



KS KOMMUNENES
SENTRALFORBUND



RF – Rogalandsforskning. <http://www.rf.no>

Svein Helgesen, Ståle Opedal og Arne Jarl Ringstad

**KOMMUNAL MELDINGSORDNING -
EN VEI TIL BEDRE BRUKERDIALOG ?**

***Evaluering av Larvik kommunes
meldingsordning***

Rapport RF-2002-023

Prosjektets tittel: "Klager, meldingssystem og læring – en felles kommunal modell"

Oppdragsgiver(e): Kommunenes Sentralforbund

ISBN: 82-490-0170-2

Gradering: Åpen

RF - Rogalandsforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001

Forord

Larvik kommune utviklet og iverksatte i 2000 en kommunal meldingsordning, et praktisk arbeidsverktøy for å forbedre dialogen mellom kommunen og kommunens innbyggere. Innbyggerne i Larvik fikk gjennom et eget *meldingskort* et konkret redskap som de kan bruke ved henvendelser til kommunen.

RF-Rogalandsforskning (RF) har på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS) gjort en enkel analyse av erfaringer som er gjort med meldingsordningen i løpet av de første 16 månedene den har vært i funksjon. Denne rapporten inneholder en kortfattet beskrivelse av ordningen, samt en vurdering og drøfting av dens muligheter og begrensninger.

Meldingsordningen i Larvik kommune har vakt betydelig oppmerksomhet innenfor offentlig sektor både i Norge og i andre nordiske land. Vi håper at denne rapporten kan bidra til ytterligere interesse for ordningen – i lys av hovedspørsmålet: *Hvordan styrke kommunikasjon og dialog mellom kommune og borger, mellom offentlige instanser og den enkelte innbygger? Er en meldingsordning etter mønster fra Larvik kommune en vei å gå?*

RF's arbeid med prosjektet er utført av Svein Helgesen (prosjektleder), Ståle Opedal og Arne Jarl Ringstad, med Tor Tønnesen som kvalitetssikrer. Vi vil takke Larvik kommune for stor velvillighet og mønstergyldig serviceholdning i vårt arbeid med å hente inn informasjon og data til prosjektet. En spesiell takk rettes til vår hovedkontakt Kari Krogsbøl Kristoffersen, som også var kommunens prosjektleder i oppstartfasen med meldingsordningen høsten 2000. Vi vil i tillegg takke hver enkelt informant som har bidratt med nyttig informasjon og refleksjon gjennom intervjuer.

Interesserte kan få ytterligere og mer utfyllende informasjon om meldingsordningen gjennom å ta direkte kontakt med Larvik kommune.

Stavanger, 30.01.2002

Svein Helgesen, prosjektleder

Innhold

SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	7
1.2 Styringsmodell i Larvik kommune	8
1.3 Faglig fokus og tilnærming	9
1.4 Datainnsamling	11
2 HVA ER MELDINGSORDNINGEN I LARVIK KOMMUNE?	12
2.1 Generelt om tilbakemeldingssystemer	12
2.2 Hvorfor meldingsordning ?	14
2.3 Hovedelementer i meldingsordningen.....	15
2.4 Prosedyrer og rutiner	16
2.5 Larviks meldingsordning og BBS	19
3 ERFARINGER MED MELDINGSORDNINGEN	20
3.1 Hva forteller meldingsdatabasen ?	20
3.2 Hva mener innbyggerne om meldingsordningen ?.....	24
3.3 Hva mener kommunalt ansatte om meldingsordningen ?	27
4 EN ORDNING Å SATSE PÅ I KOMMUNE-NORGE ?	33
4.1 Representerer ordningen noe nytt og innovativt ?.....	34
4.2 Hvor ligger ordningens viktigste potensiale ?.....	35
4.3 Hva med kommunens praktiske oppfølging av ordningen ?.....	37
4.4 Kan ordningen fungere som viktig læringsarena ?.....	37
4.5 Hva med politikernes rolle ?.....	38
4.6 Tilstrekkelig i seg selv - eller kun et supplement ?	39
4.7 Står utbytte i forhold til innsats ?	40
4.8 Passer ordningen i alle typer kommuner?	41
5 REFERANSER.....	43
6 VEDLEGG	44

Sammendrag

Denne rapporten inneholder en kortfattet beskrivelse av meldingsordningen i Larvik kommune og en vurdering og drøfting av ordningen, sett i lys av erfaringer fra oppstart i september 2000 til utgangen av år 2001. Vurderingene bygger i hovedsak på data samlet inn før sommeren 2001.

I **kapittel 1** er det redegjort for bakgrunn for prosjektet, samt for faglig fokus/tilnærming og datainnsamling. Videre beskrives hovedtrekkene ved styringsordningen i Larvik kommune.

Analysen av erfaringene med meldingsordningen er gjort med utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

- *Har ordningen styrket brukerdialogen mellom innbyggere og kommune i Larvik, og har man pr. i dag tilstrekkelig positive erfaringer til å kunne anbefale ordningen etablert i andre kommuner?*
- *Hvorvidt har vi her et "verktøy" til hjelp i arbeidet med å bedre tjenestekvaliteten og forandre arbeidsprosesser og organisering til beste for innbyggerne/brukerne?*
- *Hvorvidt kan en slik kommunal meldingsordning være et redskap i arbeidet med å utvikle kommuner som lærende, lydhøre og endringsvillige organisasjoner?*

Data til analysen er hentet inn gjennom orienteringsmøter med Larvik kommune, studier av skriftlig dokumentasjon, analyse av databaseregister over meldinger fra september 2000 til juni 2001, intervjuer med kommunalt ansatte og telefonintervjuer med et tilfeldig utvalg innbyggere som har brukt meldingsordningen.

I **kapittel 2** er det gitt en kortfattet beskrivelse av selve ordningen: begrunnelse, hovedelementer, praktiske prosedyrer og rutiner. Ordningen er et praktisk "verktøy" som er utviklet med sikte på å bedre dialogen mellom innbyggere og kommunen i Larvik. Gjennom et enkelt meldingskort kan brukerne henvende seg til kommunen og ta opp de spørsmål/forhold de ønsker. Kommunen garanterer muntlig tilbakemelding (via telefon) til innmelderne i løpet av 10 dager etterat meldingen er mottatt og registrert i kommunen.

Kapittel 2 inneholder også en kort presentasjon av tilbakemeldingssystemer som brukes i privat virksomhet, såkalte BeslutningsStøtteSystemer (BSS).

I **kapittel 3** er det gitt en oppsummering av innhentede data om erfaringer med meldingsordningen. Med bakgrunn i analyse av materiale i kommunens meldingsdatabase gis det informasjon om bl.a. utvikling i antall meldinger og fordeling av meldinger på ulike kategorier. Med bakgrunn i telefonintervjuer med 20 brukere av ordningen gis det en oppsummering av hva innbyggere tenker og mener om ordningen. Med bakgrunn i intervjuer med 13 ansatte i kommunen formidles deres erfaringer og vurderinger om forskjellige aspekter ved saken.

I **kapittel 4** foretas en oppsummerende vurdering og drøfting av meldingsordningen – på bakgrunn av kommunens intensjoner med ordningen, hovedproblemstillingene for prosjektet og innhentede data om erfaringene så langt. Hovedkonklusjonene kan kort oppsummeres slik:

- Ordningen er en interessant og spennende nyskapning innenfor offentlig sektor. Dens største styrke er at den er enkel og brukervennlig og favner om hele spekteret av lokale offentlige tjenester . Ordningen er i hovedsak mottatt positivt av både brukere og kommunalt ansatte.
- Ordningen viktigste potensiale ligger i at den gir kommunen et utvidet kunnskapsgrunnlag når det gjelder hva folk er opptatt av, og den skaper en ny arena for direkte dialog mellom kommune og innbyggere.
- I forvaltningen av ordningen er det nødvendig også å ”ta høyde for” dens klare begrensninger, - ikke minst i forhold til kommunens handlingsrom og ressursrammer. Det er viktig at ordningen ikke skaper høyere innbyggerforventninger enn hva den kan følge opp.
- Ordningens mest krevende utfordring ligger i å utnytte den som arena for mer langsiktig organisatorisk læring i kommunen. På dette feltet synes man i Larvik fortsatt å ha et betydelig forbedringsområde.

Rapporten konkluderer med å anbefale andre kommuner å prøve og gjøre erfaringer med denne form for brukerdiallog, tilpasset lokale forhold og forutsetninger. Med bakgrunn i erfaringene i Larvik kommune pekes det i denne sammenheng på noen praktiske forutsetninger som er viktige for å gjøre en meldingsordning funksjonell og god:

- *Meldingskortene må være enkle.*
- *Ordningen må være tilgjengelig og markedsføres med jevne mellomrom.*
- *Det må sikres god forankring av ordningen internt i kommuneorganisasjonen.*
- *Kommunen må ha et effektivt mottaks- og registreringssystem.*
- *Ansvarsforholdene m.h.t. oppfølging av meldingene må være tydelige.*
- *Gode og kvalitetssikrede rutiner for kortsiktig oppfølging.*
- *Strategi og rutiner for mer langsiktig oppfølging og bruk av ordningen.*

I tillegg drøfter rapporten en del mer overordnede spørsmål som kommuner bør være opptatt av og drøfte nærmere i forbindelse med evt. innføring av en meldingsordning. Følgende forhold trekkes spesielt fram:

- En meldingsordning kan aldri erstatte den jevnlige kontakt og dialog som skjer gjennom samtale i hverdagen mellom kommunalt ansatte og brukere, evt. pårørende. Den er kun et supplement til andre former for brukerdiallog. Sammen kan forskjellige former for brukerdiallog gi kommunen grunnlag for å

fange opp hva som rører seg blant innbyggerne. Man må derfor drøfte og bli enige om hvordan ulike typer kunnskap/informasjon fra innbyggerne skal brukes og ”vektes”.

- En meldingsordning administrerer seg ikke selv. Den krever tid og ressurser: til produksjon og trykking av meldingskort, markedsføring, registrerings- og fordelingsarbeid og dialog med innmelderne. Tilbakemeldinger fra Larvik viser at man tidvis har vært i nærheten av sin egen ”tålegrense” m.h.t. å kunne håndtere pågangen. Kommuner som ønsker å prøve ut en form for meldingsordning, må derfor ha en skikkelig gjennomgang av hvordan man kan sikre at man vil kunne håndtere materialet på en forsvarlig måte. Spenningsfylte misforhold mellom ambisjon og reell oppfølging vil kun bidra til å skade ordningens omdømme.
- Forutsetningene er svært forskjellige fra kommune til kommune, og praktisk utforming av en meldingsordning bør tilpasses lokale forskjeller. I små kommuner kan det f.eks. være klokt å drøfte hvorvidt denne form for brukerdiallog vil bli oppfattet av innbyggerne og kommunalt ansatte som unødvendig byråkratiserende. I store bykommuner vil trolig ressursbruken representere den største utfordringen. En meldingsordning krever i utgangspunktet ikke bestemte kommunale styringsmodeller. Det viktige er at den kan inngå i et samlet politisk og administrativt system som ivaretar behovet for klare ansvarsforhold og ”kommandolinjer”.
- Erfaringene fra Larvik tilsier at fokus i meldingsordningen i stor grad vil rettes mot mindre og konkrete enkeltsaker som folk er opptatt av og ønsker løst/få gjort noe med. Oppfølgingen får mye form av ”brannslukking”. En hovedutfordring vil ligge i å kunne bruke den kunnskapen som kommer inn som grunnlag for læring på mer overordnet nivå, f.eks. som utgangspunkt for mer grunnleggende drøftinger og evt. endringer når det gjelder organisering eller arbeidsformer i kommunen. Det vil kreve interne læringsarenaer der meldingene gjennomgås og drøftes systematisk på ulike nivå i organisasjonen, bl.a. som del av evaluerings-, plan- og budsjettprosesser.
- Brukerdialogen mellom innbyggere og kommune via meldingsordningen skjer i det store flertall av tilfeller via administrasjonen. Det gjør det desto mer nødvendig at man gjennomtenker og klargjør de folkevalgtes rolle i forhold til ordningen (kfr. ombudsrollen). Ved evt. etablering av en meldingsordning bør det i det minste lages gode og systematiske rutiner for rapportering fra meldingsmaterialet til folkevalgte organer – både i løpet av året og via en samlet årsrapportering..

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Dette prosjektet har sin bakgrunn i innføring av en meldingsordning i Larvik kommune høsten 2000. Ordningen ble utviklet som del av et lokalt prosjekt, "Ombudsprosjektet", med innbyggerdialog som hovedfokus.

Meldingsordningen er et konkret virkemiddel for å styrke innbyggernes muligheter til dialog med lokale offentlige instanser, fortrinnsvis Larvik kommune. Hovedintensjonen er å gi folk flest bedre muligheter til å nå fram i det lokale offentlige systemet og sikre at de får forbedret service og raskere svar på sine henvendelser til kommunen. Samtidig har kommunen fra første stund vært opptatt av hvorvidt ordningen kan fungere og utvikles som læringsarena internt, dvs. hvordan informasjon/synspunkter fra innbyggerne (via meldingsordningen) kan utnyttes som ressurs i et kontinuerlig arbeid for å utvikle kommunen som tjenesteprodusent og "kundeorientert" organisasjon.

Meldingsordningen favner i utgangspunktet om hele bredden av offentlige lokale tjenester for folk flest. Ordningen omfatter alle kommunale tjenester, men i tillegg også tjenestetilbud til innbyggerne i Larvik som ytes av fylkeskommunale eller statlige instanser (kfr. kap. 2.3).

Meldingsordningen innebærer i praksis at alle innbyggere i Larvik kan *henvende seg til kommunen via et relativt enkelt meldingskort*, hvor de kan ta opp problemer, formulere ros og ris, levere forslag/innspill til forbedringer etc. Kommunen forplikter seg til å gi avsender telefonisk tilbakemelding senest innen 10 dager etterat meldingen er mottatt. Tilbakemeldingen skal inneholde informasjon om hva kommunen har gjort/vil gjøre med saken(e) melderne har reist og evt. forklare hvorfor saken ikke kan følges opp slik de har ønsket eller foreslått .

Meldingsordningen, som er mer utfyllende omtalt i kap. 2, har nå vært i funksjon i ca. 16 måneder. Den ble startet opp som et eget prosjekt i september 2000, men inngikk allerede fra 01.01.2001 som en integrert del av kommunens ordinære drift. Totalt hadde kommunen pr.15.11.01 mottatt *1891 meldinger* fra innbyggere i kommunen.

Denne konkrete måten å organisere deler av brukerdialogen med innbyggerne på, har vakt betydelig oppmerksomhet og interesse hos aktører innenfor offentlig sektor både i Norge og i andre nordiske land. Kommunenes Sentralforbund (KS) har vurdert meldingsordningen som interessant med tanke på overføring av erfaring og læring til andre kommuner. Det ble derfor allerede i løpet av prosjektperioden tatt initiativ for å få gjort en enkel forskningsbasert analyse av kommunens erfaringer med ordningen, og for å få vurdert disse i lys av mål om å bedre den kommunale tjenestekvaliteten og forandre arbeidsprosesser og organisering til beste for brukerne. RF-Rogalandsforskning fikk oppdraget med å foreta en slik gjennomgang.

1.2 Styringsmodell i Larvik kommune

Larvik kommune har i overkant av 40 000 innbyggere. Kommunen har i perioden 1996 til 2000 gjennomført radikale endringer i sin interne organisering. Første etappe i omorganiseringsprosessen skjedde i 1996, gjennom opprettelse av 2 administrative nivå: *resultatenhetsnivået* med 65 kommunale resultatenheter og *rådmannsnivået* med rådmann + 3 direktører. Et kommunalt servicesenter ble opprettet i 1997 og åpnet for ordinær drift i 1998. Siste etappe innebar en ytterligere utflatning av organisasjonsstrukturen med direkte linje fra rådmannen til de 65 lederne av resultatenhetene.

Kommunens servicesenter er blitt et knutepunkt i den kommunale organisasjonen. Innbyggernes første møte med kommunen skjer via servicesenteret, - som formidler informasjon og veiledning, yter praktisk hjelp til brukerne og utfører enkel saksbehandling på bestemte saksområder. Meldingsordningen, som en del av kommunens brukerdiallog, administreres av servicesenterets medarbeidere.

Også politisk nivå er omorganisert. Idag har Larvik kommune 4 politiske komitéer uten beslutningsmyndighet, men med innstillingsmyndighet til kommunestyret. Kommunikasjonen mellom politisk og administrativt nivå skjer i hovedsak gjennom rådmannen.

Kommunen praktiserer stor grad av delegasjon. Kommunestyret har delegert all den myndighet loven tillater til administrasjonen. Rådmannen har for sin del delegert total myndighet innenfor budsjett, personalsaker og tjenesteproduksjon til hver av resultatenhetene.

Rådmannsnivået har et overordnet ansvar for utrednings-, støtte- og prosjektoppgaver. Utredningstjenesten arbeider med leder- og utviklingsutvikling, samt resultat- og kvalitetssikring. Støttegruppen har ansvar for å bistå resultatenhetene innenfor områdene IKT, økonomi, jus, innkjøp, personal og informasjon. En del større oppgaver med krav på særskilt oppfølging organiseres som egne prosjekter som sorterer direkte under rådmannen.

Kontakten mellom resultatenhetene og rådmannsnivået ivaretas av *samordningsrådet*, som består av seks resultatenhetsledere, rådmannen og stedfortredende rådmann. Deltakelse fra resultatenhetene går på omgang. Samordningsrådet, som møtes hver uke, er et drøftingsforum hvor man diskuterer hvordan tjenesteproduksjonen og organiseringen bør innrettes for å realisere kommunens mål. For rådmannen er dette et viktig informasjons- og diskusjonsforum med tanke på styringen av kommunen.

Samordningsbehovet sikres også gjennom flere andre konkrete tiltak og virkemidler. Ca. 3 ganger årlig avholdes såkalte *resultatsikringsmøter*, i tilknytning til tertialrapporteringen. På disse møtene drøfter lederne fra vidt forskjellige resultatenheter oppfølgingen i forhold til mål og budsjett og velger ut områder hvor det skal settes inn tiltak. En viktig hensikt med disse møtene er å sikre at ledere som får problemer på bestemte områder, kan oppleve å få nødvendig bistand og hjelp fra sine lederkollegaer.

Styringsmodellen forutsetter *månedlig rapportering* i forhold til økonomi, sykefravær/trivsel og meldingssaker/klager. Det gjennomføres *årlig 8-10 ledersamlinger* med lederne og rådmannen (65+1). På resultatenhetsnivå gjennomføres 2 ganger årlig den

såkalte *ledelsens gjennomgåelse*, - for å hente innspill til budsjettarbeidet tidlig på våren, og for å hente innspill til virksomhetsplanarbeidet sent på høsten. Som grunnlag for disse gjennomgangene skal det foreligge *en rekke målinger* – i form av avviksrapporter, revisjonsrapporter, resultater fra brukerundersøkelser, tilbakemeldinger fra meldingsordningen, nærmiljøkonferanser, pasientombud, klager, klimaundersøkelser blant de ansatte, forslag fra ansatte etc.

Ulike former for målinger og tilbakemeldinger er ledd i en *bevisst satsing på å lære og bli bedre gjennom å utvikle og dra nytte av dialogen med brukerne*. Kommunen har en erklært filosofi om at de viktigste ressursene ligger utenfor kommuneorganisasjonen. Målinger blir utført som ledd i et systematisk kvalitetsforbedringsarbeid. Larvik er i 2001, som første kommune i Norge, blitt sertifisert etter to ISO-standarder, ISO 9001 og 14001.

1.3 Faglig fokus og tilnærming

Meldingsordningen i Larvik kommune er i hovedsak begrunnet ut fra et bruker- og dialogperspektiv. Brukermedvirkning og innbyggerdialog har de siste årene kommet stadig sterkere i fokus i tenkning og praktiske initiativ for å videreutvikle kommune-Norge.

I regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor tas det sikte på å etablere en rekke arenaer for medvirkning og dialog. Det understrekes at fornyelsesarbeidet skal skje i samarbeid med forskjellige aktører: ”Skal målene realiseres må arbeidet gjøres i nær dialog med brukerne av offentlige tjenester. Brukere av offentlig sektor er en særlig viktig målgruppe fordi de har kunnskap og erfaring som kan bidra til å forbedre tjenestetilbudet” (AAD 2001, 8). Brukerundersøkelser og målinger av brukertilfredshet nevnes som viktige virkemiddel. Konkret satses det i den statlig initierte fornyelsesreformen spesielt på *døgnåpen forvaltning* gjennom å utvide mulighetene for å hente tjenester på internett, og *offentlige servicekontorer* som kan gi innbyggerne tilgang på kommunale og statlige tjenester på ett sted eller via ett telefonnummer.

Sterkere fokus på brukerperspektivet i kommunal sektor betyr i praksis utvikling av nye relasjoner mellom innbyggere og kommunale myndigheter. Man blir opptatt av *innbyggenes roller som kunder eller klienter*. Kommunen på sin side opptre i dette perspektivet som *serviceproduserende bedrift* som har som oppgave å tilfredsstille brukerne gjennom å gi dem det de etterspør på markedet av offentlige tjenester. Det blir derfor viktig å tilpasse den kommunale tjenesteyting og virksomhet til endringer i ”etterspørselen”, dvs. å vri innsatsen i forhold til de krav som blir formidlet fra innbyggerne i kommunen, som er avhengige av kommunens tjenester (Stuland Larsen og Opedal 1994). Brukerne av offentlige tjenestetilbud er premissleverandører for utformingen av verdigrunnlag og politikktutforming i et lokalsamfunn. Læring i kommuneorganisasjonen skjer gjennom prosesser der kommunale aktører (både politikere og ansatte) forsøker å finne gode måter å realisere verdier på (Offerdal 1992). Læring i et brukerperspektiv betyr i praksis at det i slike prosesser tas hensyn til brukernes vurderinger, ønsker og behov.

Hovedmålet med å foreta en enkel evaluering av meldingsordningen i Larvik kommune etter ca. 16 måneders virksomhet har vært å fange opp de erfaringer som er gjort, og vurdere resultatene i lys av intensjonene med ordningen. I vurderingene har vi hatt kommunens definisjon av begrepene *brukerkapital* og *humankapital* som viktige utgangspunkt: "Brukerkapitalen representerer opplevelsen av tillit til kommunen i rollen som tjenesteproducent/forvalter" (Larvik kommunes årsevaluering for 2000). Innbyggerne omtales som brukere eller kunder, og 'brukerkapital' forklares som "kommunens evne til å skape nytte for, tillit hos og samspill med innbyggere og næringsliv". Det understrekes, som ledd i investering i 'humankapital' at "utvikling av kommunens organisasjon skal skje gjennom en demokratisk prosess forankret i medvirkning, dialog og utstrakt delegering."

Larviks ambisjon om å se meldingsordningen som en *læringsarena* kan forstås i et slikt perspektiv. Som nevnt innledningsvis (kap. 1.1) ble ordningen opprettet som ledd i et større kommunalt ombudsprosjekt. I begrunnelsen for prosjektet vises det til kommunens ambisjoner om å "*utvikle sine tjenester i samspill med og tillit til brukerne.*" 2 av hovedambisjonene for prosjektet var:

- *å legge til rette for mulighet til å øve påvirkning på utvikling av kommunale tjenester.*
- *å systematisere den kunnskapen dette gir og legge til rette for organisasjonslæring og stadige forbedringer.*

Meldingsordningen skal altså fungere både som dialogverktøy og som arena for organisatorisk læring i kommunen. Organisasjonslæring er prosesser som resulterer i at en organisasjon kan justere kursen, endre sine mål og handlingsmønster, rette oppmerksomheten mot nye ting eller f.eks. revurdere søkeprosesser som resultat av erfaring (Cyert og March 1992). I et læringsperspektiv kan vi tenke oss at meldingsordningen kan gi som resultat to typer læring, - *enkeltkretslæring* og *dobbeltkretslæring* (Argyris og Schön 1978):

1. Gjennom meldingskortene kan innbyggerne få en slags "termostatfunksjon" ved at de påpeker avvik mellom forventninger og praksis. Denne type informasjon kan gi grunnlag for enkeltkretslæring i form av at eventuelle avvik forsøkes korrigeret og feil og uregelmessigheter rettes opp. Dyptgripende endringer i måten å tenke eller handle på skjer ikke som følge av enkeltkretslæring.
2. Innspill fra innbyggerne kan også føre til at man setter innarbeidede tankemåter, mål og handlingsmønster under kritisk vurdering og åpner for å nyorientere seg og handle ut fra nye måter å forstå virkeligheten på. Denne type læring, som kan medføre mer dyptgripende endringer i organisasjoner, karakteriseres gjerne som dobbeltkretslæring.

På denne bakgrunn har vi gjennom vår enkle analyse av erfaringene med meldingsordningen i Larvik så langt vært opptatt av å søke svar på følgende hovedproblemstillinger:

- *Har ordningen styrket brukerdialogen mellom innbyggere og kommune i Larvik, og har man pr. i dag tilstrekkelig positive erfaringer til å kunne anbefale ordningen etablert i andre kommuner?*
- *Hvorvidt har vi her et “verktøy” til hjelp i arbeidet med å bedre tjenestekvaliteten og forandre arbeidsprosesser og organisering til beste for innbyggerne/brukerne?*
- *Hvorvidt kan en slik kommunal meldingsordning være et redskap i arbeidet med å utvikle kommuner som lærende, lydhøre og endringsvillige organisasjoner?*

1.4 Datainnsamling

I arbeidet med prosjektet har de involverte forskerne fra RF besøkt Larvik kommune og blitt grundig orientert om meldingsordningen. I tillegg har man hatt tilgang til mye relevant dokumentasjon som beskriver utviklingen av ordningen fra før prosjektstart høsten 2000 fram til november 2001.

Utover den innsamling av informasjon som har skjedd gjennom orienterings- og drøftingsmøter og dokumentstudier, har forskerne hentet nøkkeldata til analysen på følgende måter:

- Alle innsendte meldingsdata er registrert i en egen kommunal database. Forskerne har gjennomgått og analysert innholdet i databasen fram til juni 2001.
- Det er gjennomført intervju med 13 nøkkelaktører i Larvik kommune, herunder rådmann og ordfører. Alle de 13 informantene har i kraft av forskjellige typer leder- eller ansvarsposisjoner vært relativt direkte involvert i forvaltning og oppfølging av meldingsordningen. Hvert intervju har hatt en varighet på ca. 1 time.
- Det er gjennomført relativt korte telefonintervju med et tilfeldig utvalg av 20 innbyggere i Larvik som personlig har benyttet seg av meldingsordningen og henvendt seg til kommunen via meldingskort.

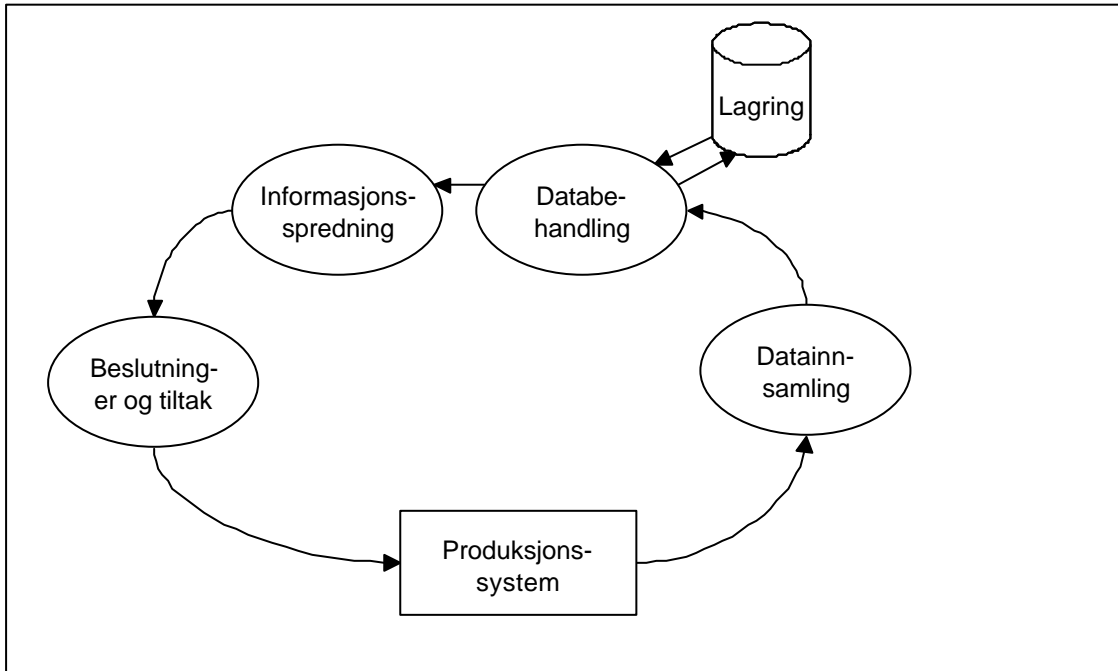
2 Hva er meldingsordningen i Larvik kommune?

2.1 Generelt om tilbakemeldingssystemer

Så langt vi kjenner til, må man kunne karakterisere meldingsordningen i Larvik som unik i kommunal sammenheng. I privat virksomhet er imidlertid systemer med klare likhetstrekk med Larvik-ordningen relativt utbredt. I norsk offshoreindustri benyttes for eksempel tilbakemeldingssystemer bl.a. som verktøy i forbindelse med både HMS-arbeid, avvikshåndtering, logistikk og innkjøp, produksjonsregularitet og registrering av kundetilfredshet.

Det ligger en enkel grunnfilosofi bak bruken av denne form for tilbakemeldingssystemer. Informasjon om prosesser og tilstander i produksjonssystemet (virksomheten/kommunen) er viktig som grunnlag for beslutninger som kan bidra til å forbedre produksjons-/tjenestekvaliteten eller øke systemets effektivitet. Ved å ta i bruk denne type data som flyter i systemet, kan man dermed oppnå viktig organisatorisk læringseffekt.

I faglitteratur (f.eks. Kjellén 2001) omtales ofte systemer som benyttes for å oppnå denne type forbedringsløyper som *Decision Support Systems* (DSS, på norsk: *BeslutningsStøtte Systemer*, BSS). Figur 1 gir en skjematisk fremstilling av et BSS.



Figur 1: Skjematisk fremstilling av et BSS (etter Kjellén, 2001)

Det framgår av figuren at bruken av BSS kan deles inn i ulike faser:

- 1) Innsamling av data
- 2) Behandling/analyse av data
- 3) Spredning av data til beslutningstakere
- 4) Beslutninger og prioritering av tiltak
- 5) Implementering av tiltak

Effektene av iverksatte tiltak evalueres gjennom nye datainnsamlinger. Prosessen blir på denne måten mer eller mindre kontinuerlig.

BSS kan benyttes av en organisasjon på ulike måter. Spesifikke bruksområder er naturligvis avhengig av det enkelte system (type data, hvilke områder man søker å kartlegge, utformingen av systemet etc.). På et mer overordnet nivå kan det skilles mellom fire hovedfunksjonsområder for BSS:

- **Overvåking.** Utviklingstrender i ulike deler av en organisasjon følges over tid. BSS fungerer som et ”termometer” som viser tilstanden innenfor bestemte områder.
- **Prediksjon/modellering.** Basert på historiske data søker man å beskrive framtidsscenarioer. Dette gjør organisasjonen i stand til å fungere proaktivt i forhold til utfordringer og problemer man kan støte på i framtida.
- **Utvikling av forbedringstiltak.** Basert på data utvikles det tiltak som tar sikte på å rette opp generelle utviklingstendenser, eller som er knyttet til enkelthendelser av en viss alvorlighetsgrad.
- **Motivasjon.** Et BSS kan påvirke ansattes motivasjon ved at det blir lettere å prioritere mellom problemer, og ved at de kontinuerlige målingene gjør effektene av arbeidet tydelig.

Det finnes en rekke kriterier for at et BSS skal fungere etter sine hovedhensikter. Hvilke kriterier som er de viktigste, vil variere med systemets utforming og hovedfunksjon. Generelt kan kriteriene deles opp i følgende kategorier:

- **Datakvalitet.** I hvilken grad er data som registreres pålitelige og gyldige for det området som søkes kartlagt ?
- **Prosessering av data.** I hvilken grad er metodene relevante og data tilgjengelige i en oversiktlig form for aktuelle beslutningstakere ?
- **Bruk av data.** I hvilken grad leder systemet til beslutninger som er bedre (for eksempel mer kostnadseffektive) enn beslutninger som man kunne ha tatt uten bruk av systemet ?

Evalueringer og vitenskapelige studier av BSS viser at det ofte er vanskelig å få slike systemer til å fungere etter intensjonen. Ulike faktorer virker forstyrrende inn på læringsprosessen, og den kontinuerlige forbedringen av sikkerheten som er hovedbegrunnelsen for å ta systemene i bruk, blir bare delvis realisert. Forskning har i særlig grad pekt på følgende forhold som kan underminere systemets overordnede mål:

- **Psykologiske og sosiale faktorer.** Et BSS fungerer i en sosial kontekst. Det innebærer at ulike aktører vil ha ulike interesser knyttet til systemet. Dette kan i sin tur påvirke hvilke data som rapporteres inn i systemet, hvordan data analyseres og hvilke forhold man vektlegger når beslutninger fattes.
- **Diskrepans mellom systemets underliggende modeller og ”virkeligheten”.** Et BSS inneholder alltid en abstrakt modell av den delen av virkeligheten systemet er ment å kartlegge. En for enkel/komplisert eller ”gal” modell vil innebære at det kan være vanskelig å legge data inn i systemet, og at data er av begrenset verdi i beslutningsprosessen.
- **Formålet med systemet er ikke klart definert.** Uklarheter i forhold til formål innebærer at det kan oppstå tvil om hvilke data som skal samles inn, og hvilke problemer den innsamlede informasjonen kan bidra til å løse. Enkelte BSS vokser til monstrøse dimensjoner. Stadig nye dataelementer kan inkluderes ut fra en slags ”nice-to-know”-holdning, og det opprinnelige formål med systemet kan dermed fortrenses og ”gå i glemmeboka.”

2.2 Hvorfor meldingsordning ?

Meldingsordningen er etablert som konkret virkemiddel for å utvikle og forbedre dialogen mellom Larvik kommune og kommunens innbyggere. Kommunen har som uttalt ambisjon å *bygge opp brukerkapital*, - gjennom å skape nytte for, tillit hos og samspill med innbyggerne. Hensikten med ordningen er å gi brukerne reelle muligheter til å yte sine konkrete bidrag og innspill til et kontinuerlig utviklingsarbeid i kommunen. Kommunens ambisjon er å utvikle sine tjenester i dialog med brukerne som "kunder", for å sikre størst mulig samsvar mellom behov og tjenester.

Det uttrykkes på kommunalt ledernivå i Larvik en klar tro på at meldingsordningen vil kunne mobilisere et brukerengasjement som kan gi kommunen verdifull informasjon og kunnskap om hva innbyggerne tenker og mener om det offentlige tjenestetilbudet og om de retningsvalg og prioriteringer som foretas. Grunnfilosofien er at viktige ressurser, kanskje de viktigste, for kommunen er å finne i lokalsamfunnet, og at disse ressursene i sterkere grad må mobiliseres i utviklingsarbeidet i kommunen. Slik kan Larvik kommune leve opp til sin ambisjon om å være brukerorientert og utvikle en aktiv dialog med sine innbyggere.

Et suksesskriterium vil være at kommunen klarer å nyttiggjøre seg den informasjon og de synspunkter som brukerne leverer gjennom meldingsordningen, ikke minst at innspillene tas på alvor og brukes som grunnlag for læring og videreutvikling av kommunen. Ordningen skal altså ikke bare være et instrument for å ”slukke små branner”. Intensjonen er at den også skal kunne utnyttes som kunnskapsbase til nytte i arbeid for å forebygge systemsvikt og negative beslutninger og handlinger.

2.3 Hovedelementer i meldingsordningen

Kort og enkelt formulert kan vi si at meldingsordningen i Larvik kommune er et enkelt praktisk *”verktøy” for å håndtere, ta i mot, behandle og systematisere skriftlige henvendelser fra innbyggerne.* Henvendelsene kommer via skriftlig utfylte meldingskort, levert pr. post eller elektronisk på nettet. Innbyggere som tar kontakt med kommunen muntlig, kan få praktisk hjelp til å formulere sitt anliggende skriftlig. Dermed kan også muntlige henvendelser registreres og inngå som melding i meldingsordningen.

Kommunen har etablert et *mottak for registrering* og et *system for fordeling av ansvar for oppfølging av meldingene* som kommer inn. Det er opprettet en *egen database* hvor meldingene registreres fortløpende, og hvor det lagres informasjon om status m.h.t. oppfølging av hver enkelt melding. Det praktiske ansvar for å administrere, registrere og koordinere ordningen er lagt til kommunens servicesenter. Rådmannen har det overordnede ansvaret for at ordningen fungerer i samsvar med intensjonene.

Larvik kommune har satset relativt mye på å markedsføre meldingsordningen og *gjøre meldingskortene tilgjengelige for alle.* Ordningen er blitt gjort kjent gjennom lokalpressen og refereres jevnlig til i kommunale informasjonsannonser og oppslag. På Vestfoldutstillingen i august 2000 ble det gjennomført en såkalt pilottest av ordningen. I tillegg til informasjon er det foretatt en test av rutinene for registrering og behandling av meldingene i resultatenehetene.

Kort er distribuert pr. post til alle husstander i kommunen ved to anledninger, - høsten 2000 og høsten 2001. Ca. 34 000 meldingskort er dermed i to omganger (17 000 pr. utsendelse) blitt spredt til innbyggerne over hele kommunen. Folk kan få kort på alle kommunale kontor, samt hente dem ned fra Larvik kommunes internettside. *Meldingene kan leveres pr. post, telefaks eller elektronisk.* Innmelderne kan selv avgjøre om de vil opptre anonymt eller med fullt navn og adresse. En forutsetning for å bli kontaktet og få tilbakemelding fra kommunen på sine henvendelser er at man har oppgitt navn, adresse og telefonnummer på dagtid.

I en tidlig forsøksfase ble det også etablert et *”grønt telefonnummer”* for innringing av meldinger. Erfaringene viste at dette nummeret ble benyttet i svært liten grad. Ordningen er derfor avvirket.

Ansvaret for oppfølging av hver enkelt melding opp mot brukerne er i hovedsak lagt til de *resultatenhetene som har ansvar for de saker som tas opp.* En slik praksis forutsetter at resultatenhetene har nødvendige fullmakter og ressurser i forhold til å foreslå og finne praktiske løsninger. Saker som gjelder politiske forhold, følges opp av ordfører via politisk sekretariat.

Erfaring har vist at en del av meldingene gjelder saker som kommunen ikke har ansvar for. Det er vanskelig for mange å skjelve mellom ulike offentlige instanser på lokalt/regionalt nivå (kommune, fylkeskommune, stat). Som del av oppfølgingen av meldingene har *Larvik kommune derfor etablert et tett samarbeid med en rekke eksterne regionale instanser:* Vestfold fylkeskommune, Veisjefen i Vestfold, Vestfold kollektivtrafikk, Larvik trygdekontor, Aetat, politi, foreningen Mitt Sentrum m. fl. Samarbeidet mellom kommunen og eksterne regionale instanser sikrer innbyggerne

oppfølging også i flertallet av de tilfellene der henvendelsene ikke ligger innenfor kommunens ansvarsområde. Larvik har bl.a. som eneste kommune i Vestfold inngått konkret avtale med fylkeskommunen om kjøp av tjenester fra pasientombudet (ca. 20% av et årsverk), slik at ombudet også tar ansvar for saker som sorterer under den kommunale helsetjenesten.

Meldingskortet er utformet slik at innbyggerne kan *melde fra om alle typer saker som de måtte være opptatt av*, gi ros og ris eller komme med forslag til forbedringer. Kommunen har fra første stund vært opptatt av å unngå å lage en ensidig klageordning. Å invitere innbyggerne til å ta kontakt med kommunen kun når de har behov for å framføre klager, vurderes som lite konstruktivt. Man ønsker derfor en mer åpen ordning med rom for klager/ ris, men også for konstruktive idéer og forslag til alternative løsninger og måter å gjøre ting på.

Meldingsordningen er etablert som ett blant flere virkemiddel for å styrke kommunens dialog med innbyggerne i Larvik. Hovedintensjonen med brukerdiallog er å *mobilisere innbyggernes kunnskap og tanker om kommunens ytelser og utvikling*. Flere tiltak er utviklet, i tillegg til meldingssystemet. Man arrangerer *nærmiljøkonferanser* for å få innspill fra enkeltpersoner og frivillige organisasjoner med basis i folks nærmiljø. *Internett* er tatt i bruk som dialogverktøy. Det gjennomføres regelmessige *befolknings- og brukerundersøkelser* for å få tilbakemelding fra innbyggerne om hva de mener om det offentlige tjenestetilbudet. *Servicesenteret* er som nevnt etablert for å gi innbyggerne ett felles kontaktpunkt i kommunen, hvor de kan få hjelp til å løse enkle behov eller råd om hvordan de kan komme videre i systemet. Som utgangspunkt for innhenting av innspill fra innbyggerne til strategi- og budsjettprosessene i kommunen blir det laget en *kortversjon av strategidokument og budsjettforslag* som sendes alle husstander.

Dialog med brukerne og ”målinger” av innbyggernes holdninger og meninger skal i sum gi kommunen kunnskap og innsikt som grunnlag for prioriteringer og kvalitetsforbedringer i tjenesteproduksjonen. Noen brukerdata er ganske generelle (f.eks. befolknings- og brukerundersøkelsene), mens andre er mer saksspesifikke (f.eks. klagesaker til pasientombudet). Dialogen via nærmiljøkonferansene har mest fokus på saker innenfor bestemte geografiske områder i lokalsamfunnet. Så langt synes meldingsordningens viktigste nisje å være at den fanger opp relativt avgrensede, små og kanskje hverdagslige saker som de andre dialogverktøyene ikke er finmaskede nok til å fange, - for eksempel humper i veien, svikt i veibelysningen, manglende vedlikehold av bygninger, enkeltsaker som gjelder innmelderne privat etc.

2.4 Prosedyrer og rutiner

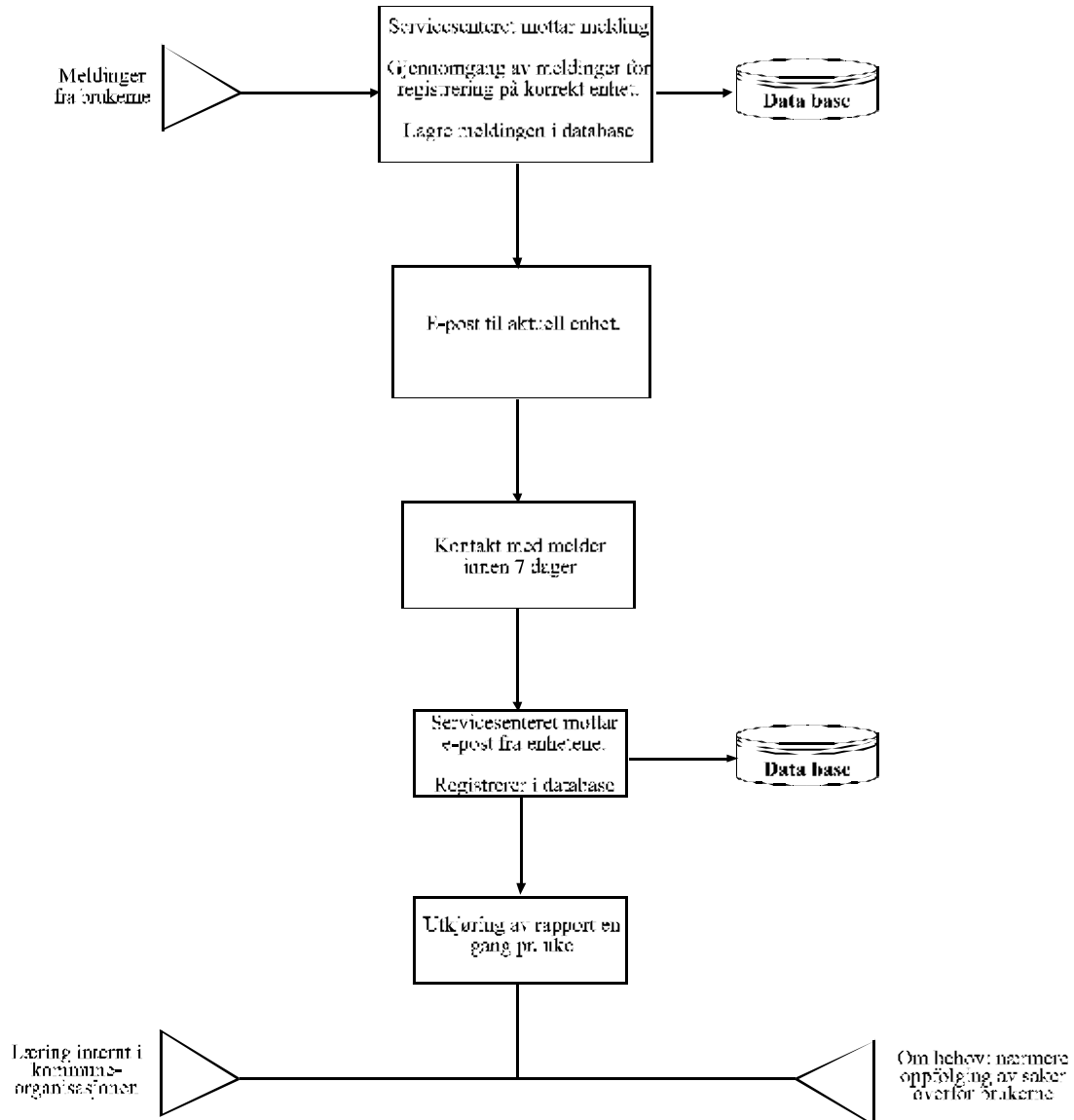
For å utnytte meldingsordningen som et hensiktsmessig verktøy for dialog mellom kommune og innbyggere må man ha praktiske prosedyrer og rutiner som sikrer en god håndtering av ordningen. Larvik kommunes rutiner beskrives i påfølgende strekpunkter. I tillegg til den verbale beskrivelse framstilles logistikken i ordningen gjennom et noe forenklet flytdiagram (Figur 2).

Hovedrutinene i meldingsordningen er følgende:

- *Servicesenteret mottar meldingene og foretar registrering i databasen samme dag de kommer inn. Meldingene videresendes umiddelbart til den eller de resultatenhetslederne som er direkte berørt. Meldinger med klart politisk innhold oversendes ordføreren. Når meldinger ikke hører naturlig hjemme i noen av resultatenheterne, tar servicesenteret kontakt med innmelder med forslag til adressat for meldingen. I slike tilfeller registreres dato for kontakt, hvor meldingen sendes og informasjon om innmelders reaksjon på at meldingen videresendes til f.eks. lokalt trygdekontor, Veisjefen, fylkeskommunens pasientombud etc.*
- Dersom en melding videresendes fra den resultatenheten hvor den kommer først (og er registrert), skal servicesenteret ha beskjed om det. Ny ansvarsperson, samt dato for videresendelse, skal registreres i databasen.
- *Resultatenhetsleder tar ansvar for nødvendig oppfølging av hver enkelt melding innenfor sin enhet. Ansvarret delegeres i stor grad til enkelte saksbehandlere. Alle innmeldere som har oppgitt navn, adresse og telefonnummer på dagtid, skal kontaktes innen 7 arbeidsdager. Det tas høyde for mellomliggende helger mellom mottak av melding og tilbakemelding. I praksis innebærer dette at brukerne skal ha tilbakemelding innen 10 dager etterat meldingen er registrert i kommunen. For innbyggere som leverer meldinger elektronisk via e-post og ber om svar på samme måte, gjelder samme svarfrist som for ordinære meldinger.*
- For å sikre direkte dialog mellom innmelder og kommunens oppfølgingsansvarlige skal *tilbakemeldingen skje muntlig*. Samtalen skal avsluttes med et spørsmål til innmelder om hvordan hun/han reagerer på kommunens tilbakemelding. Svaralternativene er: *ja, nei* eller *usikker*. Et negativt svar (nei) skal følges opp med spørsmål om hvorfor - og invitasjon til innmelder om å legge fram konkrete forslag til forbedringer.
- *Hvis innmelder ikke svarer på tilbakemeldingen fra kommunen, er oppfølgingsansvarlig forpliktet til å ringe minst 3 ganger innen svarfristen. Dersom kontakt ikke oppnås, sendes kort til innmelder med tilbud om å ta kontakt tilbake. I databasen registreres dato for avsendt kort og hvor mange forsøk som er gjort for å komme i kontakt med innmelder. I slike tilfeller kommer ikke saken på forfallslistene som kjøres ut.*
- *Når oppfølgingsansvarlig i resultatenheten har vært i kontakt med innmelder, formidles det informasjon om oppfølgingen til den som har oversendt meldingen, som hovedregel servicesenteret. Slik tilbakemelding skal inneholde dato for enhetens kontakt med melder, informasjon om evt. tiltak for å løse saken og om innmelders reaksjon på tilbakemeldingen (grad av tilfredshet).*
- På bakgrunn av registrerte meldinger og tilbakemeldinger fra de oppfølgingsansvarlige kjører servicesenteret ut *forfallslist*er hver mandag. Oversikt over eventuelle forfallssaker sendes den enkelte resultatenhetsleder med frist ut uken for å ordne opp i eventuelle restanser. Hvis forfall for samme melding på nytt kommer på restanselisten uken etter, sendes det melding til

rådmannen. Mottatte meldingskort (også anonyme) tas vare på i 3 måneder. Deretter makuleres kortene.

Figur 2 gir en forenklet oversikt over rutine i meldingsordningen gjennom et flytdiagram.



Figur 2: Forenklet oversikt over rutiner/saksgang i forbindelse med meldingsordningen i Larvik kommune

2.5 Larviks meldingsordning og BBS

I kap. 2.1 refererte vi til litteratur om BSS som i all hovedsak omhandler ordninger i privat sektor. Beskrivelsen av meldingsordningen i Larvik kommune viser at denne på flere områder er forskjellig fra typiske BSS. Dette er viktig å være oppmerksom på ved evaluering av ordningen.

I påfølgende punkter nevnes forhold som tydeliggjør forskjeller mellom Larviks meldingsordning og typiske BSS:

- Meldingsordningen er frivillig. Den enkelte innbygger i Larvik bestemmer selv om hun/han vil benytte ordningen.
- Ordningen er svært vidt definert og kan i utgangspunktet omfatte alle lokale offentlige virksomhetsområder. Det er den enkelte innbygger som bestemmer om hun/han finner det tjenlig/ønskelig å benytte systemet i en gitt sammenheng.
- Systemet vektlegger oppfølging av enkelthendelser. Sammenlignet med typiske BSS har Larviks ordning ikke fokus rettet mot generelle trender og statistiske analyser av aggregerte data (i alle fall ikke foreløpig).
- Manglende erfaringer med tilsvarende systemer i kommunal sektor kan innebære at det er vanskelig å tolke resultatene ut fra statistiske analyser. Det vil f.eks. være uklart om en redusert meldingsfrekvens kan skyldes færre opplevde avvik hos kommunens innbyggere, eller om det kan skyldes redusert interesse for ordningen.

Samlet sett indikerer dette at det er vanskelig å analysere og evaluere meldingsordningen i Larvik som et hvilket som helst BSS. Dette gjenspeiles i denne rapporten. Snarere enn å sammenligne meldingsordningen med formelle kriterier definert i litteraturen om ulike typer tilbakemeldingssystemer, har vi valgt å legge vekt på hvordan sentrale aktører opplever at ordningen fungerer. Dette er i siste instans det viktigste kriteriet for ordningens vellykkethet og framtidige rolle som arena for dialog mellom kommunalt tilsatte og kommunens innbyggere.

3 Erfaringer med meldingsordningen

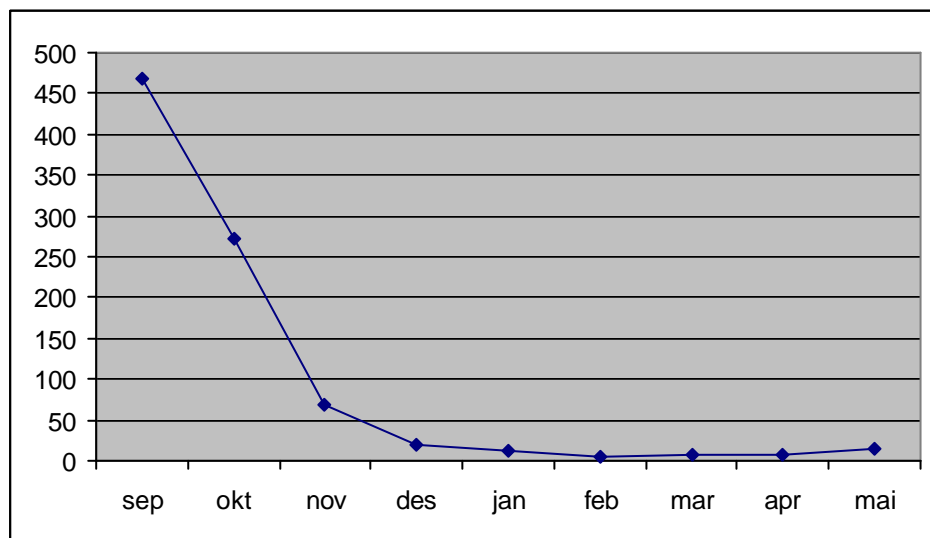
3.1 Hva forteller meldingsdatabasen ?

Larvik kommunes meldingsordning er basert på at det skal være enkelt for innbyggerne å ta den i bruk. Meldingskortene er bl.a. laget slik at bare informasjon som er nødvendig for videre saksbehandling, må fylles ut av melderer. Dette prinsippet – få registrerte variabler pr. melding – innebærer imidlertid også at det er begrenset hvilke statistiske analyser som kan gjennomføres. I det følgende refererer vi resultater fra analyser som vi anser som interessante og relevante i en evalueringssammenheng.

a. Utvikling i antall meldinger

Alle innkomne meldinger registreres i en egen database. I evalueringsarbeidet har RF sett nærmere på databasematerialet fra en tidsmessig avgrenset periode: fra 15.september 2000 til 20.mai 2001. I løpet av denne perioden er det loggført 873 *meldinger*. Utvalget utgjør i overkant av 46% av alle registrerte meldinger og gir et gjennomsnittlig antall meldinger på ca. 100 pr. måned.

Figur 3 viser utviklingen av antall meldinger i perioden.



Figur 3: Antall meldinger per måned

Som det fremgår av Figur 3 ble det mottatt et stort antall meldinger kort tid etter at ordningen ble etablert. I løpet av de to-tre første månedene falt imidlertid antall meldinger sterkt, og antallet etablerte seg på rundt 10 pr. måned.

En tilsvarende, men mye sterkere trend er registrert etter at kommunen sendte ut nye meldingskort til alle innbyggere i oktober 2001. I løpet av 3 uker etter denne

nyutsendelsen ble det registrert 908 meldinger, dvs. mer enn det samlede antall i hele perioden september 2000-mai 2001. Kommunen mottok altså i denne perioden i snitt ca. 60 meldinger pr. dag. Etter denne "treukers-boomen" har pågangen på nytt avtatt, og antall meldinger etter 15.11.01 ble redusert til 10-15 pr. dag. Det er likevel betydelig høyere enn snittet vinteren og våren 2001.

Det er umulig å si hva som er et rimelig forventet antall meldinger i løpet av en måned. Utviklingstrenden slik den framkommer i Figur 3, - som er blitt ytterligere bekreftet og forsterket etter nyutsendelsen av kort i oktober 2001 -, er kjent fra innføringen av tilsvarende systemer i privat sektor. Meldingsfrekvensen er alltid høyest i oppstarten, og når ordningen får fornyet oppmerksomhet. Samtidig er det viktig at forventningene til bruken av ordningen ikke er for høye i den første fasen. Potensielle brukere må gjøres oppmerksom på, og læres opp til, at dette er en naturlig måte å kontakte kommunen på.

b. Typer meldinger

I tabellene 1 – 5 er det gjengitt resultater fra analyser som viser hva som kjennetegner meldingene som er loggført i databasen i perioden september 2000-mai 2001.

Tabell 1. Problemoverskrift (kategori med over 30 saker)

Antall	Overskrift
232	vei
70	renovasjon/avfall
62	overordnet forvaltning
59	parker – friarealer
38	politiske spørsmål
33	trafikk
30	ikke-kommunale tjenester

Tabell 2. Utførende enhet (kategori med over 30 saker)

Antall	Utførende enhet
480	kommunaltekniske tjenester
75	ordfører v/politisk sekretariat
30	rådmannsnivået

Tabell 3. Type innspill

Antall	Type innspill
249	forslag
244	forespørsler
117	ris
54	klager
51	ros

Tabell 4. Innmelder fornøyd

Antall	Fornøyd?
439	ja
58	usikker
15	nei

Tabell 5. Meldingsformat

Antall	Format
753	kort
51	e-post
26	brev
15	fax
11	telefon

For "treukers-boomen" i oktober-november 2001 er det foretatt en grov kategorisering av registrerte meldinger, dog ikke like systematisk som i det presenterte tabellmaterialet. Denne kategoriseringen viser i hovedsak de samme trendene. De siste meldingene synes imidlertid å inneholde en betydelig høyere andel av innspill i form av klager/ris enn tilfellet var i det opprinnelige analyse materialet.

Hovedresultatene fra analysen av databasen kan oppsummeres slik: Det er en overvekt av meldinger knyttet til tekniske forhold. Dette viser seg både i Tabell 1 (hvor forhold som vei og renovasjon er de hyppigst forekommende kategoriene), Tabell 2 (som viser at kommunaltekniske tjenester defineres som ansvarlig for eventuelle tiltak i hele 480 tilfeller) og i grovkategoriseringen av materialet fra oktober-november i 2001 (60-70 % av totalt antall registrerte meldinger). Videre er de spesialutviklede kortene det overlegent mest brukte meldingsformatet (Tabell 5), og innmelder sier seg fornøyd med håndteringen av saken i et flertall av tilfellene. Sistnevnte uttrykk for tilfredshet/ikke-tilfredshet må ses i sammenheng med de kommentarer brukere av ordningen ga gjennom telefonintervju - og nyanseres i lys av disse (kfr. 3.2).

Materialet viser altså at det blant innmelderne er en overvekt av innbyggere som velger å fokusere på kommunaltekniske forhold/saker. Denne dominansen kan henge sammen med at slike forhold er lette å observere og beskrive, og at avvik derfor også lettere blir synlige og registreres av innbyggerne. Et annet nærliggende forklaringsmoment kan være at innbyggerne sjeldnere kommer i direkte kontakt og dialog med de ansvarlige for slike forhold enn tilfellet er i for eksempel skoler, barnehager og helse- og sosialtjenester. Innenfor sistnevnte områder er mulighetene for direkte dialog gjennom daglig kontakt ansatt-bruker (evt. pårørende) oftest betydelig flere. Vår analyse gir ikke klare svar på slike antakelser. Uansett forklaringer må man være ytterst forsiktig med å bruke antall meldinger innen hvert enkelt virksomhetsområde som et uttrykk for innbyggernes vurderinger av kvalitet/kvalitetssvikt og dermed også som utgangspunkt og grunnlag for intern ressursprioritering/-fordeling i kommunen.

c. Meldinger og bosted

Innmeldernes sosio-økonomiske bakgrunn er av interesse for å avdekke hvordan meldingsordningen benyttes av Larviks beboere. Er dette en ordning for de ressurssterke, eller er det en ordning som benyttes av personer fra ulike sosiale lag?

Det analyserte databaseutvalget inneholder ikke opplysninger om innmelderne utover navn og adresse. Det er derfor ikke mulig å gjennomføre pålitelige objektive analyser av hvorvidt brukere av meldingsordningen avviker fra den gjennomsnittlige innbygger i Larvik m.h.t. sosio-økonomiske forhold.

Vi har gjennomført en analyse av forholdet mellom meldingsfrekvens, postnummer og antall personer som bor på ulike postnummer. I databasen er det registrert meldinger fra 22 ulike postnummer. Antall meldinger varierer fra 5 til 62 pr. postnummer, og antall beboere varierer fra 88 til 3772. I gjennomsnitt inneholder utvalget i snitt 22 henvendelser fra hver postnummeradresse, og hver postnummeradresse hadde i gjennomsnitt 1734 beboere.

Sammenhengen mellom antall beboere og antall meldinger fra en postnummeradresse er svært sterk ($r = 0.82$, $p < 0.01$). Dette betyr at variasjoner i antall meldinger mellom postnummer i overveiende grad lar seg forklare av variasjoner i antall beboere, og at variasjoner i innbyggernes sosio-økonomiske bakgrunn dermed ikke later til å påvirke meldingsfrekvensen.

Det er viktig å peke på at denne analysen ikke forteller noe om...

- 1) hvorvidt det *faktisk er* systematiske forskjeller mellom ulike postnummer m.h.t. beboernes sosiale status.
- 2) hvorvidt det er slik at de mest ressurssterke *innen* hvert postnummer benytter meldingsordningen hyppigst.
- 3) hvorvidt det er små, marginale grupper som er *utestengt* fra bruk av ordningen (fremmedspråklige, personer med skrive- og lesevansker etc.).

3.2 Hva mener innbyggerne om meldingsordningen ?

Graden av suksess for meldingsordningen som verktøy for brukerdiallog vil avhenge av innbyggernes egne holdninger til og meninger om ordningen. Gjennom evalueringen har vi derfor forsøkt å få svar på bla. følgende spørsmål:

- *Hvordan fungerer meldingsordningen sett fra brukernes ståsted?*
- *I hvilken grad uttrykker de tilfredshet med ordningen generelt, og med kommunens oppfølging av henvendelsene spesielt?*
- *Mener innmelderne at meldingsordningen har gjort kommunen mer tilgjengelig for dem som innbyggere?*

- *Opplever innbyggerne at ordningen har bidratt til å oppklare eller løse saker som de er opptatt av?*

For å få et innblikk i brukeres erfaringer med og meninger om meldingsordningen har RF hatt kontakt med 20 innmeldere, tilfeldig utvalgt fra kommunens meldingsdatabase. Blant de 20 utvalgte innmelderne var det 13 menn og 7 kvinner. 11 hadde høyskole- eller universitetsutdannelse. Med to unntak var innmelderne over 30 år. Gjennomsnittsalderen var 46 år.

De 20 informantene ble kontaktet pr. telefon og stilt 10 på forhånd fastlagte spørsmål om sin opplevelse av ordningen. Larvik kommune hadde i forkant av den telefoniske henvendelsen sendt brev og informert de aktuelle innmelderne om at de ville bli kontaktet på denne måten. Resultatene fra telefonintervjuene gir naturligvis ikke et representativt uttrykk for synspunktene til hele den store gruppen innbyggere som står bak alle de ca. 1900 meldingene som er levert kommunen pr. 15.11.01. De vurderingene som kommer fram, gir likevel en interessant pekepinn på hvordan innbyggere opplever ordningen.

a. Kontakt med ordningen – hvordan ?

Brukerne ble stilt spørsmål om hvordan de hadde fått kjennskap til meldingsordningen, og hvor de hadde fått tilgang til meldingskortet. Meldingskort er som nevnt i kap. 2.3 ved to anledninger sendt alle husstander i Larvik gjennom posten og er tilgjengelig på alle kommunale kontorer, samt på kommunens internettside.

Et klart flertall (15 av 20) hadde brukt *meldingskort mottatt gjennom posten*. De fleste hadde fått førstegangskjennskap til ordningen på denne måten. Nær halvparten nevnte imidlertid også omtale i lokale medier som innfallspost til deres kjennskap til saken. Én av informantene hadde blitt introdusert for kortet på den såkalte ”Vestfoldutstillingen”, der kommunen markedsførte meldingsordningen, mens 4 hadde fått kort gjennom direkte kontakt med servicesenteret.

b. Hvorfor kontakt med kommunen via meldingskort ?

Hvorfor bruker innbyggere det nye meldingskortet i stedet for f.eks. å ta en telefon, skrive et brev eller sende e-post til kommunen? Flere av informantene pekte på at meldingskortet er *en enkel måte å henvende seg til kommunen på*. Ved å formulere synspunktene sine skriftlig gjennom melding har de opplevd større sikkerhet for at henvendelsen blir registrert og fulgt opp. Kommunens *garanti for rask tilbakemelding* ble framhevet som viktig i denne sammenheng.

Flere holdt også fram at den nye ordningen er praktisk på den måten at den kan tas i bruk akkurat *når brukeren selv ønsker det*. I stedet for å telefonere og oppleve at man ikke kommer fram til rette vedkommende, oppnås gjennom meldingsordningen en relativt stor sikkerhet for å nå fram til rett plass i systemet. En slipper å lete seg fram til rett navn og adresse, slik tilfellet har vært når man skriver brev. Mange av brukerne

formidlet også tro på at meldingssakene ville ha større tyngde og gis høyere prioritet i kommunen enn tilfellet vil være med muntlige henvendelser.

c. Hva med kommunens tilbakemelding ?

Larvik kommune var fra første dag svært opptatt av at meldingsordningen skulle fungere som forutsatt, ikke minst m.h.t. tilbakemeldingsgarantien til innmelderne. Man var bevisst på at svikt i rutinene ville svekke folks tillit til kommunens evne og vilje til å følge opp sine egne intensjoner. Svarene fra de 20 utvalgte brukerne av ordningen forteller at *kommunen i hovedsak har overholdt 10 dagers-regelen*. Et klart flertall av informantene bekreftet at de hadde fått tilbakemelding fra kommunen innen 10 dager (16 av 20). Det underbygges også av tall fra databaseregisteret. Enkelte hadde litt problemer med å huske eksakt når tilbakemeldingen kom, men de aller fleste mente at det skjedde raskt. ”Overraskende raskt,” uttalte noen.

Gjennom intervjuene ble brukerne utfordret til å tilkjenne sine *meninger om kommunens oppfølging av meldingene*. Litt over halvparten (11 av 20) uttrykte tilfredshet med selve oppfølgingsprosessen. 9 av 20 svarte negativt på spørsmålet om de var fornøyd på dette punktet. Dette er en betydelig mer *forbeholden tilbakemelding* enn det som framkommer i databaseregistreringen (kfr. Tabell 4).

Når det gjelder kommunens håndtering av selve sakskomplekset, var tilbakemeldingene fra brukerne mer relativt kritiske. På spørsmål om hvorvidt kommunen hadde fulgt opp det saklige innhold, svarte 75% av innmelderne (15 av 20) at saken(e) etter deres mening ikke var fulgt opp eller løst på en god måte. Flere av informantene poengterte at selve meldingene var håndtert effektivt og tilfredsstillende fra kommunens side fram tilogmed dialogen med innmelder, men at det hadde *skjedd lite med selve saken etterat dialogen var avsluttet*. En av brukerne sa det slik: ”Ordnningen er kjempeflott, men kommunen skyter seg selv i foten om den ikke sørger for å gjøre noe konkret med henvendelsene etter at kommunen har gitt sin første tilbakemelding”. En annen innmelder uttalte: ”Brukerne av ordningen forventer at det skjer noe med det de har på hjertet. Skjer det ikke noe, virker det bare vondt verre”. En tredje informant pekte på at instanser utenfor kommunen var minst flinke til å følge opp sakene.

Selv om mange av brukerne pekte på manglende oppfølging av sakene som et problem, uttrykte likevel et flertall at meldingsordningen er med på å *bedre forholdet mellom kommune og innbyggere*. 14 av 20 mente at meldingsordningen hadde *styrket deres tillit til kommunen*. Et klart flertall (15 av 20) mente også at Larvik kommune bør videreføre ordningen.

d. Kan meldingsordningen forbedres ?

De 20 utvalgte informantene ble i løpet av telefonintervjuet også utfordret til å tilkjenne synspunkter på mulige forbedringer av meldingsordningen. Svarene viste at brukerne er særlig *fokusert på kommunens oppfølging av ”deres” saker*. Enkelte pekte på at resultatene burde ta budsjettmessig høyde for å følge opp henvendelser fra

folk og foreslo konkret en diversepost i driftsbudsjettet som enhetene kan bruke for å håndtere konkrete innspill og saker som folk ønsker en rask løsning på. Andre mente at *kommunen må forbedre de interne rutinene når det gjelder langsiktig oppfølging av brukerhenvendelsene*. Det ble uttrykt forståelse for at ikke alle saker kan løses i løpet av de 10 dagene som er til disposisjon før tilbakemeldingsdialogen med innmelderne. Samtidig ble det etterlyst prosedyrer som sikrer at sakene blir fulgt opp også etter 10-dagers fristen. En av innmelderne sa det slik: ”Ordningen må ikke bli en sovepute for kommunen.”

Noen av informantene pekte på at kravet til skriftlighet gjør meldingsordningen vanskelig å bruke for folk med lese- og skrivevansker. Innvandrere, eldre og sosialklienter ble også nevnt som grupper som kan ha visse problemer med å bruke ordningen aktivt. Ingen av innmelderne hadde konkrete forslag til hvordan dette problemet kan møtes i praksis.

e. Sammenfatning

Oppsummert viser intervjuene at *brukerne stort sett synes å være fornøyd med meldingsordningen som en mulighet til dialog mellom kommune og innbyggere*. Den oppleves som en enkel og grei måte å komme i kontakt med kommunen på. De fleste har fått tilbakemelding fra oppfølgingsansvarlig innen den 10 dagersfristen Larvik opererer med.

Det positive hovedinntrykket svekkes noe av at et flertall av brukerne opplever at ”deres” sak ikke er blitt fulgt opp eller løst på en tilfredsstillende måte. Mange av henvendelsene gjelder nemlig saker som krever oppfølging også i etterkant av tilbakemeldingskontakten mellom innmelder og kommunen. Selve etableringen av ordningen har i seg selv vært med på å *skape forventninger blant innbyggerne*. Den gir kommunen en direkte kanal til innmelderne med bl.a. muligheter også til å korrigere forventninger gjennom tilbakemeldingsdialogen. Samtidig kan ordningen gi en *”boomerangeffekt”* i den forstand at den skaper eller forsterker et inntrykk blant folk flest av at kommunen kun er interessert i å forklare hvorfor de ikke kan gjøre noe med de saker som tas opp eller ikke følger dem nærmere opp.

3.3 Hva mener kommunalt ansatte om meldingsordningen ?

Hvordan oppleves så meldingsordningen internt i den kommunale organisasjonen? For å hente inn synspunkter om ansattes synspunkter og holdninger etter ca. 3/4 års erfaring med ordningen ble det i juni 2001 gjennomført tilsammen 13 intervjuer med sentrale nøkkelpersoner i forskjellige deler av administrasjonen i Larvik kommune. Alle de 13 informantene hadde vært mer eller mindre direkte involvert som medansvarlige for oppfølging av ordningen. Følgende deler av virksomheten var representert i utvalget av informanter:

- Servicesenteret
- Rådmannens IKT-stab
- Administrativ toppledelse (rådmann)
- Pleie og omsorg
- Kommunalteknikk (herunder seksjon vei/drift og vann/avløp/renovasjon)
- Plan og byggesak
- Skole
- Barnehage
- Sosialtjeneste

Også ordføreren inngikk som informant i denne intervjurunden.

Gjennom intervjuene var vi interessert i å få informasjon om ansattes kjennskap, holdninger og forventninger til meldingssystemet - og synspunkter på ulike typer virkninger.

- *Hva har de ansatte gjort av praktiske erfaringer som forvaltere av meldingsordningen?*
- *Hvilke holdninger har de til ordningen, og hvordan vurderer de den i forhold til andre former for brukerdiallog?*
- *Hva mener de om virkningene - i forhold til egen arbeidssituasjon, kommunal virksomhet generelt, forholdet til innbyggerne?*
- *I hvilken grad har ordningen fått betydning for det daglige arbeid, prioriteringer innenfor og mellom resultatenheter eller for kortsiktig og langsiktig planlegging i kommunen?*
- *Hvor ser de eventuelle problemer, og hvor ligger forbedringspotensialet ? Hva mener de ansatte om ordningens lærings- og overføringsverdi?*

a. Dialogen viktigst

I hovedsak vurderte alle informantene meldingsordningen som en positiv nyskapning for både kommunen og innbyggerne. *Dialogen mellom brukere og kommunalt ansatte ble framhevet som aller viktigst.* Flere uttrykte eksplisitt at den psykologiske betydning er viktigere enn det rent saklige: ” Det mest positive er at det oppstår dialog. Det er i seg selv veldig positivt for folk at de blir ringt opp og får respons på sin henvendelse fra en kommunal saksbehandler ”. ”Dette er kanskje en liten sak for kommunen, men jeg tror den er viktig for innbyggerne. Det er psykologisk viktig at folk kan oppleve at de blir sett og tatt på alvor. ”

Vi var i denne sammenheng opptatt av å få fram hva de ansatte ser på som potensialet i denne formen for brukerdiallog. Flere forhold ble trukket fram. Vi nevner her følgende:

- Meldingene representerer en *interessant erfaringsdatabase* som forteller noe om hva innbyggerne er opptatt av. Systemet gir muligheter til å identifisere hvem som tar kontakt, hvor ”problemene” er lokalisert etc.
- *Terskelen* i forhold til kontakt med kommunen *senkes*. Folk trenger ikke å oppsøke kommunale kontorer, men kan skrive ned det de er opptatt av å formidle videre, - via kort eller elektronisk via e-post. Meldingsordningen er i så måte et skritt på veien mot ”den døgnåpne kommunen”.
- Systemet har mest fokus på *mindre saker som folk er opptatt av i hverdagen sin*. Det kan gi kommunens ansatte hjelp til å bli oppmerksomme på systemsvikt og bl.a. påskynde enkle grep for å ”løse opp propper” i systemet som ikke nødvendigvis trenger å koste mye penger.
- Ordningen *skjerper brukerbevisstheten* hos alle ansatte. Å gi folk bedre muligheter til å si hva de mener, kan være et viktig redskap for å snu en generell negativ holdning til kommunen.

b. Ordning med klare begrensninger

Samtidig som ordningens muligheter ble framhevet gjennom intervjuene, var mange av informantene opptatt av å understreke *meldingsordningens begrensninger*. Det ble advart mot å ”vekte” den mer enn den kan ”stå for”. I denne forbindelse ble bl.a. følgende synspunkter understreket:

- Ordningen må ses på som *bare ett av flere virkemidler* i kommunens samlede system for brukerkontakt og dialog. Den kan gi et utsnitt av et totalbilde, men må suppleres med andre typer informasjon om hva innbyggerne mener om kommunens tjenester og service.
- Noen virksomhetsområder har fått svært mange meldinger (spesielt kommunalteknisk område), mens ordningen er blitt lite benyttet av brukere på andre områder (f.eks. barnehager og pleie-/ omsorgstjenesten). Det betyr at meldingssystemet er *lite egnet som grunnlag for f.eks. budsjett-prioriteringsprosesser*.
- Utviklingen i bruken av ordningen viser at den *må følges systematisk opp og reintroduseres* med jevne mellomrom forat den skal bli brukt jevnlig. Bruken henger mye sammen med interesse som skapes rundt markedsføringen (”nyhetens interesse”). Dette bekreftes meget klart av den ”meldingsboomen” som fulgte etter reintroduksjonen av ordningen i oktober 2001. Man har også sett at ordningen kan påvirkes relativt sterkt i forbindelse med spesielle hendelser som fanger folks oppmerksomhet, bl.a. på grunn av oppslag i media.

c. Meldingsordningen som læringsarena ?

Kommunens ledelse har vært opptatt av å se på meldingsordningens potensiale som læringsarena. Informantene var relativt samstemte om at *ordningen mer er å se på som en "termostat" som gir beskjed og skjerper oppmerksomheten mot konkrete forhold, enn som et viktig verktøy til bruk i kommunens kontinuerlige kvalitetsforbedring og strategiske planlegging*. Ut fra intervjuene synes den viktigste læringsverdien så langt å ligge i at ordningen skjerper de ansattes brukerorientering og utfordrer dem på kommunikasjon og pedagogiske evner. Systemet setter krav til oppfølging og direkte kontakt med brukerne via telefon. En av informantene uttrykte det slik: ”Jeg tror systemet forsterker en brukerorientering som allerede finnes i organisasjonen”.

Når det gjelder læringsbetydning, trakk informantene videre bl.a. fram følgende:

- Ordningen har hatt *størst læringsmessig betydning der meldingene har vært flest*, dvs. innenfor kommunalteknisk sektor. Innenfor dette saksfeltet er innsendte meldinger blitt brukt systematisk som del av den kontinuerlige gjennomgang av virksomheten. Både rådmann og ordfører bekreftet at enkelte budsjettposter (for eksempel bevilgninger til veilys) høsten 2000 ble påvirket positivt av et betydelig antall meldinger fra innbyggerne.
- For å øke læringsverdien må meldingene *på en systematisk måte gjøres til gjenstand for drøfting* på resultatnivea, slik at kunnskapen bringes ut i de ulike delene av organisasjonen. På samme måte må man vurdere nærmere hvordan man skal bruke ordningen opp mot det politiske nivå. Så langt er det i Larvik ikke laget rutiner for å bruke meldingssystemet systematisk i kommunikasjonen med politikerne.
- Ordningen kan ha *læringsverdi for innbyggerne*. Dialogen i etterkant av innsendelse av meldingene kan bidra til å skape bedre forståelse hos folk for prosessene som foregår i en kommune, og til å utvikle større *realisme i forhold til hvilke forventninger man kan stille* m.h.t. raske løsninger.

d. Noen andre forhold

Intervjuene tilkjennega klare nyanser i entusiasmen for meldingsordningen. Noen ga uttrykk for sterkt positive meningsyttringer som grenset til begeistring. Andre uttalte seg nøkternt positivt og inntok en noe mer avventende holdning.

Flere forhold ble problematisert under samtalene. Her trekkes fram bl.a. følgende:

- Det kan oppleves *frustrerende å ikke ha handlingsrom* og reelle muligheter til å følge opp flertallet av henvendelser gjennom konkret handling, i tråd med innmeldernes ønsker. En av informantene sa i klartekst at han slet med å gi så mange uforpliktende svar.
- Ordningen krever i utgangspunktet at brukerne skriftliggjør sine anliggender. For enkelte grupper kan dette oppleves som en for høy terskel til å ta kontakt med kommunen. Kommunen tilbyr derfor, først og fremst gjennom

servicesenteret, konkret *hjelp til å skrive ned muntlige henvendelser* og konvertere dem til skriftlige meldinger. Flere av informantene påpekte at det er viktig å gjøre denne muligheten bedre kjent for folk flest.

- Veritas har oppfordret kommunen til å systematisere og registrere mer av den muntlige kommunikasjonen mellom ansatte og brukere eller pårørende. Det kan for eksempel gjelde pleie-/omsorgssektoren og barnehagene. Flere var opptatt av dette og sa seg enig i at det her ligger et forbedringspotensiale. Mange uttrykte imidlertid betydelig skepsis og *advarte mot økt byråkratisering*. En av informantene problematiserte det på denne måten: ” Den daglige kontakten med brukerne er bedre og viktigere enn en meldingsordning. I vår enhet lever vi i den muntlige tradisjonen og tar opp saker der og da. Vi har nok av byråkrati og registrering, har ikke behov for mer.”
- Flere var *opptatt av hvordan meldingene vektet*. Fra resultatenheter som hadde fått få meldinger, ble det advart kraftig mot å gi innspill via meldingsordningen reell betydning i forbindelse med interne prioriteringer, først og fremst i budsjettssammenheng. Bak en slik advarsel ligger en uro for at noen aktører skal forsøke å utnytte ordningen for alt den er verdt i en intern kamp for å oppnå fordeler på bekostning av andre aktører i kommuneorganisasjonen (Naustdalslid og Reitan 1995, Kleven 1993).
- Erfaringene med ordningen de første ukene, samt etter reintroduksjonen høsten 2001, har vist at *registrerings- og oppfølgingsarbeid er tidkrevende*. I starten kunne f.eks. kommunalteknisk enhet motta opptil 50 meldinger daglig. ” Det ble en enorm belastning. Det er derfor en fare dersom systemet tar av. Det kan gi en så stor ressursmessig belastning at det går utover primæroppgavene våre,” ble det uttalt fra denne resultatenheten. Høsten 2001 har leder for enheten tatt til orde for et opplegg som kan bety at meldingene kommer mer jevnt fordelt utover året. ”Hvis det (kfr. ”treukers-boomen”) fortsetter etter samme opplegg som nå, tror jeg at dette vil oppleves som et ork i min organisasjon,” hevder han.
- Deler av virksomheten i Larvik kommune er satt ut til private aktører. I forhold til meldingsordningen ble *dialogen mellom kommunen og private aktører framhevet som et klart forbedringsområde*.
- Flere var opptatt av hvorvidt meldingssystemet kan skape *urealistiske forventninger hos innbyggerne*, og dermed gi grunnlag for såkalte forventningskriser. En av informantene uttrykte dette slik: ”Det er viktig at vi ikke lover mer enn vi kan holde. Det har å gjøre med å gi innbyggerne realistiske forventninger.”

e. Sammenfatning

Oppsummert viser intervjuene med 13 kommunalt ansatte (alle mer eller mindre sentrale aktører som forvaltere/brukere av meldingsordningen) *en grunnleggende positiv holdning til saken*. Muligheten til dialog om konkrete forhold, med utgangspunkt i innbyggernes innspill via meldingskortene, framheves som mest positivt.

Samtidig understrekes det klart at ordningen *kun er et supplement til muntlig kontakt og dialog, og til andre "verktøy"* som brukes for å hente inn synspunkter fra brukerne. Flere advarer eksplisitt mot å "vekte" betydningen av informasjonen i meldingsdatabasen for tungt, bl.a. i plan- og budsjettsammenheng.

Meldingsordningen er så langt *i liten grad blitt brukt systematisk som ressurs i kommunens interne utviklings- og læringsprosesser*. Dette synes dels å henge sammen med at antall meldinger totalt sett foreløpig har vært relativt begrenset, dels med at man ikke har utviklet gode strategier for hvordan ordningen kan utnyttes systematisk som læringsarena. Et lite *unntak her er kommunalteknisk resultatenehet*, hvor det meldes at det store antall meldinger fra innbyggerne har blitt trukket inn i både interne drøftinger av virksomheten og i budsjettarbeidet.

Foreløpig har man opplevd pågangen av meldinger som overkommelig og håndterlig innenfor de ressursrammene kommunen har til disposisjon. Tilbakemeldingene fra introduksjonsperioden høsten 2000, og spesielt treukers-boomen etter nyutsendelsen av meldingskort i oktober 2001, viser imidlertid at organisasjonen har en klar *"smertegrense" m.h.t. hvor mange meldinger som vil kunne håndteres uten å øke bemanningskapasiteten eller ramme den øvrige virksomheten på en uforsvarlig måte*.

4 En ordning å satse på i kommune-Norge ?

Larvik kommunes meldingsordning har sitt hovedfokus på kommunikasjon med brukerne - med rask tilbakemelding og god dialog som viktige stikkord. Kommunen ønsker å framstå som en organisasjon som er lydhør for innspill fra innbyggerne, og som lar slike innspill påvirke det daglige arbeid. I ombudsprosjekt-rapporten uttrykkes dette bl.a. slik: *“Direkte dialog med innbyggerne gir kunnskap om hva våre innbyggere synes er viktig. Det gir anledning til å kontrollere om man har en felles forståelse av de saker man drøfter, de konklusjoner man tar. Denne kunnskapen er unik og må tas vare på, videreutvikles og benyttes på en slik måte at organisasjonen lærer og stadig forbedres* (Meldingsordningen, 2000).

Hvordan fungerer ordningen i praksis - i lys av disse hovedintensjonene, og med utgangspunkt i hovedproblemstillingene i kap. 1.3 (side 8)? En relativt enkel analyse av erfaringene i Larvik kommune etter ca. 16 måneders drift av meldingsordningen gir på ingen måte grunnlag for å trekke altfor bastante slutninger i forhold til disse spørsmålene. Noen konklusjoner synes likevel å være relativt entydige:

1. Meldingsordningen er en *interessant og spennede nyskapning* innenfor offentlig sektor. Innbyggerne synes samlet sett å ha mottatt ordningen positivt. Etter vår vurdering ligger ordningens største styrke i dens *enkelhet og brukervennlighet*, og i at den dekker *hele spekteret av lokale offentlige tjenester*. Denne formen for brukerdiallog bør derfor ha bred interesse og prøves ut også i andre kommuner, gjerne i litt ulike varianter.
2. Både blant innbyggere og kommunalt ansatte ser man meldingsordningen som et *nyttig praktisk redskap* til hjelp i arbeidet med å forbedre dialogen mellom brukere og kommune. Ordningen er å forstå og må brukes som et *supplement til andre former for innbyggerdialog*. Dens viktigste potensiale ligger i:
 - at den skaffer kommunen et *utvidet kunnskapsgrunnlag* når det gjelder hva folk er opptatt av .
 - at den skaper en ny *arena for direkte dialog mellom kommune og innbyggere*.
3. Ordningen synes også å ha sine *klare begrensninger*. I erkjennelse av dette er det nødvendig å arbeide systematisk for å foredle og tilpasse "verktøyet" til *realistiske forutsetninger* (ressursrammer, organisering og styring etc.). Uten at man makter å følge slike ordninger opp i tråd med forventninger man forespeiler innbyggerne, er det vanskelig å se at de vil ha lang "levetid".

Rent administrativt må en meldingsordning være *enkel og håndterlig* - slik at flest mulig tar den i bruk og at kommunen bl.a. kan "leve opp til" den tilbakemeldingsgaranti den gir innbyggerne. De ansatte bør oppleve at nytteverdien, "gevinsten", er i samsvar med kostnaden. Aller viktigst vil det være at innbyggerne gjennom kommunens oppfølging reelt sett opplever å ha fått *større påvirkningsmulighet*. En hver følelse av "skinnpåvirkning" virker destruktivt for brukerdiallogen.

4. Den største - og mest *krevende* - utfordringen synes å ligge i å utnytte en meldingsordning som *arena for mer langsiktig organisatorisk læring i kommunen* - med sikte på endringer av organisering, videreutvikling av praktiske rutiner/prosedyrer og forbedring av tjenestekvaliteten.

Erfaringene fra Larvik indikerer at det er her ordningen kan ha sine klareste begrensninger, men også forbedringsmuligheter. For å oppnå optimal læringsgevinst (helst både i form av enkeltkrets- og dobbelkretslæring) må kommuner som tar i bruk denne type ordninger, ha en *klar strategi for hvordan de på en systematisk måte kan dra nytte av slik informasjon/kunnskap fra innbyggerne*. For å kunne brukes som ressurs i arbeidet med å gjøre kommuner til mer lærende, lydhøre og endringsvillige organisasjoner, må denne kunnskapen bl.a. *ses i sammenheng med og drøftes i lys av brukerinformasjon som hentes inn via andre kilder* (direkte muntlig hverdagsdialog, brukerundersøkelser, innspill i nærmiljøkonferanser etc.).

Vi vil i påfølgende avsnitt utdype disse hovedkonklusjonene – med utgangspunkt i følgende spørsmål:

- *Representerer ordningen noe nytt og innovativt?*
- *Hvor ligger ordningens viktigste potensiale?*
- *Hva med kommuens praktiske oppfølging av ordningen?*
- *Kan ordningen fungere som viktig læringsarena?*
- *Hva med politikernes rolle?*
- *Tilstrekkelig i seg selv - eller kun et supplement?*
- *Står utbytte i forhold til innsats?*
- *Passer ordningen i alle typer kommuner?*

4.1 Representerer ordningen noe nytt og innovativt ?

Hovedelementene i Larvik kommunes meldingsordning er som nevnt få og enkle:

- et enkelt meldingskort
- markedsføring av kortet
- rutiner for mottak og registrering av meldinger
- fordeling av oppfølgingsansvar
- rutiner for oppfølging og tilbakemelding til innmelder

I utgangspunktet tilsier ikke dette at vi har å gjøre med en enestående ordning. Sett fra en annen side, fortjener den likevel etter vår vurdering å karakteriseres som unik i sitt slag. Spesielt legger vi vekt på at meldingsordningen i all sin enkelthet representerer et

tilbakemeldingssystem og en form for dialog mellom kommune og innbyggere som omfatter *alle* typer tjenester og virksomheter i kommunen. Den adskiller seg her fra mer saks- eller områdespesifikke tilbakemeldingsordninger, for eksempel helse- og sosialombudet i Oslo eller fylkeskommunenes pasientombud. Den er heller ingen ombudsordning på linje med for eksempel byombudet i Bergen eller statlige instanser som forbrukerombudet og Sivilombudsmannen. Sistnevnte "systemer" følger opp enkeltpersoners henvendelser opp mot den instans eller de instanser henvendelsene gjelder. I Larvik er oppfølgingsansvaret delegert ut til administrativt ledernivå i linjeorganisasjonen, evt. politisk ledelse ved ordfører.

Meldingsordningen er åpen for alle typer innspill og er således ikke en ren klageordning. Den er således klart forskjellig fra ulike typer klageinstanser, for eksempel politiske klagenemnder på kommunalt nivå eller statlige klageinstanser på regionalt nivå (f.eks. fylkesmann, fylkeslege, statlige utdanningskontor). Innbyggerne kan levere alle typer reaksjoner og kommentarer: ris, hjertesukk, forespørsler, idéer og forslag eller ros. Slik skiller ordningen seg fra lignende "verktøy" i andre nordiske kommuner hvor Larvik har hentet idéer til sitt utviklingsarbeid, for eksempel Tavastehus kommune i Finland og Sollentuna kommune i Sverige.

Samlet sett er det altså etter vår vurdering deknning for å karakterisere meldingsordningen i Larvik som en nyskapning i kommune-Norge, - en altomfattende meldingsordning, åpen for alle innbyggere og alle typer brukerreaksjoner. Vi er ikke kjent med at det finnes andre kommuner som på tilsvarende måte som Larvik har utviklet og satt i system en slik form for tilbakemeldingsordning. Ordningen representerer et nytt og enkelt supplement til andre brukerdialogverktøy - og bør avgjort kunne adopteres, tilpasses og tas i bruk av norske kommuner på relativt bred front.

4.2 Hvor ligger ordningens viktigste potensiale ?

Meldingsordningen synes å ha et uomtvistelig potensiale som *mottak* av brukeres meninger om konkrete og praktiske kommunale saker (samt lokale saker der andre offentlige instanser er ansvarlige). Gjennom systematisk registrering av meldingene kan en kommune bygge opp en database med nyttig kunnskap om brukernes synspunkter. Slik kunnskap er en forutsetning for å utvikle lydhøre organisasjoner. Innbyggernes påvirkningsmuligheter øker i takt med kommunens evne og vilje til å utnytte denne kunnskapen systematisk i sitt kontinuerlige arbeid med å videreutvikle og forbedre virksomheten.

Basert på erfaringene så langt kan vi identifisere noen sentrale praktiske forutsetninger for en funksjonell meldingsordning etter Larviks "mal":

- *Enkelt meldingskort.* Det må utformes et enkelt meldingskort hvor kommunens innbyggere gis mulighet til å skrive ned det de måtte ha på hjertet i forhold til den kommunale virksomheten. Åpenhet i forhold til ulike typer innspill gir større muligheter for å fange opp det som rører seg blant folk. Ved at kortet er enkelt å bruke øker sannsynligheten for at ulike grupper innbyggere og sosiale lag tar meldingskortet i bruk. Enkelhet kan også medvirke til å sikre

tilbakemelding fra innbyggerne på de fleste av kommunens virksomheter og tjenesteområder.

- *Tilgjengelighet.* Meldingsordningen må markedsføres regelmessig og gjøres mest mulig tilgjengelig for innbyggerne. Annonsering i media, meldingskort sendt til alle husstandene, informasjon i egne brosjyrer eller på stands, elektroniske meldingskort på kommunens web-sider og tilgang til kortene på alle kommunale kontorer er tiltak i så måte.
- *Forankring internt.* Kommunen må selv sørge for å markedsføre og forankre ordningen internt i kommunen. Uten kjennskap til ordningens formål og rutiner kan det ikke bygges opp støtte og lojalitet til ordningen blant ledere og ansatte - enten disse befinner seg på politisk eller administrativt nivå. Informasjon, delaktighet i utviklingen av ordningen og direkte kontakt med de som vil bli berørt, er tiltak som kan gi ordningen legitimitet innad.
- *Effektivt mottak.* Kommunen må sørge for et effektivt mottak av meldingskortene. For å sikre systematisk og enhetlig registrering bør mottaket være lokalisert til ett sted i kommunen, enten dette er et servicesenter eller annen instans. Den instans som mottar meldingskortene, bør også være den instans som har ansvaret for at meldingene blir fulgt opp av enheter og avdelinger i kommunen. Opplæring og felles mal bør innføres i forhold til koding og kategorisering av meldingene.
- *Tydelige ansvarsforhold.* Det må innføres rutiner som sikrer at meldingene havner på rett sted – enten dette er én instans i kommunen eller andre offentlige etater som politi, Aetat, pasientombud, trygdeetat etc. Hvis meldingskortet angår en ekstern instans, bør innmelder få tilbakemelding om hvor saken vil bli sendt og hvor hun eller han kan henvende seg for å følge den opp. Tydelig plassering av oppfølgingsansvar vil være kritisk for om den enkelte melding blir fulgt opp på rett måte, til rett tid og av rett instans.

Ordningen synes videre å ha et spennende potensiale som *arena for dialog* mellom kommunen og innbyggere som benytter ordningen. Dialogen vil primært dreie seg om saken(e) som er reist via innsendte meldinger, men gir også muligheter for utfyllende kommunikasjon utover dette. Dialogen kan bl.a. bidra til at innmelderne får en mer realistisk virkelighetsforståelse i forhold til kommunens handlingsrom og begrensninger. Både brukernes tilbakemeldinger via telefonintervju og de ansattes erfaringer i Larvik tilsier at man ikke bør undervurdere den psykologiske betydning av denne type dialog. Ordningen tolkes nemlig som et konkret uttrykk for at kommunen er seriøst opptatt av å lytte til innbyggerne og ta på alvor de synspunktene som meldes inn.

Det er likevel grunn til å advare kommuner mot å bli for ensidig opptatt av en meldingsordnings *symbolske* betydning og nedvurdere dens *substansielle betydning*. Det kan fort bli kime til skuffelse og frustrasjon – og gi negativ ”boomerangeffekt” (kfr. kap. 4.3). Dette framkommer relativt tydelig i telefonintervjuene med de 20 brukerne i Larvik.

4.3 Hva med kommunens praktiske oppfølging av ordningen ?

Hvorvidt en meldingsordning gir innbyggerne reell påvirkning på utviklingen av de kommunale tjenestene, slik intensjonen er, vil først og fremst avhenge av kommunens oppfølging. Ordningen i seg selv representerer som nevnt betydelige muligheter - ved at innbyggerne har fått et konkret redskap som de kan bruke for å gi sine innspill skriftlig, og ved at kommunen tar kontakt og har direkte dialog med den enkelte innmelder.

Ikke noe av dette garanterer imidlertid for at det tas fatt i de saksforhold som reises. Det framkommer i intervjumaterialet fra Larvik at kommunikasjonen mellom kommunens oppfølgingsansvarlige og innmelderne ofte kun oppleves som en tilbakemelding fra kommunens administrasjon om at henvendelsen er registrert, men at man dessverre foreløpig ikke har hatt eller ser muligheter til å følge opp selve realitetene i tråd med innmelders ønske eller forslag.

Utfordringene til en kommune i forhold til oppfølging kan være av både *kortsiktig* og *langsiktig* karakter:

- *Effektiv oppfølging på kort sikt.* Kommunen må sørge for rutiner som sikrer lojal og effektiv oppfølging av hver enkelt melding på kort sikt. Et kritisk punkt for å sikre at innbyggerne tar ordningen aktivt i bruk, er at kommunen i praksis viser at den tar innspillene fra innbyggerne på alvor. Lederne, enten de befinner seg på høyere eller lavere nivå i organisasjonen, må forpliktes i forhold til oppfølgingen av meldingskortene og gå foran som gode eksempler for andre ansatte. Merker innbyggerne at kommunen ikke tar ordningen på alvor, står kommunen i fare for å ”skyte seg selv i foten”. Da har de bygd opp forventninger som de selv ikke makter å innfri. Ordningen bør heller ikke utelukkende bli et virkemiddel for kommunen til å forklare innmelder hvorfor de ikke kan gjøre noe med saken (med andre ord forsøke å korrigere forventningene). Konkrete løsninger må tilstrebtes for å demonstrere for innbyggerne at kommunen mener alvor.
- *Effektiv oppfølging på lang sikt.* Kommunen bør også sørge for rutiner som sikrer effektiv langsiktig oppfølging av den enkelte melding. Bare få saker lar seg løse i løpet av de få dagene mellom registrering av melding og tilbakemelding til innmelder (i Larvik 10 dager). Man trenger derfor rutiner som sikrer at saken blir fulgt opp og ikke havner i skrivebordsskuffen. Den som har meldt inn et ønske/en forespørsel/en klage, vil neppe glemme det saken gjelder. Hvis ikke noe skjer, vil innmelder sitte igjen med et inntrykk av at kommunen ikke har tatt saken på alvor og/eller har glemt den.

4.4 Kan ordningen fungere som viktig læringsarena ?

Så langt synes Larvik kommune å ha hatt fokus på å få meldingsordningen til å fungere rent praktisk - med hovedvekt på registrering og oppfølging i tråd med intensjonene. Erfaringene tilsier at man har lyktes rimelig godt med dette. Med ca. 1900 meldinger har kommunen allerede en database som inneholder mye kunnskap om hva innbyggerne

i kommunen mener om mange konkrete forhold (ikke minst innenfor det kommunaltekniske virksomhetsområdet). Man har i tillegg gjort nyttige erfaringer med direkte dialog via telefon med de innbyggerne som har benyttet seg av meldingsordningen. Samlet sett representerer disse erfaringene en betydelig ressurs for videre utvikling og læring i organisasjonen.

Erfaringene viser at meldingene i de aller fleste tilfellene knyttes til konkrete og relativt avgrensede enkeltsaker som innbyggere ønsker løst/gjort noe med. I et læringsperspektiv representerer de derfor mest et potensiale for *enkeltkretslæring* (kfr. kap. 1.3). I Larvik kommune har vi hverken ved gjennomgangen av database-utvalget eller via intervju fått generell informasjon eller sett konkrete eksempler på at ordningen har medført mer grunnleggende drøftinger og evt. endringer når det gjelder organisering eller arbeidsformer i kommunen. Så langt kan vi altså ikke si at den har fungert som arena for *dobbeltkretslæring*.

I utgangspunktet bør en meldingsordning kunne gi grunnlag for begge de nevnte formene for læring, selv om man må forvente at hovedtyngden av innspill dreier seg om relativt konkrete enkeltsaker. Dersom man forstår innbyggerne som en ressurs, og inviterer dem til dialog og samspill, må man imidlertid også være bevisst på hvordan man vil utnytte denne ressursen systematisk og strategisk i organisatorisk læringsammenheng. Erfaringene fra Larvik så langt bekrefter at dette er en betydelig større og mer krevende utfordring enn å få ordningen til å fungere som mottakssentral og dialogarena.

For å utnytte en meldingsordning optimalt som læringsarena er det bl.a. behov for bevisst og systematisk arbeid og praktiske rutiner som sikrer kommunen læring . Løsning av den enkelte meldingssak er en form for ”brannslukking” - og er i og for seg et mål i seg selv. Det gjør imidlertid sjelden noe med de bakenforliggende forhold som er styrende for at meldingene i det hele tatt har oppstått. Det kan være snakk om forhold ved organisering av tjenestene, utførelsen, budsjettering og planlegging. For å kunne forebygge at det oppstår et stort antall meldinger i form av ris og klager, behøves gjerne mer grunnleggende grep. Det fordrer læringsarenaer der meldingene gjennomgås og drøftes systematisk, bl.a. som del av evaluerings-, plan- og budsjettprosesser. Det bør skje både i den enkelte resultatenheter, på rådmannsnivå, i ledergrupper og på politisk nivå. Spesielt viktig vil det være å utvikle en felles forståelse i organisasjonen m.h.t. hvilken vekt informasjonen fra meldingskortene skal ha i forhold til annen informasjon, samt at det i håndteringen av meldingene tas hensyn til gjeldende lovverk og kommunens politiske prioriteringer.

4.5 Hva med politikernes rolle ?

Meldingsordningen i Larvik kommune er uomtvistelig en administrativ sak - initiert og forvaltet av administrasjonen. Politikerne synes til nå å ha hatt en relativt diffus rolle i denne sammenheng, med ordføreren som et unntak. I noen av intervjuene ble dette trukket fram som en utfordring og et konkret forbedringsområde.

At denne type ordning i betydelig grad blir administrasjonens redskap, er sett fra én side naturlig. De fleste saker som spilles inn fra innbyggerne, er nemlig konkrete forhold som administrasjonen har et delegert ansvar for. På den annen side reiser dette et prinsipielt viktig spørsmål: *Hvordan skal informasjon og kunnskap om hva innbyggere mener om bestemte saker formidles og brukes i forhold til de folkevalgte?* Politikerne er valgt av innbyggerne for å styre kommunens utvikling. De innehar en ombudsrolle og styrer på vegne av sine velgere. I dette perspektivet er det naturlig å tro at en ordning etter Larviks mønster er interessant for dem, fordi den kan gi nyttig informasjon om hva folk er opptatt av (i tillegg til det de fanger opp gjennom sin direkte innbyggerdialog og på andre måter). Etter vår vurdering bør man derfor ved etablering av kommunal meldingsordning lage gode og systematiske rutiner for rapportering fra databasen til folkevalgte organer (både i løpet av året og via f.eks. årsrapportering).

4.6 Tilstrekkelig i seg selv - eller kun et supplement ?

Meldingsordningen er som nevnt etablert som ny arena for å bedre dialogen mellom en kommune og innbyggerne. Kan den fungere alene, eller bør/må den suppleres med andre tiltak?

Både kommuneledelse og ansatte i Larvik understreker at ordningen bare er ett av flere tiltak for å hente innspill fra og styrke kommunikasjonen og dialogen med innbyggerne. I kap. 2.3 er det bl.a. gjort rede for bruken av nærmiljøkonferanser og befolknings- og brukerundersøkelser for å få mest mulig systematisk tilbakemelding fra folk om hva de mener om kommunens tjenestetilbud og virksomhet, og om framtidige prioriteringer og veivalg.

Erfaringer viser at ulike former for brukerdiallog fanger opp forskjellige behov og gir ulike typer informasjon. Meldingsordningen kan aldri erstatte den jevnlige kontakt og dialog som skjer gjennom samtale i hverdagen mellom kommunalt ansatte og brukere (barn/foreldre, klienter/pårørende) i for eksempel barnehage, skole og helse-/sosialtjeneste. Praksis viser at meldingsordningen får sitt primære fokus på det som kan kalles små og større hverdagssaker, slik som huller i veien, manglende skilting, svikt i veibelysningen, misnøye med estetikken på bygninger etc. Andre former for brukerdiallog, for eksempel brukerundersøkelser, er mer vidtfavnende og gir dermed bredere og mer overordnet tilbakemelding.

I Larvik blir det satset mye på å integrere de ulike formene for brukerdiallog som ”brikker” i kommunens totale kvalitetsforbedringssystem. Dette systemet inneholder også en rekke typer målinger, for eksempel avviksregistrering og klimaundersøkelser blant ansatte. Den samlede informasjon fra de forskjellige tilbakemeldingsordningene inngår og brukes aktivt i ledelsens gjennomgang av virksomheten. Intensjonen er at dette til sist skal reflekteres i budsjettprosesser, virksomhetsplanlegging og organisasjonsutvikling både i kommunen som organisasjon og internt i hver enkelt resultatenheter.

Samlet sett er det viktig for en kommune å velge flere måter å kommunisere med innbyggerne på. En meldingsordning kan ikke på en tjenlig måte alene dekke de behov en kommune har for brukerdiallog. Ordningen må forstås som et supplement til andre "verktøy". Den skjeve fordelingen av meldinger mellom resultatenheter og virksomhetsområder i Larvik bekrefter svakhetene ved å forholde seg ensidig til bare én tilbakemeldingsordning. Sammen kan imidlertid forskjellige former for dialog gi kommunen et grunnlag for å fange opp hva som rører seg blant innbyggerne. Og slik sett bidra konstruktivt til læring og utvikling i en kommune. Vi tror ikke det vil være nødvendig å ha et like omfattende og systematisert kvalitetssystem som man har i Larvik kommune for å iverksette en meldingsordning og bruke de mulighetene den kan gi.

4.7 Står utbytte i forhold til innsats ?

Som nevnt flere steder i denne rapporten er hovedelementene i Larviks meldingsordning relativt få og enkle. Ordningen krever ressurser til produksjon og trykking av meldingskort, markedsføring av ordningen, registrerings- og fordelingsarbeid og oppfølging mot innmelderne. Arbeidet krever tid: til å registrere og lagre meldingene elektronisk, sjekke opp sakenes realiteter, vurdere hva som kan gjøres og følge opp med telefonisk kontakt med innmelderne. Tilbakemeldingene fra perioder med svært mange meldinger forteller om et betydelig arbeidspress, med konsekvenser for andre oppgaver der kommunen ikke er forpliktet av de samme stramme tidsfristene som tilfellet er med meldingsordningen.

Larvik har lagt vekt på å utvikle en relativt enkel database og bruke lite ressurskrevende IKT-verktøy i forbindelse med ordningen. Vi har imidlertid ikke vært i stand til å framskaffe eksakte budsjett-/regnskapstall som kan si noe om hva ordningen reelt sett koster kommunen, eller foretatt måling av medgått tid til å administrere ordningen. Så langt synes det samlede behovet for økonomiske og tidsmessige ressurser å ha vært til å håndtere.

Kostnadene må likevel ikke undervurderes. Markedsføring av ordningen, både ved oppstart og underveis, representerer i seg selv en betydelig kostnad. Erfaringene fra Larvik, spesielt etter siste utsendelse av kort, viser at responsen har vært så stor at deler av kommuneorganisasjonen har hatt store problemer med å håndtere mengden av meldinger i tråd med "garantien" til innbyggerne.

Forbruket av ressurser må holdes opp mot "gevinsten". Hva får kommunen igjen for ordningen? Oppsummert tyder erfaringsmaterialet som er hentet inn i forbindelse med denne gjennomgangen på at den har skjerpet brukeroppmerksomheten i Larvik kommune. Ordningen vurderes som positiv og viktig av innbyggerne, spesielt fordi den gjør kommunen mer tilgjengelig. Folk opplever at de blir tatt på alvor og lyttet til. Den psykologiske betydningen framheves som viktigst. Meldingsordningen kan være et lite bidrag til å styrke tillitsforholdet mellom kommunen og innbyggerne. Som påvist i kap. 3.2 tyder tilbakemeldingene fra brukerne på at et flertall reagerer positivt på å bli kontaktet og få svar, men at de er mindre fornøyd med den saklige oppfølging og innholdet i svarene/kommentarene.

Samtidig framgår det altså av erfaringsmaterialet at meldingsordningen har sine klare begrensninger som arena for læring og videreutvikling av kommunen. (kfr. kap. 4.4). For å kunne bruke ordningen i læringsøyemed kreves bl.a. et betydelig antall meldinger fordelt på bredden av tjenesteområder. En slik representativ bredde har man ikke fått i Larvik så langt. Bare innenfor kommunalteknisk resultatenheter har man startet opp med å bruke det registrerte materialet i forbindelse med systematisk gjennomgang av virksomheten. Videre framgår det av intervjuene at de ansatte opplever det vanskelig å "vekte" betydningen av skriftlige meldinger i forhold til muntlige henvendelser og andre former for brukerdiallog. Også slike forhold må vurderes - og telle med - når man vurderer en meldingsordnings utbytte opp mot dens kostnad.

4.8 Passer ordningen i alle typer kommuner?

Kommune-Norge er høyst mangfoldig, - med store og små kommuner og stor variasjon m.h.t. organisasjonsmodeller. Ytterpunktene i kommune-Norge er representert med Utsira på den ene siden og Oslo på den andre. Med sine ca. 40 000 innbyggere er Larvik i norsk målestokk en relativt stor kommune. I lys av dette er det naturlig å diskutere om en meldingsordning i tråd med Larviks modell er like relevant for alle kommuner.

Prinsipielt bør en meldingsordning kunne etableres i alle typer kommuner. Behovet for dialog med folk flest er til stede overalt. En hver kommune trenger å ha systemer for registrering, lagring og bruk av informasjon fra sine innbyggere. Realistisk sett tror vi likevel nytteverdien av en meldingsordning vil kunne variere mye fra kommune til kommune. Den praktiske utforming av evt. ordninger bør derfor tilpasses lokale forskjeller.

I små kommuner er det grunn til å vurdere hvorvidt etablering av slike ordninger vil kunne virke unødvendig byråkratiserende på dialogen mellom kommune og innbyggere. Det er likevel viktig å understreke at også mindre kommuner trenger å styrke brukerdiallogen og håndtere informasjon om hva folk flest tenker og har på hjertet på en systematisk og tjenlig måte.

Store kommuner vil måtte vurdere slike ordninger ut fra andre problemstillinger - der bl.a. ressursbruken vil stå i fokus. En meldingsordning etter Larviks mønster i de aller største norske bykommunene vil sannsynligvis være svært ressurskrevende. I Larvik har man altså i løpet av vel ett år funnet det praktisk og økonomisk mulig å distribuere meldingskort til alle husstander ved to anledninger – og erfart at dette i perioder har vært vanskelig nok å håndtere. I storbykommunene vil det være behov for et enda mer omfattende registrerings-, mottaks- og oppfølgingsapparat. Med et meget høyt antall skoler, barnehager, sykehjem etc. vil administreringen i seg selv være en svært stor og krevende utfordring.

Krever meldingsordningen en bestemt kommunal styringsmodell? I kap. 1.2 er det kort gjort rede for at Larvik har innført en meget flat strukturmodell med 65 resultatenheter, bare 2 ledelsesnivå (rådmann + resultatenheter) og maksimal delegasjon av ansvar og myndighet ut til hver enkelt enhet. Servicesenteret er opprettet som et slags knute- og

koblingspunkt i organisasjonen, bl.a. med hovedansvar for mottak, registrering og koordinering av meldingsordningen.

En slik organisasjonsmodell gir et gunstig utgangspunkt for relativt oversiktlige og tydelige kommunikasjonslinjer og ansvarsforhold når det gjelder forvaltning av meldingsordningen. Opprettelse av servicesenteret har gjort det mulig å samle mottaks- og registreringsoppgavene og fordele meldingene videre i organisasjonen på en rasjonell og effektiv måte. Meldingene sendes én av tre typer instanser: ansvarlig resultatenheter, rådmann eller ordfører. Siden resultatenheterene får brorparten av meldingene, blir hovedtyngden av henvendelser fulgt opp på operativt nivå, av de aktørene som står nærmest brukerne.

I utgangspunktet kan vi ikke se at innføring av en meldingsordning nødvendigvis forutsetter én bestemt styringsmodell. Det viktige er at ordningen inngår i et politisk og administrativt system som ivaretar behovet for klare ansvarsforhold, - både når det gjelder mottak, registrering, samordning og oppfølging mot brukerne. Det er viktig å være oppmerksom på at oppfølging av meldinger krever beslutningsmyndighet. I praksis tyder derfor mye på at en mer tradisjonell styringsmodell, med mindre grad av delegasjon og fortsatt mye detaljmyndighet lagt til politisk nivå, vil kunne bidra til at en meldingsordning blir mindre effektiv. Det vil trolig bl.a. innebære at flere meldinger må kanaliseres til politikerne, siden ansvaret er plassert der. I mer flate organisasjoner, som i Larvik, er ofte mye ansvar for enkeltsaker delegert fra politisk til administrativt nivå, og fra rådmann til nær operative enheter i organisasjonen. Der dette ikke er tilfelle, vil en meldingsordning sannsynligvis måtte forvaltes gjennom mindre forutsigbare praktiske samhandlingsrutiner mellom etatsnivå og involverte tjenestesteder (barnehager, skoler, institusjoner etc.).

5 Referanser

- Argyris, C. og Schön, D.A.: *Organizational Learning*. Reading, Mass: Addison Wesley 1978
- Cyert, R.M. og March, J.G.: *A behavioral theory of the firm*. 2nd. Ed. Cambridge, Mass: Blackwell Business, USA 1992
- Kjellén, U: *Prevention of accidents through experience feedback*, London: Taylor & Francis 2000
- Kleven, T.: „det rullerer og går”. ’Om politikernes problematiske forhold til planlegging.’ Tidsskrift for samfunnsforskning, 34:31-51, 1993
- Naustdalslid, J. og Reitan, M.: *Kunnskap og styring. Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. Oslo: Tano 1995
- Offerdal, A.: *Den politiske kommunen*. Oslo: Det norske samlaget 1992
- Opedal, S og Stuland Larsen, H.: *Kvalitetsforbedring gjennom erfaringsbasert læring med læring*, i Aurvåg Farsund, A. og Lie, T. (red.): *brukerne som sentrale premissleverandører for Organisatorisk læring. Perspektiver på og opplegg for systematisk læring i offentlig forvaltning*, RF-arbeidsnotat 248/94
- Skritt på veien. Program for fornyelse av offentlig sektor. Handlingsplan fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001*
- ”Meldingsordningen”. Prosjektrapport fra Ombudsprosjektet. Larvik kommune 2000
- Årsevaluering Larvik kommune 2000

6 Vedlegg

