmålene og resultatene gir indikasjon på hva departementet definerer som kvalitet. Det fokuseres på læringsmiljøet, der både læring og trivsel måles. Gjennom lov (opplæringslova § 9a) har alle elever i grunnskoler og videregående opplæring “rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring”. Elevundersøkelsen tar utgangspunkt i dette kravet når spørsmålene blir utarbeidet, slik at denne skal føre til kvalitetssikring og videreutvikling av læringsmiljøet.

En rapport fra NTNU etter elevundersøkelsen for 2012 (Wendelborg et al. 2012) fremhever at “Elevundersøkelsen er en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og er hjemlet i forskrift om opplæringslova § 2-3. I denne paragrafen står det at skoleeier skal sørge for at nasjonale undersøkelser om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedvirkning, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomført og fulgt opp lokalt.” Videre ser vi at lærernes kompetanse og elevenes faglige utfordringer blir fremhevet som kvalitetsfaktorer.

En annen undersøkelse som er ment å fange opp kvalitet i skolen, er PISA-undersøkelsen, som er en internasjonal kvalitetsundersøkelse som viser 15-åringers kompetanse i matematikk, naturfag og lesing i OECD-land (Universitetet i Oslo 2014).

Professor Svein Sjøberg, skoleforsker ved Universitetet i Oslo, hevder i et intervju med NRK 03.12.13 (Larsen 2013) at PISA-undersøkelsen ikke samsvarer med kvaliteten i den norske skolen da den kun måler et snevert felt og ikke tar hensyn til læreplanen, slik at verdier og idealer den norske skolen skal bygge på ikke blir hensyntatt, og at det kun fokuseres på testbar kunnskap.

En annen internasjonal testarena er TIMSS-undersøkelsen, som forsker på resultater i matematikk og naturfag og gjennomfører tester hvert fjerde år (Universitetet i Oslo 2005). Begge disse internasjonale undersøkelsene benyttes gjerne av skolemyndigheter og politikere når kvalitet i skolen skal beskrives.

Dette viser at kvalitetsbegrepet i skolesektoren vil oppfattes ulikt alt etter hvilken interessent som vurderer dette.

## **2.7 Kvalitet i teknisk sektor**

I det forrige avsnittet presenterte vi hvordan kvalitet blir betraktet i to store kommunale tjenesteområder: helsevesenet og skoleverket. Vi vil nå gå nærmere inn på kvalitet i det tredje store området: ”teknisk sektor”. Våre undersøkelser i denne oppgaven fokuserer på en sakstype fra denne sektoren. Vi anser det derfor som naturlig å behandle ”teknisk” i eget avsnitt.

### **Teknisk kvalitet**

”Kommunal teknisk sektor” omfatter mange ulike fagområder. Fra forvaltningen av vann- og avløpsnettverket med tilhørende fakturering, over drift og vedlikehold av kommunaler bygninger og veinettet, til saksbehandling av reguleringsplaner, delings- og byggesøknader er det mye som samles under taket ”teknisk”. I denne oppgaven kommer vi til å begrense ”teknisk sektor” til den kommunale forvaltningen av en bestemt sakstype i plan- og bygningsloven: opprettelse av ny grunneiendom, eller ”fradeling” slik det ble kalt i utgått lovverk og dessuten fremdeles i dagligtale.

”Teknisk sektor” (og kanskje en kommuneadministrasjon generelt) er en organisasjonsform som ligger nært inntil Max Webers idealtypiske byråkratimodell. Mintzberg kaller denne modellen for ”maskinbyråkrati” med blant annet følgende sentrale kjennetegn (etter Jacobsen og Thorsvik 2007:89):

- “Klar horisontal arbeidsdeling og spesialisering i kompetanseområder”
- “Utstrakt bruk av regler som angir hva som skal gjøres i ulike tilfeller”
- “Krav til skriftlig saksbehandling som skal gi muligheter for kontroll”

Ut fra disse kjennetegn blir det tydelig at “teknisk sektor” er tilbøyelig til å ta i bruk kvalitetsstyringssystemer som ISO9000 med sine krav til dokumenterte prosedyrer og kontrollmekanismer.

Mintzberg beskriver også “det profesjonelle byråkratiet” som kjennetegnes ved at “de ansatte er tildelt mye beslutningsmyndighet og handlefrihet” (op.cit.:90). I sammenheng med betraktningene om personlig skjønn ovenfor tilskriver vi denne organisasjonsformen til omsorgs- og skolesektorene.

Arbeidet i sektoren er styrt av eksterne regler. For sakstypen som omhandles i denne oppgaven er dette først og fremst lover som forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og matrikkelloven samt tilhørende forskrifter og forarbeider. Arbeidet etter matrikkelloven er dessuten nærmere styrt gjennom føringsinstruksen (Kartverket 2014a) og diverse standarder (Kartverket 2014c) utgitt av Kartverket, tidligere “Statens Kartverk”.

Mye av arbeidsutførelsen og dermed “kvaliteten i overleveringsøyeblikket” ble dessuten styrt av den såkalte “blåboka” (Kommuneforlaget 1988), en samling av prosedyrer, maler og henvisninger til relevant lovverk den enkelte ansatte kunne basere sitt skjønn på. Denne håndboken ble imidlertid ikke oppdatert i henhold til dagens plan- og bygningslov og matrikkelloven. Det oppstod dermed et tomrom som de enkelte ansatte måtte fylle ved å utvikle egne prosedyrer og bruke sin faglige kompetanse. Ulike oppfatninger om hvordan regelverket skulle tolkes førte til ulike prosedyrer fra kommune til kommune, og til og med innenfor en og samme kommune. Dette er en påstand uten henvisning som baserer seg på samtaler med våre fagfeller. Del av denne oppgaven (se forskningsspørsmål 1) er å kartlegge de faktiske forholdene i noen utvalgte kommuner.

Betydningen av den regelstyrte arbeidsmåten ser vi også bekreftet ved Kartverkets tilsyn (Kartverket 2014b) der saksbehandlingens kvalitet blir vurdert. En katalog av målepunkter (en kvalitetsklisjé) blir brukt for å “følge opp om matrikkelen blir ført i samsvar med lov og forskrift”.

### **Delingssaker**

I denne undersøkelsen fokuserer vi på en sakstype - “Delingssaker”. Mange kommuner opplyser om saksgangen på sine nettsider. Fordi alle kommuner må forholde seg til de samme rammene gitt av loven, går vi ut fra at sakstypen behandles likt, selv om det kan forekomme

variasjoner fra kommune til kommune. Vi vil i det følgende presentere en typisk saksgang, på grunnlag av informasjonen Lørenskog kommune (2015) legger ut på sin hjemmeside:

Delingssaker reguleres av plan- og bygningsloven, matrikkeloven og i noen tilfeller Jordskifteloven. Med deling av eiendom menes at del av en eksisterende grunneiendom skilles ut som en frittstående parsell med eget matrikelnummer (gårdsnummer og bruksnummer). Den nye eiendommen registreres i grunnboka og i matrikkelen (eiendomsregister og eiendomskart). Deling av eiendom er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-1. Slike saker har som oftest en to-trinns behandling: først etter plan- og bygningsloven og så etter matrikkeloven. Behandlingen etter plan- og bygningsloven avgjør om det er grunnlag for å tillate deling. Matrikkeloven setter krav til søknaden, samt gjennomføringen av delingstillatelsen.

Eiendommens eier, eller annen part med fullmakt fra hjemmelshaver kan søke om tillatelse til deling av eiendom. En tomtedeling må tilfredsstillere alle krav til byggetomt som er angitt i plan og bygningsloven. Her oppstilles blant annet: krav til adkomst og avkjørsel, tilknytning av vann- og avløp, byggegrunn, miljøforhold og krav til de ubebygde deler av tomte. I tillegg må det påses at delingen ikke skaper forhold som kommer i strid med byggesaksbestemmelsene, vedtatte arealplaner eller lokale vedtekter, da særlig planens bestemmelse om krav til utnyttelsesgrad og uteoppholdsareal. I vurderingen om den omsøkte parsellen er egnet til bebyggelse, vil tilknytningsmulighetene for vei, vann og avløp være vesentlige. Søknaden må derfor redegjøre for disse forhold. Nødvendige rettigheter må sikres ved tinglyst erklæring. Stedsbundne rettigheter skal tegnes inn på gyldig situasjonskart som legges ved erklæringen.

Søkes det om fradeling av en landbrukseiendom, må søknaden også behandles av landbruksmyndighetene i henhold til jordlovens § 12.

Hvis søknaden ikke oppfyller ovennevnte bestemmelser betinger deletillatelse en dispensasjon. Plan- og bygningsloven stiller krav om særlige grunner for slik dispensasjon. Det er søkers oppgave å gi eller innhente de opplysninger som myndighetene skal bygge sin dispensasjonsavgjørelse på. En søknad om dispensasjon må foreligge før kommunen kan ta stilling til delingssaken.

Vedtaket fattes med hjemmel i plan- og bygningsloven. Vedtaket stiles til søkeren med kopi til eventuelle parter som har klaget på søknaden.

Når delingstillatelse blir gitt og eventuelle vilkår er oppfylt, behandles saken etter matrikkelloven - “eiendommen måles opp”. Kommunens landmåler kontrollerer vedtaket og foretar en kontroll mot grunnboka angående berørte rettigheter. Så innkalles det til oppmålingsforretning. Hjemmelshaver og eierne til tilstøtende eiendommer får skriftlig varsel minst to uker før oppmålingsforretningen finner sted. Det føres en protokoll der det framgår hvem som møtte, om det var enighet/uenighet i påviste grenser og eventuelt andre forhold som kom opp under oppmålingsforretningen. Landmåleren foretar de nødvendige merkings- og målingsarbeider over eiendommens grenser.

Eiendommens grenser føres inn i matrikkelkartet. Eiendommen tinglyses registrert i grunnboka sammen med eventuelt nødvendige rettighetserklæringer. Tinglyste rettigheter omtales også som “heftelser” eller “servitutter”. Berørte parter skal underrettes om matrikkelføring.

Når ny eiendom er tinglyst, utsteder kommunen et matrikelbrev som sendes rekvirenten. Matrikelbrevet inneholder all registrert informasjon om eiendommen, som arealet, et kartutsnitt, og informasjon om bygninger som måtte befinne seg på eiendommen.

Eventuelle klager behandles før saken avsluttes. Kommunen sender også et gebyrkrav til rekvirenten i løpet av saksbehandlingen.

### **3. Metode**

I dette kapittelet vil vi ta for oss de mest sentrale metodiske valgene vi har tatt i denne prosessen og begrunne disse. Først vil vi grunngi valget av forskningsdesign med en fenomenologisk tilnærming.

Ut fra våre teoretiske betraktninger står vi igjen med følgende arbeidshypotese: “I dag forutsetter man at opplevd tjenestekvalitet er knyttet opp mot saksbehandlingstid. Også kvalitetssikringen handler om dette. Kommuner markedsfører seg med kort saksbehandlingstid som kvalitetskriterium, men er det virkelig saksbehandlingstiden som er avgjørende for kunden sin opplevelse av god tjenestekvalitet, eller har kundene også andre kriterier som er viktig for dem?”

I vår empiriske undersøkelse har vi som mål å få bedre kunnskap og innsikt i hvordan kvalitetsforståelsen blir oppfattet av kunden kontra saksbehandler i en og samme sak. Hvordan vi kan samle inn og behandle data som sikrest mulig gir oss svar på dette, er derfor et viktig arbeid. Vi vil videre i kapittelet beskrive de ulike valgene vi har gjort i denne prosessen: valg av forskningsdesign, metode, datainnsamlingsmetode, utvalg av informanter og analysemetode. Til slutt vil vi også si noe om undersøkelsens gyldighet og troverdighet, samt gjøre noen etiske betraktninger.

Hvert avsnitt berører to eller tre elementer:

- A. Generelle betraktninger om metoden.
- B. En konkret beskrivelse av hva har vi gjort i denne oppgaven.
- C. Eventuelle kritiske betraktninger

#### ***3.1 Forskningsdesign***

##### *Generelle betraktninger*

De ulike valgene vi gjør i forskningsprosessen er med å påvirke hvilket forskningsdesign vi til slutt bestemmer oss for. I valg av forskningsdesign har vi lagt vekt på å vurdere hvordan undersøkelsen kan gjennomføres, det vil si at vi i denne prosessen har tatt stilling til hva vi skal undersøke, hvem vi skal intervju og hvordan. Ut fra våre vurderinger har vi valgt å innta et fenomenologisk perspektiv; vi ønsker å gå inn på det innerste vesenet av fenomenet “kvalitetsopplevelse i overleveringsøyeblikket”.



Grønhaug og Kleppe (Johannessen et al. 2004:363) viser til at begrepene kvalitativ og kvantitativ henviser til spesielle egenskaper. I vår undersøkelse valgte vi et grounded theory-inspirert forskningsdesign. Dette etter å ha satt oss inn i relevant teori på det feltet som vi har valgt å undersøke, samt gjort en vurdering av databehovet. Ved å velge en kvalitativ metode, får vi en mer åpen og fleksibel datainnsamling i forhold til om vil skulle ha samlet inn data ved hjelp av kvantitative metoder. Mens kvantitative metoder legger vekt på opptelling og utbredelse av fenomener, vil en kvalitativ metode legge vekt på fortolkning av data som er samlet inn, enten via teori eller intervju. Et slikt intensivt undersøkelsesopplegg basert på kvalitative undersøkelsesmetoder søker å samle inn data om mange aspekter omkring få saker.

Grounded theory (GT) er en retning innenfor kvalitative forskningsdesign som angir konkrete og systematiske prosedyrer for å utarbeide begreper og teorier ut fra innsamlet data/empiri (Johannessen et al. 2004). I følge Hjälmhult et al. (2014), omtales grounded theory også som en metodologi og som et resultat fra en studie med GT-design. Å benytte grounded theory som forskningsmetode er ingen enkel metode å gi seg i kast med. Som Hjälmhult (2014:20) sier det: “For GT er en ‘learning by doing’-metode; den utfordrer forskeren til å komme seg ut i den virkelige verden og jobbe med ‘det som faktisk skjer’. Det krever evne til å være åpen og til å kunne abstrahere.” Vi har valgt et forskningsdesign som er inspirert av grounded theory. Teorien blir mer inngående beskrevet i kapittel 3.2 og 3.4.

### I denne oppgaven

I vårt konkrete forskningsprosjekt ønsker vi å oppnå ny teoretisk forståelse om relasjonen mellom saksbehandler og kunde. Dette etter å ha gjennomført intervjuer med både saksbehandlere og kunder innenfor teknisk sektor i fire ulike kommuner på Helgeland.

Vi ønsker også i denne oppgaven å forstå hvordan kvalitetsbegrepet oppfattes blant saksbehandlere og kunder i saksbehandlingen, og om det er ulik oppfattelse av begrepet. Ut fra problemstillingen søker vi å beskrive og få innsikt i et fenomen, og vår bruk av grounded theory må derfor også anses som et intensivt og deskriptivt design. Kjennetegnet ved et intensivt forskningsdesign er at vi går i dybden på noen få enheter. I vårt tilfelle gjennomførte vi 14 intervjuer. Vi opplevde da at vi nådde en teoretisk metning. Ved å gå i dybden ønsket vi å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig av fenomenet som vi undersøkte, samtidig

som vi ville prøve å se om vi også klarte å finne likheter. Den enkeltes forståelse og fortolkning av et fenomen ble i denne undersøkelse også vektlagt.

Ved å trekke ut enheter fra ulike kommuner, mente vi at vi også kan klare å belyse dette fenomenet ut fra flere ståsteder, samt skape et bredere perspektiv på samme fenomen. Våre forskningsspørsmål som vi hadde som grunnlag anser vi til å være i hovedsak deskriptive (beskrivende).

### **3.2 Valg av metode**

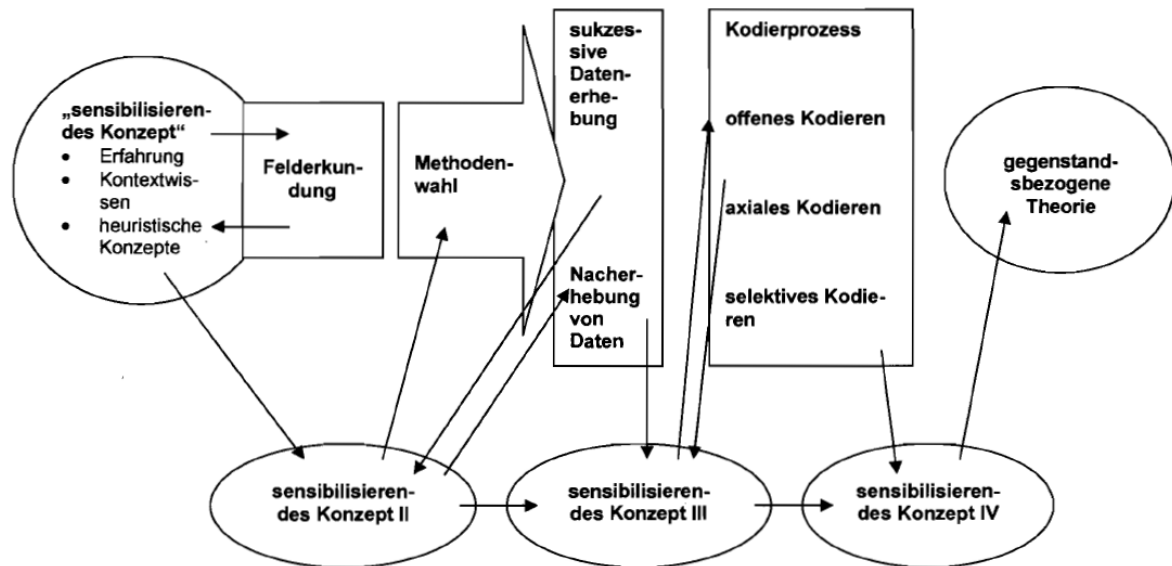
#### Generelle betraktninger om grounded theory

Kvalitativ metode er kjennetegnet av fravær av en analytisk hovedretning, og det strides blant forskere hva som er “den beste” kvalitative forskningsdesignen (Johannessen et al. 2004:80). Uansett er det beste valget avhengig av målsettingen med forskningen. Vi valgte en metode inspirert av “grounded theory” (Glaser og Strauss 1967, etter Jacobsen 2005).

Grounded theory er en forskningsmetode som benyttes innen mange fagområder, og er i følge Hjälmhult et al.(2014) en av de mest benyttede forskningsmetodene. GT blir gjerne brukt på komplekse situasjoner og på sosiale fenomener, og via denne metoden vil man kunne utlede teori fra data som systematisk er samlet inn og analysert gjennom undersøkelsesprosessen. I grounded theory er det en nær sammenheng mellom innsamling av data, analyse og utvikling av eventuelle teorier, siden disse prosessene til en viss grad skjer samtidig.

Et viktig kriterium for å kunne benytte GT som forskningsmetode er at forskerne går ut i feltet med et “åpent sinn”. Forskerne må være åpen på at de ikke kjenner til hva deltakerne i forskningsprosjektet opplever som sin hovedutfordring (Glaser 1978, 1998, etter Hjälmhult et al. 2014). Det er med bakgrunn i den erkjennelsen at datainnsamling og analyse i GT skal foregå parallelt. Det vil si at analyse av innsamlet data også skjer fortløpende slik at vi kan danne oss et bilde på hva som er sentralt i dataene, og på den måten kan vi snevre inn fokuset etter hvert. Under arbeidet med å analysere kan man si at forskeren søker etter deltakernes hovedutfordring og kjernekategori, og teorien som vi da etter hvert vil presentere, vil innebære de strategiene/mønstrene som deltakerne i forskningsprosjektet vil benytte for nettopp å kunne håndtere hovedutfordringene som kom fram under intervjuene.

Alheits (1999:17) grafiske kommentar til grounded theory beskriver nærmere metoden i denne oppgaven.



Figur 6: Grounded theory - prosessen. (Alheit 1999:17)

Vi begynner med et konsept (“Sensibiliserendes Konzept”) som vi oppbygger a priori (gjennom forhåndskjennskap) til emnet og litteratursøk (“Felderkundung”). Konseptet utvikler seg i stadier (Konzept II, III, IV) gjennom valg av metode (“Methodenwahl”), datainnhenting (“Datenerhebung”) og koding/kategorisering (“Kodieren”). Det siste stadiet etter avslutning av undersøkelsen er ny kunnskap om emnet (“gegenstandsbezogene Theorie”).

Diskusjonen om teoriens kjerne og dens ulike tolkninger tyder også på at grounded theory som konsept befinner seg i en noenlunde mer diffus situasjon enn andre store teorier som for eksempel det klassiske begrepsparet av induksjon og deduksjon. Også etter utsagn av Anselm Strauss selv (etter Alheit 1999:1, egen oversettelse) er grounded theory “ikke en teknisk metode (...), men heller en slags forskningsstil”. Grounded theory som metode (eller forskningsstil) har dermed raskt blitt utviklet i ulike retninger. Dette kulminerte i fullstendig motsatte posisjoner av de opprinnelige autorene (Glaser 1992, Strauss og Corbet 1990).

"Theory, not only researched description" var hovedbudskapet som Glaser og Strauss kom med da de i 1967 i boken "Discovery" presenterte den nye kvalitative metoden som de

sammen utviklet ved Chicago School of Sociology. I denne første utledningen av sin grounded theory, poengterte de følgende: "(...) the elements of theory that are generated by comparative analysis are, first, conceptual categories and their conceptual properties; and second, hypotheses or generalized relations among the categories and their properties" (Glaser og Strauss 1967:35).

Metodologien kom som en motvekt til all forskning som på den tiden var dominert av en teori hvor individet ofte ble redusert til et sett med strukturer og mekanismer for å holde samfunnet konvensjonelt. Glaser og Strauss mente man måtte se på samfunnet som en dynamisk prosess med gjensidige interaksjoner mellom menneskene og omgivelsene rundt dem.

Det har etter at Glaser og Strauss publiserte sin grounded theory i 1967 utviklet seg flere "bastarder" av teorien. Selv de to opphavsmennene har nå hver sin versjon. Den opprinnelige grounded theory som Glaser og Strauss offentliggjorde, benevnes i dag for klassisk grounded theory, eller "Glaserian Grounded Theory". Denne holder Glaser fast ved. Strauss og Corbet (1990) kom senere med en ny utgave, "modifisert grounded theory". I motsetning til den klassiske grounded theory understreker nå Strauss og Corbet viktigheten av verifikasjon og validering, noe som har fått Glaser til å uttale at dette ikke kan ansees som en grounded theory. Glaser viser i sin argumentasjon til at det nettopp var oppdagelse framfor verifikasjon de gikk inn for da de sammen i 1967 lanserte sin teori grounded theory, og hevder at Strauss nå skriver om en helt annen metode.

De viktigste forskjellene mellom klassisk grounded theory og de andre metodene som kaller seg grounded theory kan forklares ved å henvise til de tre "kjennetegnene" for klassisk grounded theory som er unike for den klassiske varianten (Christiansen 2015):

1. Many equally justifiable interpretations of the same data? Answer: Find the core variable (the main concern and its recurrent solution).
2. To "get through to exactly what is going on in the participants recurrent solution of their main concern", the researcher suspends his/her precepts from the data.
3. Avoiding descriptive interpretations in favor of abstract conceptualizations by the method of constant comparison, which facilitates the discovery of stable patterns in the data (i.e. "emergence of concepts")

For nærmere informasjon om detaljer i denne de ulike retningene henviser vi til kommenterende litteratur som Strübing (2007).

Den nevnte “inspirasjonen” fra grounded theory i denne oppgaven kan vi kort sammenfatte som følgende:

1. Forskningsspørsmålene og intervjuguide er basert på et konsept vi har a-priori. (“sensibiliserende konsept” etter Alheit 1999)
2. Konstant sammenligning under datainnsamlingen medfører konstant modifikasjon av det underliggende konseptet.
3. Observasjoner behandles ved koding og kategorisering.
4. Ut fra denne kategoriseringsprosessen utfolder seg ny teori som er egnet til å besvare forskningsspørsmålene.

#### *I denne oppgaven*

I følge Ottar Hellevik (2002) fins det i hovedsak to ulike typer undersøkelsesopplegg. Det er det intensive, hvis man har som mål å gå bredt ut å undersøke mange enheter med få variabler. Her passer kvantitative metoder godt. Kvantitative undersøkelser gir mulighet til å trekke generelle slutninger basert på innsamlet data. Skal man imidlertid gå i dybden av et begrenset antall enheter, for eksempel saksbehandlere og kunder, og så undersøke mange variabler om enhetene, passer det intensive undersøkelsesopplegget godt.

Som nevnt under kapitlet om forskningsdesign, ønsket vi i denne oppgaven å forstå hvordan kvalitetsbegrepet oppfattes av saksbehandler og kunde i saksbehandlingen. Videre pekte vi på at vi ønsket å gå inn på det innerste vesenet av fenomenet “kvalitetsopplevelse i overleveringsøyeblikket”, og vi valgte da å innta et fenomenologisk perspektiv. I følge Kvale (i Thagaard 2009) bygger fenomenologien på en underliggende antakelsen om at virkeligheten er slik enhver oppfatter den. Postholm (2005) hevder at fenomenologiens mål er å finne ut hva erfaringen betyr for personene som opplever den . Med bakgrunn i dette valgte vi å bruke en kvalitativ metode hvor vi gjennomførte intervjusamtaler. For analyse av dataene benyttet vi elementer fra grounded theory.

### **3.3 Datainnhentingsmetode**

#### Generelle betraktninger

Kvalitative forskningsintervjuer blir av Steinar Kvale (Johannessen et al. 2004:141) karakterisert som en samtale med struktur og mål. Som intervjuer stiller man spørsmål og følger opp de svarene som intervjuobjektet gir. Rollefordelingen vil med andre ord på forhånd være avklart, men et slikt forskningsintervju vil bære mer preg av en dialog enn rene spørsmål og svar.

Intervju er en av de mest brukte måtene å samle inn kvalitative data på, og vi har valgt å benytte semistrukturerte dybdeintervju som datainnhentingsmetode. I og med at vi velger grounded theory som analysemetode for våre data, vil også selve datainnhentingens preges av dette. Når vi har hentet inn dokumenter og data fra en informant, vil samtalen med neste informant bli påvirket av det som er blitt sagt i tidligere intervjuer. På den måten vil vi samtidig med innhenting av data også parallelt gjennomføre analyse og koding av data.

Ved gjennomføringen av intervjurundene ønsker vi en dialog med aktuelle informanter for bedre å kunne kartlegge hva som legges i begrepet kvalitet. Som vi var inne på i kapittel 2.1, kan kvalitet forstås som et begrep som må få sitt innhold i den sammenhengen og situasjonen den benyttes i. Ved å snakke, samhandle, stille spørsmål og lytte, får vi best informasjon om forståelse, erfaringer og samhandling.

I intervjusammenhenger ser vi også en mulighet til å kunne benytte projektive teknikker som oppmuntrer intervjuobjektet til fri assosiasjon. På den måten får informanten også forståelse for hvordan emner denne er opptatt av er forankret i egen bevissthet. Projektive teknikker defineres som “tar i bruk et utvalg stimuli for å få informanten til å overføre holdninger, meninger eller oppfatninger om seg selv i en situasjon. Projektive teknikker benyttes i kvalitative undersøkelser for å avdekke informantens innerste tanker, følelser, holdninger og motiver. Teknikkene er brukt for å komme bak informantens ofte defensive reaksjoner på direkte spørsmål” (Johannessen et al. 2004:404).

Videre er det slik at det fenomenet vi ønsker å undersøke må sies å være komplekst. For å kunne kartlegge hva som kjennetegner dette, må det være mulig å gå i dybden. Kvalitative intervjuer oppleves dermed relevant i denne forbindelse. Vi vil da være i stand til blant annet

å fange opp nyanser, og kanskje i enkelte sammenhenger også få informasjon ut over det som det spørres etter.

Johannessen et al. (2004) sier at forskeren vil erfare at samhandling mellom han og informanten alltid vil være påvirket av konteksten og individene fordi det fenomenet han studerer like mye defineres ut fra konteksten det fungerer i, som ut fra fenomenet selv. Av den grunn må vi som forskere kunne utvikle en forståelse for hvordan konteksten fungerer i intervjusituasjonen. Vi er dermed av den oppfatning at intervju vil være den metoden som vil gi oss best data til vår undersøkelse.

### I denne oppgaven

I løpet av en periode på 5 måneder gjennomførte vi 14 intervjuer, fra 26. august 2014 til 2. februar 2015. Saksbehandlerne i kommunene ble først intervjuet, deretter ble det gjennomført intervju med de respektive kundene. Et intervju varte i gjennomsnitt cirka 50 minutter. Alle intervjuene ble løpende transkribert.

Med unntak av 5 intervjuer, ble selve intervjuene for det meste gjennomført av to fra forskerteamet. For å få mest mulig lik intervjusituasjon var dette de samme fra start til slutt. Vi har tatt opp samtalen med digitale opptaksverktøy. Alle intervju ble deretter transkribert av en tredje person - den som ikke har ført intervju, også dette for å oppnå en gjennomgående stil i transkriberingen. Med dette oppnådde vi at alle tre måtte beskjeftige seg inngående med hvert intervju.

For å gjennomføre semistrukturerte intervju benyttet vi en overordnet intervjuguide. Intervjuguiden inneholder et sett med "målepunkt". Dette er konkrete steg i saksbehandlingsprosessen som utgjør en ledetråd gjennom samtalen. I tillegg inneholder guiden et sett med kvalitetsmomenter vi antar (a-priori) å være av betydning. Intervjuene ble tilpasset den enkelte kunden for å få en mest mulig naturlig samtalesituasjon. Den semi-strukturerte formen medfører at intervjuerne har prøvd å få informanten å uttale seg om de nevnte målepunkt og kvalitetsmomenter, ikke i form av et "ping-pong-spill" av spørsmål og svar, men i form av fri tale fra informantens side. I tillegg benyttet de som intervjuet oppsummeringer etterfulgt av spørsmålet: "Har jeg oppfattet det riktig?" Det ble også helt til

slutt foretatt en liten debriefing ved at respondentene ble spurt om de hadde noe å tilføye, som de mente var viktig.

Et aspekt som også ga føringer for forskningsmetoden var meldingen til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD 2015). Det skal sendes inn meldeskjema før datainnsamlingen starter. Intervjuguide skal legges ved. Vi har derfor ikke forandret intervjuguiden i løpet av datainnhenting. Den benyttede intervjuguiden samt godkjenningen fra NSD er vedlagt.

### Kritikk

Først og fremst må vi innrømme at ingen av intervjuerne hadde erfaring med denne type arbeid. Dette ga seg utslag i at mange gode spørsmål ikke blir stilt, noe som vi oppdaget under analysen. En semistrukturert intervjustil, med en forholdsvis åpen intervjuguide, åpnet også for avsporinger under intervjuene. Vi mener allikevel at vi har gått inn på de definerte målepunkter og kvalitetsmomenter i alle intervju - såfremt det også var relevant for vedkommende informant. Ulike typer informanter medfører også at ulike ting blir vektlagt i intervjuene.

Som følge av de ovennevnte - uerfarne intervjuere, ulike informanter og en åpen intervjuguide - opplever vi intervjuene som ulikt strukturert. Dette gjorde analyse litt mer utfordrende enn analysen av strukturerte intervju ville ha blitt. Vi har også registrert i etterkant at intervjuerne enkelte ganger har stilt ledende spørsmål. Dette har vi prøvd å ta hensyn til i analysen.

### **3.4 Transkribering**

All transkribering av intervjuene ble gjennomført av samme person. Dette skjedde også fortløpende etter hvert som intervjuene ble gjennomført. Etter transkriberingen ble hvert intervju gjennomhørt og noen få feil rettet opp. Det var ikke mange steder det var misforhold. Selve transkriberingen foregikk ved at lydfilene ble spilt av, samtidig som det ble nedtegnet hva som ble sagt under intervjuene. Under transkriberingen ble ikke alt nedtegnet ordrett. For de som gjennomførte intervjuet ble det gjort flere endringer enn for respondenten, hvor det ble forsøkt å transkribere så ordrett som mulig. Noen prinsipper ble imidlertid satt opp på forhånd og fulgt. Hovedprinsippet var at budskapet skulle være lett å forstå for eventuelle



andre når de i ettertid skulle lese transkriberingen. Det ble med andre ord lagt stor vekt på at innholdet i setningene skulle komme frem. For å få fram innholdet ble det derfor gjort et valg om at respondentens besvarelse vekselvis ble notert ordrett på dialekt og på bokmål. Det var også et prinsipp at respondenten skulle transkriberes så ordrett som mulig, men der man kunne få vansker med å oppfatte budskapet, ble det skrevet på bokmål.

Dette kan konkretiseres med følgende eksempler:

a) Transkriberer over fra dialekt til bokmål

Eksempel 1

Intervjuer spør respondenten: “Kelessen trur du kunden opplevde det?”

Ferdig transkribert ble dette til: “Hvordan tror du kunden opplevde det?”

Eksempel 2

Intervjuer sier: “ Eller, da det ikke står hvor lang tid det kommer til å ta?”

Ferdig transkribert: “Ellers, når det ikke står hvor lang tid det kommer til å ta?”

b) Utelatelse av ord

Under transkriberingen ble også enkelte ord som ble gjentatt flere ganger utelatt.

Respondenten sier: “Du, du , du , du, jeg fikk ikke kontakt på telefonen.”

Ferdig transkribert: “Du, jeg fikk ikke kontakt på telefonen.”

c) Bytte ord når det er opplagt at respondenten sier feil

Respondent: “Neste skritt blir jo å få høre hva ho ser på saken. Hva som må gjøres.”

Ferdig transkribert: “ Neste skritt blir å få høre hvordan ho ser på saken. Hva som må gjøres.”

### Kritikk

a) Dårlig lyd kvalitet

En vanlig årsak til feiltolkning ved transkriberinger. For lydfilene som ble lagret etter de 14 interjuene som er gjennomført i dette forskningsprosjektet, hadde alle bortsett fra ett, intervju nr 12, veldig god lyd kvalitet. Dette utelukker imidlertid ikke at det ikke kan oppstå feil under transkriberingen. Derfor ble samme del av lydfilen spilt av minimum 2 ganger for å redusere feilmarginene.

b) Feiltolkning ved lytting - eksempel:

1.gangs gjennomlytting: “Så der var de jo grei, de så løsninger.”

2.gang gjennomlytting: “Så då vil jeg jo si at de så løsninger.”

c) Vansker når det prates i munnen på hverandre

Stort sett har de som intervjuet og respondentene vært dyktige til ikke å prate i munnen på hverandre. Det er imidlertid enkelte steder hvor det ikke lot seg gjøre å få tak i alle ordene. Det kan også være en kilde til gal transkribering, at man tror man oppfatter riktig ord, men fordi det prates i munnen på hverandre kan det man oppfatter være feil.

d) Tolkning og forståelse av dialekter

Enkelte dialekter kan være vanskelig å transkribere. I våre intervjuer var det flere av informantene som ikke snakket helgelandsdialekt, den samme dialekten som vedkommende som transkriberte har og er vant med. Dette kan ha bidratt til at ord er blitt feiltolket.

Avidentifiserte transkriberinger blir gjort tilgjengelig i dataarkivet NorStore:

<https://archive.norstore.no/>

### **3.5 Utvalg**

Jacobsen (2005:80) definerer populasjon som følgende: “Med populasjon mener vi alle undersøkelsesenheter vi ønsker å uttale oss om.” I denne oppgaven er det lite formålstjenlig, for ikke å si uhåndterlig, å skulle intervju hele populasjonen, det vil si alle saksbehandlere og kunder i Norge. Vi foretar derfor et utvalg av enheter fra populasjonen ut fra gitte kriterier. Videre velger vi å avgrense vårt utvalg ut fra tre hovedkriterier: avgrensning i rom, tid og ut fra sakstypen.

Vi beskriver nå nærmere de enkelte steg som har avgrenset grunnlaget for undersøkelsen.

#### *Steg 1: Avgrensning til en bestemt sakstype: PBL § 20*

Vi avgrenset oppgaven til saker etter plan- og bygningslovens § 20-1 m) (“opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller arealoverføringer, jf.lov om eigendomsregistrering”). For å begrense utvalget til aktuelle saker, skulle vedtaket i saken

være fattet i tidsperioden november 2013 til mai 2014. Bakgrunnen for at vi valgte en sakstype fra plan- og bygningsloven er at en av oss har spesiell interesse for dette saksfeltet i forbindelse med sin yrkesutøvelse, i tillegg til at en annen i forbindelse med politiske verv også har kjennskap til og interesse for dette området.

#### *Steg 2: Geografisk avgrensning: 9 kommuner*

Vi valgte å tilby deltakelse i undersøkelsen til følgende kommuner i vår region Helgeland: Herøy, Leirfjord, Dønna, Grane, Hattfjelldal, Vefsn, Nesna, Hemnes, Rana. Dette utvalget ble gjort av praktiske årsaker. Kommunene ligger i nærheten av vårt bo- og arbeidssted og det er dermed enkelt og lite ressurskrevende å møte våre respondenter. Det var også et bevisst valg å utelate vår egen kommune Alstahaug siden vi alle er ansatt i kommunen. Med dette unngår vi problemer rundt spørsmål om vår objektivitet og habilitet.

Vi tilbød kommunene å delta i undersøkelsen ved å ta telefonisk kontakt med en kontaktperson i kommunen, som innehadde en ledende posisjon i den relevante avdelingen. Lederstillingen kalles ofte “teknisk sjef”, “plansjef” eller “enhetsleder”. Vi sendte også en skriftlig beskrivelse med vedlagt intervjuguide til avdelingslederne.

#### *Steg 3: Videre avgrensning: 4 kommuner*

Fire kommuner hadde interesse og mulighet for å delta i undersøkelsen. De øvrige takket nei av ulike grunner. Noen små kommuner opplyste om at de på grunn av en vanskelig bemanningssituasjon ikke hadde medarbeidere som kunne stille til intervju. Av personvernmessige årsaker har vi valgt ikke å oppgi hvilke kommuner som deltok. Intervjuinnholdet skal ikke kunne knyttes til enkeltpersoner. Siden det er relativt få medarbeidere i alle kommunene i regionen ville det vært enkelt å avsløre både kunder og saksbehandlere. Da vi hadde avklart hvilke kommuner som ble med i vår undersøkelse, avgrenset vi utvalget ytterligere etter de øvrige kriteriene.

#### *Steg 4: Utvalg av informanter - saksbehandlere: 8 intervju*

Avdelingslederne i de enkelte kommunene valgte ut saksbehandlere til å delta i intervju. Saksbehandlerne har ulike oppgaver i hver sin kommune: noen behandler saken etter plan- og bygningsloven, mens andre er landmålere og fører matrikkelen. I enkelte kommuner behandler samme person hele saken, fra veiledning til søknad til utstedelse av matrikkelbrev.

### Steg 5: Utvalg av informanter - kunder: 6 intervju

Vi ba hver kommune om en oversikt over saker som oppfyller kriteriene fastsatt i Steg 1. Oversikten inneholdt kontaktinformasjon om kunden. Totalt fikk vi 27 saker.

Ut fra de forelagte listene valgte vi å forholde oss til private kunder fremfor profesjonelle, som eiendomsutviklere eller advokater. Vi begrunner dette med følgende:

- Privatkunder representerer den gjennomsnittlige innbyggeren og utgjør den største kundegruppen.
- For privatkunden er denne type saksbehandling en opplevelse som skjer kanskje bare en gang i livet mens profesjonelle kunder har rutine med denne sakstypen. Vi antar at private kunder har et annet behov for veiledning.
- Profesjonelle kunder er erfaringsmessig godt orientert om saksgangen og har generelt mindre behov for veiledning og direkte kontakt med kommunen. Telefonisk kontakt med profesjonelle kunder fra listen bekrefter dette.
- Vi antar at private og profesjonelle kunder har ulike forventninger overfor kommunen. En undersøkelse som tar for seg begge grupper måtte nødvendigvis også forsøke å ta hensyn til denne forskjellen. Dette går utover rammene for denne oppgaven.

Vi tok telefonisk kontakt med tilfeldig valgte private kunder og informerte om prosjektet. Vi sendte deretter skriftlig informasjon til de som var interessert i å delta. I noen tilfeller opplevde vi praktiske problemer med å møte vedkommende fysisk, som stor geografisk avstand, eller mangel på en hensiktsmessig møteplass. Vi opplevde også at noen trakk seg fra intervjuavtalen av ulike årsaker. Vi endte opp med seks intervjuer med kunder fordelt på alle de fire kommunene, både mellomstore og mindre kommuner.

Vi har vurdert å begrense utvalget kun til saker der søknaden ble innvilget. Dette fordi vi har en antakelse om at et negativt vedtak kan ha påvirkning på kvalitetsopplevelsen hos kunden. Ved å sammenligne saker med like vedtak; alle kundene fikk innvilget sin søknad, ville vi redusere en mulig feilkilde. Vi valgte å benytte intervjuene bevisst til å fange opp signaler fra kundene i denne sammenheng.

Til sammen har vi gjennomført 14 intervju med saksbehandlere og kunder. Vi har etter dette funnet å ha oppnådd “metning” i forhold til svar på forskningsspørsmålene.

### Kritikk

Vi ser at utvalget er preget av vilkårlige beslutninger, men også av praktiske nødvendigheter for å kunne gjennomføre undersøkelsen. Hvilken rolle spiller dette etter vår vurdering?

Avgrensningen til en viss sakstype innskrenker ikke relevansen av undersøkelsen. Vi antar at forventningene til behandlingen av delingssaker er overførbare til andre saksarter, i det minste tekniske saksarter som behandling av byggesaker. I noen intervjuer har kundene også fortalt om erfaringer i sammenheng med andre sakstyper, som vi mener igjen kan overføres til behandlingen av delingssaker.

Det endelige utvalget av fire, ikke store, kommuner i Nord-Norge er på ingen måte representativt for landet som helhet. Den geografiske avgrensningen var en absolutt nødvendighet for å kunne gjennomføre undersøkelsen. Vi kan ikke øve innflytelse på hvilke kommuner som velger å delta i en slik undersøkelse. Her forventer vi en viss bias i retning av kommuner som har vilje til å bruke ressurser på slike ikke-inntektsgivende aktiviteter, generelt har en positiv og imøtekommende holdning og som utviser interesse for spørsmålet om kvalitet og kvalitetsopplevelse. Om ikke annet, så kan konklusjonene i denne oppgaven være til lærdom for andre kommuner som ikke kunne eller ville delta selv.

Utvalget av informanter er i hovedsak fremmedbestemt. Vi har bedt kommunene om en saksliste etter våre kriterier. Vi har ikke overprøvd om kommunen har filtrert denne listen på en bestemt måte, for eksempel for å sile ut “vanskelige” kunder. Vi har heller ingen grunn til å anta at kommunene skulle ha valgt ut kunder etter visse kriterier. Helt fra første kontakt med kommunene ble det klargjort at resultatene ikke kan henføres til enkeltpersoner eller enkelte kommuner. Etter vårt inntrykk har kommunene vist genuint interesse for våre forskningsspørsmål. Noen har gitt uttrykk at de er interessert i tilbakemeldinger fra deres egne kunder, men heller ikke dette gir grunn til å anta at kundelisten ikke er representativ.

Det viste seg langt vanskeligere å få tak i kunder til å stille til intervju enn hva vi hadde antatt på forhånd. Vi opplevde også at flere meldte avbud, etter først å ha sagt seg villig til å stille på intervju. Vi forklarer dette med at kundene ikke har like stor interesse for emnet, som

saksbehandlerne har. For de fleste kundene er deltakelsen ikke forbundet med en gevinst i form av bedre kvalitet “neste gang”. Delingssøknader er et sjeldent foretagende for de fleste. For saksbehandlerne derimot kan vi forvente en direkte gevinst i arbeidssituasjonen ved å benytte seg av resultatene i denne oppgaven. Følgelig forventer vi også her en bias i retning av generelt positive kundetyper, som ønsker å bidra til noe uten å kreve umiddelbar belønning.

### ***3.6 Analyseprosessen***

I grounded theory (GT) foregår datainnsamling og analyse parallelt, til forskjell fra flere andre metoder. Det betyr at data som samles inn blir fortløpende analysert. Denne analysen danner igjen grunnlaget for videre datasamling. Analyseprosessen i grounded theory er inndelt i 5 ulike stadier (Glaser & Strauss 1967, etter Hjalmlhult et al. 2014):

1. Åpen koding
2. Memoskriving
3. Selektiv koding og sampling
4. Teoretisk sortering og koding
5. Skrivning av teori

Det er i selve arbeidet med analysen at forskeren jakter på deltakernes hovedutfordringer og hvordan disse utfordringene blir løst av deltakerne. I analysefasen er med andre ord arbeidet med identifiseringen av kjernekategori sentral. Dette arbeidet skjer først og fremst under den åpne kodingen.

#### **Åpen koding**

##### *Generelle betraktninger*

Åpen koding er ett av mange nøkkelbegrep man møter når man jobber med GT. I boken “Innføring av grounded theory” (Hjalmlhult et al. 2014) forklares åpen koding som følgende: “Åpen koding identifiserer og navngir hendelser, sammenligner disse og grupperer i bredere kategorier, aner etter hvert en kjernekategori” .

### I denne oppgaven

Etter at de første intervjuene var transkribert, startet arbeidet med å kode det innsamlede materialet. Tekstene ble grundig studert og alle tre forskerne bidro i denne kodingen hver for seg. Dette ble gjort manuelt ved koding direkte på selve transkriberingene. Ved å skrive i margen og bruk av markør, fikk vi større nærhet til datamaterialet. Deretter satte vi oss sammen og sammenfattet resultatene som vi hadde funnet. Vi begynte å stille oss spørsmålene: "Hva handler egentlig dette studiet om? Hva er egentlig informantenes hovedanliggende?"

Under den åpne kodingen av alle intervjuene fant vi fram til situasjoner og utsagn som intervjuerne var spesielt opptatt av. Disse noterte vi ned. Eksempel på slike er:

- "Enkle saker først og får skoflet unna"
- "Vanskelige saker havner lengre ned i bunken"
- "Administrative saker tas med en gang"
- "Enkle saker for å få ryddet i bunken"
- "Uklare saker blir liggende"

Disse utsagnene ble så samlet inn under kategorien "prioritering etter kompleksitet", og utgjorde på mange måter ett av svarene på en av hovedutfordringene til saksbehandlerne som vi fant fram til: "Hvordan utøver jeg tjenesten slik at gapet mellom opplevd og forventet kvalitet er liten?" Selve prosessen med å finne hovedutfordringene og tilhørende kjernekategori gikk i realiteten parallelt. Det må imidlertid legges til at kategoriene og strukturen ble endret flere ganger gjennom prosessen med koding, også senere i analyseprosessen.

Vi valgte deretter å samle alt inn i en datamatrikse, som vist i vedlegg 1. På den måten kunne vi studere likheter og ulikheter for hvordan de valgte informantene i undersøkelsen hadde respondert. Vi studerte da først hver enkelt informant sitt svar og ble kjent med dette, før vi gjorde en sammenligning av svarene til informantene for hvert av de registrerte kategoriene. Vi valgte også å plassere de ulike underkategoriene inn under de forskningsspørsmålene som vi på forhånd hadde funnet fram til. Som menneske har vi begrensninger når så mye informasjon skal behandles. Ved å sette informasjon opp i en slik matrise, fikk vi lettere oversikt over hvor vi bl.a fant ulikheter og likheter og registrere sammenhenger med forskningsspørsmålene vi hadde.

For å få mangfold i materialet var det viktig for oss å ta med mest mulig under den åpne kodingen. Vi sørget også for å få registrert “in-vivo-koder”. In-vivo-koder er deltagernes egne beskrivelser. Disse beskrivelsene gjengir som oftest saksbehandlernes/kundenes erfaringer med kraft og fantasi, og gjerne også uten filter, og er på mange måter “gull verdt” for oss som forskere. Som et resultat av in-vivo-kodene vi fant, bestemte vi oss for å ta med en fiktiv fortelling fra start til slutt i saksbehandlingsprosessen. Dette ved å presentere resultatet narrativt.

Det er også under prosessen med åpen koding at vi lette etter hendelser som vi kunne ta med oss videre i analyseprosessen. Både in-vivo-kodene og hendelser ble også ført opp i det første skjemaet som vi utarbeidet.

## **Memoskriving**

### *Generelle betraktninger*

Å skrive memoer er en sentral del når grounded theory som analysemetode benyttes. Får man som forsker for eksempel en teoretisk idè eller annen tanke rundt arbeidet man holder på med, så skrives det ned. Man kan skrive ned på hva som helst, det essensielle er at man til slutt samler alle disse memoene som man noterer ned i prosessen. Memoene blir viktige brikker i det videre analysearbeidet.

### *I denne oppgaven*

Under memoskrivingen ble idéer notert ned, samt at vi kodet kategoriene nærmere. Denne fasen var på mange måter preget av liten struktur, og vi noterte ned idéer og tanker som vi kom på umiddelbart, om vi så sto i køen på butikken eller satt ved arbeidsbordet. Disse memo-notatene ble samlet opp og vi tok dem med oss til forsker-gruppen når vi skulle jobbe videre med oppgaven. I denne prosessen vil det være riktig å si at vi også startet med en begynnende analyse som omfatter overgangen mellom kodingen og til det analytiske rammeverket.



## Selektiv koding og sampling

### *Generelle betraktninger*

Selektiv koding er den andre, selektive og begrepsmessige fasen av kodeprosessen (Glaser 1978). Hensikten med denne fasen er å bygge opp og utvikle kjernevariablene ved å gå gjennom all data, for så igjen å begrense kodingen til det som kun gjelder kjernevariablene. Sagt på en annen måte: Her syr vi sammen de ulike delene til en helhet ved å sammenligne kategoriene man har laget med nye, innsamlede data og kategorier med kategorier. Kategoriene kan på denne måten også bli justert.

### *I denne oppgaven*

Etter andre gangs aksialkoding sto vi også igjen med en lang liste av kategorier. Denne ble så redusert igjen gjennom en selektiv koding hvor vi slo sammen kategorier og la til sitater fra transkriberingene. Målet her var å finne fram til kategorier som representerer fenomenet. I denne fasen valgte vi å gå videre med 5 likestilte kategorier, eller kvalitetsdimensjoner som vi kalte dette. Disse er: kommunikasjon, teknisk kvalitet, tidsaspekt, saksresultat og arbeidssituasjon. De fire første ble utledet ut fra informasjon hentet fra både saksbehandlerne og kundene. Den siste dimensjonen, arbeidssituasjon, angår i praksis saksbehandlerne, selv om også kundene indirekte berøres med hensyn på møtetid versus saksbehandlingstid.

Kvalitetsdimensjonene ble så videre inndelt i underkategorier. Vi valgte også her å presentere resultatene i en matrise. I tillegg til kvalitetsdimensjonene valgte vi å benytte andre dimensjoner for å kunne skille kundene og saksbehandlerne svar på hver kvalitetsdimensjon og underkategori. Eksempel på dette er “høy prioritet”, “middels prioritet” og “lav prioritet”. Ved å gjøre det på denne måten klarte vi å identifisere gap-situasjoner til de ulike kvalitetsdimensjonene. De kvalitetsdimensjonene hvor vi oppdaget store gap, valgte vi å ta videre med i analyseprosessen.

Arbeidet med den selektive kodingen har bestått av å finne ut hvordan de ulike kvalitetsdimensjonene forholder seg til hverandre og hvordan de interagerer. Dette igjen har så dannet grunnlaget for å kunne svare på oppgavens problemstilling.

## **Teoretisk sortering og koding**

### Generelle betraktninger

Forklaring på teoretiske koder er i følge Hjälmhult et al. (2004:120) følgende: “Gjennom videre abstrahering av data prøver vi å samle begrepene til en teori. Den teoretiske koden begrepsfester det underliggende mønsteret i de empiriske data. Slik utvikles hypoteser mellom kategorier og deres egenskaper.” I denne fasen sorteres de substantive kodene i passende kategorier ut fra sitt innhold. Vi prøver å finne måter å relatere de substantive kodene på.

I følge Hjälmhult et al. (2014) finnes det flere hundre ulike teoretiske koder, og de mest alminnelige er: årsaker, konsekvenser, samvariasjoner, muligheter, sammenheng og tilstand. Hjälmhult et al. (2014:52) påpeker imidlertid at man må vokte seg for å ikke tvinge en spesiell teoretisk kode på dataene, for som det sies: “Istället ska du vara öppen för vad som passar in på just dina data och hur dina substantiva koder relaterar till varandra” (Hjälmhult et al. 2014:52). I denne fasen av analyseprosessen avdekker man kjernekategori.

### I denne oppgaven

Kodene ble i denne fasen sortert i passende kategorier ut fra innholdet. Under dette arbeidet hadde vi flere temaområder med flere underpunkter. Temaområdene valgte vi ut fra forskningsspørsmålene som vi utarbeidet i starten av prosessen. I perioder virket materialet noe uoversiktlig, og det kunne være vanskelig å oppdage sammenhengene. Etter hvert klarte vi imidlertid å ta et overordnet perspektiv, og befri oss fra transkriberingene og de opplevelsene vi hadde etter intervjuene. Hva er egentlig hovedutfordringen? Hvilke strategier blir løst? Hvor finner vi de største gapene mellom faktisk og opplevd kvalitet?

Flere av kodene fant vi ut hørte sammen, og noen gikk også igjen under ulike kategorier. Etter å ha arbeidet med stoffet en stund, utkrystalliserte det seg et gjennomgangsfenomen: “Medarbeideren løser sine arbeidsoppgaver med hjertet for kunden”. Dette er et overordnet begrep og ingen opprinnelig kode. Dette ble vår kjernekategori, og representerer svaret på hovedutfordringen som vi fant; “Hvordan utøver medarbeideren tjenesten slik at kunden blir fornøyd?”

## Teoriskrivning

### *Generelle betraktninger*

I denne fasen prøver man å finne ut hvordan begrep, kategorier og egenskaper forholder seg til hverandre i en teoretisk modell som forklarer hvordan deltakerne løser sine hovedutfordringer. For å kunne klare dette, sier Hjalmlhult et al. (2014) at GT-forskeren trenger å lære seg mange teoretiske koder fra litteraturen først for å kunne kjenne igjen når de oppstår. Videre sier Hjalmlhult et al. (2014) at for at man skal kunne ha en fungerende grounded theory, så bør forholdet mellom kjernevariabelen og dens underkategorier uttrykkes med en teoretisk kode. Å finne teoretiske koder er ikke bare en utfordring for nye forskere, men også for de vel etablerte innenfor GT

### *I denne oppgaven*

Ut fra analyseresultatene utarbeidet vi en modell, “utfordringstrekanten” (se kapittel 5.4), som sier hvordan begreper, egenskaper og kategorier forholder seg til hverandre. Gjennom en slik visualisering fikk vi et godt overblikk over det som vi har valgt å kalle “spenningsfeltene” mellom de ulike kvalitetsdimensjonene som vi til slutt sto igjen med. Denne modellen, sammen med utdragene fra transkripsjonene (matrisene) ble benyttet for å få oversikt. Vi videreutviklet så modellen med tekst som forklarer hvordan deltakerne løser sine hovedutfordringer. Vi gikk da over i fasen til skriving av selve teorien, og utvikling av hypoteser, for på denne måten å kunne svare på selve problemstillingen til denne oppgaven.

## Kritisk vurdering av analyseprosessen

Å benytte grounded theory som analysemetode kan være utfordrende, spesielt om en er uerfaren i bruk av denne. Teorien er til tider vanskelig å få tak i, når selv grunnleggerne av metoden strides seg i mellom om hva denne modellen innebærer. Vi velger derfor å si at vi har benyttet en grounded-theory-inspirert metode, og ikke en ren grounded theory - nettopp fordi vi ser at vi ikke vil være i stand til å oppfylle alle de kravene som stilles for å kunne si at vi benyttet tradisjonell grounded theory. Vi utelukker derfor ikke at teorien vi presenterer kan virker noe “umoden”, som et resultat av en utfordrende prosess med begrepsfesting og teoriutvikling.

Som nevnt innledningsvis dreier grounded theory seg om å utvikle en teori basert på empiriske data som er samlet inn. Dermed vil også en grounded theory kun kunne bidra med

et sett med hypoteser om hvordan noe henger sammen og fungerer under visse forutsetninger. Skal disse hypotesene kunne kalles teori, må også disse kunne forklare teoriens hovedgrep (kjerne kategorien). Veien fra kodingen av transkriberingen til utarbeidelse av hypoteser og teori, er lang og krevende. Tidligere koder er enkle ord, ofte deskriptive forklaringer. Utfordringen har vært å klare å løfte dem analytisk opp. Det er en tidkrevende prosess å få begrepsfestet de enkle kodete ordene og forklaringene. Ifølge Hjalmskult et al. (2014) skal begrepene forklare og beskrive hvordan saksbehandlerne og kundene prosesserer sitt hovedansvar. Det er ikke bestandig så enkelt å finne de riktige begrepene. Vi valgte imidlertid å gå videre i prosessen selv om at vi var klar over at enkelte av begrepene ikke fungerte optimalt. Vi ser også en svakhet i at vi fra tidligere hadde et begrenset, for ikke å si ingen kjennskap til ulike teoretiske koder da vi startet vår forskning. I følge Hjalmskult et al. (2014) må vi som forskere anstrenge oss for å lære teoretiske koder slik at vi kan benytte dem i prosessen med å generere teori. Videre påstår hun at manglende kjennskap til teoretiske koder kan føre til en begrepsbeskrivelse framfor at man relaterer dem til hvordan de forklarer det som hender i en sammenhengende teori. Vi ser derfor ikke bort fra at begrenset kunnskap til teoretiske koder kan ha påvirket den endelige teorien vi har kommet fram til.

I tråd med grounded-theory-paradigmen om at innhenting og analyse av informasjon skjer parallelt, har senere intervju blitt utført under påvirkning av opplysningene fra tidligere intervju. Vi har imidlertid ikke forandret intervjuguiden, men ulike tema har fått ulikt vekt i samtalen.

### ***3.7 Evaluering av datakvalitet og forskningsetikk***

#### **Evaluering av kvalitative studier**

Uavhengig av hvilken teoretisk innfallsvinkel man benytter, eller bruk av kvalitative eller kvantitative data, må det gjennomføres en drøfting når det skal vurderes om forskningsresultatene er gyldige og til å stole på. Det stilles krav til gyldighet og overførbarhet også i kvalitative studier. Johannesen et al. (2005) viser til at Guba og Lincoln (1985, 1989) mener kvalitative undersøkelser må vurderes på en annen måte enn de kvantitative, og viser til pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og overstemmelse som mål på kvaliteten i kvalitative undersøkelser.

### **Troverdighet (Begrepsvaliditet)**

I følge Johannessen et al. (2004) betegnes troverdighet også som begrepsvaliditet. Videre forklarer Johannessen begrepsvaliditet i kvalitative undersøkelser som følgende: “Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskernes funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten” (Johannessen et al. 2004:228)

Triangulering, vedvarende observasjoner og eller det å la kollegaer analysere det samme datamaterialet, er eksempler på metoder som kan benyttes i feltarbeid for å øke sannsynligheten for at forskningen gir troverdige resultater.

#### *Idenne oppgaven:*

For å styrke troverdigheten i denne konkrete oppgaven, hadde vi en kritisk gjennomgang av kildene og informasjonen som ble gitt fra dem. Vi valgte alle å lese transkriberingene og kode materialet. Dette for å se om vi kom fram til samme tolkningen. I tillegg benyttet vi oss av triangulering. Vi valgte i vårt forskningsprosjekt å intervjuere kunder og saksbehandlere fra fire ulike kommuner på Helgeland. Vi anser også det som en styrke for troverdigheten at en av oss i forskergruppen i kraft av sitt yrke som saksbehandler i delingssaker, på forhånd har inngående kjennskap til prosessene rundt kommunenes håndtering av delingssaker.

### **Overførbarhet (ekstern validitet)**

I kvantitative forskning som er representative kan man med bakgrunn fra et funn fra et utvalg generalisere resultatet til å gjelde hele populasjonen. Johannesen et al. (2004) viser til at man i kvalitative undersøkelser snakker om overføring av kunnskap i stedet for generalisering. Dette omfatter hvorvidt funnene man har kommet fram til kan overføres til et “annet univers” utenfor det universet som studien har foregått i. Ekstern validitet handler med andre ord om resultatene fra ett forskningsprosjekt kan overføres til liknende fenomener? Med andre ord. Kan resultatet på teknisk sektor overføres til sektor for pleie og omsorg?

#### *Idenne oppgaven*

Gjennom 14 intervjuer med en varighet på rundt én time, har vi fått grundige og utfyllende beskrivelser fra både kunder og saksbehandlere. Intervjuene ble transkribert. Intervjuene med

transkriberingene, samt skriving av notater underveis i hele prosessen, har vært med på å bidra til å sikre overførbarheten. Selv om kunnskapen i kvalitative undersøkelser er kontekstuell, vil denne kunnskapen også kunne overføres og være til nytte, for eksempel på andre sektorer i kommunene eller i andre kommuner. Vi mener derfor at funnene i undersøkelsen kan overføres, og at den oppfyller kravet til overførbarhet.

### **Pålitelighet (reliabilitet)**

Målet med reliabilitet er å minimere feil i en studie. Påliteligheten går på om metoden som er blitt benyttet i studien kan etterprøves slik at en ny undersøkelse kan gi omtrent samme resultat. Ved å gi leserne en inngående beskrivelse av konteksten forskningen har foregått i, og ved en detaljert framstilling av hvordan selve forskningsprosessen har foregått, vil forskeren kunne styrke påliteligheten til undersøkelsen (Johannessen 2004). Et sentralt spørsmål som også må stilles i denne sammenhengen, er om det er trekk ved undersøkelsen som har påvirket resultatene som er fremkommet.

### *I denne oppgaven*

Vi har åpent og detaljert beskrevet vår framgangsmåte i denne undersøkelsen og styrker dermed påliteligheten. Interaksjonen mellom den som intervjues og intervjueren samt hvilken kontekst intervjuet ble foretatt i, vil være med på å påvirke resultatet av intervjuet. Vi har imidlertid bevisst forsøkt ikke å stille ledende spørsmål.

Når det gjelder unøyaktighet i arbeidet med nedtegning og analyse av data, er også dette med på å påvirke det endelige resultatet, og dermed også grad av pålitelighet. Notater og utskrift fra lydopptak har klare svakheter som data og fanger ikke opp non-verbal kommunikasjon. Videre vil det ikke komme fram i notater hva som er ren observasjon og hva som er forskerens fortolkninger, erfaringer eller bedømmelser. Som nevnt ble alle intervjuene spilt inn med lydopptaker slik at man gjennom transkriberingen kunne høre gjennom opptaket flere ganger underveis for å minimere ukorrekte noteringer.

### **Forskningsetikk**

Vi ønsker å undersøke personlige oppfatninger om kvalitet, men vi tror at disse oppfatningene ikke ses på som privat av informantene. Derfor antar vi at innholdet i intervjuene, altså våre

eksperimentelle data, ikke vil være av sensitiv karakter. Vi forventer heller ikke å bli møtt med informasjon som er underlagt taushetsplikt. Likevel kan det under samtalene komme frem personlige og sensitive opplysninger. Her har vi vurdert om denne informasjonen er av betydning for undersøkelsen og behandlet den på en forsvarlig (avidentifisert) måte. Vi ønsker ikke at enkeltpersoner kan bli identifisert ut fra innholdet i intervjuene. En kvalitetsopplevelse kan for eksempel være knyttet til en særegenhet i en viss sak. Dette tok vi hensyn til når transkriberingene ble avidentifisert. Vi har utelatt identifiserbar informasjon fra transkriberingen der den ikke er av betydning for undersøkelsen, eksempelvis opplysninger om familiære konflikter.

For å ivareta informantenes privatsfære er informert samtykke (hva brukes informasjonen til) og korrekt gjengivelse av informasjonen av betydning. Vi mener å ha ivaretatt dette i denne oppgaven.

Avslutningvis er et vesentlig etisk spørsmål forholdet mellom oss og oppdragsgiver, og dermed vår egen habilitet. Vi mener å ha eliminert dette fra undersøkelsen ved å utelukke vår egen kommune i prosjektet.

## **4. Resultater**

Vi vil i dette kapittelet presentere det vi har funnet ut av intervjuene. I Avsnitt 4.1 til 4.4 tar vi utgangspunkt i forskningsspørsmålene diskutert i kapittel 1. Avsnitt 4.1 presenterer ulike metoder for kvalitetsstyring praktisert av saksbehandlerne. I avsnitt 4.2 utleder vi fremtredende kvalitetsdimensjoner ut fra de ansattes og kundenes beskrivelser og prioriteringer. Avsnitt 4.3 går inn på sammenhengen i disse observasjoner og knytter dem mot den teoretiske gap-modellen presentert i kapittel 2. Avsnitt 4.4 diskuterer sammenhengen mellom de ulike kvalitetsdimensjonene. Vi utleder spenningsfelt - utfordringer som oppstår mellom kvalitetsdimensjonene.

Avsnitt 4.1 til 4.4 inntar et systematisk perspektiv som bygger på kategorisering av observasjoner fra intervjuene. De kategoriserte observasjonene finner vi i vedlegg 1. I kapittel 5 videreutvikler vi en modell fra dette systematiske perspektivet.

For å gi et bedre bilde av hvordan de beskrevne observasjoner, kvalitetskategorier og utfordringer blir til i saksbehandlerens arbeidshverdag har vi valgt å legge til avsnitt 4.5 - en narrativ som beskriver en typisk saksgang, der vi diskuterer observasjonene i konteksten de har blitt til. Avsnitt 4.5 skal illustrere funnene fra de forrige avsnittene og dermed gi et bedre grunnlag for å forstå den praktiske betydningen av våre resultater.

### ***4.1 Hvilke metoder for kvalitetsstyring utøves av virksomheten?***

Ut fra saksbehandlerens utsagn har vi funnet metoder for kvalitetsstyring som kan samles i følgende kategorier: organisering av arbeid, prioritering av saker, bruk av hjelpemidler, forenklinger av saksbehandlingen, og kommunikasjon.

#### **Organisering**

Kommunene med flere medarbeidere i saksområdet praktiserer arbeidsdeling. Behandlingen etter plan- og bygningsloven og oppmålingsarbeidet fordeles på flere personer, og man åpner dermed for gjensidig kontroll. Også i mindre kommuner, der en medarbeider tar seg av hele saksgangen, blir en slik fordeling sett på som "ønskelig".



## **Prioritering**

Prioritering av ulike saker praktiseres i alle kommunene. Å behandle sakene i kronologisk rekkefølge etter søknadsdato leder til en prioritering etter tidsfrist. Saksbehandlerne har oppgitt ulike grunner for å avvike fra den kronologiske rekkefølgen. Viktighet for kunden ble ofte nevnt, der fradeling av boligtomter har høy prioritet. "Enkle saker", som er rask å behandle blir gjerne trukket frem i køen, i motsetning til kompliserte saker, som uansett tar lengre tid og trenger "modning".

## **Hjelpemidler**

Saksbehandlere benytter seg av hjelpemidler som fagsystemer, milepæler og egne lister. Et formalisert system for kvalitetsstyring, som kan sammenlignes med for eksempel ISO9000-metoden er derimot fraværende. Det ble heller ikke nevnt skriftlige rutiner. Fraværet ble begrunnet med at det "ikke er tid til å utarbeide" disse. Personlig kompetanse og "taus kunnskap" får en desto sterkere posisjon.

## **Forenklet saksbehandling**

"Kutt i byråkratiet" blir hyppig praktisert der det medfører raskere saksbehandling eller større klarhet for kunden. Saksbehandlerne utøver skjønn ved ikke å sende "kurante saker" på høring, sender varsel kun til naboer som faktisk er berørt av saken, eller gjennomfører landmålingen på et vis som ikke oppfyller kravet i Geodatastandarden til 100%. Vi presiserer at dette er ment som en kvalitetsforbedring fra medarbeidernes side. Medarbeideren ser at kvalitet er sammensatt av ulike aspekter og tar en avveining. Samtidig gir medarbeiderne klart uttrykk for at forenklinger ikke må føre til at et kvalitetsaspekt - for eksempel nøyaktighet i landmålingen - faller under et akseptabelt nivå.

## **Kommunikasjon**

Saksbehandlerne forsøker å ha god kommunikasjon med kunden. Personlig veiledning blir brukt slik at kunden forstår det vesentlige i saksgangen. Skriftlig kommunikasjon brukes for å oppfylle kravet om dokumentasjon.

Vi har nå identifisert metoder for kvalitetsstyring og fått et første innblikk i hvilke kvalitetsdimensjoner tjenesteyteren oppfatter som viktig. Med dette stiller vi også spørsmålet om hvilke kvalitetsdimensjoner kvalitetsstyringen retter seg mot. Metodene sikter på riktig og

grundig saksbehandling, tidsbruk, og veiledning til kunden med målet om mer effektiv saksbehandling. I neste avsnitt går vi nærmere inn på dette.

#### ***4.2 Hvordan beskriver de ansatte og kundene kvalitet og hvordan prioriteres kvalitetsmomentene?***

Dette forskningsspørsmålet er i seg selv todelt: Ansatte og kunder ble stilt spørsmålet uavhengig av hverandre. Det var i utgangspunktet åpent om ansatte og kunder har helt ulike oppfatninger om kvalitet. Spørsmålet er også i den forstand todelt ved at beskrivelse og prioritering egentlig er to separate ting. Vi mener dog at beskrivelse - det å nevne noe og utelate noe annet - alltid innebærer prioritering og sammenfatter derfor dette i ett forskningsspørsmål.

Ut fra intervjuene dannet det seg en felles kategorisering, med kvalitetsdimensjoner som både ansatte og kunder har et forhold til. Men vi ser da også tydelig at det legges ulik vekt på disse dimensjonene. Saksresultatet, tidsaspektet, teknisk kvalitet, og kommunikasjon er kvalitetsdimensjonene som gjelder for begge parter. De ansatte trekker frem en kvalitetsdimensjon til: deres egen arbeidssituasjon.

#### **Saksresultat - “Det er jo det viktigste at de ser løsninger.”**

Under “saksresultat” forstår vi primært et vedtak på søknaden, og opprettelsen av en ny grunneiendom som følge av et positivt vedtak etter plan- og bygningsloven. Ofte er det knyttet tinglyste rettigheter til eiendommen, som utformes i samråd med kunde og tjenesteyteren, den ansatte. Tjenesten er dessuten prissatt og vi har valgt å kategorisere også prisen under “saksresultat”.

“At kunden får det han trenger” er et høyt prioritert kvalitetsmoment. Fra kundens side er det i utgangspunktet begrenset til å få godkjenning på det han har i tankene når han begynner søknadsprosessen. Saksbehandlerne må derimot ta hensyn til flere interesser, ikke bare kundes opprinnelige interesse. Samtidig går saksbehandlerne langt med å finne frem til kundens egentlige interesse for så å imøtekomme det - “vi hjelper dem å tenke”. Å sikre nødvendige tinglyste rettigheter er også sentral i saksbehandlerens tenkning. Prissettingen av tjenesten er noe verken saksbehandler eller kunde kan ta innflytelse på og er dermed ikke noe

som kan prioriteres. Prisen har likevel betydning som kvalitetsmoment, dette kommenterer vi under avsnitt 4.3.

### **Tidsaspektet - “Jeg er i grunnen veldig positivt overrasket over hvor fort det gikk.”**

Sakens tidsaspekt beror på to hovedmomenter: raskhet - hvor lang tid tar det å behandle en sak - og forutsigbarhet - er det kjent hvor lang tid det kommer til å ta?

Forvaltningsloven krever at saker skal behandles “uten unødig opphold”. Dessuten er det satt særskilte frister som setter en øvre grense for behandlingstiden. Det har dermed høy prioritet “å holde fristen”. Teknisk kvalitet (se neste avsnitt) prioriteres høyere enn rask behandling, men å holde lovpålagte frister er et absolutt krav. Både ansatte og kunder er interessert i rask saksbehandling. Forventningene om hva som er “raskt” er imidlertid vidt spredt, fra “14 dager” til “2-3 måneder”. Vi finner også at kundene viser forståelse for tidsbruket: “I denne skjemaverden, tar ting tid”.

Kundene verdsetter forutsigbarhet enda høyere enn raskhet. Saksbehandlerne derimot prioriterer dette lavt - ingen kommune orienterer systematisk og pålitelig om hvor lang tid saksbehandlingen kommer til å ta.

### **Teknisk kvalitet - “Man får jo ikke gjort alt så grundig som man skulle.”**

Noen elementer i saksbehandlingen faller inn under en snevrere definisjon av kvalitet, vi kaller dette “teknisk kvalitet”. Hvordan blir saken behandlet i forhold til lovkrav, standarder, “landmålerskikk”? Her finner vi underkategoriene: Grundighet - hvor dypt, hvor langt går man i saksutredningen? Riktighet - svarer tjenesten til kravet? Rettferdighet - blir like saker behandlet likt?

Vi finner at grundighet og riktighet er en ufravikelig betingelse hos de ansatte - “Jeg farer ikke over noe med harelabb. Det gjør jeg ikke!”. Saksbehandlerne tilmåler da også saken den nødvendige tid. “Jeg kan ikke ta noen snarveier” - men det er rom for forenklinger (se forrige avsnitt) hvis det vurderes å ikke gå ut over den tekniske kvaliteten. Kundene stoler på riktig og grundig saksbehandling uten å kunne bedømme teknisk kvalitet nærmere. Rettferdighet forutsettes fra begge parter.

### **Kommunikasjon - “Man kommer lengst med å prate øye til øye.”**

Vi kan finne to vinklinger i kommunikasjon mellom ansatt og kunde: veiledning og relasjon. Veiledningen er preget av kommunikasjonens innhold, mens relasjon er preget av kommunikasjonens form.

Å gi veiledning og svar på henvendelser er et sentralt krav: “Jeg forventer et svar, ellers synes jeg de er rett og slett uprofesjonelle!”. Kundene prioriterer direkte, personlig, muntlig veiledning over skriftlige eller selvbetjente veiledere. Det er høye forventninger om tilgjengelighet - “jeg ønsker at der sitter noen man kan få hjelp hos”. Også de ansatte har egeninteresse i grundig veiledning: “Det er jo et mål at dem ikke skal mase”. Veiledning blir dermed til et verktøy for kvalitetsstyring - bedre søknader medfører mer effektiv saksbehandling.

Relasjonen mellom den kommunalt ansatte og kunden er asymmetrisk. Den ansatte yter en tjeneste, kunden mottar den. Kommunen produserer, innbyggeren consumerer. Mottoet til en av kommunene i regionen er “Rana kommune ... til tjeneste”. Vi finner denne holdningen igjen hos ansatte fra alle kommunene i denne undersøkelsen. Imøtekommenhet - “jeg liker å få hjelpe folk” - er den fremtredende holdningen hos de fleste. Ønsket om gode relasjoner til kunden er også betinget av gjensidig god oppførsel: “Du er ikke like serviceinnstilt når det er folk som fusker og jukser”. Kundene gir et sammensatt bilde av relasjonen til kommunen med en klar forventning: “Å være imøtekommende er jobben deres”. Kundene forteller om saksbehandlere som er “prinsipielt imot alt”, men også om innsikten at “det er jo forskjell på folk”. Noen hadde konkrete forslag til opplæringstiltak for kommunen: “Noen burde jo vært på smilekurs!”

Vi har funnet et tydelig ønske om personlig kommunikasjon fra kundens side. Kundene i denne undersøkelsen var utelukkende private kunder. Vi må regne med at profesjonelle kunder har andre behov for veiledning, eller ikke trenger veiledning i det hele tatt, hvis de har oppnådd en viss mengde erfaring i saksfeltet. Resultatet er dermed kun begrenset overførbart til den totale kundemassen.

### **Arbeidssituasjon - “Jeg liker å hjelpe kunden.”**

Vi har diskutert fire kvalitetsdimensjoner ovenfor - disse har til felles at vi finner dem på “resultatsiden” av tjenesten. Både ansatte og kunder har et forhold til sakens resultat,

tidsbruk, teknisk kvalitet, og kommunikasjon. Fra den ansattes ståsted finnes det en kvalitetsdimensjon i tillegg, på “produksjonssiden” av tjenesten. Den ansattes egen arbeidssituasjon er ikke noe kunden får direkte kontakt med. Men for den ansatte er det en dominerende dimensjon, bevisst eller ubevisst. Kvalitetsdimensjonen “arbeidssituasjon” påvirker de øvrige, ovennevnte, og står sentralt mellom dem. Vi viser dette utførlig i kapittel 5.

Vi har diskutert i avsnitt 2.5 hvordan ansatte opplever “kvalitetstid på jobb”. Ansvar og mestring ble nevnt som viktige elementer. I denne oppgaven finner vi at de ansatte får kvalitetsopplevelse ut fra anerkjennelse og å løse utfordrende oppgaver.

”Når vi får en glad telefon, så lyser vi opp og skinner og så er det så godt å være her” - positive tilbakemeldinger påvirker arbeidslysten. Vi forventer at dette igjen påvirker de øvrige kvalitetsdimensjoner positivt, som igjen legger opp til positive tilbakemeldinger.

“Jeg er fornøyd når jeg har løst en vanskelig sak “ - når den ansatte har fått benyttet sin kunnskap i en utfordrende sak, og løst den, “da gjør det egentlig ganske godt!”. Ansvar og myndiggjøring bidrar til økt arbeidsglede. Vi forventer at også dette påvirker de øvrige kvalitetsdimensjoner positivt.

#### ***4.3 I hvilken grad blir kundenes forventninger oppfylt, og i hvilken grad mener de ansatte at de oppfyller disse forventningene?***

Vi har nå identifisert fem vesentlige kvalitetsdimensjoner i denne typen saksbehandling. I det følgende avsnittet blir de ansattes og kundenes forventninger satt i sammenheng. For å vurdere samsvar mellom forventningene bygger vi på et teoretisk fundament fra gap-modellen (Parasuraman et.al.1985). Modellen beskriver i alt fem “gap”-situasjoner ved levering av tjenester:

Gap 1: mellom kundenes forventninger og tjenesteyterens antakelser om kundenes forventninger

Gap 2: mellom tjenesteyterens antakelser og utformingen (spesifikasjon) av tjenesten

Gap 3: mellom tjenestens spesifikasjon og dens faktiske utførelse

Gap 4: mellom tjenestens utførelse og hvordan den blir kommunisert til kunden

Gap 5: mellom kundenes forventninger og kundenes faktiske opplevelse

Vi vil nå undersøke kvalitetsdimensjonene, ved å sette opp de ansattes og kundenes forventninger mot hverandre i hver underkategori A-L. Deretter vil vi analysere om det er forekomst av faktisk gap i våre observasjoner. I tillegg kan alle kategorier undersøkes for mulighet for potensielt gap av type 1-5. Dette overstiger rammen for denne oppgaven. Vi har derfor begrenset analysen til de faktiske gap vi kan utlede fra intervjumaterialet. Signalet for forekomst av gap kan være mer eller mindre tydelig.

Vi har oppsummert resultatene fra 4.2 og 4.3 i tabellarisk form. I tabellen benyttes følgende koder:

++ .. høy prioritet

+ .. middels prioritet

0 .. lav prioritet

- .. ikke relevant

? .. usikker forekomst av gap

! .. tydelig forekomst av gap

Nr.	Kvalitetsdimensjon	Saksbeh.	Kunder	Gap type
	Saksresultat			
A	kunden får som ønsket	++	++	5
B	pris	0	+	4
C	tinglyste rettigheter	+	0	1?
	Tidsaspektet			
D	raskhet	+	+	1?, 3
E	forutsigbarhet	0	++	1, 5!
	Teknisk kvalitet			
F	grundighet	++	+	3?, 4?
G	riktighet	++	+	3?
H	rettferdighet	+	++	5, 4?
	Kommunikasjon			
I	veiledning	+	++	2?
J	relasjon til kunden	+	++	1, -5
	Arbeidssituasjon			
K	anerkjennelse	++	-	-
L	utfordringer	++	-	-

Tabell 1: Kvalitetsdimensjoner og gap

### A - Kunden får som ønsket

“Kunden ønsker seg et ja” mens “kommunen prøver å si ja”. Vi finner gap (5) der kundens idé ikke samsvarer med realiteten eller der kundens ønsker strider mot fakta saksbehandlingen må ta hensyn til. Kundene i denne undersøkelsen har “fått det de ville”. Vi ser at de ansatte inntar en aktiv rolle med å hjelpe kunden å formulere ønskene, og eventuelt endre søknaden slik at den kan innvilges. Denne veiledningen gitt av de ansatte minsker dermed gap (5) i denne kategorien. Dette ser ut til å bli sett og verdsatt av kundene.

### B - Pris

“Det er et ran!” “Det er galskap!” - Tjenesten oppfattes som dyr og overpriset av kunden. Samtidig er det ikke kostnadsdekkende for kommunen. Hvorfor blir det da oppfattet som dyrt? Kundene er ikke kjent med hvilket kalkyle som ligger til grunn for prissettingen. En kunde var av oppfatningen at “det meste er avgifter til staten”. Faktisk skal gebyret for delingssaken dekke kommunens egne kostnader. Kundene ser ikke hvilke kostnader

kommunen har med saksbehandlingen, selv om de mottar god veiledning, og krever stor tilgjengelighet av kommunen. Med andre ord kommuniserer ikke kommunen strukturen bak prissettingen. Vi observerer dermed gap (4) i denne kategorien.

### **C - Tinglyste rettigheter**

Om vi ikke observerer gap (1) mellom kundens forventninger og kommunens antakelser om forventningen, så kan vi i det minste fastslå at det er ulik fokus på denne kategorien.

Kommunen - landmålerne - legger mye vekt på avklaring av rettigheter, mens kundene ofte mangler kunnskap til å kunne vurdere spørsmålet: “det er mye de ikke skjønner seg på”.

Kundene mottar gjerne veiledning i denne sammenheng: “han tenker ikke bare på oss, men også på kjøper, og fremtidige generasjoner.”

### **D - Rask saksbehandling**

“Rask og effektiv saksbehandling gir bolyst” påstår Leirfjord kommune i en helsides annonse i lokalavisen. Saksbehandlerne antar at kunden ønsker rask behandling men har selv som mål “å holde fristen”. Kundene viser i stor grad forståelse for at “ting tar tid”. Vi finner dermed en svak gap (1) ved at kommunen muligens overvurderer viktigheten av rask saksbehandling.

Selvsagt er kunden fornøyd når saken blir behandlet raskt, men vi finner at andre aspekter har høyere prioritet. Vi finner også gap (3) når kommunen fremhever raskhet som viktig men i realiteten foretar andre prioriteringer og slår seg til ro med å behandle saker “innen fristen” i stedet for “raskest mulig”.

### **E - Forutsigbarhet**

For kundene er forutsigbarhet meget viktig og blir høyere prioritert enn raskhet: “Hvis dem forklarer hvorfor det tar tid, forstår man det jo.” Kundene har tydelige forventninger om å bli orientert om tidsbruken i saken, og at kommunen overholder tiden som er lovet. Vi finner tydelige gap (1 og 5) her. Kommunene har ikke rutiner for å gi pålitelige opplysninger om sakens fremgang. Orientering gis ofte først når kunden ettertrykkelig etterlyser det.

### **F - Grundighet og G - Riktighet**

Saksbehandlerne legger vekt på grundighet og riktighet- “det skal være hold i det vi kommer med” - og kunden forutsetter det: “jeg forventer jo at de kan jobben sin”. Kommunen klarer å



kommunisere betydningen av grundighet og unngår dermed gap (4). Et slikt gap opptrer hvis kunden oppfatter grundighet som unødvendig forsinkelse i saksgangen, eller når kommunen prøver å få frem ulike momenter i saken, mens kunden blir forvirret av motstridende beskjeder.

Kundene mangler som regel forutsetninger for å kunne bedømme riktighet, og har full tillit til saksbehandlerne. Med dette øker viktigheten av å unngå gap (3): mellom tjenestens spesifisering og dens faktiske utførelse. Vi finner at saksbehandlerne selv mener at det opprettholder den nødvendige kvaliteten, selv om det foretas forenklinger som vi har diskutert i avsnitt 4.1. Allikevel viser resultatene fra matrikkeltilsyn (Kartverket 2014b) at visse avvik går igjen hos de fleste kommunene, som for eksempel mangelfull “dokumentasjon av måle- og beregningsarbeidet”. Kommunene i vår undersøkelse har ikke gjennomgått matrikkeltilsyn enda. Vi kan dermed ikke med sikkerhet fastslå at matrikkeltilsynet ville anmerket avvik hos disse kommunene. Avvik i tilsynet tilsvarer gap (3).

## **H - Rettferdighet**

Noen kunder påstår at kommunen ikke behandler like saker likt, eller at noen “snakker seg frem” til ønsket resultat. Vi kan dermed fastslå at det finnes et gap (5). Samtidig gir saksbehandlerne inntrykk av at rettferdighet blir prioritert. Vi utelukker ikke at det oppstår et gap (4) der kommunen ikke evner å kommunisere hva som ligger bak en avgjørelse. Tilsynelatende “like” saker kan bygge på ulike forutsetninger som kunden ikke er kjent med. Kunden kan derfor oppleve avgjørelsen som forskjellsbehandling, og urettferdig.

## **I - Veiledning**

“Det hadde ikke gått å fylle ut søknaden uten hjelp fra kommunen”. Vi finner at kundene generelt er fornøyd med veiledningen de får. Også saksbehandlerne legger vekt på personlig veiledning. Vi finner ikke gap i denne personlige kontakten. Hvis vi derimot betrakter veiledning på et upersonlig nivå, for eksempel selvbetjente tjenester på nett, ser vi at dette ikke er det første valget for kundene - “elektronisk kontakt er greit, så lenge man også har anledning til personlig kontakt.” Kommunene ønsker å tilby selvbetjent veiledning men hvordan klarer kommunene dette? “På nett, der ligger det lite”, konstaterer en saksbehandler og innrømmer dermed gap (2).

## **J - Relasjon**

“Det er egentlig veldig koselig å komme inn på kommunehuset.” “Jeg er veldig positivt overrasket.” Ut fra slike sitater fra kundene kan man snakke om gap (5), men med omvendt fortegn. Kundene opplever relasjonen til kommunen som bra, og som bedre enn forventet. Saksbehandlerne er også imøtekommende og “prøver å ha et så godt forhold til kunden som overhodet mulig”.

Allikevel går det igjen i intervjuene at kunden “maser”, “maser seg frem” til noe, men også at “dem helst ikke skal mase”. Hva er det som ligger bak “mas”? Hva mener saksbehandleren med “mas”. Vi forventer å finne en type gap her, men dette behøver nærmere undersøkelse. Vi kommenterer dette nærmere i kapittel 5.

## **K - Anerkjennelse og L - utfordringer**

Hvis vi vil undersøke disse kategoriene for gap, må vi ta hensyn til at de ikke oppstår i samme grad i møtet mellom kunden og den ansatte som de ovennevnte kategoriene. Likevel kan vi definere et gap mellom den ansattes behov for anerkjennelse og utfordringer og i hvor stor grad dette behovet blir oppfylt i hverdagen. Vi kan fastslå at saksbehandlerne tar imot anerkjennelse og står overfor utfordringer som gjør hverdagen attraktiv. Vi har imidlertid ikke gått nærmere inn på i hvor stor grad den enkelte ansatte mener at hans behov er dekket, eller i hvor stor grad han forventer slik behovsdekning.

Vi har nå identifisert underkategorier ved de fremtredende kvalitetsdimensjonene og diskutert om det oppstår gap i tilknytning til disse underkategoriene.

### ***4.4 Er det forskjell i kvalitetsopplevelsen mellom kundene og ansatte?***

Vi finner at dette opprinnelige spørsmålet i stor grad er diskutert i forrige avsnitt. Vi vil derfor omformulere spørsmålet som følgende: “Hvilke utfordringer er knyttet til forskjellen i kvalitetsopplevelsen mellom kundene og ansatte?”

Kvalitetsopplevelsen knyttet til en av kvalitetsdimensjonene beskriver vi gjennom gap-situasjonene i forrige avsnitt. I tillegg finner vi utfordringer som oppstår mellom tre av de fremtredende kvalitetsdimensjonene: teknisk kvalitet, tidsdimensjonen, og kommunikasjon.

Vi kaller disse for spenningsfelt for å skille dem fra utfordringene knyttet til gap i en enkel kvalitetsdimensjon.

Hvert spenningsfelt virker igjen inn på kvalitetsdimensjonen “arbeidssituasjon”: medarbeideren må håndtere utfordringene som oppstår ut fra spenningsfeltene. Dessuten påvirker de nevnte kvalitetsdimensjonene den femte: saksresultatet.

### **I - Mellom teknisk kvalitet og tidsaspektet**

Riktighet og grundighet veies mot tidsbruk: raskhet og forutsigbarhet. I avsnitt 4.1 har vi sett at saksbehandleren utøver skjønn og finner forenklinger for å håndtere tidspresset.

Spenningsfeltet virker dermed inn på arbeidssituasjonen. Her blir det tatt avveininger mellom grundighet og raskhet. Likedan er prioritering en avveining mellom raskhet, forutsigbarhet, og rettferdighet: med hvilken rett blir en sak prioritert foran den andre?

Teknisk kvalitet påvirker saksresultatet: blir det fattet positivt eller negativt vedtak? Er eiendomsrettighetene grundig utredet?

### **II - Mellom teknisk kvalitet og kommunikasjon**

Teknisk kvalitet innebærer også at lovkrav og standarder blir overholdt. For eksempel er muligheten for deling begrenset av bestemmelser i reguleringsplaner.

Saksbehandleren skal ivareta bestemmelsene, og forklare det til kunden. Samtidig skal det gis veiledning om hvordan kundens ønske kan imøtekommes. Kan det søkes om dispensasjon fra en bestemmelse? Hvordan kan kunden skrive søknaden slik at den kan godkjennes? Vi ser at saksbehandleren er utfordret til å utøve best mulig skjønn i slike vurderinger.

Vi har også sett at noen hjelpemidler, som for eksempel søknadsskjemaer eller blanketten “varsel om oppmålingsforretning” oppfattes som tungt forståelig av kunden. Blankettene følger lovens bokstav, men tar lite hensyn til det kunden “trenger å vite”. Saksbehandlerne mestrer denne utfordringen ved å utvikle egne teknikker, som å supplere skjemaene med tilleggsinformasjon “gullapper”. I spenningsfeltet mellom lovkrav og kundens behov for forklaring er det krav til saksbehandleren om å gjøre situasjonen forståelig.

### **III - Mellom tidsaspektet og kommunikasjon**

Her er det to sterke krav fra kundens side som innebærer en motsetning. På den ene siden krever kunden rask og forutsigbar saksbehandling. På den andre siden forvente kunden en høy grad av tilgjengelighet av kommunen. Saksbehandlerens utfordring er å bruke tid og ressurser for å imøtekomme det ene eller det andre. Tidsbruk på selve saksbehandlingen må settes opp mot tidsbruk for omfattende veiledning til enhver tid. De fleste kommuner tar imot kunder i hele de ansattes kontortid.

Dette påvirker åpenbart medarbeiderens arbeidssituasjon. Behovet for arbeidsro blir utfordret av kravet om tilgjengelighet. Dette oppleves som en belastning av medarbeideren.

Vi har nå identifisert vesentlige spenningsfelt mellom de ulike kvalitetsdimensjonene.

Til sammen er det identifisert 5 kvalitetsdimensjoner og 3 spenningsfelt med tilhørende gapsituasjoner. Dette systematiseres i en modell - "utfordringstrekanten" - i kapittel 5.

#### ***4.5 Historien om en delingssak***

Vi har intervjuet 8 saksbehandlere og 6 kunder i mellomstore og små kommuner om deres erfaring med delingssaker. Vi ønsker å formidle begge siders opplevelse av kvalitet i tjenesteleveransen og tjenestemottaket og også identifisere eventuelle ulikheter som kan ha sammenheng med størrelsen på kommunen. Vi velger å se saken fra et kronologisk perspektiv; fra kunden ser et behov og til kommunen sender ut protokoll og matrikkelbrev og saken avsluttes, og vil se både likheter og ulikheter i oppfatning av kvalitet på saksbehandling og kontakten kunde - saksbehandler.

I det følgende har vi nummerert milepæler i saksgangen fra 1 til 8. Vi går i hver milepæl gjennom de konkrete funnene vi har hatt og legger inn sitater fra saksbehandlere og kunder som illustrerer disse.

#### **1. Kunden har et behov**

Vi har intervjuet kunder som har hatt behov for fradeling av tomt til ulike formål. Noen ønsker å bygge hus, andre har behov for fradeling til en eller flere hyttetomter, fradeling av

tomt med våningshus til en kunde eller til seg selv - gjerne kårbolig - mens andre ønsker å selge tomt til andre.

## **2. Kunden tar kontakt.**

Etter at et behov for fradeling av tomt har oppstått, tar kunden kontakt med kommunen. De fleste kommuner har nødvendige skjemaer for fradeling som en kan hente fra hjemmesida. Ingen av kundene vi har snakket med har gått inn på disse sidene, hentet ut skjema, fylt ut og sendt inn. Etter at behovet for fradeling har oppstått, har samtlige tatt direkte kontakt med kommunen, enten via telefon eller ved personlig oppmøte. Saksbehandlere bekrefter at svært få kunder henter skjema fra nettsiden, men tar kontakt for å få hjelp både til å finne skjema og til utfylling.

Kommunene har ulike rutiner for mottak av kundene. Noen kommuner forventer at kunden skal melde seg i en resepsjon før møte med saksbehandler. Dette gjelder spesielt for store kommuner. Selv om små kommuner i utgangspunktet også hadde slike rutiner, var det få av kundene som forholdt seg til dette. De oppsøkte saksbehandler uten å melde seg i resepsjonen. Ingen saksbehandlere klaget på dette, så det kan tyde på at dette ikke er viktig for dem.

Noen kunder tar direkte kontakt med saksbehandler, da de gjerne kjenner vedkommende ved navn. Dette gjelder både i små og større kommuner. Kjenner de ikke vedkommende, tar de kontakt med servicekontor eller resepsjon for å få kontakt med riktig saksbehandler. Noen ringer på forhånd og avtaler møte, mens andre møter opp uten avtale og tar sjansen på at saksbehandler er tilgjengelig. En kommune hadde tidligere hatt møte med saksbehandlerne på faste tidspunkt, men var gått bort fra dette da det ikke ble ansett som hensiktsmessig. Alle kommuner hadde høy grad av tilgjengelighet og hadde ingen faste begrensninger på denne i arbeidstida. Alle kommunene i vår undersøkelse tar imot kunden når kunden melder behov, så sant de ikke er opptatt i møte. Det er likevel saksbehandlere som kjenner behov for å skille tid til kunden og tid til saksbehandling.

*- Det har jeg savnet litt at vi skulle hatt sånn kontortid eller kundetid, at vi har et tidspunkt hvor vi er ledig for kunder, eller så jobber vi med saker.*

Likevel viser saksbehandlerne stor forståelse for at kunden ønsker å møte dem når det passer best for kunden.

- *Jeg ser på meg som en kundeveileder og behandler. Så det er nå greit.*

En av kundene i en større kommune mener saksbehandleren var vanskelig å få tak i. Kunden hadde ringt flere ganger uten å få svar og det var også vanskelig å få avtalt et møte med vedkommende. Alle andre kunder var svært fornøyd med kontakten med saksbehandlerne. Kundene foretrekker personlig fremmøte fremfor kontakt og samtale på telefon.

- *Det er greit å ha telefon men det er nå bedre å sitte ansikt til ansikt og å lettere få svar på ting. Så kan det være papirer du trenger, skjema og alt sammen. Det er greit, så du kan jo finne noe på nettet, men det er ikke alt du finner der så... Det er veldig greit å ha nærkontakt.*

De fleste saksbehandlere støttet denne oppfatningen. De ønsket å møte kundene og så på direkte kundekontakt som positivt for deres service og egen arbeidssituasjon.

- *Vi sier gjerne hvis det er noe du lurer på, så kom innom en tur. Og vi får veldig god tilbakemelding på at vi er imøtekommende.*

Kundene er svært opptatt av tilgjengelighet til kontorer og saksbehandlere. De setter stor pris på å bli mottatt på en positiv måte og at de får hjelp uten ventetid. Ordet imøtekommende brukes av flere kunder når de beskriver kontakten.

- *Det ideelle for oss, det er å ha en kommune som er imøtekommende og som har tid til å ta i mot oss når vi kommer.*

Oppfatningen blant kunder i små kommuner er at høy grad av tilgjengelighet er et privilegium forbeholdt dem, men i våre undersøkelser ser vi ingen forskjell i den reelle tilgjengeligheten eller personlige service i små og mellomstore kommuner.

- *Vi er jo heldige som har den muligheten å møte opp og si hei og stille spørsmål. Vi er kjempeheldig i forhold til store kommuner, eller der det er mye folk. Vi har jo service her.*

Det ser ut til at kundene forventer at saksbehandlerne skal være tilgjengelig når kunden har behov for kontakt, men det er forståelse for at de også har behov for tid til saksbehandling og at de ikke til enhver tid er tilgjengelig.

- *De er på kontoret når de er på kontoret. Men det er klart de har andre avtaler også. Men sånn i utgangspunktet så er de på kontoret fra 8-4 mandag til fredag med sine møter, med sine befaringer. Og det er deres kontortid, egentlig. Og da må vi bare forholde oss til det.*

### **3. Informasjon og veiledning**

Når kunden har behov for fradeling tar som tidligere nevnt de aller fleste kontakt med saksbehandler for å få de nødvendige skjema og hjelp til utfylling. De fleste saksbehandlere er glade for å få slike henvendelser og ser på det som en nødvendig og viktig del av jobben.

- *Jeg liker å være i kontakt med folk og bruker gjerne litt tid å forklare ting.*

- *Vi er jo til her for innbyggerne, for å hjelpe dem.*

- *Jeg ser jo på mange måter på det (å hjelpe kunden) som en selvfølge, men samtidig så er det jo klart at jeg opplever at det er en plikt vi har. Vi er jo ansatt her for å tjene samfunnet rundt oss, så det skulle egentlig godt bare mangle.*

Kunden forventer at de skal få hjelp i møte med saksbehandler og vi hadde bare ett utfall hvor kunden ble møtt med at informasjon lå på nettet, og hvor saksbehandler forventet at kunden hentet informasjon der i stedet for å oppsøke saksbehandler for å få denne. Kunden forventer at kommunen skal være hjelpsom og imøtekommende.

- *Altså det syns jeg jo er jobben deres.*

- *Det syns jeg er viktig at de er litt folkelig og at de har tid til å se på problemet. Da føler du at du får hjelp.*

Kontakt med kunden synes også å være et positivt avbrekk i den tekniske saksbehandlingen, samt at mellommenneskelig kundekontakt tyder på å være viktigere for saksbehandlere i tekniske tjenester enn det vi har antatt.

I møte med saksbehandler får kunden utlevert nødvendige skjemaer, informasjon om hvordan disse skal fylles ut, og i mange tilfeller både hjelp til å fylle ut søknaden og til å finne løsninger og argumenter for å få et positivt vedtak. Det informeres gjerne om eventuelle krav til dispensasjonssøknader, kart, høringer og nabovarsler, saksgang, forventet saksbehandlingstid og kostnader. Hvis saksbehandler ikke har møte med kunden, sendes det gjerne ut et brev med nødvendig informasjon. Noen kommuner har et skjema med beskrivelse av hva kommunen må ha før de kan fradele en tomt. Dette blir gjerne gjennomgått i møte med kunden.

Både kunder og saksbehandlere ser viktigheten av denne kontakten. Her får man rettet opp eventuelle mangler, slik at saksbehandlingen bli effektiv. Kundene er spesielt takknemlig for at saksbehandler tar kontakt med dem i stedet for at søknaden sendes frem og tilbake med påpekning av mangler. Saksbehandlere får ofte hyggelige tilbakemeldinger fra kundene i slik sammenheng. Kundene var svært opptatt av imøtekommenhet og vennlighet i møte med kommunen. Slik anerkjennelse virker å påvirke saksbehandlers arbeidssituasjon positivt.

- *Så når vi får en glad telefon vet du, så lyser vi opp her og skinner og så er det så godt å være her.*
- *Kunde: - "Fader meg hvor godt det er å få hjelp hos dere." Og det er så tilfredsstillende! Og en slik opplevelse som det lever jeg nok sikkert en del dager på i alle fall!*
- *Det er vanskelig for folk, så da må du hjelpe dem. Da blir folk stort sett veldig takknemlig.*
- *Det er egentlig veldig koselig å komme inn på kommunehuset, rett og slett fordi at du blir møtt med et smil. Du blir egentlig tatt i mot vennlig uansett.*
- *Hvis du kommer på kontorene og så blir du tatt i mot på en vennlig måte. Du blir tatt i mot med en god dag og med et smil. Da tolererer du mye, mye mer.*

Kundene får god hjelp og blir møtt med respekt og forståelse, og saksbehandlerne bruker energi på å tilrettelegge og hjelpe til for at kunden skal bli fornøyd, både med søknaden og gjennom den mellommenneskelige kontakten.



- *Og det er jo klart at vi som jobber her - det er jo viktig for oss at kundene er fornøyd og befolkningen er fornøyd, ellers blir det jo tungt å jobbe hvis du bare skal sitte å ta i mot sure telefoner.*
- *Men vi har jo veldig utstrakt bruk av humor på avdelingen her, sånn at tar vi i mot folk med et smil.*
- *Det er jo mye bedre for meg at jeg får inn en god søknad med en gang enn at jeg får inn en søknad jeg må sende tilbake igjen, fordi at den ikke er god nok. Jeg vil jo heller at søknaden skal bli bra med en gang. Så det sparer jo meg for en masse tid, og det sparer jo deg for masse tid. Så derfor så prøver vi nå når de først er her, så kan jeg like godt bruke ti minutter ekstra.*
- *Det er viktigere for meg å bruke litt mer tid på kunden enn å få gjort ferdig siste*

delen av en sak kanskje før jeg går hjem om kvelden. For meg er kunden i fokus.

Kunden setter pris på at den bli møtt med respekt og blir forklart hva som gjøres.

- *Det er jo veldig viktig at de tar seg tid til både å forklare og hvis det tar lang tid at de forklarer hvorfor at det tar tid. For da får man jo mye mere forståelse over (saken).*

Saksbehandlere mener kunden har krav på forutsigbarhet og ønsker å informere om deres innstilling kommer til å være positiv eller negativ. Hvis saksbehandler ser at kunden kan gjøre endringer for å få et positivt vedtak, hjelper de gjerne kunden med dette.

- *Jeg kunne jo godt bare ha tatt i mot søknaden også sagt: Ja, bare søk! Også behandler jeg det også får han nei. Det synes jeg er dårlig.*

De aller fleste var svært fornøyd med den støtten de fikk og fikk hjelp og gode råd. Om deres saksbehandler ikke hadde alle opplysninger, ble de sendt til en annen med riktig kompetanse. De så på kontakten som smidig og effektiv, mener saksbehandlerne var positive og serviceinnstilte og satt igjen med et meget godt inntrykk av kontakten de hadde før søknaden om fradeling var levert.

- *Det finnes en del meget imøtekommende saksbehandlere. Ja, det gjør det.*

- *Jeg har bestandig møtt en genuin vilje til å få til beste løsning for meg. Alle hadde et ønske om at det her skulle bli riktig og rett. Alle har vært serviceinnstilt og interessert og hundre prosent på. Det er ikke slik at de bare har hørt med venstreøret og bare lagt meg nederst i bunken. Slik sett synes jeg det har vært et veldig positivt inntrykk.*

- *Jeg kom på dagen og fikk hjelp på dagen og. Og de heiv seg rundt. Jeg synes også kommunen har vært effektiv og ikke brukt mange timene på meg. De gir meg god service, men effektiv service. Ett kvarter hver gang og kjappe greie svar. Så jeg har ikke sittet hos henne i timevis. Det har vært en kjapp konsultasjon og da har hun fortalt meg, gjør slik og slik. Og så fikk jeg med de og de skjemaene, og så har jeg dratt hjem. Så det har vært ett kvarter i slengen. Maks.*

- *Da det dukket opp noe uforutsett som ikke de visste om heller, tok jeg telefonisk kontakt samme dag og sa at her har vi et problem, kan du hjelpe meg? Og da fikk jeg lov å komme inn med en gang. Samme dag. Og det var jo fantastisk. Kjempebra. Så jeg fikk hjelp på direkten.*

Vi hadde et tilfelle der kunden mente det var forskjell på servicen og imøtekommenheten basert på alder. Denne mente at kommuneansatte tidligere var "høg på pæra" og at dette hang igjen hos enkelte eldre saksbehandlere. Kunden foreslo å sende ansatte på "smilekurs". Andre var uenig i dette og mente at alder på saksbehandler ikke hadde noe å si i møtet med denne.

Nærhet til kontorene er noe som anses som svært viktig for kunden. Kundene er helt klare på at de ønsker å møte saksbehandler fysisk i stedet for på telefon. De vet at kroppsspråk og personlighet også spiller en stor rolle for å få forståelse i saken.

- *Nærhet til forskjellige kontorer er viktig.*

- *Det er nå bedre å sitte ansikt til ansikt og lettere få svar på ting. Det er veldig greit å ha nærkontakt.*

- *På telefon - ja, det er greit. Men det er nå et menneske som du ikke har noe forhold til. Det er det vanskelige på telefon, å få den connection og få forståelsen for (saken).*

- *Jeg synes det er viktig å møte folka sitt ansikt.*

Kundene får informasjon om prosedyrene for saksbehandling, men ikke alle opplyser kunden om saksbehandlingstid, noe kunden oppfatter som uprofesjonelt. Forutsigbarhet gikk igjen som særdeles viktig for kunden.

#### **4. Kunden leverer søknaden, kommunen mottar den.**

Når kunden har fylt ut søknaden om fradeling, sendes denne inn til kommunen. Noen kunder fikk hjelp til å legge inn søknaden, mens de fleste ordnet dette på egenhånd. Søknaden mottas, registreres og legges inn i arkivsystemet.

Kundene forventer tilbakemelding på at søknaden er mottatt, noe som også er et krav i henhold til forvaltingslovens § 11 a. I tillegg ønskes saksbehandlingstid oppgitt. Om dette blir gjort muntlig eller skriftlig er ikke viktig for kunden. De fleste kommunene sender brev om at søknaden er mottatt og oppgir antatt saksbehandlingstid, men ikke alle kommuner hadde rutine for dette. Rutinesvikt skjer blant annet ved utskiftning eller endring i personalet eller at det rett og slett blir avglemt å sende svar. Det ble også oppgitt tidspress som årsak til at slik melding ikke blir sendt ut.

- *Hvis vi skal ha skriftlig tilbakemelding, så trenger ikke det være i posten, det kan godt være på e-post. Det er helt greit.*
- *Forutsigbarhet er viktig.*

Fra arkivet sendes søknaden til saksbehandler. Hos noen kommuner blir søknaden sendt til mellomleder som tar mottakskontroll og sjekker om nødvendig dokumentasjon medfølger før den sendes videre til riktig saksbehandler. Er søknaden mangelfull, tas det kontakt med kunden. Hvis det er større mangler sendes denne informasjonen ut skriftlig, ellers anses det tilstrekkelig med telefonkontakt. Den skriftlige informasjonen sendes ut både for å gi en oversikt over hva som må gjøres av kunden, og som dokumentasjon.

#### **5. Saksbehandling**

Etter at kommunen har registrert en sak, blir den tildelt en saksbehandler som vurderer den etter plan- og bygningsloven. Denne må påse at riktig informasjon er tilgjengelig før vedtak

kan gjøres, for eksempel at nødvendige dispensasjoner er innhentet, og at søknaden ikke kommer i konflikt med ulike hevd.

Sakene er ikke alltid enkle, og saksbehandler må ofte utvise skjønn for å få en innstilling eller et vedtak som oppleves som riktig. Noen kunder mente at saksbehandlere i små kommuner, som kjenner området godt, lettere kan bruke skjønn enn i større kommuner, hvor forholdene er mer uoversiktelige. Kundene er opptatt av rettferdighet, og er enig i at det må brukes skjønn i tillegg til lovtekst.

- *Vi trenger jo ikke bli behandlet likt bare for at det står en paragraf. Men at det skal være en saklig vurdering.*

En sak kan påvirke saksbehandleres psykiske arbeidssituasjon ved at for eksempel en empatisk saksbehandler kan føle på urettferdighet hvis vedkommende ser en søknad denne mener burde fått et positivt vedtak, men som blir hindret av et strengt regelverk.

- *Det viktigste er nok å følge systemet. Men døken ta, jeg kan kjenne mange ganger at det er urettferdig altså. Jeg blir påvirket. Ikke tvil om det. Det er mange ganger så skulle jeg ha ønsket at jeg kunne ha vært iskald, kynisk saksbehandler.*

I tillegg til at det kan føles som vanskelig å innstille til noe som oppleves som urettferdige avslag, kan det også være en belastning å være saksbehandler i en liten kommune å kjenne på vrede fra bekjente som får negative vedtak. Blant annet av den grunn søker man i større kommuner å unngå at saksbehandler får saker som angår deres relasjoner.

I saker som kan være konfliktfylte, hadde man i en større kommune som rutine at avdelingsleder sto for kontakt med kunden, slik at saksbehandlere kunne beholde det gode forholdet til kunden, samt for at disse skulle slippe den arbeidsmiljømessige belastningen i forhold til utfordrende kundekontakt.

Kommunene er presset på ressurser og skal arbeide effektivt. Dette kan gi ulike utslag og medføre tidspress for saksbehandlere. De har gjerne en bunke med saker som skal behandles og klarer ikke alltid ta unna sakene innenfor tidsfristen. De er fornøyd med sitt arbeid når de klarer å holde saksbehandlingstiden, men spennet mellom grundighet og tidspress kan være noe belastende.

- *Det er ikke bestandig det at jeg er (fornøyd med det jeg produserer), nei. Det går litt fort noen ganger. Men det er jo tiden og kapasiteten som (avgjør).*

Noen tar kontakt med kundene når de ser at de ikke klarer å overholde fristene og ser på det som viktig at kundene får en forståelse for hvorfor det skjer, men dette gjelder ikke alle. Saksbehandlingstid og forutsigbarhet er også viktig for kundene og det hender at kunder selv tar kontakt med kommunen når en sak drar ut i tid og de ikke har blitt varslet om dette, noe saksbehandlerne synes er greit. Saker kan også bli avglemt eller gjemt bort i bunken.

- *Med såpass stor saksmengde som vi har her, så det hender jo at vi har glemt saker. Hallo, vi er bare mennesker. Og da trenger vi en påminnelse.*

Tidspress kan medføre ulike uheldige konsekvenser og det må ofte gjøres en del grep for å kompensere for dette. I små kommuner der saksbehandler har saken fra start til slutt, kan en i så henseende ta i bruk et "kombiskjema" for å være mer effektiv. Da brukes samme skjema for søknad etter plan- og bygningsloven og matrikkelbehandling, slik at en slipper behandle to skjema - som er ressursbesparende både for saksbehandler og kunde.

- *Det er litt toskete at jeg skal behandle og så skal jeg sende ut et nytt skjema til dem. Så det er veldig smidig.*

Både saksbehandlere og kunder er opptatt av at det gjøres riktige vedtak i henhold til lover og regler. Begge parter er også opptatt av at tidsfrister skal holdes og saksbehandlere er inneforstått med at kundene ønsker å få saken behandlet hurtig. Disse elementene kommer ofte i konflikt med hverandre. Det er som nevnt ovenfor ikke alltid mulig å holde fristene, selv om det er ønskelig. Flere mente de kunne ha gjort et grundigere arbeid, med flere befaringer og mer søk i gamle arkiver, men de fleste mente sakene ble "grundig nok" utredet. Noen ganger velger saksbehandler å stole på kundens informasjon og ikke sjekke selv av tidshensyn, selv om de er ansatt for å gjøre et oppdrag og ønsker å ha ryggen fri og verken forskjellsbehandle eller innstille til vedtak de ikke kan stå inne for.

- *Det er ikke nøye hvilken sak det er, men jeg ønsker at saken skal være gjort slik at ikke noen i ettertid kan komme og si at jeg har gjort noen feil.*

Skjønnnet kommer under press ved tidsklemmer, da saksbehandlingen kan bli rigid og direkte regelstyrt.

- *Jeg vil nå tro at jo mindre tid jeg har, jo mere regelverksstyrt blir jeg. I drøftingene mine. Jo mindre tid bruker jeg på fornuftsvurderinger i saken. Da sier jeg: LNF-2, ok. LNF-1, ikke tillatt med fritids-bebyggelse; avslag.*

Grunnet tidspress var det noen saksbehandlere som lot være å sende dispensasjonssøknader ut på høring, hvis det ble oppfattet som unødig byråkrati, og de mente saken var klar. En annen måte å effektivisere på, var at fradelinger som krever mindre reguleringsendringer ble sendt direkte til plankontoret, som gjorde delingsvedtaket i reguleringsendringen. Da slapp de å behandle saken to ganger.

Ved tidspress prioriteres saker etter viktighet. Alle kommunene prioriterer delingssaker til boligformål høyest og disse sakene tas først. Etter dette kommer fritidsformål og til sist grensejusteringer og tilleggsareal. Dispensasjoner kan de også la ligge, siden det ikke er frist på disse.

Saksbehandlerne kan noen ganger prioritere enkle saker, som innløsning av festetomter, for å minske saksbunken i stedet for å ta sakene i den rekkefølge de kommer inn. Dette gjøres enten ved en intensiv innsats, eller at de tas mellom tyngre saker. Tyngre saker kan gjerne bli liggende en stund fordi saksbehandler føler behov for å “tygge på” saken slik at de får tenkt ut en riktig måte å angripe saken på. Dette hender for eksempel hvis saken skal til Fylkesmannen, slik at denne får alle opplysninger som er relevante for å kunne gjøre et riktig vedtak. Fylkesmannen går til vanlig ikke på befaring, og da er det viktig at ikke bare kartene er riktige, men at terrenget er beskrevet grundig og bilder er vedlagt der dette kan få betydning for utfallet.

For å spare saksbehandlingstid, hender det at saksbehandler dropper befaring, som vedkommende mener burde vært utført. Da prioriteres det bare befaring i saker som vedkommende ser for seg et negativt vedtak på. Også av effektivitetshensyn skriver ikke saksbehandlere helt nye saksframlegg for hver sak, men klipper og limer fra lignende saker og bruker gamle saksframlegg som mal. Det kan da skje at det oppstår feil, som for eksempel at galt navn blir stående.

Ikke alle kommuner har et saksbehandlingssystem, hvor en kan gå inn og se hvordan det ligger an i de ulike saker. Noen hadde dette, men disse synes å ha mangler og brukes lite til

formålet. Noen saksbehandlere hadde laget sitt eget “private” system; et skjema hvor det blant annet fylles inn hvilke saker vedkommende har, når de er kommet inn, om saken er avhengig av dispensasjoner, dato for eventuelt utsendt mangelbrev og svar på disse. Dette skjemaet gir vedkommende en god oversikt til eget bruk og ved rapportering.

I små kommuner med få ansatte kan man oppleve at én saksbehandler behandler søknaden både etter plan- og bygningsloven og etter matrikkelloven i etterkant. I andre kommuner har man gjort et bevisst valg om at dette skal ligge til to ulike saksbehandlere, som en kvalitetssikring. I større kommuner er sakene alltid fordelt på ulike saksbehandlere etter plan- og bygningsloven og etter matrikkelloven. Annen kvalitetssikring kunne ligget i forvaltningskontroll, men dette gjøres sjelden. Eventuelle ulovlighetsoppfølginger og tilsyn blir heller ikke prioritert, av tidsmessige årsaker. Den faglige kvalitetssikringen ser ut til å ha mangler, men det betyr ikke at det faglige arbeidet er dårlig utført.

Noen ganger tar prosessen fram til vedtak lengre tid enn forventet. Dette kan skje når en sak er komplisert og dermed krever ekstra tid til saksbehandling. I slike tilfeller gir de fleste saksbehandlere beskjed til kunden om at de ikke klarer å overholde avtalte frister. Dette forventer også kunden, da forutsigbarhet som tidligere nevnt ser ut til å være svært viktig for kunden. Det hender at kunden må purre på saken når den drar ut i tid eller rett og slett blir avglemt. Kunden er i slike tilfeller opptatt av å få en beklagelse, noe begge parter ser seg fornøyd med.

- *Det har hendt at vi har lagt oss helt flat og beklager at vi har glemt den.*
- *De la seg flat og da er det greit. Det er bestandig greit når folk legger seg flat og ikke krangler.*

Kommunene har ulike gebyrsatser fastsatt av kommunestyret, som skal dekke utgiftene i forbindelse med saksbehandling. Noen kunder mener disse gebyrene kan forsvares utfra det arbeidet som må gjennomføres for at de skal kunne få sine vedtak og har forståelse for størrelsen på gebyrene. Andre reagerer meget sterkt på gebyrets størrelse.

- *Det er ran. Det er ran! Behøver ikke si mer. Det er galskap.*

Saksbehandlerne var gjennomgående klar over at kundene mente gebyrene var urimelig høye.

- *Så er de jo veldig opptatt av pris da. At de synes at det er forferdelig dyrt å få ei tomt fradelt.*

## **6. Vedtak etter plan- og bygningsloven**

Hvis en søknad ikke er enkel og kan avgjøres av saksbehandler, sendes denne til politisk behandling etter at saksbehandler har laget innstilling. Enkelte saksbehandlere velger å delta i slike møter. Av disse er det noen som tar kontakt med kundene pr sms om utfallet av saken.

Vedtaket sendes til kunden med opplysning om klageadgang. Hvis positivt vedtak velger noen kun å sende ut selve vedtaket og utelater saksframlegget, med den vurdering at de mener kunden ikke er interessert i dette. I brevet som sendes ut, opplyses det ofte om videre saksgang, at saken er sendt oppmålingskontoret, men ikke om saksbehandlingstid, noe som for øvrig er sterkt ønsket av kundene.

## **7. Oppmålingsforretning**

Når søknadene om fradeling er ferdigbehandlet og har fått et positivt vedtak, gjennomføres en oppmålingsforretning, der landmåler går ut i terrenget sammen med kunde og eventuelle andre interessenter før matrikkelbrev kan utferdiges. Mange av funnene vi hadde under saksbehandling etter plan- og bygningsloven, fant vi også under oppmålingsforretningen og vi gjentar ikke alt her.

Etter at saken er oversendt til oppmålingskontoret sendes det ikke melding til kunden fra oppmålingskontoret om at saken er mottatt. Når saksbehandleren tar tak i saken, tas det derimot kontakt med kunden og det informeres om videre arbeid. Det er ikke vanlig å informere om saksbehandlingstid, da det ikke er frister og vanskelig å beregne, selv om det er ønskelig fra begge parter.

Saksbehandleren anstrenger seg for å hjelpe kunden, slik at denne skal bli fornøyd, blant annet med å utforme tomter på riktig måte for å få en sak godkjent, og sørger for at denne forstår hva som ligger i heftelser og servitutter. Dette kan gjøres over telefon, men fysisk møte er ønskelig for begge parter.



- *Men jeg synes det er likest å snakke med folk, for da kan du få den diskusjonen med folk enn med epost. Og så synes jeg det er en mye bedre måte å kommunisere på.*
- *Og så er det mye koseligere å ta en telefon. Du skal jo kommunisere med folk. Og vår jobb er jo å hjelpe dem.*
- *Jeg synes generelt det er koseligere å hjelpe folk.*
- *Jeg er av den oppfatning at man kommer lengst med å prate øye til øye. Telefon er noe dritt.*

Landmålerne - her mener vi saksbehandlere etter matrikkelloven, som også utfører arbeid i felt - er i likhet med saksbehandlere etter plan- og bygningsloven opptatt av å ha et godt forhold til kundene, og tenker på relasjonen i møte med disse, både i telefonsamtaler og ved fysiske møter. De viser respekt for kunden, forsøker å være tydelige og ønsker at denne forstår hva som gjøres. Det har gjerne vært et tema på avdelingen hvordan man behandler kundene.

- *Det går på vanlig høflighet og folkeskikk altså. Man presenterer seg når man går ut, snakker litt med kunden om løst og fast når man er på plassen. Også er klar når man begynner og forklarer underveis hva man gjør. Det tror jeg man kommer lengst med.*

Det fins som sagt ingen krav til saksbehandlingstid, men både kunder og ansatte ønsker å få sakene ferdigstilt innen rimelig tid. Opplysning om forventet saksbehandlingstid er viktig for kundene, også for at kan ha betydning for flere enn kunden selv.

- *Jeg satt jo og ble litt i klem for han som skulle kjøpe dette. Han trodde at jeg ikke gjorde jobben min, at det lå litt hos meg. Det kunne jeg gjerne ha ønsket mer tilbakemelding så jeg kunne ha informert han om hvordan dette lå an.*

Begge parter mente tidsbruken var viktig i tillegg til at kunden får en løsning de ønsker.

- *Det aller viktigste er å få sakene unna og gjennomført før fristen.*
- *(Det viktigste er) at han har fått det han har søkt om og at det har gått raskt og greit.*

Saksbehandlerne kjenner altså også her på tidspress og må gjøre enkelte grep for å kompensere for dette. Normalt prioriteres sakene i den rekkefølge de er kommet inn, men næring og bolig blir ofte satt foran andre saker, som hytter og fritidsboliger. Dette skjer spesielt hvis boligbyggende kunder purrer.

Et bidrag til tidsbesparelse er å avtale oppmåling pr telefon fremfor å sende brev med skriftlig innkalling. Dette ser ut til å være ganske vanlig og ingen har kritisert denne framgangsmåten framfor byråkratiet i å sende formell skriftlig innkalling. Både kunde og naboer med interesser skal innkalles. Av erfaring ser man at naboene ikke alltid møter på oppmåling. Når dette er spesielt viktig, hender det at saksbehandler markerer tidspunktet spesielt, eller henger på en post-it-lapp på brevet med varsel om oppmålingsforretningen for å minne om at det er ønskelig at de møter.

Det er ikke uvanlig at landmåler informerer kunden om saksgangen videre mens de er ute i feltet, fremfor å sende formelt brev med slik informasjon. Her tilkjennegis det gjerne at det kan gå noe tid før tinglysning blir gjennomført, slik at kunden er inneforstått med dette og er forberedt. Når forventningene senkes og saken tar kortere tid enn forespeilet, blir kunden ekstra fornøyd.

Selv om det fins krav som må følges, hender det også at saksbehandler tar andre “snarveier” ved tidspress. Saksbehandlerne innser at de ikke alltid har mulighet til å få saken fullt ut utredet. Det kan gå på å ikke få sjekket bruksretter eller lete tilstrekkelig etter heftelser som ikke er tinglyst.

*- En ting er det at er såpass tidspress. At du må holde et visst tempo eller så går det ikke. Du kunne sikkert ha satt deg litt mer inn i enkelte saker, du kunne kanskje ha undersøkt litt mer nøye en og annen gangen, og du kunne kanskje ha tatt noen telefoner og.*

En oppmåling skal skje minst to ganger for å være sikker på at den blir riktig, men en sjelden gang hender det at landmåler bare tar en oppmåling, med de usikkerhetsfaktorer dette medfører.

*- Man får jo ikke gjort alt som kanskje så grundig som man skulle. Det sier seg selv at når man har så mange saker. Noe må man fare over med harelabben og få det unna.*

Andre saksbehandlere prioriterer flere oppmålinger framfor å spare tid, da de mener kvaliteten i forhold til grundighet er viktigere enn kvaliteten som ligger i kortere saksbehandlingstid. De er spesielt opptatt av å ha gjort et solid forarbeid før saken avsluttes, men selv disse kan ty til kun en oppmåling ved tidspress.

- *Kan ikke ta noen snarveier for å si det sånn. Men man har kanskje opplevd at man ikke har fått målt to ganger.*

For å effektivisere er det vanlig å “spare opp” saker ute i distriktet, og ta disse samtidig, slik at en ikke bruker unødig reisetid.

Saksbehandlere er opptatt av at kunden skal få gjennom sine saker på en smidig måte. Saken kan hjelpes på ulike måter. En metode kan være å flytte en tomt som kommer i konflikt med regelverket mens man er ute i terrenget, for å få denne plassert på en akseptabel måte.

Saksbehandlere etter Matrikkelloven er på linje med sine kolleger etter plan- og bygningsloven med hensyn til tilfredshet når de får unna saker med kort saksbehandlingstid og nok grundighet. De har også en tendens til å la mer ressurskrevende saker ligge og modnes litt før de tar tak i dem. I likhet med delingssaker prioriteres gjerne de minst kompliserte sakene for å holde saksbunken nede.

- *De vanskelige sakene har jo en tendens til å havne litt ned i bunken, ikke sant?*

Det hjelper at kunden tar kontakt og etterspør sin sak, spesielt hvis det haster. Dette fører ofte til at denne blir løftet opp i bunken.

- *Man måtte jo prioritere ofte de som maste mest.*
- *Hvis folk sier at det haster veldig fordi jeg skal begynne å bygge hytta mi i høst så er det klart at vi prøver å anstrenge oss.*

Også her benyttes gjenbruk av saksframlegg i ulike instanser i stedet for å lage nye for hver sak - med de fellene som nevnt under avsnittet om behandling etter plan- og bygningsloven.

I noen kommuner unngås det å sende ut nabovarsel om grensene ser greie ut - ikke bare for å effektivisere, men også fordi naboer har gitt tilbakemelding om at det var unødvendig. Når det sendes nabovarsel brukes i enkelte kommuner et firesiders standardformular, som kartverket anbefaler, men tilbakemeldinger tilkjennegir at dette er nærmest uforståelig. Det er et ønske om å forenkle nabovarselet og gjøre det mer forståelig, men saksbehandlerne mener at det ville krevd tid som de ikke har.

Saksbehandlere ønsker utfordringer og blir ekstra fornøyd når de har fått i havn en komplisert sak.

*- Jeg er altså fornøyd hvis man har hatt kanskje en vanskelig sak og der er litt uenighet om ting. Og hvis man klarer å rydde opp i det, så kjenner man at da er man fornøyd.*

De blir også glad for å få positive tilbakemeldinger fra kunder.

*- Vi får jo en del tilbakemeldinger på at folk syns at de får god hjelp hvis de spør. Og det er jo en god følelse.*

De fleste kundene var svært fornøyd med oppmålingsforretningen, men noen var misfornøyd med lang ventetid.

*- Meget, meget imøtekommende saksbehandler. Jeg gir fem stjerner altså.*

*- Det gikk ikke lang tid i fra at han hadde vært og målt opp til jeg var inne på det her norgeskartet, og da var tomte kommet inn på kartet der og. Det var ikke fjorten dager altså. Det gikk jo veldig fort akkurat det der. Så det var veldig positivt.*

*- Sjefen på oppmåling er en veldig grei kar. Han kom og stakk ut og var ganske kjapp med å få ting unnagjort. Så alt det der det var god service.*

*- Det lå lenge hos henne. Og vi måtte purre på der for å få litt forgang i det.*

Ikke alle har fungerende kvalitetsikringssystemer, som milepælplaner eller sjekklister som følges. De som ikke har slike system, melder at det er et savn, men de baserer seg på erfaringer. De mener et slikt system ville gjøre det enklere å overholde frister og få oversikt. Problemet oppstår spesielt når en kunde tar kontakt om en sak som ligger hos en annen saksbehandler. Der blir det vanskelig å gi tilbakemelding om hvor saken står.

## 8. Kommunen sender ut protokoll og matrikkelbrev. Saken avsluttes.

Etter at oppmåling er gjennomført, lages det protokoll over oppmålingsforretningen. Partene skal underrettes om matrikkelføringen. Kommunen sender melding til tinglysing over den nye eiendommen, som dermed får eget grunnboksblad, gårds- og bruksnummer. Her kan samtidig nødvendige rettigheter bli tinglyst. Landmålerne har gitt uttrykk for viktigheten av tinglyste rettigheter.

Til slutt oversendes matrikkelbrevet til kunden. Saken avsluttes og forholdet mellom kommunen og kunden er dermed også avsluttet. Kunden står igjen som eier av en ny grunneiendom, som vanligvis skal overdras til tredjepart. Også denne hjemmelsovergangen skal tinglyses, men uten at kommunen er delaktig. Hjemmelen overdras ved at eieren utsteder skjøte over eiendommen til den nye eieren og tinglyser skjøtet. Det er etaten Tinglysingen, en del av Kartverket, som foretar tinglysingen. Forholdet mellom kunden og Tinglysingen er ikke gjenstand for denne undersøkelsen. I intervjuene er det allikevel kommet frem noen synspunkter som illustrerer kundens forventninger overfor kommunikasjon. Vi velger å presentere disse her:

- *Det var jo veldig greit når du kunne gå på kontoret til sorenskriveren og så gikk han over papirene og alt, og var det en feil så kunne man rette det opp med en gang. Det synes jeg er litt tungrodd. Det systemet å sende det til (Kartverket).*

- *Men det var altså, unnskyld uttrykket, forbannet å få dem på Kartverket å forstå. Jeg har tegnet kart og forklart. Den andre gangen jeg hadde fått det tilbake, så kuttet jeg ut alt det der. Også sender jeg, og så gikk det to - tre dager så kom alt tilbake.*

- *Hadde det (Kartverket) vært lokalt, så kunne jeg kanskje gått inn på kontoret og brukt en halvtime på å tegnet i luften og pekt i kartet. Det er mulig at de da hadde forstått det, altså.*

- *Jeg vil ha bruk for det (personlig veiledning), ja. Det hadde ikke gått å skulle fylle ut søknaden uten hjelp ifra kommunen. Da hadde det blitt veldig mye frem og tilbake. Altså hvis det kun hadde vært Kartverket her, så hadde jeg sikkert ikke vært i mål ennå, vil jeg tro.*

## **5. Konklusjon**

I forrige kapittel har vi forsøkt å besvare våre opprinnelige forskningsspørsmål ut fra opplysningene i intervjuene. I tillegg har vi funnet sammenhenger og nye synspunkter som går utover det vi spurte om i utgangspunktet. I dette kapitlet diskuterer vi disse funn. Vi beskriver hovedutfordringen vi har oppdaget i løpet av undersøkelsen. Hovedutfordringen gir en overordnet kontekst til våre funn. Vi oppsummerer kvalitetsdimensjoner og spenningsfelt og presenterer en modell - utfordringstrekanten - som setter disse i sammenheng.

Avslutningsvis beskriver vi tiltak som er egnet til å besvare hovedutfordringen og gir et forslag til videre arbeid.

### **5.1 Hovedutfordringen**

I innledningen formulerte vi en hovedproblemstilling som utgangspunkt for denne oppgaven: “Er det samsvar mellom kundenes og virksomhetens forventninger om kvalitet?” Fra hovedproblemstillingen har vi avledet forskningsspørsmål som undersøker de ansattes og kundenes forhold til kvalitet og kvalitetsopplevelse. Opplysningene fra intervjuene ble systematisert ved hjelp av gap-modellen. I arbeidet med å finne svar på de opprinnelige forskningsspørsmålene har vi oppdaget et nytt overordnet spørsmål. I tråd med grounded-theory-terminologien kaller vi dette for hovedutfordringen. Hovedutfordringen byr på et annet perspektiv enn hovedproblemstillingen. Vi velger å formulere den fra saksbehandlerens ståsted:

“Hvordan utøver jeg tjenesten slik at kunden blir fornøyd?”

Hovedutfordringen viderefører tråden fra hovedproblemstillingen og tar opp spørsmålet om de ansattes og kundenes forhold til kvalitet, men den tar hensyn til den ansattes aktive rolle som tjenesteyter og kundens rolle som tjenestemottaker med krav og forventninger. Med andre ord, som viser konkret til den teoretiske gap-modellen, kan vi omformulere hovedutfordringen slik: “Hvordan utøver jeg tjenesten slik at gapet mellom opplevd og forventet kvalitet er liten?”

Hvorfor er det i denne formuleringen bare kunden som skal være fornøyd? Hva med de andre interessene i saksbehandlingen, for eksempel lovens krav eller andre parter i saken? Vi mener at dette til slutt inngår i kundens oppfatninger. Som vist i kapittel 4 forventer kundene at formelle krav blir overholdt, og at det øves rettfærdig saksbehandling. Vi vil derfor påstå at

denne formuleringen, så redusert og naiv den måtte være, beskriver den faktiske hovedutfordringen i tjenestområdet vi undersøker.

Hovedutfordringen er altså knyttet til kundens opplevelse av kvalitet. For å besvare hovedutfordringen må vi først identifisere de vesentlige kvalitetsdimensjonene: Hvor ligger kvalitetsopplevelsen og hva mener vi med kvalitet i denne sammenhengen?

### ***5.2 Kvalitetsdimensjoner og underkategorier***

Ut fra analysen i kapittel 4 står vi igjen med følgende hoveddimensjoner med hver sine underkategorier: saksresultat, teknisk kvalitet, tidsaspektet, kommunikasjon og arbeidssituasjon.

Vi ønsker å omformulere kvalitetsdimensjonene med hensyn til hovedutfordringen. Med dette får vi underkategorier som bryter hovedutfordringen ned i mindre deler. Vi ser underkategoriene som en grunnleggende drivkraft for de ansattes tenkemåte og handlinger. En underkategori utdyper hovedutfordringen og legger til rette for å minske gap, slik som hovedutfordringen er en reformulering med tanke på gap.

Nr.	Kvalitetsdimensjon	Underkategori
	Saksresultat	
A	kunden får som ønsket	Imøtekommer jeg kundens idé?
B	pris	Hvilken verdi får kunden for pengene?
C	tinglyste rettigheter	Sikrer jeg de nødvendige rettighetene?
	Tidsaspektet	
D	raskhet	Behandler jeg saken rask?
E	forutsigbarhet	Er min saksbehandling forutsigbar?
	Teknisk kvalitet	
F	grundighet	Ser jeg på alle sider av saken?
G	riktighet	Holder mine vurderinger mål?
H	rettferdighet	Behandler jeg like saker likt?
	Kommunikasjon	
I	veiledning	Gir jeg kunden den veiledningen han trenger?
J	relasjon til kunden	Møter jeg kunden med respekt?
	Arbeidssituasjon	
K	anerkjennelse	Føler jeg meg verdsatt?
L	utfordringer	Mestrer jeg utfordringene jeg møter?

Tabell 2: Kvalitetsdimensjoner og underkategorier

Med denne reformuleringen ser vi på kvalitetsspørsmålet fra saksbehandlerens ståsted. Vi vil nå ta opp tråden fra kapittel 1 og 2 der vi har stilt spørsmålet med et teoretisk perspektiv, fra forskerens ståsted.

### Kvalitetsklisjé og profesjonelt skjønn

Vi husker at Grelland (Aasland et al. 2011:13) definerer kvalitetsklisjé som “et sett av kvalitetskriterier: Kriterier og indikatorer som er slik at vi kan fastslå kvaliteten uten å gjøre subjektive vurderinger” mens Sævareid (Aasland et al. 2011:61) påpeker at “kvalitetsklisjéene setter objektive mål, og begrenser derfor muligheten til subjektive vurderinger”. Hva er saksbehandlerens syn på det objektive (kvalitetsklisjé) og det subjektive (profesjonelt skjønn)?

Saksbehandleren utfører sine oppgaver foran en bakteppe av kvalitetsklisjéer. Plan- og bygningsloven, matrikkelloven, geodatastandarden og andre instruksjoner gir konkrete kvalitetskriterier saksbehandleren må oppfylle. Vi finner at saksbehandlerne ikke følger



kvalitetsklisjéen blindt og automatisert, men allerede i tolkningen av regelverket utøver profesjonelt skjønn. Saksbehandleren velger selv hvor rigid han vil følge regelverket, og tilpasser det til sakens behov. Vi viser til det vi har funnet av “forenklet saksbehandling” i kapittel 4, der for eksempel landmåleren godkjenner kvaliteten på en koordinatmåling selv om standarden formelt ikke er oppfylt. Saksbehandlerne aksepterer her kvalitetsklisjéen de er konfrontert med som grunnlag, men legger sine egne kvalitetsdefinisjoner oppå den. Vi kan stadfeste at det subjektive er av høyere viktighet for den enkelte ansatte enn det objektive.

Når saksbehandleren fjerner seg fra den objektive kvalitetsklisjéen og prioriterer sitt subjektive skjønn, unnviker han da også objektiv kontroll? Vi ser at kommunene bruker enkle kontrollmekanismer, kollegakontroll og fagsystemer. Formell kvalitetsstyring i form av skriftlige rutiner, sjekklister eller metoder som vi finner i ISO9000-systemet er derimot fraværende. Er mangelen av mer omfattende kvalitetsstyring et tegn på manglende kvalitet? Hvordan følges dette opp? Uavhengig av metoden saken ble behandlet med (objektiv/subjektiv), må saksresultatet svare til et kvalitetsklisjé. Kommunen gjennomgår eksternt tilsyn ved å rapportere til for eksempel KOSTRA. Kartverket gjennomfører tilsyn med matrikkelen. Men først og fremst er det kunden som vurderer leveransens kvalitet direkte. Hvordan den tekniske kvaliteten har blitt oppnådd - det kjenner ikke kunden til.. Men kunden opplever kvaliteten. Og han opplever den i overleveringsøyeblikket.

### **Kvalitet i overleveringsøyeblikket**

I det mellommenneskelige møtet ligger en stor andel av den opplevde kvaliteten. Båtsvik et al. (2007:7) formulerer det slik: “Kvalitet skapes i overleveringsøyeblikket, dvs. i møtet mellom de kommunale tjenesteyterne og brukeren. Det er måten tjenesten leveres på som er det avgjørende for mottakerens opplevelse av kvalitet. Samtidig vil denne opplevelsen formes av brukerens forventninger til, og behov for tjenesten. Kvalitet i møtet med brukeren kan derfor forstås som ‘å tilgodese behov og innfri forventninger’.”

Kunden opplever kvalitet først og fremst i tidsaspektet og i kommunikasjon. Kundene forutsetter teknisk kvalitet, men er som regel ikke i stand til å bedømme dette nærmere. Overlevering er alltid forbundet med kommunikasjon. Vi finner at både saksbehandlere og kunder verdsetter personlig kontakt, og veiledning. Her finnes det dermed gode forutsetninger for en høy grad av opplevd kvalitet. I kapittel 2 har vi vist til at kommunikasjon er et vesentlig element i helsefagene. Mye forskning omhandler

kommunikasjon i dette feltet. I skolesektoren er kommunikasjon elementært, noe som springer rett ut av definisjonen til begrepet “pedagogikk” som innebærer “overføring av kunnskap”. I denne oppgaven har vi vist at kommunikasjon også er av stor viktighet i kommunal saksbehandling av “tekniske” saker.

Tidsaspektet derimot, og her særlig forutsigbarhet, er ulikt prioritert. Tidsaspektet er av høy viktighet for kunden, han har også tydelige forventninger og ikke minst høy kompetanse til å vurdere denne kvalitetsdimensjonen. Vi har sett at det finnes tydelige gap i denne dimensjonen.

### **Personlig kompetanse**

“Kompetanseutvikling og myndiggjøring gir faglig dyktige og ansvarlige medarbeidere, som setter dem i stand til å yte bedre kvalitet i overleveringsøyeblikket.” (Båtsvik et al. 2007:8)

Vi har allerede vist at saksbehandlerne i stor grad benytter seg av personlig kompetanse. Vi mener at dette ikke står i strid med objektive kvalitetsklisjéer, men vesentlig bidrar til å oppfylle dem. Det er dermed også vesentlig at medarbeideren har anledning til å utøve personlig skjønn, ved å få ansvar og ved å oppleve mestring.

Vi har sett at saksbehandlerne verdsetter to ting: anerkjennelse og utfordringer. Kundene gir anerkjennelse for levert kvalitet. Medarbeideren gir seg selv anerkjennelse for overvunnede utfordringer - han får en følelse av mestring. Vi finner eksempler på utfordringer i “vanskelige” saker, men også i å “få unna” store mengder av saker.

En annen form for mestring ligger i forenklingene. Saksbehandleren opplever "systemet" som tungvint, og bruker skjønn og egne forenklinger for å gjøre det lettere for kunden og seg selv. I noen tilfeller kan man (med litt spekulativ vilje) se saksbehandleren som en slags “Robin Hood”: Han ser “systemet” som tungrodd og firkantet, og står opp mot dette ved å forenkle rutinene, ved bevisst å bryte regler (der kvaliteten etter hans eget skjønn likevel er oppfylt), til kundens vel.

### **Saksresultat og “sakens verdi”**

Saksbehandlerens personlig kompetanse har umiddelbare konsekvenser for saksresultatet. Hvilken betydning har sakens resultat? Intervjuene har gitt en tydelig bekreftelse på at det

ligger en verdi i saksbehandlingen. Ikke minst kommer det til uttrykk gjennom et gebyrkrav fra kommunen som oppleves av de fleste som dyrt. Bortsett fra denne verdien i form av tjenestens prissetting “har saken en verdi for kunden”, som en saksbehandler uttrykte det. En positiv behandling av saken har en verdi for kunden som - sannsynligvis - er høyere enn gebyrbeløpet kommunen krever. Kunden har ofte en kjøper eller fester for den fradelten parsellen, og forventer inntekter derfra. I mange tilfeller skal parsellen avhendes innenfor familien. Den yngre generasjon ønsker å bosette seg i nærheten av den eldre. Her er det ikke store beløp som skifter eier, men den ideelle verdien av transaksjonen kan være meget høy. I noen tilfeller er kunden også interessert i å utvikle parsellen selv; En fradelt eiendom kan pantsettes og gir dermed grunnlag for investeringer og forventet avkastning.

Sakens verdi for kunden er åpenbar. Men også for kommunen ligger det verdier i saksbehandlingen. Gebyrinntekter er et aspekt, men disse dekker knapt kommunens selvkost - og skal uansett ikke overstige den. Kommunen henter dessuten verdier av vellykket eiendomsutvikling i form av økte skatteinntekter og flere innbyggere som nytter eiendommen.

En vesentlig verdi av saksbehandlingen, for den enkelte, kommunen og samfunnet forøvrig, er uttalt i formålsparagrafen for plan- og bygningsloven (§ 1-1): “Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. (...) Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.”

“At kunden får som ønsket” har kommet frem som kvalitetsmoment. Det spiller en rolle for kundens tilfredshet om vedtaket er positivt eller negativt. Vi kan anta at de som “får som de vil” er mer fornøyd enn de som får avslag på sin søknad. Likevel utelater vi dette aspektet i vår oppgave. Vi begrunner dette med at den egenskapen av saksgangen (det endelige svaret “ja/nei” på søknaden) ikke er å betrakte som kvalitetskriterium for selve saksbehandlingen. Dette blir mer tydelig når vi betrakter de andre hovedmomentene for kvalitet: tidsbruk og grundighet. En sak som er behandlet grundig, som har gått over lang eller kort tid, en sak der saksbehandleren har utøvd veloverveid skjønn, kan ende i et negativt vedtak like så mye som i et positivt vedtak. Vedtakets utsagn “ja/nei” er et resultat av saksbehandlerens aktive bruk av hans egne kvalitetskriterier, og ikke et kvalitetskriterium i seg selv.

Ved å avveie de ulike elementer av “sakens verdi” (se ovenfor) finner vi også at både et “nei” eller et “ja” kan medføre den høyeste verdien. Hvis for eksempel konsekvenser for miljø og samfunn veier tyngst, og kundens søknad derfor må avslås, er kundens tilfredshet med dette “nei” av underordnet betydning. Her er kommunens utfordring å “lindre smerten” for kunden, ved bruk av god kommunikasjon og hjelp til å finne eventuelle alternative løsninger.

### 5.3 Spenningsfelt

I det forrige avsnittet har vi sett på kvalitetsdimensjonene fra medarbeiderens perspektiv. Vi har også vist hvordan medarbeideren agerer og reagerer med personlig kompetanse og mestring. På samme måte går vi nå inn på spenningsfeltene vi har identifisert i avsnitt 4.4. Vi begynner med å reformulere spenningsfeltene med samsvarende underkategorier:

Nr.	Spenningsfelt	Underkategori
I	Teknisk - Tidsaspekt	Oppfyller jeg både kvalitets- og tidskravet?
II	Teknisk - Kommunikasjon	Formidler jeg til kunden det som er viktig?
III	Tidsaspekt - Kommunikasjon	Tar jeg meg tid til kunden?

Tabell 3: Spenningsfelt og underkategorier

Vi ser at denne omformuleringen av spenningsfelt som underkategori (sett fra saksbehandlerens ståsted) gir direkte uttrykk for hvordan spenningsfeltene påvirker kvalitetsdimensjonen “arbeidssituasjon”. Hvordan håndterer medarbeideren dette?

#### I - “Å rekke over alt”

Saksbehandleren skal utføre oppgaver på en måte som svarer til den tekniske kvalitetsklisjéen og samtidig holde tidsfrister. Dette spenningsfeltet er på ingen måte spesiell for oppgavefeltet i denne undersøkelsen, og heller ikke komplisert eller vanskelig å forstå. Likevel dominerer det hverdagen til medarbeideren. Det står sterke krav på begge sider. Kravet om riktighet kan ikke fravikes. Grundighet er et vesentlig element i saksbehandlingen. Rettferdighet, raskhet og særlig forutsigbarhet er krav kunden legger mye vekt på. Disse preger også kommunens omdømme, som vi har diskutert allerede i kapittel 1. Spenningsfeltet er dermed også sterkt og saksbehandleren er nødt til å håndtere det.

Vi har sett at medarbeiderne utvikler metoder for prioritering og effektiv tidsbruk for å svare til kravet om raskhet. Vi har også funnet antydninger til at rigide kvalitetsklisjéer kan stå i veien for effektiv tidsbruk. Dette håndteres med bruk personlig skjønn, som vi allerede har diskutert ovenfor. Denne skjønnsutøvelsen styrker medarbeiderens mestringsfølelse. Resultatet er, etter saksbehandernes utsagn, at de fleste saker blir behandlet godt nok og raskt nok. Men dette oppnås ved å lette på kravet til enkeltsaker, og ved at noen “vanskelige” saker blir liggende. Medarbeideren kan stå igjen med følelsen av “ikke å rekke over alt”, noe som påvirker mestringsfølelsen negativt.

## II - “Det er mye de ikke skjønner seg på”

Saksbehandleren skal ivareta kvalitetsklisjéer i som for eksempel vedtatte planbestemmelser. Det er ikke gitt at kunden forstår slike bestemmelser. Fagspråket kan by på utfordringer, og også formålet med bestemmelsen er ikke alltid innlysende: Hvorfor skal det tas hensyn til fri strandsone selv om det i praksis ikke blir brukt av turgåere? Hvorfor er tre hytter i området greit, men fire hytter ikke er det? Vi vil ikke diskutere verdien av enkle planbestemmelser her, men peke på utfordringen saksbehandleren er konfrontert med.

Kunden har ikke den faglige bakgrunn for å håndtere hvordan kvalitetsklisjéen henger sammen med hans egne interesser. Saksbehandleren er dermed utfordret til å løse to ting:

- å forstå hva som er viktig for kunden
- å få kunden til å forstå hva som er viktig forøvrig

Vi har sett at denne utfordringen er en oppgave de fleste saksbehandlere tar på strak arm. Forståelsen for fagfeltet og hva som er “viktig” i henhold til kvalitetsklisjéen blir kombinert med et uttalt ønske om å imøtekomme kunden og å få til “det han trenger”. Saksbehandlerne utviser her en høy grad av relasjonskompetanse slik vi har definert det i avsnitt 2.4: personlig kompetanse i å samhandle med andre; evne til å tenke, handle og kommunisere i ulike situasjoner ved å bruke taus kunnskap og intuisjon.

Det finnes imidlertid grenser for veiledningen. Det er ikke enkelt for kunden å tegne kartvedlegg til søknaden, slik at kartet stemmer med terrenget. Saksbehandleren gir veiledning i slike tilfeller. Men saksbehandlere har også fortalt om kunder som med vilje

leverer feilaktige søknader, i håp om enklere godkjenning. Relasjonskompetansen utfordres på dette punktet. Andre kunder ble beskrevet som særs vanskelig å ha kontakt med. “Jeg vet ikke helt om vi klarer å nå fram til han,” var saksbehandlerens siste sukk om en kunde som ikke ville eller kunne godta hvorfor hans idé ikke kunne godkjennes, selv etter mange forsøk på forklaring fra saksbehandlerens side.

### **III - "Det er jo et mål at dem ikke skal mase"**

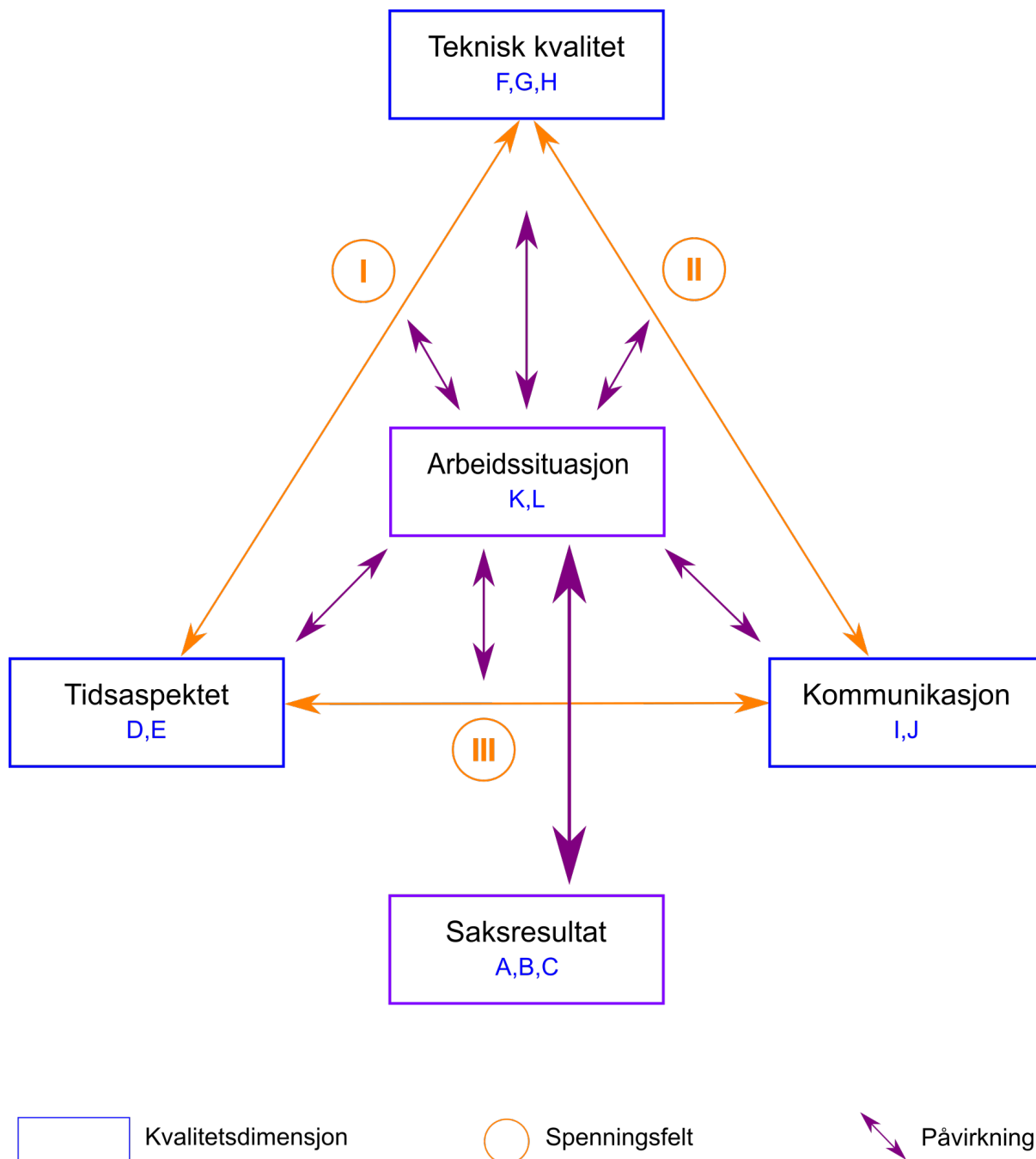
Saksbehandlerne har ofte omtalt “mas” - men hva er det egentlig? Vi vil her definere “mas” som henvendelser fra kundens side, som oppleves som uønsket av saksbehandleren.

Innholdet i henvendelsen handler ofte om sakens tidsaspekt. Et typisk eksempel er kunden som ringer, eller oppsøker saksbehandleren på kontoret, for å spørre “hvor saken står”. For saksbehandleren, som er opptatt med, og fokusert på, en annen arbeidsoppgave, er dette et forstyrrende avbrekk som forsinker fremgangen i saken, både den saksbehandleren er opptatt med i øyeblikket, og den kundens forespørsel retter seg mot.

Hvorfor tyr kunden til “mas”? Vi mener at det finnes en sammenheng med kommunens mangelfulle håndtering av forutsigbarhet (avsnitt 4.3, E), der vi stadfestet tydelige gap. Når kunden ikke mottar tilstrekkelig og pålitelig informasjon om sakens fremgang, er det naturlig å spørre. Kundens behov for tilgjengelighet utfordrer den ansattes behov for arbeidsro. Kundens skrik om forutsigbarhet blir dermed i saksbehandlerens ører til “mas”.

### **5.4 Utfordringstrekanten**

I avsnittene ovenfor har vi presentert fem fremtredende kvalitetsdimensjoner. For tre av disse, teknisk kvalitet, tidsaspektet og kommunikasjon, har vi identifisert tre innbyrdes spenningsfelt. Disse danner hjørnene og kantene utfordringstrekanten. Utfordringer knyttet til disse dimensjoner og spenningsfelt, og medarbeiderens mestring av disse utfordringene påvirker den fjerde kvalitetsdimensjon, arbeidssituasjonen. Som femte kvalitetsdimensjon finner vi saksresultatet, som også påvirkes av de andre dimensjonene, men i hovedsak av arbeidssituasjonen. Det er til slutt saksbehandleren selv som må svare for saksresultatet. Vi sammenfatter denne modellen i følgende grafiske fremstilling:



Figur 7: Utfordringstrekanten

I utfordringstrekanten finner vi igjen kvalitetsdimensjonen med underkategoriene  
 A:kunden får som ønsket B:pris C:tinglyste rettigheter D:raskhet E:forutsigbarhet  
 F:grundighet G:riktighet H:rettferdighet I:veiledning J:relasjon K:anerkjennelse  
 L:utfordringer som beskrevet i kapittel 4.3

### **Med hjerte for kunden**

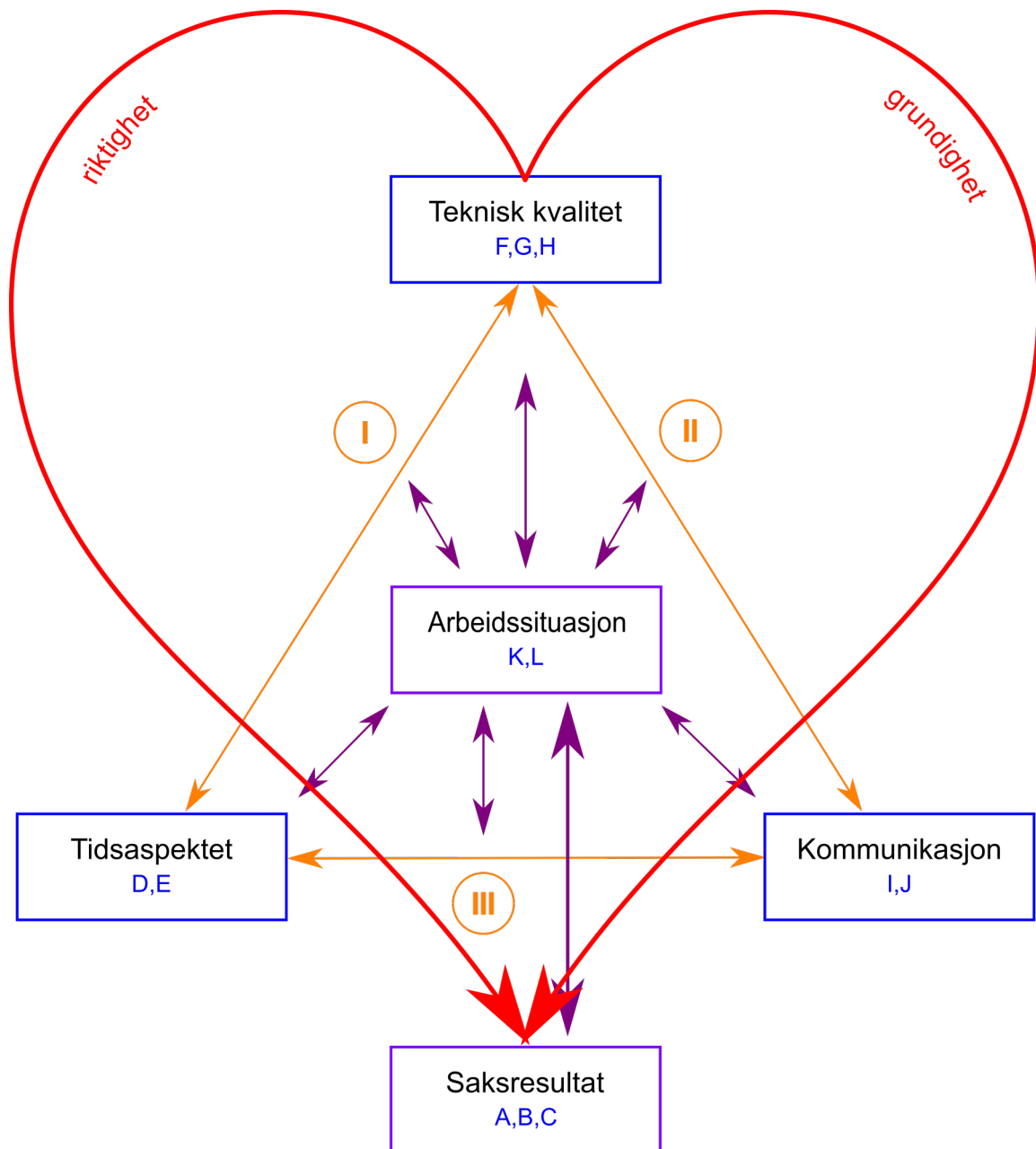
Vi har satt oppgaven under tittelen “Med hjerte for kunden”. Med dette ville vi fremheve et hovedfunn i denne oppgaven: at saksbehandlerne er mye mer enn mekaniske papirflyttere. Vi har sett at det mellommenneskelige spiller en stor rolle, både for kunder og ansatte.

Saksbehandlerens direkte svar på hovedutfordringen “Hvordan utøver jeg tjenesten slik at kunden blir fornøyd?” blir dermed til selve kjerne kategorien:

“Jeg utøver tjenesten med hjerte for kunden.”

Vi vil derfor avslutningsvis ta opp denne formuleringen igjen for å presentere modellen “utfordringstrekanten” på en mer letthjertet måte: “Et hjerte for kunden” omfatter utfordringstrekanten slik den er fremstilt ovenfor. I tillegg fremhever “Et hjerte for kunden” to av kvalitetsdimensjonene saksbehandleren legger mest personlig engasjement i: riktighet og grundighet. Riktighet og grundighet påvirker også direkte saksresultatet. I en grafisk fremstilling får vi følgende modell:





Figur 8: Et hjerte for kunden

### **5.5 Tiltak**

“Med hjerte for kunden” er det overordnede svaret på hovedutfordringen “Hvordan utøver jeg tjenesten slik at kunden blir fornøyd?”. Underkategoriene gir oss innsikt i hvordan saksbehandlerne tenker og handler i tilknytning til enkle kvalitetsdimensjoner og spenningsfelt. Men hvordan omsettes dette abstrakte svaret i praksis? Spørsmålene saksbehandleren stiller gjennom underkategoriene må få svar i form av konkrete tiltak. Tiltakene er enten knyttet direkte til de enkle kvalitetsdimensjonene, eller til spenningsfelt.

Vi vil foreslå noen tiltak i de områdene vi anser som viktigst. Vi stiller krav til at tiltaket er egnet til å øke kvaliteten i en enkeltdimensjon eller for å minske gap og dermed øke kvalitetsopplevelsen. Båtsvik et al. (2007:15) har “identifisert seks forhold som viktige drivkrefter for kvalitet: organisering, samarbeid på systemnivå, kompetanse og myndiggjøring på personnivå og verdiene medmenneskelighet og medvirkning på atferdsnivå.” Vi prøver å formulere tiltakene på denne bakgrunn. Tiltakene er ment som et grunnlag det kan bygges på i videre arbeid, se følgende avsnitt 5.6.

Nr.	Underkategori	Tiltak
	Saksresultat	
A	Imøtekommer jeg kundens idé?	Sikre at kundens idé blir forstått.
B	Hvilken verdi får kunden for pengene?	Etablering av forklarende gebyrregulativ.
C	Sikrer jeg de nødvendige rettighetene?	Følg opp kundens kommunikasjon med Tinglysingen.
	Tidsaspektet	
D	Behandler jeg saken rask?	Etablere rutiner for effektiv tidsbruk.
E	Er min saksbehandling forutsigbar?	Gi orientering til kunden når milepæler i saksgangen er oppnådd.  Sikre at kommuniserte frister blir overholdt.
	Teknisk kvalitet	
F	Ser jeg på alle sider av saken?	Sikre nødvendig faglig kompetanse.
G	Holder mine vurderinger mål?	Sikre nødvendig faglig kompetanse.
H	Behandler jeg like saker likt?	Sammenlign vurderinger i ulike saker.
	Kommunikasjon	
I	Gir jeg kunden den veiledningen han trenger?	Etabler rutiner for forståelig veiledning.
J	Møter jeg kunden med respekt?	Verdsett betydningen av kommunikasjon.
	Arbeidssituasjon	
K	Føler jeg meg verdsatt?	Skap anerkjennelse for medarbeidernes prestasjon.
L	Mestrer jeg utfordringene jeg møter?	Gi medarbeideren ansvar, nødvendig kompetanse og ressurser.
	Spenningsfelt	
I	Oppfyller jeg både kvalitets- og tidskravet?	Sikre tilstrekkelig arbeidsstyrke.  Gi tilbakemelding til lovgiver om uhåndterlig byråkrati.
II	Formidler jeg til kunden det som er viktig?	Etabler nødvendige kommunikasjonsferdigheter og -verktøy.
III	Tar jeg meg tid til kunden?	Sikre tilgjengelighet for kunden, avgrenset av behovet for arbeidsro.

Tabell 4: Underkategorier og tiltak

For alle kategoriene kan vi tilføye “systematisk evaluering” eller “innsamling av tilbakemeldinger fra kunden”. Vi beskriver tiltakene her på en forenklet og generell måte. Konkrete tiltak i en bestemt virksomhet bør være del av systematisk kvalitetsstyring som omfatter kvalitetsplanlegging, kvalitetskontroll, kvalitetsforbedring og kvalitetssikring slik vi har diskutert i kapittel 2.3. Vi må fastslå at kommunene i denne undersøkelsen ikke praktiserer systematisk kvalitetsstyring. Tenkemåten er en annen og handlemåten er mindre formalisert.

### **5.6 Videre arbeid**

Informantene ble også spurt om hvorfor de valgte å delta i undersøkelsen. Mange, både kunder og saksbehandlere, svarte med at de håper, eller forventer, at undersøkelser som denne kan bidra til å forbedre kvalitetsnivået i kommunens tjenesteproduksjon. Denne undersøkelsen kan naturlig nok ikke svare på dens egen innvirkning på undersøkelsesobjektet. Likevel håper vi at vi med dette får bekreftet vår egen hypotese, og motivasjon til undersøkelsen: at selve gjennomføringen av undersøkelsen måtte bidra til økt bevissthet om kvalitet og dermed ha en positiv innflytelse på kvaliteten og kundene kvalitetsopplevelse. Vårt arbeid er nå avsluttet, vi har presentert det siste av våre funn. Hvordan kan vi tenke oss å jobbe videre? Evaluering av våre resultater og praktisk bruk i kommunene står i forgrunnen.

### **Evaluering og utvidelse**

Vi har i kapittel 3.5 diskutert i hvilken grad våre resultater er gyldige, pålitelige og overførbare. For å kunne vurdere det nærmere ønsker vi å utvide undersøkelsen, der vi kan tenke oss å utvide langs to akser: Vi kan utvide “i bredden” ved å overføre modellen til andre sakstyper, som for eksempel byggesaker, eller andre kommunale tekniske tjenester, som for eksempel vann og avløp. Vi kan også utvide “i dybden”, ved å øke antallet informanter. En mulighet er å fortsette den kvalitative tilnærmingen, der vi kan ta lærdom av våre erfaringer med intervjuer. En annen mulighet er en kvantitativ undersøkelse som retter seg mot et stort antall saksbehandler og kunder i mange, eller alle kommuner i landet.

Arbeid som utvider vår undersøkelse skal være egnet til å styrke eller avkrefte hypotesene fremstilt i denne oppgaven. Vi ønsker å utarbeide tydelige kvalitetsdimensjoner og ønsker å

undersøke detaljert hvor, hvordan, og i hvor stort omfang gap oppstår. Vi vil også kunne oppdage nye fenomener og sammenhenger som ikke er blitt synlig i vårt arbeid hittil.

Av mulige konkrete spørsmål som kan være relevant for videre undersøkelser kan vi tenke oss følgende:

- I hvilken grad er opplevd kvalitet avhengig av vedtakets innhold: innvilget/avslått? Hvordan håndteres dette og hvordan kommuniserer kommunen med kunden?
- Hvilken forskjell er det i forventningene mellom private og profesjonelle tiltakshavere?
- For private kunder er behandlingen av en delingssak noe de opplever kanskje en gang i livet. Har de derfor større behov for personlig veiledning? Hvordan må selvbetjent saksbehandling (f.eks. på nett) utformes for å kunne svare til private kunders behov?
- Vi har sett på kommunens saksbehandling fra kundens side, og fra saksbehandlerens side, som representerer det administrative nivået i kommunen. Det finnes også et politisk nivå, som gir føringer for saksbehandlingen og som spille en rolle i visse sakstyper. Hvordan opplever det politiske nivået kvaliteten?
- Sammenlignbare kommuner er gruppert i KOSTRA-systemet etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Kan vi finne forskjell i de anvendte metodene, i de ulike kvalitetsdimensjonen, eller i kvalitetsopplevelsen når vi betrakter ulike kommunegrupper?
- Plan- og bygningsloven og matrikkelloven blir evaluert og revidert. Vi mener at kundenes kvalitetsopplevelse må tas hensyn til i denne prosessen. Hvordan kan lovverket gi en byråkratisk ramme som støtter saksbehandlerne når de utfører oppgavene? Hvordan må skjemaer og blanketter utformes slik at de “fungerer” i praksis?

### **Praktisk bruk**

Resultatene av denne oppgaven og eventuelt utvidet arbeid bør komme kommunene til gode. Et mål må være å forbedre kvalitet og kvalitetsopplevelse i praksis.

Betydningen av vårt arbeid blir aktualisert av den pågående debatten om kommunestruktur. Vi ser at det dukker opp interessante spørsmål om organisasjonsstruktur:

- Muligheter for kvalitetstiltak som arbeidsdeling og kontroll er avhengig av enhetens størrelse. Hvilken betydning har det i praksis? Er småkommuner i denne sammenhengen sårbare?
  - Hvordan fordeles oppgaver mellom ansatte?
  - Hvordan skal man håndtere veiledning i større strukturer? Hvordan kan man unngå gap slik at veiledningstilbudet svarer til kundens forventninger om nærhet og personlig kontakt?
  - Hva har “servicetorg”-konseptet å si for kvalitetsopplevelsen, der kontormedarbeidere uten spesialisert faglig kompetanse gir veiledning til kunden? Hvordan sikrer man at de ansatte i et servicetorg har den nødvendige kompetanse for å svare på henvendelser? Bør man heller ha “publikumstid” for saksbehandlerne? Eller bør saksbehandlere sendes rundt i den nye storkommunen i en “servicebuss”?

Vi konstaterer at kvalitet og kvalitetsopplevelse spiller en sentral rolle i debatten om kommunestruktur.

Kommunesektor/KS satser på digitale tjenester med KommIT-programmet. Programmets visjon er at “en samordnet kommunal sektor leverer digitale tjenester som gir innbyggere og næringsliv et reelt digitalt førstevalg.” (KS 2012) Vi har funnet hittil at personlig veiledning og kommunikasjon er etterspurt og verdsatt. Hvilke hensyn må tas slik at visjonen om et “digitalt førstevalg” realiseres? Kan vårt arbeid være til nytte når denne visjonen skal bli virkelighet?

Vi beskriver generelle tiltak i kapittel 5.4. Disse kan være et utgangspunkt til en håndbok til kommunene slik at disse enkelt kan bygge på våre resultater. Vi foreslår et det utarbeides veiledningsmateriale med konkrete oppskrifter for å forbedre kvalitet og kvalitetsopplevelse i behandlingen av delingssaker.

## Litteraturliste

Aasland, Bjørn, Halvor Bjørnsrud, Lars Monsen og Lene Nyhus. 2009. Kvalitet i skolen. Oslo: Cappelen Damm.

Aasland, Dag G., Solveig B. Eide, Hans H. Grelland, Aslaug Kristiansen og Hans I. Sævareid. 2011. Kvalitet og kvalitetsopplevelse. Bergen: Fagbokforlaget.

Alheit, Peter. 1999. Grounded theory. Ein alternativer methodologischer Rahmen für qualitative Forschungsprozesse. Göttingen.

Arbeidsmiljøloven. Lov av 1. januar 2006. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v.

Asker kommune. ISO-sertifiseringer. Hentet 30. mars 2014.

<https://www.aker.kommune.no/Om-Asker-kommune/ISO-sertifiseringer/>

Bakke, H. 2003. Helsetjeneste for eldre: Kvalitet og bemanning - to sider av samme sak. Tidsskrift for Den norske legeforening nr. 18 2003.

Bakkeli, Vidar, Ragnhild Steen Jensen og Leif E. Moland. 2013. Kompetanse i kommunene. Fafo-rapport 2013:51.

Berg, Eirin. 2014. "Kvalitet i skolen -hvem eier begrepet?". 6. mars. Adresseavisen. Hentet 30. mars 2014. <http://www.adressa.no/meninger/kronikker/article9265427.ece>

Brady, M. K. & Cronin Jr, J. J. 2001. "Some new thoughts on conceptualizing perceived service quality: a hierarchical approach" The Journal of Marketing, 2001:34-49.

Båtsvik, Tage, Helle Sekkesæter og Christian Skattum, 2007. Kvalitet i møtet med brukeren - hvordan lykkes med kvalitetsforbedring?. Rapport. Sandvika: Asplan Viak.

Christiansen, Olavur. 2015. What is grounded theory? Hentet 20.05.2015.

<http://www.groundedtheory.com/what-is-gt.aspx>

Daasnes, Christy, Wenche Tøftvang et al. 2009. Kvalitet i skolen. Lisleherad skole.

Folkestad, Helge. 2000. Om å gjøre grounded theory. Nyhedsbrev for Center for kvalitativ metodeudvikling Nr.28, Aarhus Universitet.

Forvaltningsloven. Lov av 10. februar 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Gautun, Heidi og Åsmund Hermansen. 2011. Eldreomsorg under press. Fafo-rapport 2011:12.

Glaser, Barney og Anselm Strauss. 1967. The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research. New York: Aldine de Gruyter.

Glaser, Barney. 1992. Emergence vs. forcing: basics of grounded theory analysis. Mill Valley: Sociology Press.

Grönroos, C. 1984. "A service quality model and its marketing implications" European Journal of marketing 1984(18):36-44.

Hellevik, Ottar. 2002. Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. 7. utg. Oslo. Universitetsforlag

Helse- og omsorgsdepartementet. 2003. Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.

Hernes, Gudmund. 2007. Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen. Fafo-rapport 2007:09.

Hjälmhult, Esther, Tove Giske og Milka Satinovic. 2014. Innføring i ground theory. Oslo: Akademika.

Hovik, Sissel, Inger Marie Stigen, Morten Blekesaune og Ståle Opedal. 2010. Evaluering av kvalitetskommuneprogrammet. Sluttrapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.



Hoyle, David. 2007. Quality management essentials. Oxford: Elsevier.

ISO - International Organization for Standardization. ISO9000 - Quality management. Hentet 24. mars 2014. [http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso\\_9000.htm](http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso_9000.htm)

Jacobsen, Dag I. 2005. Hvordan gjennomføre undersøkelser. 2. ed. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, Dag I. og Jan Thorsvik. 2007. Hvordan organisasjoner fungerer. 3. ed. Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte. 2004. Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag. 2nd ed. Oslo: Abstrakt

Juran, Joseph M., ed. 1998. Juran's quality handbook. 5th ed. New York: McGraw-Hill.

Kartverket. 2014a. Føringsinstruks for matrikkelen. Versjon 3.1.1. Hønefoss: Kartverket.

Kartverket. 2014b. Tilsyn med matrikkelen. Hentet 05.04.2015.

<http://www.kartverket.no/Eiendom-og-areal/Matrikkelen/veiledning-for-lokal-matrikkelmyndighet/Tilsyn-med-matrikkelen/>

Kartverket. 2014c. Standarder for geografisk informasjon. Hentet 05.04.2014.

<http://www.kartverket.no/Standarder/Standarder-for-geografisk-informasjon/>

Kommuneforlaget. 1988. Kommunal oppmåling. 3. ed. Oslo: Kommuneforlaget.

KS. 2010. Bedrekommune.no - verktøy for bruker-, medarbeider- og innbyggerundersøkelser. Hentet 23. mars 2014.

<http://www.ks.no/tema/Okonomi1/EffektiviseringsNettverkene/Kvalitet-og-brukermedvirkning/Bedrekommunen---verktoy-for-bruker--medarbeider--og-innbyggerundersokelser/>

KS. 2012. Styringsdokument for KommIT. Hentet 02.05.2015.

<http://www.ks.no/PageFiles/29578/Styringsdokument%20for%20KommIT%20%20Endelig.pdf>

Larsen, Marius Helge. 2013. - "Pisa-undersøkelsen blåses helt ut av proporsjoner." NRK.

Hentet 30. mars 2014. <http://www.nrk.no/norge/mener-pisa-betydningen-overdrives-1.11391735>

Leirfjord kommune. 2014. "Rask og effektiv saksbehandling gir bolyst." Helgeland Arbeiderblad, 21.03.2014.

Lie, Svenn A. 2009. "En stat uten styring." Klassekampen, 14.02.2009.

Lørenskog kommune. 2015. "Deling av eiendom." Hentet 02. mars 2015.

<https://www.lorenskog.kommune.no/tjenester/bolig-og-eiendom/eiendom/oppmaling/deling-av-eiendom.aspx>

Maslow, Abraham. 1943. "A theory of human motivation" Psychological Review 50:370-396.

<http://ndla.no/nb/node/85351>

Matrikkellova. Lov av 17. juni 2005 nr. 101 Lov om egedomsregistrering.

Nerstad, Christina G. L. 2014. "Jakten på jobbsuksess." Hentet 13. mai 2015

<https://www.bi.no/bizreview/artikler/jakten-pa-jobbsuksess/>

Norheim, B. 2015. Maslows behovspyramide. Figur. Hentet 13.05.2015.

<http://ndla.no/nb/node/86378>

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). 2015. "Personvernombudet." Hentet 03.

mars 2015. <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeskjema>

Opplæringslova. Lov av 17. juli 1998 nr. 61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

Plan- og bygningsloven. Lov av 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling.

Røkenes, Odd H. og Per Halvard Hansssen (2002) Bære eller briste. Kommunikasjon og relasjon i arbeid med mennesker. Fagbokforlaget, Bergen.

Parasuraman, A.; Zeithaml, V. A. & Berry, L. L. 1985. "A conceptual model of service quality and its implications for future research" The Journal of Marketing, 1985:41-50.

Pedersen, Ole P. 2013. "Metoden bak kommunebarometeret." Hentet 29. mars 2014.  
[http://kommunal-rapport.no/artikkel/metoden\\_bak\\_kommune\\_barometeret](http://kommunal-rapport.no/artikkel/metoden_bak_kommune_barometeret)

Pirsig, Robert M. 1974. Zen and the art of motorcycle maintenance. New York: Harper Collins.

Pirsig, Robert M. 1991. Lila: An inquiry into morals. New York: Bantam.

Postholm, M.B. 2005. Kvalitativ metode: En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kausstudier. Oslo: Universitetsforlaget.

Samdal, Oddrun. 1998. The school environment as a risk or resource for students' health-related behaviours and subjective well-being. Doktoravhandling, Universitetet i Bergen.

Skau, Greta M. 2006. Gode fagfolk vokser. 3rd ed. Oslo: Cappelen.

St.meld. nr 16 (2010–2011). Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015) Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

St.meld nr. 20 På rett vei (2012–2013). Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Standard Norge 2005. NS-EN ISO 9000 Systemer for kvalitetsstyring. Grunntrekk og terminologi. Lysaker: Standard Norge.

Statistisk sentralbyrå (SSB), 2014. KOSTRA - Kommune-Stat-Rapportering. Hentet 17. mars 2014. <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>

Strauss, Anselm og Juliet Corbet. 1990. Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques. Newbury Park: Sage.

Strübing, Jörg. 2007. "Glaser vs. Strauss? Zur methodologischen und methodischen Substanz einer Unterscheidung zweier Varianten von Grounded Theory". Historical Social Research, Supplement, 2007(19):157-173.

Thagaard, T. 2009. Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. Bergen: Bokforlaget.

Universitetet i Oslo. 2005. "Om TIMSS." Hentet 30. mars 2014. <http://www.timss.no/>

Universitetet i Oslo. 2014. "Om PISA." Hentet 30. mars 2014. <http://www.pisa.no/om-pisa/index.html>

## **Vedlegg 1: Observasjoner og kategorier**

VEDLEGG 1		
Kategori	Underkategori	Observasjoner
1. Hvilke metoder for kvalitetsstyring utøves av virksomheten?		
Organisering		
	Arbeidsdeling vertikal	Foretar mottakskontroll og videresender saken Praktiserer fordeling i løpet av saksgangen
	Arbeidsdeling horisontal	Fordeling på medarbeidere etter søknadstype (§§ i PBL) Fagleder fordeler matrikkelarbeid på flere medarbeidere Erfaren kollega fordeler saker på medarbeiderne Nye medarbeidere tar enkle saker under opplæring
	Effektiv tidsbruk	Skjermet arbeidstid deler av dagen Redusert bruk av formelle møter Samkjøring av befaringer i samme område Samlet arkivering av saker etter oppmålingssesongen
	Samordning	"Løst kontorprat" om aktuelle problemstillinger "Uskrevne regler" på kontoret Rådføring med kolleger i uformelle møter Regelmessige statusmøter, for at ikke saker blir avglemt
	Kollegakontroll - "peer review"	Ingen kontroll - behandler saken alene Oppfølging bare under opplæring Fagleder "sjekker ut" ferdige saker
	Ekstern tilsyn	"Fylket er jo storebroren vårres" Ingen har hittil deltatt i matrikkeltilsyn "Fylkesmannen er jo aldri ute og ser på noe"
Prioritering		
	Etter viktighet	"Hus, hytte, grensejustering" Næring, bolig, hytter og fritidshus "Kanskje bolig av og til"
	Etter kompleksitet	Nedprioritering av kompliserte saker - "modning" "Enkle saker først og få skoflet unna" "Vanskelige saker havner lenger ned i bunken" Administrative saker "tas med en gang" Enkle saker kan "tas innimellom" Uklare saker blir liggende Enkle saker for "å få ryddet i bunken"
	Etter press og tidsfrist	"De som maser mest" Etter frist som må holdes Faste kunder blir ofte prioritert – store tomteselgere Disp-saker kan bli liggende, da det ikke er frister på disse. Noen saksbehandler må også prioritere helt ulike oppgaver Noen prioriterer ut fra egen utdanningsbakgrunn
Hjelpemidler		
	Fagsystemer	Sak/Arkivsystem for saksbehandling Pbl Eget fagsystem for matrikkel og oppmålingsforretninger

VEDLEGG 1		
Kategori	Underkategori	Observasjoner
		Saksbehandler lager egne lister for å holde oversikt over sakene
	Skriftlige rutiner	Milepæler i sak/arkivsystem Egne sjekklister brukes ikke Ingen har skriftlige rutinebeskrivelser "Har ikke tid til å utarbeide" skriftlige rutiner Omfattende bruk av dokumentmaler - "klipp og lim"
	Skjønnsutøvelse	"Taus kunnskap" "Prøver å se helheten"
	Samling av tilbakemeldinger	Ingen samler tilbakemeldinger systematisk Deltar i denne undersøkelsen
"Kutt i byråkratiet"		
	Forenklet formell saksbehandling	Behandler saken administrativ fremfor politisk "Kurante saker" sendes ikke på høring Betrakter delingssøknad samtidig som søknad om dispensasjon Gir mulighet til endret vedtak uten helt ny saksbehandling Bruker gammelt søknadsskjema for "smidigere saksgang" Dropper å informere om klageadgang ved positivt vedtak
	Forenklet varsling	Sender nabovarsel kun når det er hensiktsmessig "Naboene vil egentlig ikke ha" (når grensen ikke røres) Telefonisk varsling med kortere frist Muntlig varsel når det er få parter Standard-varsel er effektiv å produsere, men oppleves som uforståelig
	Forenklet oppmålingsforretning	Sender ikke protokoll, hvis underskrift i felt Krever ikke legitimasjon under oppmålingsforretning Måler ikke "to ganger" for å holde ned tidsbruk Holder ikke tidskravet for GPS-målinger Måler riktig for å sikre seg ved evt. rettsak Kunden stoler på at kommunen gjør jobben sin riktig "Det vesentlige kan drukne" (i for mye byråkrati)
Kommunikasjon		
	Skriftlig	Sender brev i vanskelige saker der dokumentasjon er viktig Varsel: fremhever "med gullapp" når oppmøte faktisk er viktig! Skriftlige beskjed til kunden ved feil i søknaden ("mangelbrev") Ikke alle sender foreløpig svar på henvendelser (lovkrav) Sender kopi av høringsbrev til kunden
	Telefonisk	"Det er likast å snakke med folk" "Dem som har det travelt ringer jo" "Det er lurt å ringe" "Jeg er glad for å få telefon, da lyser jeg opp"
	Personlig	"Det er greit å ha den personlige kontakten"

VEDLEGG 1		
Kategori	Underkategori	Observasjoner
		Personlig veiledning er "det mest vanlige"
		Veileder kunden i personlig møte for å finne løsninger.
		Gir personlig veiledning for å hjelpe med hensiktsmessige søknader
		Forklarer om saksgangen, hvordan man søker, saksgangen, pris
	Informasjon/søknad via hjemmeside	"Der ligger det lite"
2. Hvordan beskriver de ansatte og kundene kvalitet og hvordan prioriteres kvalitetsmomentene?		
Saksbehandlere		
Saksresultat		
	At kunden får som den vil	"Det viktigste er at kunden får saken behandlet"
		"Det er viktig at kundene er fornøyd, da er det lettere å jobbe"
		"Søknaden representerer en verdi for kunden"
		"At de har fått saken slik de ønsker"
		"Får dem ikke som de vil, er dem ikke fornøyd med resten også"
		"Av og til ser vi mellom fingrene for å få kunden fornøyd og å avslutte saken"
	At kunden får som den trenger det	"At vi hjelper dem å tenke"
		"Vi prøver jo å si ja"
		På kundens side i "kamp mot fylkesmannen"
	Tinglysing av rettigheter	"Passer på at kunden skjønner dette"
		Legger vekt på avklaring av rettigheter
		Vilkår i delingsvedtak sikrer rettigheter
Tidsaspektet		
	Å holde fristen	"Det er viktig å holde fristen"
		"Innenfor høvelig rimelig tid"
		"Det aller viktigste er å få sakene unna og gjennomført før fristen"
		Forenkler oppmåling for å holde frister
		Forenkler byråkrati for å korte ned behandlingstid
	Rask saksbehandling	"De er jo fornøyd når de får det gjort raskt, selvfølgelig"
		"Det er jo litt kjedelig når saken ligger der fortsatt"
		"De som er utålmodige ringer"
		"Folk forventer at det ikke går altfor fort"
	Forutsigbarhet	Sier ikke hvor lang tid det tar - kunden ringer om det tar for lang tid
		Sender ikke ut varsel til kunden på forventet saksbehandlingstid
		Orienterer ikke om at sak er mottatt
		Gir beskjed om en sak tar lang tid
Grundighet		
	Grundige avveininger	"Det skal være hold i det vi kommer med"
		"Sjekke litt mer" (hvis det er tid)
		"Ville tatt flere befaringer hvis det hadde vært tid"
		Har ikke tid til å dra på befaring i alle saker, må prioritere
	Konsekvensvurdering	"At jeg har fått frem alle moment"
		At resultatet er "hensiktsmessig"
		Oppnå enighet blant partene



VEDLEGG 1		
Kategori	Underkategori	Observasjoner
Riktighet		
	Riktighet ihht lov og regler	Nevnt som viktig av alle saksbehandlere "Kan ikke ta noen snarveier" "Jeg farer ikke over noe med harelabb. Det gjør jeg ikke." "At det er gjort som det skal gjøres" "Lovkrav er viktigst" Tilstreber at ting skal være riktig utført fremfor å overholde frister Kan unngå å sende ut saker på høring om hun mener de er kurante.
	Teknisk kvalitet	"Veier tyngst" "Tror ikke at kunden skjønner det" Målinger etter standard, men slakker litt på tidskravet "Uinteressant for kunden, men vesentlig for oss"
Rettferdighet		
	Upartiskhet	"Partene oppfatter meg som en uhildet person" "Det skal ikke forekomme noen spesialbehandling" "Ryddige forhold mellom administrasjon og politisk nivå"
Kommunikasjon		
	Veiledning	"Det er jo et mål at dem ikke skal mase" "At dem skjønner saksgangen" "Er det noe vits å søke" (avklares tidlig) Burde ringt kundene mer enn å sende papirer Gi veiledning om hva somer "godkjente" begrunnelser Bistår kunden i vanskelige saker
	Relasjon til kunden	"Vi prøver å ha et så godt forhold til kunden som overhodet mulig" Hvordan kunden opptrer påvirker servicenivå Gi kunden tid, "nå må dokk tenk" "Som regel er deres ønsker personlige, [...] men jeg skal vurdere det faglige" "Tror ikke at kunden ønsker mye kontakt" Opptatt av god dialog med kundene – "så er begge parter fornøyd" Vil ha et godt forhold til kundene Å være imøtekommende "Respekt og forståelse" «Eg synes generelt det er koselig å hjelpe folk.» «Vi tar imot folk med et smil på avdelingen.» «Liker å få hjelpe folk.» Hos noen kunder henger igjen at kommuneansatte er «kongen på haugen»
Egen arbeidssituasjon		
	Tilfredsstillelse/anerkjennelse i jobben	"Når vi får en glad telefon, så lyser vi opp og skinner ..." "Er fornøyd når jeg føler at jeg har gjort max på, at jeg ikke kan gjøre noe m" "Hvis man klarer å rydde opp" "Det er artig hvis folk sier de er fornøyd – gir en god følelse" "Liker å hjelpe kunden" "Er fornøyd hver gang jeg har avsluttet en sak innen fristen" Tilbakemelding fra andre avdelinger gjør fornøyd "Ikke fornøyd når jeg ikke har hatt tid til å utføre saken så grundig som jeg v

VEDLEGG 1		
Kategori	Underkategori	Observasjoner
		"Fornøyd når jeg har jobbet hardt for noe som betyr noe, og får det slik jeg Fornøyd når det ikke kan stilles spørsmål om vedtakets innhold
	Løse utfordrende oppgaver	"Finne frem gamle grensemerker i mosen" "Når du har løst en vanskelig sak" "Oppgaver utenom det vanlige" Fornøyd når en har fått i havn en vanskelig sak – «Da gjør det egentlig gan
<b>Kundene</b>		
<b>Saksresultat</b>		
	Innvilget/avslått	"En god forklaring er jo spiselig på mange måter"
	Pris	Ønsker forutsigbarhet angående pris
	Rettigheter	"Han tenker ikke bare på oss, men også på kjøper, og på fremtidige genera
<b>Tidsaspektet</b>		
	Kunden vil at det går raskt	"Av og til er det viktig at det går raskt" Forventer at det går uten unødvendig opphold "14 dager er greit" "Kommunen skal holde fristen"
	Kunden har forståelse for behandlingstid	Har forståelse for tidsbruk pga kjennskap til saksgangen Har forståelse for bemanningssituasjon "Jeg var overrasket på at det gikk så fort" Kunden har tid fordi "vi har startet i rett ende" Har forståelse for prioritering fra kommunens side Opplever 2-3 måneder som greit "I denne skjemaverden, da tar ting tid" "3-4 måneder er greit"
	Kunden ønsker forutsigbarhet	Ønsker tilbakemelding "kor saken ligg henne" "Hvis dem forklarer hvorfor det tar tid, forstår man det jo" "Hvis man bare venter uten å høre noen ting, lurer man jo på hva som skjer" "Dem skal jo si hva som skal gjøres!" Kunden har på sin side en kunde å forholde seg til (kjøper) "Forutsigbarhet er viktig" Ønsker orientering om forventet behandlingstid Ønsker at kommunen overholder tiden som er lovet
<b>Saksdetaljer</b>		
	Grundighet	"De skal kunne si med en gang om man kan gå videre med det" Fordel med lokalkunnskap Ønsker at saksbehandleren "går ut" Legger vekt på fornuftige vurderinger "Har full forståelse for restriktive saksbehandlere"
	Riktighet	"Rett skal være rett" "Jeg forventer jo at de kan jobben sin" "At det er på centimetre er jo ikke nøye for meg" Setter pris på dagens målestandard

VEDLEGG 1		
Kategori	Underkategori	Observasjoner
	Rettferdighet	Like saker skal behandles likt "Hent inn folk fra andre kommuner hvis noen innhabil" "Kommunen er jo såpass styrt utenfra" (at det blir rett) "At saksbehandleren er kjent med området kan slå ut begge veier"
Kommunikasjon		
	Hvordan tar kunden kontakt?	"Det er jo tungrodd å bare ha skriftlig kontakt" (tar frem Tinglysingen som e "Det var altså forbandet å få de på Kartverket til å forstå" Kunden gir til slutt opp å få tinglyst en bestemt rettighet ... Mye telefonisk kontakt med kommunen "Ringer for å avtale møte" Oppsøker kontoret direkte "Positiv med en personlig kontakt i kommunen" "Jeg er av den oppfatning at man kommer lengst med å prate øye til øye" "Uformell prat" "Personlig kontakt har veldig mye å si, selvfølgelig" "Elektronisk kontakt er helt greit så lenge man også har anledning til person "Når det er så lite forhold er muntlig kanskje bra nok, men det er jo ikke det "Jeg forventer et svar, ellers synes jeg de er rett og slett uprofesjonelle" Forventer svar på henvendelser "Vi liker å snakke med folk direkte" "Da kan jeg ta det i same sleng med å stikke til butikken og handle melk" "Nærhet til forskjellige kontor er viktig" "Det er jo en servicenæring, man forventer jo å få (personlig veiledning)" "Ønsker at der sitter noen man kan få hjelp hos" "Lettere å få svar på ting" "Det er jo bare å oppsøke byråkratene, og så får man svar" "Det er mye lettere enn telefonisk" Ønsker den personlige kontakten.
	Relasjon til saksbehandler	"Det er jo forskjell på folk" "Imøtekommenhet" "Det er jobben deres" (å være imøtekommende) "Noen er jo mer knapp" "Du tåler jo mye mer hvis du blir møtt med et smil" "Noen burde jo vært på smilekurs" "Det er jo to sorter av alle sorter" Nevner saksbehandler som er "prinsipielt imot alt" "Det er ikke sikkert at 'sunt bondevett' alltid har fungert best hos han" "Det er jo litt personavhengig" "Man kjenner hverandre" (i en liten kommune)
3. I hvilken grad blir kundenes forventninger oppfylt og i hvilken grad mener de ansatte at de oppfyller disse forventningene?		
Saksresultat	ja/nei	Kunden ønsker seg et "ja" "Vi (kommune) prøver jo å si ja" "Vi (kunde) oppfatter kommunen ikke som vanskelig" Kunden får hjelp med å stille søknaden slik at den blir innvilget "Fikk tomten slik jeg ønsker" (etter justeringer med hjelp av landmåleren) Landmåleren sørger for hensiktsmessig arrondering, forbedring ift søknade

VEDLEGG 1		
Kategori	Underkategori	Observasjoner
	Pris	"Det er dyrt" "Det er jo bare et papir man får" "Eg synes jo det er dyrt, det blir jo bra timesbetaling" "Det er ran" "Det er galskap" "Ingen skal fortelle meg at det bare er selvkost" "Pengene må jo hentes et sted" "Det er jo mye penger" En kunde: "Jeg tror nok der er selvkost, eller lavere" Kommune: "Jeg synes det er dyrt" (men dekker ikke selvkost) Kommune: "dem synes sikkert at det er dyrt"
	Rettigheter	Oppfatter kunden viktigheten i dette? Kommune om kunden: "det er mye de ikke skjønner seg på"
Tidsaspektet	Raskhet	Opplever kommunen som effektiv "Man må jo forvente at dem er opptatt"
	Forutsigbarhet	Det er et mål at kunden ikke trenger å mase – for begge parter Positiv: "vi ble ikke lovet noe" Tok lengre tid enn lovet
Saksdetaljer	Grundighet	Kommunen "får frem alle moment" Kunden opplever ulike vurderinger i hans sak - "de var litt tøvat" Kunden er ikke interessert i uenighet intern i kommunen "Det er jo ikke alltid 100%" "Jeg har møtt veldig kompetente folk"
	Riktighet	"Jeg tror nok de kunne sitt fag" Kunden er forundret over at kommunen misforstår situasjonen ut fra kartet "Kommunen ønsker jo at det er rett" "Jeg tror det blir ganske rett"
	Rettferdighet	Kommunen tillater tiltak i strid med bestemmelser Kunden oppfatter det som negativt at andre "snakker seg frem til" ønsket re
Kommunikasjon	Veiledning	Har fått omfattende hjelp med søknaden Har fått et skjema som beskriver hva som må gjøres Har fått hjelp med utforming av rettighetserklæringer Kommunen hjelper med "å sjå løsninger" Har fått omfattende veiledning ved vanskeligheter "Veldig grei service" "Kjempe god service" "Det hadde ikke gått å fylle ut søknaden uten hjelp fra kommunen"
	Relasjon til kunden	Kommunen er tilgjengelig for kunden "Vi er jo heldig" (som har kort vei til kommunen)

VEDLEGG 1		
Kategori	Underkategori	Observasjoner
		Profesjonelle kunder møter ikke opp, kun interessert i å holde fristen
		Prøver å ringe før en sender epost til kunden, «syns det er mye koseligere»
		"Det er egentlig veldig koselig å komme inn på kommunehuset"
		"Jeg er veldig positiv overrasket"
		"Alle har et ønske om at det skal være riktig og rett"
		"Alle har vist genuin interesse for saken"
4. Er det forskjell i kvalitetsopplevelsen mellom kundene og ansatte og hvilke utfordringer er knyttet til dette?		
Saksresultat		
	ja/nei	Kundens idé ikke i samsvar med realiteten
		Mange kunder har ulik oppfatning av situasjon i felt og på kart
		Kundens ønsker strider mot saksfakta
	Prissetting	Kommunen dekker knapt selvkost
		Kundene opplever tjenesten som overpriset
	Rettigheter	Landmålere legger mye vekt på dette
		Kundene har lite kunnskap
Tidsaspektet		
	Raskhet	Saksbehandlerne "prøver å holde fristen"
		Kundene har forståelse "at det tar tid"
	Forutsigbarhet	Kommunen prioriterer det ikke
		Meget viktig for kundene
Saksdetaljer		
	Grundighet/Riktighet	Meget viktig for saksbehandlere
		Stille forutsetning fra kundens side
		Små kommuner er sårbare
	Rettferdighet	"I små kommuner har kjennskap mye å si for servicen du får"
		Ingen "trynefaktor" kan føre til mer rettferdighet i store kommuner
		Kontrollfunksjon i små kommuner: "gjennomsiktig"
		"Det kan slå begge veier"
Kommunikasjon		
	Veiledning	Tinglysingen som eksempel på feilslått kommunikasjon
		Grenser for veiledningen: "Jeg vet ikke om vi klarer å nå frem til han"
	Relasjon til kunden	Nære relasjoner i små kommuner
		Kunden "maser" - hva ligger i det?
		Forholdet mellom kommune og innbygger har forandret seg
		Embetsverket henger igjen
		"Dem tror jo at vi kjem og skal si: sånn og sånn"
		Ulike måter for kommunikasjon foretrekkes

## **Vedlegg 2: Intervjuguide**

# Intervjuguide

## Husk:

*Vår hovedproblemstilling er: Er det samsvar mellom kundenes og virksomhetens forventninger om kvalitet? Ut fra hovedproblemstillingen stiller vi følgende forskningsspørsmål:*

- 1. Hvilke metoder for kvalitetsstyring utøves av virksomheten?*
- 2. Hvordan beskriver de ansatte og kundene kvalitet og hvordan prioriteres kvalitetsmomentene?*
- 3. I hvilken grad blir kundenes forventninger oppfylt og i hvilken grad mener de ansatte at de oppfyller disse forventningene?*
- 4. Er det forskjell i kvalitetsopplevelsen mellom kundene og ansatte?*

Disse emnene må berøres:

## Alle:

Kunde eller saksbehandler?

Hvilken kommune?

## **Hvilke ord respondenten selv bruker i forhold til temaet dere tar opp og hvordan hun selv strukturerer dette oppe i hodet.**

Det viktige er å få i gang en samtale hvor dere får frem hvordan respondentene faktisk forholder seg til disse tingene før vedkommende har tenkt seg om. Egentlig bør dere bare ha oppvarmingsspørsmål som er egnet til å få igang gode samtaler.

## Til saksbehandler:

Hva gjorde at du har fattet interesse i å delta?

Hva jobber du med? Hva er dine arbeidsoppgaver? Hvor lenge har du jobbet med dette?

(SB skal nevne saksbehandling av delingssaker, oppmålingssaker eller begge deler)

(2-delt saksbehandling PBL/ML - hvordan er det organisert i din kommune?)

Hva betyr begrepet "kvalitet" for deg i det du leverer? Hva mener du er viktigst for kvaliteten av de momentene du beskriver ?

(blir "saksbehandlingstid" nevnt?)

(går SB inn på det mellommenneskelige eller holder han seg til tekniske kvalitetsmål?)

Hvilke metoder for kvalitetsstyring bruker du?

(skriftlige rutiner, er disse personlig eller felles for virksomheten?)

(blir resultatene målt? / kvalitetskriterer målt? - saksbehandlingstid, ...)

(samles det feedback? gis det opplæring til de ansatte?)

få dem til å fortelle om prosesser der de føler at de virkelig har lyktes og gjort en god jobb

Hvis de føler seg trygge nok, kan dere kanskje også få dem til å fortelle om prosesser de ikke er

riktig så fornøyd med. Så kan dere følge opp og få dem til å reflektere rundt \*hvorfor\* det går

bra/dårlig. Hvis dere har det teoretiske spørsmålet i bakhodet, tror jeg det vil være gode

muligheter for at dere etterhvert får frem hva man faktisk gjør for å sikre gode prosesser og

unngå de dårlige, altså hva slags kvalitetsstyringsmekanismer som faktisk er i bruk.

Hvordan foregår kundekontakten i løpet av saksbehandlingen?

Behandling etter PBL:

(Hvordan får man informasjon om saksgangen i forkant av søknaden?)

(Hvordan søker man?)

(Sendes det foreløpig svar på mottatt søknad?)

(Sendes det informasjon om forventet saksbehandlingstid?)

(Innkalles til møter? Blir det sendt ut referat fra møtene?)

(Sendes det oppdateringer om fremgang i saken?)

(Når vedtaket sendes ut (PBL), er det vedlagt orientering om videre fremdrift? (ML))

Behandling etter ML:

(samme som ovenfor)

(gå inn på: Utsending av varsel, Oppmålingsforretning, Protokoll, Utsending av matrikkelbrev)

(sendes det ut orientering om videre fremdrift? - f.eks. tinglysing av skjøte)

Hvordan tror du "kvalitet" beskrives av dine kunder? I hvilken grad klarer du å oppfylle disse forventninger? I hvilken grad tror du kundene er fornøyd med det du leverer?



## Til kunden:

Hva gjorde at du har fattet interesse i å delta?

Hvilken sak?

(oppvarmingsspørsmål, men også:  
privat bruker eller profesjonell)

Hva betyr begrepet “kvalitet” for deg i det du mottar? Hva mener du er viktigst for kvaliteten av de momentene du beskriver?

å kundene til å beskrive prosessen fra de begynte med prosjektet sitt til dialogen med kommunen var avsluttet

prøv å få dem til å snakke om følelser og praktiske forhold rundt prosessene og til å reflektere hva som var bra og hva som kunne vært gjort bedre

(“når kan du si at kommunen har gjort en god jobb?”)

(blir “saksbehandlingstid” nevnt?)

(går kunden inn på det mellommenneskelige eller holder denne seg til tekniske kvalitetsmål?)

Hvordan opplever du kontakten med kommunen i løpet av saksbehandlingen?

(forståelig? respektfull?)

Behandling etter PBL:

(Hvordan får man informasjon om saksgangen i forkant av søknaden?)

(Hvordan søker man?)

(Sendes det foreløpig svar på mottatt søknad?)

(Sendes det informasjon om forventet saksbehandlingstid?)

(Sendes det oppdateringer om fremgang i saken?)

(Når vedtaket sendes ut (PBL), er det vedlagt orientering om videre fremdrift? (ML))

Behandling etter ML:

(samme som ovenfor)

(gå inn på: Utsending av varsel, Oppmålingsforretning, Protokoll, Utsending av matrikkelbrev)

(sendes det ut orientering om videre fremdrift? - f.eks. tinglysing av skjøte)

(Til alle spørsmål: Er det per telefon/brev/møter?)

I hvilken grad har kommunen oppfylt dine forventninger om kvalitet i saksbehandlingen?

(samsvarer opplevd kvalitet med forventet kvalitet, etter kundens egen definisjon og prioriteringer?)

### **Vedlegg 3: Meldeskjema NSD**

## MELDESKJEMA

Meldeskjema (versjon 1.4) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

1. Prosjektittel		
Tittel	Kvalitetsopplevelse og offentlig forvaltning	
2. Behandlingsansvarlig institusjon		
Institusjon	Universitetet i Nordland	Velg den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, vennligst ta kontakt med personvernombudet.
Avdeling/Fakultet	Handelshøgskolen i Bodø	
Institutt		
3. Daglig ansvarlig (forsker, veileder, stipendiat)		
Fornavn	Henrik	Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt.
Etternavn	Dvergsdal	
Akademisk grad	Høyere grad	Veileder og student må være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har ekstern veileder, kan biveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig. Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. underavdeling, institutt etc.  NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.
Stilling	Amanuensis	
Arbeidssted	Universitetet i Nordland	
Adresse (arb.sted)	Universitetsaleen 11, postboks 1490	
Postnr/sted (arb.sted)	8049 Bodø	
Telefon/mobil (arb.sted)	75517289 /	
E-post	hdv@uin.no	
4. Student (master, bachelor)		
Studentprosjekt	Ja ● Nei ○	NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.
Fornavn	Florian	
Etternavn	Kindl	
Akademisk grad	Høyere grad	
Privatadresse	Dokmoveien 4	
Postnr/sted (privatadresse)	8803 Sandnessjøen	
Telefon/mobil	48351713 /	
E-post	florian@pois.org	
5. Formålet med prosjektet		
Formål	Vi er kjent med utfordringer knyttet til tjenesteytingen i spennet mellom kvalitetsmål og ressurser. Vi ønsker å undersøke om kundenes opplevelse av tjenestekvaliteten samsvarer med tjenesteyternes opplevelse av sin utførelse. Hovedproblemstilling er: Er det samsvar mellom kundenes og virksomhetens forventninger om kvalitet? Ut fra hovedproblemstillingen stiller vi følgende forskningsspørsmål: Hvilke metoder for kvalitetsstyring utøves av virksomheten? Hvordan beskriver de ansatte og kundene kvalitet og hvordan prioriteres kvalitetsmomentene? I hvilken grad blir kundenes forventninger oppfylt og i hvilken og i hvilken grad mener de ansatte at de oppfyller disse forventningene? Er det forskjell i kvalitetsopplevelsen mellom kundene og ansatt?	Redegjør kort for prosjektets formål, problemstilling, forskningsspørsmål e.l.  Maks 750 tegn.
6. Prosjektomfang		

Velg omfang	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Enkel institusjon</li> <li>○ Nasjonalt samarbeidsprosjekt</li> <li>○ Internasjonalt samarbeidsprosjekt</li> </ul>	Med samarbeidsprosjekt menes prosjekt som gjennomføres av flere institusjoner samtidig, som har samme formål og hvor personopplysninger utveksles.
Oppgi øvrige institusjoner		
Oppgi hvordan samarbeidet foregår		
<b>7. Utvalgsbeskrivelse</b>		
Utvalget	<p>Utvalget i denne oppgaven består av saksbehandlere og deres kunder (innbyggere som er i kontakt med kommunene). Vi har valgt intervju som metode, og vi vil derfor foreta et utvalg av enheter fra populasjonen ut fra gitte kriterier. Videre velger vi å avgrense vårt utvalg ut fra tre hovedkriterier: avgrensning i rom, tid og ut fra sakstypen.</p> <p>Vi har valgt å tilby deltakelse i undersøkelsen til følgende kommuner i vår region Helgeland: Herøy, Leirfjord, Dønna, Grane, Hattfjelldal og Vefsn. Dette utvalget ble gjort av praktiske årsaker. Kommunene ligger i nærheten og det er dermed enkelt og lite ressurskrevende å møte våre respondenter. Det var også et bevisst valg å utelate vår egen kommune siden vi alle er ansatt i kommunen. Med dette unngår vi problemer rundt spørsmål om vår objektivitet og habilitet. Når vi har avklart hvilke kommuner som blir med i vår undersøkelse, avgrenser vi utvalget ytterligere etter de øvrige kriteriene.</p>	Med utvalg menes dem som deltar i undersøkelsen eller dem det innhentes opplysninger om. F.eks. et representativt utvalg av befolkningen, skoleelever med lese- og skrivevansker, pasienter, innsatte.
Rekruttering og trekking	<p>Utvalget i denne oppgaven består av saksbehandlere og deres kunder (innbyggere som er i kontakt med kommunene). Vi har valgt intervju som metode, og vi vil derfor foreta et utvalg av enheter fra populasjonen ut fra gitte kriterier. Videre velger vi å avgrense vårt utvalg ut fra tre hovedkriterier: avgrensning i rom, tid og ut fra sakstypen.</p> <p>Vi har valgt å tilby deltakelse i undersøkelsen til følgende kommuner i vår region Helgeland: Herøy, Leirfjord, Dønna, Grane, Hattfjelldal og Vefsn. Dette utvalget ble gjort av praktiske årsaker. Kommunene ligger i nærheten og det er dermed enkelt og lite ressurskrevende å møte våre respondenter. Det var også et bevisst valg å utelate vår egen kommune siden vi alle er ansatt i kommunen. Med dette unngår vi problemer rundt spørsmål om vår objektivitet og habilitet. Når vi har avklart hvilke kommuner som blir med i vår undersøkelse, avgrenser vi utvalget ytterligere etter de øvrige kriteriene.</p>	Beskriv hvordan utvalget trekkes eller rekrutteres og oppgi hvem som foretar den. Et utvalg kan trekkes fra registre som f.eks. Folkeregisteret, SSB-registre, pasientregistre, eller det kan rekrutteres gjennom f.eks. en bedrift, skole, idrettsmiljø, eget nettverk.
Førstegangskontakt	Først kontaktes enhetslederne i kommunen, deretter saksbehandlerne, per epost og telefonisk. Kunder kontaktes telefonisk.	Beskriv hvordan førstegangskontakten opprettes og oppgi hvem som foretar den.  Les mer om dette på våre temasider.
Alder på utvalget	<input type="checkbox"/> Barn (0-15 år) <input type="checkbox"/> Ungdom (16-17 år) <input checked="" type="checkbox"/> Voksne (over 18 år)	
Antall personer som inngår i utvalget	rundt 12	
Inkluderes det myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse?	Ja ○ Nei ●	Begrunn hvorfor det er nødvendig å inkludere myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse.
Hvis ja, begrunn		Les mer om Pasienter, brukere og personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse
<b>8. Metode for innsamling av personopplysninger</b>		

Kryss av for hvilke datainnsamlingsmetoder og datakilder som vil benyttes	<input type="checkbox"/> Spørreskjema <input checked="" type="checkbox"/> Personlig intervju <input type="checkbox"/> Gruppeintervju <input type="checkbox"/> Observasjon <input type="checkbox"/> Psykologiske/pedagogiske tester <input type="checkbox"/> Medisinske undersøkelser/tester <input type="checkbox"/> Journaldata <input type="checkbox"/> Registerdata <input type="checkbox"/> Annen innsamlingsmetode	Personopplysninger kan innhentes direkte fra den registrerte f.eks. gjennom spørreskjema, intervju, tester, og/eller ulike journaler (f.eks. elevmapper, NAV, PPT, sykehus) og/eller registre (f.eks. Statistisk sentralbyrå, sentrale helseregistre).
Annen innsamlingsmetode, oppgi hvilken		
Kommentar		

## 9. Datamaterialets innhold

Redegjør for hvilke opplysninger som samles inn	Erfaringer med kvalitet og kvalitetsopplevelse i saksbehandlingen.	Spørreskjema, intervju-/temaguide, observasjonsbeskrivelse m.m. sendes inn sammen med meldeskjemaet.  NB! Vedleggene lastes opp til sist i meldeskjema, se punkt 16 Vedlegg.
Samles det inn direkte personidentifiserende opplysninger?	Ja ● Nei ○	Dersom det krysses av for ja her, se nærmere under punkt 11 Informasjonssikkerhet.
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer <input checked="" type="checkbox"/> Navn, fødselsdato, adresse, e-postadresse og/eller telefonnummer	Les mer om hva personopplysninger er  NB! Selv om opplysningene er anonymiserte i oppgave/rapport, må det krysses av dersom direkte og/eller indirekte personidentifiserende opplysninger innhentes/registreres i forbindelse med prosjektet.
Spesifiser hvilke	Navn, hjemkommune	
Samles det inn indirekte personidentifiserende opplysninger?	Ja ● Nei ○	En person vil være indirekte identifiserbar dersom det er mulig å identifisere vedkommende gjennom bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller arbeidsplass/skole kombinert med opplysninger som alder, kjønn, yrke, diagnose, etc.
Hvis ja, hvilke?	Saksbehandleren i en liten kommune er kjent. Vi kan ikke utelukke at kunden kan bli identifisert ut fra informasjonen den gir om en spesifikk sak.	Kryss også av dersom ip-adresse registreres.
Samles det inn sensitive personopplysninger?	Ja ○ Nei ●	
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning <input type="checkbox"/> At en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling <input type="checkbox"/> Helseforhold <input type="checkbox"/> Seksuelle forhold <input type="checkbox"/> Medlemskap i fagforeninger	
Samles det inn opplysninger om tredjeperson?	Ja ○ Nei ●	Med opplysninger om tredjeperson menes opplysninger som kan spores tilbake til personer som ikke inngår i utvalget. Eksempler på tredjeperson er kollega, elev, klient, familiemedlem.
Hvis ja, hvem er tredjeperson og hvilke opplysninger registreres?		
Hvordan informeres tredjeperson om behandlingen?	<input type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	
Informeres ikke, begrunn		

## 10. Informasjon og samtykke

Oppgi hvordan utvalget informeres	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	Vennligst send inn informasjonsskrivet eller mal for muntlig informasjon sammen med meldeskjema.
-----------------------------------	---	--

Begrunn		NB! Vedlegg lastes opp til sist i meldeskjemaet, se punkt 16 Vedlegg.  Dersom utvalget ikke skal informeres om behandlingen av personopplysninger må det begrunnes.
Oppgi hvordan samtykke fra utvalget innhentes	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Innhentes ikke	Dersom det innhentes skriftlig samtykke anbefales det at samtykkeerklæringen utformes som en svarslipp eller på eget ark. Dersom det ikke skal innhentes samtykke, må det begrunnes.
Innhentes ikke, begrunn		
<b>11. Informasjonssikkerhet</b>		
Direkte personidentifiserende opplysninger erstattes med et referansenummer som viser til en atskilt navneliste (koblingsnøkkel)	Ja • Nei ○	Har du krysset av for ja under punkt 9 Datamaterialets innhold må det merkes av for hvordan direkte personidentifiserende opplysninger registreres.
Hvordan oppbevares navnelisten/koblingsnøkkelen og hvem har tilgang til den?	Privat datamaskin tilknyttet Internett Studentene og veileder har tilgang.	NB! Som hovedregel bør ikke direkte personidentifiserende opplysninger registreres sammen med det øvrige datamaterialet.
Direkte personidentifiserende opplysninger oppbevares sammen med det øvrige materialet	Ja ○ Nei •	
Hvorfor oppbevares direkte personidentifiserende opplysninger sammen med det øvrige datamaterialet?		
Oppbevares direkte personidentifiserbare opplysninger på andre måter?	Ja ○ Nei •	
Spesifiser		
Hvordan registreres og oppbevares datamaterialet?	<input type="checkbox"/> Fysisk isolert datamaskin tilhørende virksomheten <input type="checkbox"/> Datamaskin i nettverkssystem tilhørende virksomheten <input type="checkbox"/> Datamaskin i nettverkssystem tilknyttet Internett tilhørende virksomheten <input type="checkbox"/> Fysisk isolert privat datamaskin <input checked="" type="checkbox"/> Privat datamaskin tilknyttet Internett <input type="checkbox"/> Videoopptak/fotografi <input checked="" type="checkbox"/> Lydopptak <input checked="" type="checkbox"/> Notater/papir <input type="checkbox"/> Annen registreringsmetode	Merk av for hvilke hjelpemidler som benyttes for registrering og analyse av opplysninger.  Sett flere kryss dersom opplysningene registreres på flere måter.
Annen registreringsmetode beskriv		
Behandles lyd-/videoopptak og/eller fotografi ved hjelp av datamaskinbasert utstyr?	Ja • Nei ○	Kryss av for ja dersom opptak eller foto behandles som lyd-/bildefil.  Les mer om behandling av lyd og bilde.
Hvordan er datamaterialet beskyttet mot at uvedkommende får innsyn?	brukernavn og passord	Er f.eks. datamaskintilgangen beskyttet med brukernavn og passord, står datamaskinen i et låsbart rom, og hvordan sikres bærbare enheter, utskrifter og opptak?
Dersom det benyttes mobile lagringsenheter (bærbar datamaskin, minnepenn, minnekort, cd, ekstern harddisk, mobiltelefon), oppgi hvilke		NB! Mobile lagringsenheter bør ha mulighet for kryptering.

Vil medarbeidere ha tilgang til datamaterialet på lik linje med daglig ansvarlig/student?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, hvem?		
Overføres personopplysninger ved hjelp av e-post/Internett?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	F.eks. ved bruk av elektronisk spørreskjema, overføring av data til samarbeidspartner/databehandler mm.
Hvis ja, hvilke?		
Vil personopplysninger bli utlevert til andre enn prosjektgruppen?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, til hvem?		
Samles opplysningene inn/behandles av en databehandler?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Dersom det benyttes eksterne til helt eller delvis å behandle personopplysninger, f.eks. Questback, Synovate MMI, Norfakta eller transkriberingsassistent eller tolk, er dette å betrakte som en databehandler. Slike oppdrag må kontraktsreguleres
Hvis ja, hvilken?		Les mer om databehandleravtaler her
<b>12. Vurdering/godkjenning fra andre instanser</b>		
Søkes det om dispensasjon fra taushetsplikten for å få tilgang til data?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	For å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra f.eks. NAV, PPT, sykehus, må det søkes om dispensasjon fra taushetsplikten. Dispensasjon søkes vanligvis fra aktuelt departement. Dispensasjon fra taushetsplikten for helseopplysninger skal for alle typer forskning søkes
Kommentar		Regional komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk
Søkes det godkjenning fra andre instanser?	Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/>	F.eks. søke registreier om tilgang til data, en ledelse om tilgang til forskning i virksomhet, skole, etc.
Hvis ja, hvilke?	Vi ber om en rapport over aktuelle saker fra kommunens sakssystem. Dette er imidlertid offentlig tilgjengelig informasjon i utgangspunktet.	
<b>13. Prosjektperiode</b>		
Prosjektperiode	Prosjektstart:01.08.2014 Prosjektslutt:05.12.2014	Prosjektstart Vennligst oppgi tidspunktet for når førstegangskontakten med utvalget opprettes og/eller datainnsamlingen starter.  Prosjektslutt Vennligst oppgi tidspunktet for når datamaterialet enten skal anonymiseres/slettes, eller arkiveres i påvente av oppfølgingsstudier eller annet. Prosjektet anses vanligvis som avsluttet når de oppgitte analyser er ferdigstilt og resultatene publisert, eller oppgave/avhandling er innlevert og sensurert.
Hva skal skje med datamaterialet ved prosjektslutt?	<input checked="" type="checkbox"/> Datamaterialet anonymiseres <input type="checkbox"/> Datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon	Med anonymisering menes at datamaterialet bearbeides slik at det ikke lenger er mulig å føre opplysningene tilbake til enkeltpersoner.NB! Merk at dette omfatter både oppgave/publikasjon og rådata.  Les mer om anonymisering
Hvordan skal datamaterialet anonymiseres?	navnelisten slettes	Hovedregelen for videre oppbevaring av data med personidentifikasjon er samtykke fra den registrerte.
Hvorfor skal datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon?		Årsaker til oppbevaring kan være planlagte

Hvor skal datamaterialet oppbevares, og hvor lenge?		oppfølgingsstudier, undervisningsformål eller annet.  Datamaterialet kan oppbevares ved egen institusjon, offentlig arkiv eller annet.
<b>14. Finansiering</b>		
Hvordan finansieres prosjektet?	egne midler	
<b>15. Tilleggsopplysninger</b>		
Tilleggsopplysninger		
<b>16. Vedlegg</b>		
Antall vedlegg	2	