

ELEKTRONISKE OFFENTLIGE TJENESTER

En studie av folks holdninger til og erfaringer med teknologi



TOR W. ANDREASSEN, PhD, er professor og leder av Institutt for markedsføring ved Handelshøyskolen BI.



LINE LERVIK OLSEN er førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI, institutt for markedsføring. Hun har ansvar for Master of Management programmet Strategisk markedsføring og faget tjenestemarkedsføring på flere studieretninger. Hennes forskning har fokusert på kundetilfredshet, kundeloyalitet, relasjoner på forbrukermarkedet, samfunnsansvar samt teknologi og tjenester.



GIULIA CALABRETTA ph.d., er postdok. ved institutt for markedsføring ved Handelshøyskolen BI.

INTRODUKSJON¹

De utfordringer offentlig sektor opplever i dag, er små i forhold til hva som kommer. Om ikke lenge vil vi oppleve et stormangrep fra brukergrupper som vil kreve flere, bedre og mer skreddersydde tjenester. Fordi det offentlige sliter med finansiering av tjenestetilbudet og tilstrekkelige hender til å tilby tjenestene, må vi søke etter løsninger utenfor boksen. Kan vi bruke teknologi og aktivere innbyggerne som en ressurs i tjenesteproduksjonen og dermed fristille flere varme hender, spare offentlige utgifter og øke brukertilfredsheten? Hva er utgangspunktet for en slik økt satsing på selvbetjenings-teknologi for offentlige tjenester? I denne artikkelen ønsker vi å avdekke hvilke holdninger og motivasjoner

.....

1. Artikkelen bygger på et Aftenposten Debatt-innlegg, «Offentlig sektor mot en ny hverdag», skrevet av Tor W. Andreassen og Kirsti Kierulf, Accenture. Finansiering av datainnsamling til denne studien er sjenerøst gitt av Norges forskningsråd og Accenture i forbindelse med forskningsprosjektet «Value-driven Service Innovation».

den norske befolkning har til å adoptere ny teknologi, samt hvilke erfaringer de har med Altinn som datasystem. Dette er viktig for en eventuell satsing på mer selvbetjenings-teknologi i offentlig sektor hvor alle skal ha samme tilgang til samme tjenester til samme tid.

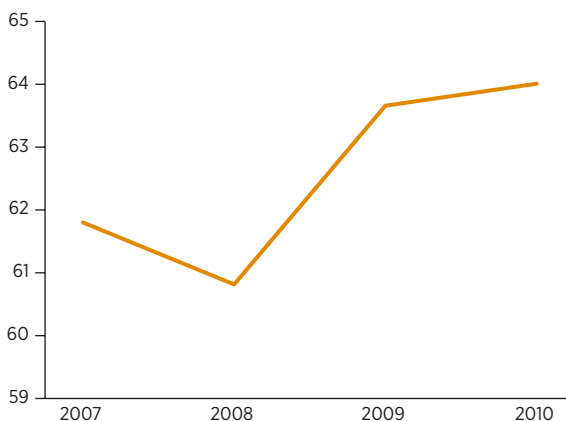
BEHOV FOR FORANDRING

Gjennom forskningsprogrammet Norsk Kundebarometer (NKB) ved Handelshøyskolen BI har vi årlig målt kundetilfredshet på nasjonalt plan siden 1996. Rent metodisk er slike nasjonale målinger dokumentert gjennom en rekke artikler i blant annet *Journal of Marketing* (se for eksempel Johnson og Fornell 1991, Fornell 1992). Kort fortalt går dette ut på at man med bakgrunn i en typisk handlekurv for en gjennomsnittsfamilie identifiserer ulike produkter og tjenester. De ulike næringene identifiseres, og de bedriftene innen hver næring som i sum utgjør om lag 70 prosent av omsetningen, inkluderes med navn. De øvrige bedriftene inngår i gruppen

TABELL 1 Utviklingen i samlede offentlige utgifter 2002 til 2009. Kilde SSB 2010.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totale utgifter Beløp (Mill. kr)	710 699	761 828	786 067	814 682	870 920	931 489	1 018 864	1 098 648

Andre. Et profesjonelt datainnsamlingsbyrå ringer ut i universet av norske husholdninger. De enkelte næringerne blir valgt etter et tilfeldig system. Kun kunder som har faktisk erfaring med produkter og tjenester, blir intervjuet. For å få et landsrepresentativt utvalg fra hver bedrift intervjues fra 100 til 200 responder per bedrift. Siden 2007 har vi målt brukernes tilfredshet etter samme metodikk med et utvalg (fastleger, trafikkstasjoner, NAV, renovasjon, Lånekassen, Likningskontoret) av offentlige tjenester. Tjenesten ble valgt for å kunne sammenligne med privat sektor. Det betyr at forvaltningstjenester ikke ble inkludert. Bildet er entydig: Det er rom for bedring. Med unntak av fastlegene ligger brukertilfredhetsskårene på 60 eller lavere (skala 0–100). Variasjonen mellom aktørene er stor. Til tross for en forbedring på to prosentpoeng fra 2007 til 2010 er endringen ikke signifikant. Dette er illustrert i figur 1.

FIGUR 1 Utvikling i brukertilfredshet innen noen offentlige tjenester 2007 til 2010. Skala 0 til 100 (best). Kilde Norsk Kundebarometer, Handelshøyskolen BI.

I et oppslag 9. mai i år pekte Aftenposten på hvilke forventninger til offentlige tjenester som følger av en mer heterogen og ressurssterk brukergruppe av eldre med strengere krav til hva de ønsker av offentlige tjenester, og hvordan. I et oppslag i *Business Week* nylig viser

SAMMENDRAG

Kan økt bruk av selvbetjeningsteknologi være en løsning som reduserer offentlige utgifter, øker brukertilfredsheten og fristiller varme hender? Det høres kanskje for godt ut til å være sant, men svaret er ja.

I forskningsprosjektet Verdidrevet serviceinnovasjon ved Handelshøyskolen BI studerte vi befolkningens holdninger, modenhet og erfaringer med ny teknologi gjennom to nasjonale undersøkelser.

- 40 prosent av befolkningen er svært modne for å ta i bruk ny teknologi, mens 60 prosent er avventende – og tildels skeptiske. De vil se fordelene med teknologien før de adopterer den. Høy alder virker hemmende for folks vilje til å adoptere ny teknologi, men utdanning og inntekt har motsatt effekt.
- Overraskende mange (ca. 40 prosent) benytter fortsatt manuelle skjemaer, og kjennskapen til Altinn er svært lav. Her står man overfor et stort arbeid når det gjelder merkevarebygging og bevisstgjøring av tjenesten.
- Blant de aktive brukerne av Altinn var tilfredshetsnivået i nederste delen av tilfreds likegyldig. Det er ingen særlig variasjon over alder, inntekt og utdanning. Skåren er en oppfordring til å gjøre Altinn bedre på brukergrensesnitt og funksjonalitet for at flere skal benytte portalen.

For å realisere de store gevinstene må man bedre tilpasse løsningene til de enkelte brukergruppenes forutsetninger samt informere dem på en måte som møter deres teknologisk nivå hva gjelder modenhet og holdning til bruk av teknologi.

det seg at 80 prosent av babyboomerne vil bo hjemme fremfor på institusjon. Fordi mange demografiske trender overføres fra USA til Norge etter en tid må vi stille spørsmål om hva dette betyr for den fremtidige eldre omsorgen i Norge. Hva er implikasjonen av at eldre har stigende kjøpekraft, bedre dataferdigheter, høyere utdanning og er mer klar over sine rettigheter enn sine foreldre? Mye tilsier at det offentlige må innovere tjenesteproduksjonen for å møte en ny hverdag hvor brukerne forventer flere, bedre og bedre tilpassede offentlige tjenester.

Selv om omfanget av offentlige utgifter er stabilt i prosent av bruttonasjonalproduktet, er det en reell vekst i kronebeløpet. Dette er illustrert i tabell 1.

Innen helsesektoren i OECD-området har veksten i utgiftene vært om lag 1,7 ganger høyere enn veksten i bruttonasjonalproduktet (BNP). Ifølge OECD utgjør helseutgiftene om lag ni prosent av BNP. I USA er veksten i helseutgiftene tosifret – noe som fikk Alvin og Heidi Toffler til å stille det retoriske spørsmålet: «How far can that [healthcare] number grow before the bankruptcy lawyers arrive?» (Toffler og Toffler 2006:162).

Ifølge data fra Statistisk sentralbyrå var 788 800 personer sysselsatt i offentlig forvaltning i 2009. Litt over en tredel av disse var sysselsatt i staten og resten i kommunene. I alt utgjorde dette om lag 30 prosent av alle sysselsatte i landet. I sum var 2009-utgiftene til offentlig forvaltning på hele 1 064 milliarder kroner. I sum leder dette til følgende forskningsspørsmål: Gitt det offentliges kapasitets- og finansieringsproblem, kan den norske populasjonen aktiveres i tjenesteproduksjonen gjennom aktiv bruk av selvbetjeningsteknologi? Hva er utgangspunktet for elektroniske offentlige tjenester i Norge?

SELVBETJENINGSTEKNOLOGI OG INNOVASJON

Innføring av selvbetjeningsteknologi, teknologi som gjør det mulig for brukeren å utføre hele eller deler av tjenesten uten assistanse av en ansatt hos tilbyder (Meuter mfl. 2000), er en av de største innovasjonene innen moderne tjenesteyting. Eksempler på slik teknologi kan være nettbank, kjøp av kinobilletter, kjøp av ferieturer, eller søk etter ledig sykehusplass ved hjelp av internett. Studier fra privat sektor viser at innføring av selvbetjeningsteknologi kan medføre betydelige kostnadsbesparelser. For eksempel anslås

det at driftskostnadene i banknæringen i tolv europeiske land falt med 30 prosent i perioden 1987 til 1999. Det vesentligste av dette, 32 milliarder amerikanske dollar, skyldtes elektronisk betaling og betalingsautomater. Beløpet utgjør cirka 0,38 prosent av de tolv landenes BNP (Humphrey mfl. 2003). De fleste land har begrensede budsjettmidler og er dermed tvunget til å økonomisere med pengene. Innovasjon i og av offentlige tjenester er dermed påkrevet, men innovasjonene må ta hensyn til underliggende utviklingstrender i samfunnet.

Noe av vår forskning knyttet til forskningsprosjektet «Value-driven service innovation» ved Handelshøyskolen BI tyder på at det er fire underliggende trender som både privat og offentlig sektor må ta hensyn til i sine innovasjoner: økt mobilitet i populasjonen, økt forventning om tilgang til individuelle tjenester 24 timer i døgnet, 7 dager i uken, 365 dager i året, ønsket om å kunne gjøre mer med begrenset innsats, og finansiell og personlig trygghet på internett. Det er i dette bildet at vi ser at aktiv bruk av teknologi kan gi grunnlag for spennende løsninger. Økt mobilitet betyr ikke bare flytting innad i kommuner, men også mellom land for kortere og lengre perioder. Mange østeuropeere jobber i flere land gjennom et inntektsår. I alle land som er med i EU, skal det nå kunne registreres hvor my pensjon som er oppspart i hvert land, hvor mye som er betalt i skatt, og så videre. Dette krever systemer som ikke bare registrerer, men også koordinerer offentlige ytelser og beskatning. Fremveksten av internett har gjort noe med oss mennesker. Vi leser for det første mer informasjon raskere og grunnere og benytter i større grad eksterne hjelpemidler for å lagre informasjon (Carr 2010). Samtidig er vi med utbygging av trådløse nettverk vant til å ha tilgang til internettet hvor vi enn ferdes. Utbyggingen av smartere mobiltelefoner med internettkobling underbygger dette. Fremveksten av sosiale nettverk (for eksempel Twitter, MySpace, Facebook) og blogging gjør at behovet for å dokumentere livet ved å være i konstant kontakt med venner og kjente øker. Det gjør også behovet for å være tilgjengelig og ha tilgang til tjenester. Livsstilen i de utviklede landene synes å gå i retning av et mer bevisst forhold til ledig tid som skal og må utnyttes til noe effektivt. Vi kan derfor se for oss at moderne mennesker har mer penger enn tid – penger de kan kjøpe mer tid med. Når tid blir en knapphetsfaktor, må den

rasjoneres. Da tror vi at avkastning pr invester tidsenhet (*return on time*) vil bli en problemstilling. Dødtid i form av venting vil være uønsket. Når man først velger å bruke sin knappe tid på et område, forventer man maksimal uttelling av tidsbruken i form av ferdigstilling eller opplevelser. Til slutt ser vi at det moderne samfunnet blir mer digitalisert, og mer av samhandlingen skjer via elektroniske kanaler. Slike kanaler, som ofte foretrekkes av brukerne av bekvemmelighetsgrunner, fordrer at man må gi fra seg personlige opplysninger til andre aktører i og utenfor landet. I lys av dette ser vi en trend hvor sikkerhetsaspektet rundt ikke bare de økonomiske betalingsmessige forholdene øker, men også hva gjelder personopplysninger.

Det offentliges respons på disse trendene kan være mer vekt på elektroniske tjenester, for eksempel Altinn som en kontaktportal mot det offentlige. Tall fra den amerikanske kundetilfredshetsindeksen (<http://www.theacsi.org/>) viser at med nettbaserte tjenester stiger brukernes tilfredshet med offentlige tjenester markant og er på høyde med nivået og utviklingen innen privat sektor. En slik utvikling i brukertilfredsheten eller nytten av offentlige tjenester vil fra et velferdsperspektiv være positivt, med andre ord innebære en økning i den samlede nytten for samfunnet. Men den virkelige bonusen er at selvbetjeningsteknologi øker kapasiteten og tilgjengeligheten av offentlige tjenester. Dersom teknologien utformes slik at den enkelte innbygger kan bruke den ut fra sine forutsetninger, vil vi kunne aktivere brukerne i tjenesteproduksjonen og leveransen av ulike tjenester uten særlig involvering av offentlig ansatte.

INNBYGGERNE SOM EN LATENT RESSURS

Innbyggerne er med andre ord en latent ressurs som kan aktiveres gjennom tilpasset selvbetjeningsteknologi for å løse noen av de store utfordringene det offentlige står ovenfor. Innen tjenesteforskningen er det kjent at brukerne inngår i verdiskapingen i sannhetens øyeblikk. Som kjent er de fleste tjenester betinget av at kunden gir uttrykk for hva hun er på jakt etter – hva som er hennes behov. Professor Clayton Christensen ved Harvard Business School uttrykker dette godt når han sier: «Customers hire a service to get a job done.» For å kunne utføre jobben må servicetilbyder vite eksakt hva som skal gjøres. Med selvbetjeningsteknologi kan dette automatiseres ved at kunden betjener en tek-

nologi som gjør jobben de ønsker gjort. Innbyggerne som gratisarbeidende deltidsansatte produsenter og innovatører av offentlige tjenester er en spennende tanke som reiser en rekke spørsmål. Hva er befolkningens vilje og evne til å gå inn i rollen? Hvilke krav til de teknologiske løsningene står vi overfor? Spørsmålene er mange og svarene få. Vi trenger med andre ord mer forskning om innovasjon for å kunne modernisere offentlige tjenester. I det store og hele snakker vi om befolkningens modenhet til å adoptere ny teknologi eller diffusjonen av ny teknologi i en befolkning. Rogers (1962) identifiserer i sin konseptuelle artikkel ulike grupper (*initators, early adopters, early majority, late majority og laggards*) etter hvert som et produkt spres etter en normalfordelingskurve i befolkningen. Rogers' utgangspunkt var det som kalles raskt omsettelige forbruksvarer (*fast-moving consumer goods*), det vil si deodoranter, sjampo, såpe eller sko og tekstiler. Når det gjelder adopsjon og diffusjon av teknologibaserte tjenester, tror vi at det er andre mekanismer som gjelder, og at mye kan avdekkes gjennom befolkningens modenhet og holdning til å adoptere ny teknologi og nye tjenester. Vi tror med andre ord at det finnes «lommer» av befolkningsgrupper som kan identifiseres og grupperes basert på holdningen og motivasjonen til ny teknologi.

Det var dette som var utgangspunktet for vårt forskningsspørsmål og dertil to undersøkelser. Den ene studien avdekker den norske befolkningens holdning og motivasjon til å adoptere ny teknologi gjennom en såkalt teknologimodenhetsindeks. Den første studien avdekker hvor villig folk er til å benytte teknologi generelt sett. Den andre undersøkelsen var mer konkret og rettet inn mot sentrale spørsmål knyttet til det offentliges satsing på å automatisere tjenestene sine gjennom for eksempel Altinn. Den andre studien går direkte på ulike aspekter ved Altinn som teknologisk løsning. Målet er å kunne trekke noen konklusjoner som grunnlag for å utvikle offentlige tjenester i retning av mer elektroniske tjenester.

ER NORGE MODENT FOR TEKNOLOGISKE NYVINNINGER?

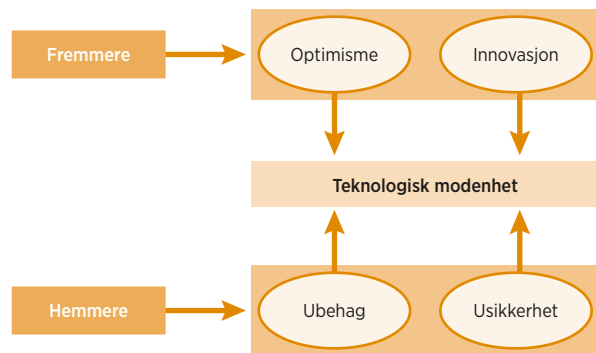
Vi har gjennom ulike medieoppslag lært oss til å se på oss selv som ivrige brukere av teknologi. Om dette faktisk er sant, vil det være gode nyheter for moderniseringen av offentlig sektor. Tanken må være at jo

mer positiv og moden befolkningen er til adopsjon og bruk av ny teknologi, desto høyere kan takten være for innføring av nye teknologiske løsninger – ofte selvbetjeningsløsninger. Slik teknologi har i privat sektor hatt store implikasjoner – ikke bare i form av reduserte kostnader, men også økt kundetilfredshet. Vi vet fra NKB ved BI og amerikansk kundetilfredshetsindeks ved University of Michigan at rent nettbaserte tilbud har en svært høy kundetilfredshet. For eksempel har Amazon og Barnes and Noble i USA henholdsvis 86 og 88 i kundetilfredshet (skala 0 til 100). Denne bransjen er den første til å oppnå så høye skårer. I Norge har vi for eksempel Skandiabanken, Finn og Komplet, som er rene internettbaserte forretningskonsepter med tilsvarende skår på 80 til 81. Åpenbart og til manges forbauselse kan selvbetjening gi svært høy kundetilfredshet. Hovedargumentet ligger i bekvemmelighet: Kundene kan utføre tjenestene når det passer dem, i det tempoet som passer dem, og uten å måtte forholde seg til andre kunder eller kaste bort tiden i kø. Mange hevder også at selvseleksjonsprinsippet gjør at nettløsningen tiltrekker seg kunder som ønsker å benytte den, og som behersker den. Dette er nok riktig.

Selvseleksjonsprinsippet kan ikke brukes på offentlig sektor. Her skal alle ha tilgang til den samme tjenesten samtidig. Man kan altså ikke velge ut de mest optimistiske eller modne brukerne og la dem få en e-løsning i påvente av at resten av befolkningen modnes over tid. Dette er en rammebetingelse for innovasjon og implementering av nye offentlige tjenester. Måling av den norske populasjonens modenhet og optimisme blir dermed viktig. Det var dette vi gjorde da vi brukte det som kalles indeks for teknologisk modenhet (*Technology Readiness Index*), som er utviklet av Professor A. Parasuraman ved University of Miami og første gang publisert i *Journal of Service Research* i 2000. Vi benyttet en redusert, men velprøvd versjon av dette måleinstrumentet. Med dette måleinstrumentet prøver vi å fange populasjonens tilbøyelighet til å fange opp og ta i bruk teknologi i hverdagen. Det er et måleinstrument som har vist seg svært effektivt til å forutsi adopsjonsrater og bruksnivå i husholdninger og organisasjoner. Det består av flere områder hvor noen grupper fremmer og andre hemmer adopsjon og bruk av teknologi. Konkret inneholder det aspekter knyttet til optimisme (i hvilken grad man tror på de innebygde fordelene av ledende teknologi som for eksempel økt

bekvemmelighet, fleksibilitet, mobilitet og stimulering), innovasjon (tendensen til å eksperimentere med ny teknologi), ubehag (følelse av å miste grepet, være avhengig av hjelp og dermed søke tilbake til det enkle), og usikkerhet (følelse av å miste grepet, være avhengig av hjelp og dermed søke tilbake til det enkle). Dette er illustrert i figur 2.

FIGUR 2 Fremmere og hemmere av teknologisk modenhet. Fritt etter Parasuraman 2000.



Gjennom et profesjonelt datainnsamlingsbyrå samlet vi inn et representativt utvalg av respondenter. En kort beskrivelse av disse viser at det totalt var 501 respondenter, en jevn deling mellom kjønn (52 prosent menn, 48 prosent kvinner), aldersspredning fra 15 til 85 år med en gjennomsnittsalder på 51 år, om lag 49 prosent hadde en høyere utdanning hvorav 75 prosent hadde inntekt mellom NOK 200 000 til 1 million. I gjennomsnitt hadde 93 prosent av utvalget en PC hjemme. Selv blant de eldste hadde 78 prosent PC hjemme. Det vi fant, var litt overraskende. Generelt sett er den norske befolkningen optimistisk til teknologi, men med et visst islett av usikkerhet. Vi benyttet en aldersinndeling etter Schuman og Scott (1989):

- 16–29 år, generasjon Y
- 30–44 år, generasjon X
- 45–64 år, babyboomere
- 65–85 år, andre verdenskrig

På denne bakgrunn ser vi konkret at optimismen og innovasjonen synker med alderen, og at ubehaget og usikkerheten stiger med alderen. Når vi bryter tallene ytterligere ned, ser vi at selv om de eldre er mer preget av de negative aspektene ved teknologi, er de likevel

opptatt av teknologisk innovasjon. Men de er mer forsiktige og må overtales om de faktiske fordelene ved den nye tjenesten. Blant de eldre som faktisk benytter seg av teknologi, ser vi at hele 58 prosent av de spurte rapporterte at de opplevde høy grad av bekvemmelighet knyttet til ny teknologi.

Når vi deler utvalget etter inntekt og utdanning (som ofte henger sammen), ser vi et mønster. Optimisme- og innovasjonsaspekter knyttet til ny teknologi stiger med inntekt og utdanning. Motsatt ser vi at ubehag og usikkerhet synker. Av dette kan vi så langt lære at mens alder demper appetitten på adopsjon av ny teknologi, virker inntekt og utdanning stimulerende på den samme appetitten. Til slutt foretok vi en såkalt klusteranalyse, det vil si vi grupperte respondentene i naturlige grupper. Vi satt igjen med tre grupper:

- *Innovatører* er svært klare for å adoptere ny teknologi. De er innovative og optimistiske i sin bruk av ny teknologi og skårer lavt på ubehag og usikkerhet. 43 prosent av utvalget falt i denne gruppen.
- De *avventende/tvilende* er optimistiske til ny teknologi, og de har et avslappet forhold til ny teknologi, men er tilbakeholdne med å ta den i bruk. 28 prosent av utvalget falt i denne gruppen.
- De *sendrektige* er tross navnet optimistiske til teknologi, men er samtidig veldig bekymret for teknologiens fallgruver. Ikke uventet skårer de høyt på ubehag og usikkerhet. 29 prosent av utvalget falt i denne gruppen.

Oppsummert finner vi at grovt sett 40 prosent er optimistiske til ny teknologi og vil anvende den raskt, mens 60 prosent er tvilende eller sendrektige i sin adopsjon av ny teknologi. Sagt på en annen måte: Mens vi er optimistiske til ny teknologi, er vi reserverte i vår adopsjon av den. Funnene har klare implikasjoner for innovasjon og bruk av teknologi for å understøtte tjenesteutvikling i offentlig sektor. Funnene betyr ikke at man skal ta tiden til hjelp, slik at flere kan bli positive. De betyr bare at informasjon om de nye løsningene må ta hensyn til ulike utgangspunkt i befolkningen på to områder. Informasjonen som gjøres tilgjengelig forut for lanseringen, må være tilpasset de ulike målgruppene i form og innhold. Målet er å hjelpe mennesker oppover læringskurven slik at de når de møter den nye teknologien, er fortrolige med den. Det andre er relatert til

brukergrensesnittet mellom bruker og teknologi, som i likhet med informasjonen må være tilpasset ulike målgrupper. Fra litteraturen om informasjonssystemer og den såkalte teknologiakseptmodellen (*Technology Acceptance Model*) (Davis 1989) vet vi at slike nye løsninger må oppleves som enkle å bruke og innebære fordeler som gjør tidligere manuelle oppgaver lettere å utføre. Når man tar hensyn til disse faktorene, vil den latente usikkerheten knyttet til slike utviklingsprosjekter kunne reduseres – noe som skulle sikre en høyere samfunnsgevinst fortere.

I neste del tar vi for oss en konkret teknologisk løsning for bruk i dialogen med det offentlige – Altinn. Altinn er utviklet med næringslivets behov for øye. Privatpersoner og husholdninger skal primært benytte MinSide.no. At over 800 000 privatpersoner gikk direkte inn via Altinn.no for å sjekke foreløpig skatteberegning 23. mars 2010, viser at alt ikke er kommunisert godt nok. Fordi det virker lite heldig med å etablere to merkenavn, har vi valgt å se konkret på norske husholdningers erfaringer med og kjennskap til Altinn.

ALTINN: HVEM, HVA OG HVORFOR?

På hjemmesiden til Altinn.no kan man lese følgende:

Altinn er en nettportal og en teknisk plattform for å levere elektroniske skjemaer til det offentlige, men tilbyr også andre elektroniske tjenester, som meldinger fra det offentlige og innsynstjenester i offentlige registre. Selvangivelsen (både for næringsliv og privatpersoner) er den mest brukte tjenesten i Altinn.

Altinn er altså en portal hvor bedrifter, privatpersoner og husholdninger kan forholde seg til det offentliges ulike skjema. Målet er å gjøre denne kontakten med det offentlige mer effektiv for brukerne samt øke det offentliges egen effektivitet. Etter syv års drift (Altinn ble åpnet i 2003) og bruk er det på tide å stille spørsmålet «hva er brukernes erfaringer med systemet?». Det er to brukergrupper: bedrifter og privatpersoner. Da bedriftene har større ressurser til å finne ut av ting, fokuserte vi i vår studie på privatpersoners erfaringer med Altinn. Utvalget var det samme som i teknologimodenhetsundersøkelsen. Konkret var det tre forhold vi var opptatt av:

- omfanget av elektronisk eller manuell innrapportering til det offentlige
- hjulpet og uhjulpet kjennskap til Altinn
- tilfredshet med Altinn

Vi ønsket å kunne dele inn dataene ut fra alder, utdanning og inntekt. Det vi fant, var overraskende.

På det generelle spørsmålet om hvordan man primært håndterer offentlige søknadsskjemaer og formularer, svarte 56 prosent av de spurte at de gjorde det elektronisk, 36 prosent at de gjorde det manuelt, og åtte prosent at de ikke gjorde det. Når vi fordeler tallene på aldersgrupper, ser vi at gruppen 30–44 år er de absolutt største brukerne. I gruppen 65 til 85 år finner vi at den manuelle formen er den mest brukte (55 prosent), men at hele 31 prosent gjør det elektronisk. Det er noe overraskende at det i aldergruppen 16 til 29 år og 30 til 44 år er henholdsvis 30 og 25 prosent som benytter manuelle løsninger. Deler vi utvalget inn ut fra utdanning, ser vi en sterk sammenheng med dette valget av løsning. Jo høyere utdanning, desto mer elektronisk løsning.

- grunnskole: 58 prosent manuell, 27 prosent elektronisk
- videregående skole: 39 prosent manuell, 54 prosent elektronisk
- universitet/høyskole: 27 prosent manuell, 65 prosent elektronisk

Det samme mønsteret ser vi når vi deler inn utvalget etter inntekt: Lavere inntekt medfører et mer balansert bilde, men med en høyere andel manuelle løsninger (54 prosent kontra 36 prosent). Høy inntekt medfører en overveldende bruk av elektronisk løsning (71 prosent kontra 23 prosent).

Når en relativt stor gruppe brukere har en ikke-elektronisk kontakt med det offentlige, kan det skyldes mangel på kunnskap om Altinn. Dette fikk oss til å stille et generelt spørsmål om hvorvidt respondentene kjente til Altinn. Med en skår på 2,54 (skala 1 til 5) må vi si at Altinn er lite kjent i befolkningen. Altinn er best kjent i aldersgruppen 30 til 44 år (skår 3,06) og minst kjent blant de eldste (skår 2,03). Ikke overraskende er det de med høyest utdanning og inntekt som kjenner Altinn best. Når kjennskapen er så lav etter så mange år i bruk, kan det være at befolkningen bruker Altinn uten å vite

at det faktisk er Altinn de benytter. Dette fikk oss til å gi dem som ikke kjente til Altinn (totalt 232 respondenter), en liten beskrivelse av hva Altinn er, og hva det gjør. Etter dette spurte vi igjen om de nå kjente til Altinn. Av disse svarte hele 75 prosent at de fremdeles ikke kjente til Altinn. Dette er overraskende.

Blant dem som kjente til Altinn (300 respondenter) umiddelbart uten gjenoppfrisking, spurte vi om hvor mye de benyttet Altinn: 1 er svært lite og 5 er svært mye. Gjennomsnittet er 2,53 – en nokså lav skår. Til slutt spurte vi dem som benyttet Altinn og visste om løsningen, om tilfredshet. For å kunne sammenligne med blant annet resultatene i Norsk Kundebarometer benytte vi samme spørsmål og skala som der. Det er to generelle bilder som tegner seg. Tilfredshetsnivået er lavt (cirka 6 på en skala fra 1 til 10), og det er stabilt mellom alders-, utdannings- og inntektstgruppene. Dette er interessant, ettersom resultater fra andre undersøkelser gjennomført både ved den amerikanske kundetilfredshetsindeksen og Norsk Kundebarometer viser at e-tjenester vanligvis skårer svært høyt på tilfredshet. Riktignok er dette e-tjenester i privat sektor. Når det gjelder Altinns evne til å innfri brukerens forventninger, er bildet annerledes, med noe høyere skår (cirka 7 på en skala fra 1 til 10). Dette kan skyldes at de har lave forventninger.

OPPSUMMERING

Behovet for innovasjon av offentlige tjenester er merkbart av to grunner. Innbyggerne ønsker flere og bedre offentlige tjenester, mens kapasiteten i form av menneskelige resurser er begrenset. I tillegg sliter det offentlige med å finansiere et større tjenestetilbud. Det ligger i dagen at systemet slik det nå er, ikke er bærekraftig. Data fra forskningsprogrammet Norsk Kundebarometer ved Handelshøyskolen BI viser at nivået på brukernes tilfredshet med utvalgte offentlige tjenester er lavt, variabelt og utvikler seg flatt over tid. I sum peker dette mot at vi som samfunn er tvunget til å tenke utenfor boksen for å finne nye løsninger. Vi har pekt på at innføring av selvbetjeningsteknologi i både privat og offentlig sektor i USA har gitt svært gode resultater hva gjelder brukertilfredshet. Vi antar at tilsvarende resultater kan forventes i Norge også. Innføring av selvbetjeningsteknologi i større skala vil kunne mobilisere det norske folk i tjenesteproduksjonen av offentlige tjenester – noe som vil øke både kapasiteten og bru-

kertilfredsheten. En vesentlig forutsetning for dette er at de nye tjenestene og tilhørende teknologi er tilpasset brukernes forutsetninger. For det andre at man i implementeringen tar innover seg at de nye løsningene skal gjøres tilgjengelig for alle brukergrupper samtidig.

Dette stiller spørsmål om befolkningens holdning til og modenhet for adopsjon og bruk av ny teknologi som grunnlag for nye offentlige tjenester. Vi så på dette i en nasjonal studie – en teknologimodenhetsundersøkelse – som konkluderte med at mens 40 prosent av befolkningen er svært modne for å ta i bruk ny teknologi, er hele 60 prosent avventende. Videre nedbryting av dataene ga oss innsikt i alder, utdanning og inntekt som viktige forklaringsvariabler for viljen til å ta i bruk ny teknologi. Mens alder virker dempende, er utdanning og inntekt (som ofte er korrelert) sterke drivere.

I den andre studien spisset vi oppmerksomheten om en konkret elektronisk tjeneste – Altinn. Her er konklusjonen at mye er gjort. Etter syv års bruk er det fremdeles overraskende mange (cirka 40 prosent) som forholder seg via manuelle skjemaer til det offentlige. Kjennskapet til Altinn er svært lav – 75 prosent av dem som ikke umiddelbart kjente til Altinn, kjente fremdeles ikke til Altinn etter en oppfrisking. Her står man overfor et stort arbeid når det gjelder merkevarebygging og bevisstgjøring om tjenesten. Brønnøysundregistrene som formell eier av Altinn må tenke annerledes for å øke avkastningen på investeringen. Blant dem som faktisk benyttet Altinn, var tilfredshetsnivået lavt – et funn som var ganske stabilt på tvers av alder, inntekt og utdanning. Dette er en oppfordring til å gjøre Altinn bedre på brukergrensesnitt og funksjonalitet.

Oppsummert vil vi hevde at mens behovet for modernisering av offentlige tjenester er stort, er de teknologiske løsningene (det vil si Altinn) det offentlige tilbyr, underkommunisert og underutviklet. En satsing på to fronter samtidig vil være påkrevet for å sikre mer bruk og spredning. En målrettet informasjonskampanje mot de tre brukergruppene vi identifiserte, samt en forbedring av Altinn når det gjelder teknologi og brukergrensesnitt, vil kunne gi store effekter på befolkningens vilje og evne til å adoptere og bruke Altinn i større skala. De samfunnsmessige konsekvensene av dette har vi ikke regnet på, men vi kan se for oss store effekter både av velferdsmessig og økonomisk karakter. Et grovt estimat på ti prosent produktivetsgevinst ved å innføre elektroniske offentlige tjenester i større skala skulle tilsi at om lag 80 000 offentlig ansatte kan fristilles til andre oppgaver. Om man antar at den samme kostnadsreduksjonen som har funnet sted innen privat banksektor, kan overføres til det offentlige, skulle dette tilsi en kostnadsreduksjon på om lag 100 milliarder kroner per år. Med andre ord ikke ubetydelige effekter. Når man i tillegg vet at økt bruk av selvbetjeningsteknologi gir høyere brukertilfredshet med offentlige tjenester, er det vinn-vinn også innen dette området. Men for at disse effektene skal kunne innfris, må man tilpasse de teknologiske løsningene til de enkelte brukergruppene samt informere dem på forhånd på deres nivå hva gjelder modenhet og holdning til bruk av teknologi. En innføring av selvbetjeningsteknologi etter dette mønsteret vil redusere risikoen ved innføring av slike store innovasjoner innen offentlig sektor og øke avkastningen på investert kapital i utviklingen av slike løsninger. ■

REFERANSER

- Carr, Nicholas (2010). *The Shallows: What the Internet Is Doing to Our Brains*. W.W. Norton & Co.
- Davis, F.D. (1989). «Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology». *MIS Quarterly*, 13(3):319–340.
- Fornell, C. (1992). «A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience». *Journal of Marketing*, 55(January):1–21.
- Humphrey, David, Magnus Willenson, Ted Lindblom og Göran Bergendahl (2003). «Cost Savings from Electronic Payments and ATMs in Europe». Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Johnson, M.D. og C. Fornell (1991). «A Framework for Comparing Customer Satisfaction Across Individuals and Product Categories». *Journal of Economic Psychology*, 12:267–286.
- Meuter, M.L., Amy L. Ostrom mfl. (2000). «Self-Service Technologies: Understanding Customer Satisfaction with Technology-Based Service Encounters». *Journal of Marketing*, 64(3):50–64.
- Parasuraman, A. (2000). «Technology Readiness Index (TRI)». *Journal of Service Research*, 2(4):307–320.
- Rogers, Everett M. (1962). *Diffusion of Innovations*. Glencoe: Free Press.
- Schuman, H. og J. Scott (1989). «Generations and Collective Memories». *American Sociological Review*, 54:359–381.
- Toffler, Alvin og Heidi Toffler (2006). *Revolutionary Wealth*. New York, NY: A.A. Knopf.