



**Høgskolen  
i Innlandet**

Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

**Silje Haugen Edvardsen**

**Masteroppgave**  
**«Kvantitet over kvalitet?»**

Om førstelinjemedarbeidere i Skatteetaten og deres opplevelse av eget handlingsrom for å arbeide brukerorientert.

Master i offentlig ledelse og styring

MPABR4901

**2023**

## Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten av studiet offentlig styring og ledelse (MPA) ved Høgskolen i Innlandet. Det har vært en spennende, og tidvis lang og krevende reise, men jeg sitter igjen med en følelse av stolthet over å ha gjennomført dette studiet ved siden av full jobb og to små jenter hjemme. Med et tema som har engasjert meg har motivasjonen heldigvis holdt seg gjennom prosessen det er å arbeide med en slik oppgave.

Jeg vil først og fremst takke informantene fra Skatteetaten som stilte opp til intervju, deres bidrag og refleksjoner er grunnmuren til hele oppgaven. Jeg vil også takke lederen min som har lagt til rette så godt det lar seg gjøre å kombinere det å skrive masteroppgave samtidig som jeg har vært i full jobb. En stor takk også til min veileder, Ole Jørgen Ranglund, for god veiledning, konstruktive tilbakemeldinger og et godt samarbeid.

Til sist vil jeg takke dere hjemme for forståelse, tålmodighet og for at dere har klart dere mye uten meg, spesielt i innspurten. Jeg gleder meg til å være mer til stede i tiden fremover.

Eidsvoll. Oktober 2023.

## Sammendrag

Denne oppgaven setter søkelyset på de som står i front i Skatteetatens førstelinje.

Førstelinjemedarbeidere i en offentlig etat som Skatteetaten møter et utdrag av Norges befolkning hver dag i forskjellige kanaler for å veilede, informere og saksbehandle. Det tas her sikte på å belyse medarbeidernes opplevelse av eget handlingsrom til å kunne arbeide brukerorientert i førstelinje.

Offentlig sektor har de siste årene blitt utsatt for budsjettkutt, noe som påvirker rammene og hverdagen til førstelinjemedarbeidere. Videre styres offentlige organisasjoner i Norge etter mål og resultatstyring, noe som også påvirker disse rammene. For å få en forståelse av hvordan førstelinjemedarbeidere opplever eget handlingsrom til å sette bruker i fokus, har det blitt sett på hvordan medarbeiderne opplever egen arbeidshverdag og brukermøtene i førstelinje. Empirien bygger på opplevelsen til medarbeidere fra Skatteetatens førstelinje som betjener etatens kontaktkanaler, og det er gjennomført individuelle kvalitative intervjuer for å belyse tematikken.

Funnene viser at førstelinjemedarbeiderne opplever å stå i et krysspress mellom det å etterleve på mål, resultater og forventninger fra etaten kontra det å gi gode brukeropplevelser i hvert enkelt brukermøte. Gjennom intervjuene kom det frem at handlingsrommet til å sette bruker i fokus blir påvirket av førstelinjes organisering og deres begrensede autonomi, målstyring, kompetanse, regler og rutiner, men at handlingsrommet også er noe man selv må ta og "gjøre krav på". På denne måte fremstår medarbeidernes opplevelse av handlingsrom opp mot brukerorientering som til en viss grad tolkbart og bærer preg av å være noe udefinert. Funnene her indikerer at brukeren derfor vil kunne bli møtt av førstelinjemedarbeidere som opplever handlingsrommet i førstelinje forskjellig. Videre har medarbeiderne et ønske om å gi gode brukeropplevelser, men opplever at de er presset på ressurser og at kvantitet gjennom mål og resultatorientering trumfer kvalitet.

Konsekvensen av dette er at medarbeiderne opplever å ikke alltid kunne levere på etatens strategi om å være løsningsorienterte, effektive og kunne gi svar til brukerne ved første kontakt. Gjennom tillit, mer autonomi og dialog kan handlingsrommet bli tydeligere og klarere definert for medarbeiderne og igjen legge til rette for bedre brukerorientering.

## Abstract

This master thesis shed light to the frontline employees of The Norwegian Tax Administration. The frontline employees encounter an excerpt of the Norwegian population every day in various channels to guide, inform and process cases. This thesis aims to showcase their experiences surrounding their room for manoeuvre to put emphasis on user-orientation.

Public sector has during the last few years been affected by budget cuts, which affects the work conditions for frontline employees. Furthermore, it is affected by the usage of objective and performance management, which public organisations in Norway are governed by. To get a proper understanding on this topic, and how the frontline employees view their opportunity to focus on the needs of the user, this thesis put emphases on how the employees describes their everyday work and their encounters in the frontline. The empirical basis of the research builds on the experiences and viewpoints of informants from the frontline employees of The Norwegian Tax Administration, and there has been conducted individual qualitative interviews to enlighten the theme.

The findings in this project indicates that frontline employees find themselves in a dilemma, between delivering on set goals, results and expectations from the organisation versus providing a high-level service to the public. Through the interviews it came to light that the employees' room for manoeuvre, is affected by the structure of the frontline and the employee's limited autonomy, objective and performance management, competence, rules and regulations, and that the room for manoeuvre is something that each employee must take ownership and claim for themselves. Thus, the frontline employees' room for manoeuvre appears somewhat up to interpretation and as something undefined, and the findings indicates that the users can come across frontline employees who has a different interpretation of this. The frontline employees have a desire to be of assistance, but they also experience being short of resources and that quantity, through objective and performance management, trumps quality. The consequences are that the frontline employees believe they cannot always deliver on the administration's strategy of being effective and being able to give a proper response at first contact (first contact resolution). With tools such as dialog, trust and more autonomy, the room for manoeuvre might become easier to navigate within for the frontline employees and lay the foundation for increased user-orientation.

# Innhold

<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Valg av tema – hvorfor førstelinje? .....	2
1.2 Skatteetaten.....	2
1.2.1 Skatteetatens strategi.....	3
1.2.2 Skatteetatens organisering .....	3
1.2.3 Skatteetatens førstelinje.....	4
1.3 Problemstilling .....	6
1.4 Avgrensning .....	6
1.5 Oppgavens videre oppbygging .....	7
<b>2 Teori</b> .....	<b>8</b>
2.1 Førstelinje i offentlig sektor og det spesielle med offentlige tjenester .....	8
2.1.1 Krysspresset i bakkebyråkratiet .....	8
2.2 Handlingsrommet .....	12
2.2.1 Autonomi og tillit .....	14
2.3 Mål og målstyring i offentlig sektor.....	18
2.3.1 New Public Management.....	19
2.3.2 Mål og resultatstyring som styringsprinsipp i staten – en motvekt til tillitsbasert styring og ledelse? .....	20
2.4 God brukerorientering.....	20
2.4.1 Offentlige virksomheter – en servicevirksomhet?.....	22
2.4.2 Tjenestekvalitet og måloppnåelse i førstelinje.....	24
2.4.3 Samhandlingen mellom førstelinjemedarbeider og bruker .....	26
<b>3 Metode</b> .....	<b>28</b>
3.1 Metodevalg.....	28
3.2 Kvalitativt forskningsintervju .....	30
3.2.1 Semistrukturert intervju .....	30
3.3 Innsamling av data .....	31
3.3.1 Utvelgelse av informanter og gjennomføring av intervju.....	32
3.3.2 Intervjuguide .....	34
3.4 Dataanalyse.....	34
3.5 Validitet og reliabilitet .....	36
3.6 Ethiske vurderinger .....	37
3.6.1 Forskerens rolle.....	37

3.7 Oppsummering .....	39
<b>4 Presentasjon av funn .....</b>	<b>40</b>
4.1 Å være i førstelinje og førstelinjes rolle.....	41
4.1.1 Opplevelse av egen kompetanse .....	42
4.1.2 Når man står fast.....	44
4.1.3 Kompetanseheving og utvikling.....	45
4.2 Førstelinjes organisering - autonomi og tillit.....	46
4.2.1 En styrt hverdag .....	46
4.2.2 Rutiner og hierarki .....	47
4.2.3 Tid og tillit .....	49
4.3 Mål og resultatorientering.....	51
4.3.1 Opplevelse av måling .....	52
4.3.2 Mål kontra tid og ressurser.....	53
4.3.3 Faglig kvalitet .....	55
<b>5 Diskusjon.....</b>	<b>56</b>
5.1 Handlingsrommet i førstelinje – et rom av varierende størrelse? .....	56
5.2 Å være i førstelinje og førstelinjes rolle.....	58
5.2.1 Førstelinjes krysspress .....	58
5.2.2 Belastningen ved å stå i front og virkningen av dette .....	59
5.2.3 Kompetanse og kompetanseutvikling.....	61
5.3 Førstelinjes organisering.....	62
5.3.1 Førstelinjes struktur påvirker belastningen ved å være i førstelinje? .....	64
5.3.2 Autonomi og myndighet .....	64
5.4 Mål og resultatstyring - brukeren i fokus?.....	67
5.4.1 Brukerorientering og service .....	67
5.4.2 Målstyring .....	69
5.4.3 Ressurser og tid.....	72
<b>6 Avslutning .....</b>	<b>75</b>
6.1 Oppsummering .....	75
6.2 Avsluttende refleksjoner.....	76
6.3 Begrensninger og videre forskning.....	77
<b>7 Litteraturliste .....</b>	<b>78</b>
<b>8 Figuroversikt .....</b>	<b>83</b>

<b>9 Vedlegg</b> .....	<b>84</b>
9.1 Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring .....	84
9.2 Vedlegg 2: E-post med notat til ledelsen.....	87
9.3 Vedlegg 3: E-post til ansatte.....	88
9.4 Vedlegg 4: Intervjuguide .....	89
9.5 Vedlegg 5: Godkjennelse fra NSD .....	91

## 1 Innledning

Denne oppgaven ser på førstelinje i offentlig sektor fra et medarbeiderperspektiv. Offentlig sektor har de siste årene hatt store reduksjoner i budsjettene som påvirker rammene til offentlige virksomheter og med det også hverdagen til førstelinjemedarbeidere. Samme tjenester skal leveres som tidligere, men med trangere budsjetter og rammer. Samtidig har økt digitalisering muliggjort at en del oppgaver har blitt effektivisert. Offentlig sektors digitaliseringsstrategi har til hensikt å gi en enklere hverdag for innbyggerne gjennom bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter, samt legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet. Dette skal gjøres blant annet gjennom at brukeren skal settes i fokus gjennom mer sammenhengende tjenester og at offentlige sektor effektiviserer ressursbruken gjennom uthenting av gevinster fra digitalisering (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019). Medarbeidere i offentlig sektor og deres arbeidshverdag er med det preget av både stramme budsjetterammer, effektivisering og digitalisering, samtidig som det skal leveres på gitte mål.

Jeg har gjennom mitt arbeid i Skatteetatens førstelinje gjennom flere år utviklet en interesse for brukerorientering og førstelinjes rolle. For å spisse oppgaven er det valgt å fokusere på førstelinjemedarbeidere i en spesifikk etat, og det ble derfor naturlig for meg å fokusere på nettopp Skatteetaten. I 2019 ble Skatteetaten omorganisert, og dette gjaldt også førstelinjetjenesten som bemanner alle publikumskanalene til Skatteetaten. Oppgaven tar utgangspunkt i Skatteetatens nåværende førstelinje fra et medarbeiderperspektiv, med fokus på medarbeidernes opplevelser i sin arbeidshverdag. Det er ved bruk av kvalitative forskningsintervju, intervjuet 8 medarbeidere i Skatteetatens førstelinje. Oppgaven ser på deres opplevelse av handlingsrom for å kunne sette brukeren i fokus i førstelinje og svare ut brukers henvendelse i første kontakt med god kvalitet.

Problemstillingen er av interesse for organisasjoner som har førstelinjemedarbeidere, og kan bidra til en økt forståelse av deres arbeidshverdag og hvordan ledelse og rammer kan være med å forme denne. På denne måten vil en kunne legge til rette for at førstelinjemedarbeidere får et tilstrekkelig og definert handlingsrom for å kunne prioritere brukerne, og bidra til gode brukeropplevelser. I denne delen vil det gjøres rede for bakgrunnen for valgt tema, Skatteetaten og Skatteetatens førstelinje. Videre presenterer jeg oppgavens problemstilling, avgrensninger og oppgavens videre oppbygning.



## 1.1 Valg av tema – hvorfor førstelinje?

I denne oppgaven referer førstelinje til de medarbeiderne som er første treffpunkt for brukerne av offentlige tjenester. Å arbeide i førstelinje i offentlige virksomheter kan være utfordrende og man skal ivareta flere hensyn samtidig som en skal yte service til brukere med ulike behov. De offentlig ansatte i en førstelinjetjeneste skal både levere ovenfor bruker, men også ut fra gitte juridiske rammer. Hva som er til brukerens beste er ikke nødvendigvis i samsvar med samfunnets interesser og motsatt. Spennet mellom brukerorientering og hensynet til fellesskapet kan oppleves krevende for medarbeiderne, og hvilke rammer en har for å løse oppgavene vil kunne tenkes å påvirke kvalitet på den tjenesten som leveres og også medarbeidernes motivasjon.

I 2015 ble det innført en avbyråkratisering- og effektivitetsreform (ABE) med hensikt på å sikre «effektiv bruk av fellesskapets ressurser», med forutsetning om «at alle statlige virksomheter gjennomfører årlige tiltak for å øke produktiviteten» (Arbeids og sosialdepartementet, 2014). ABE-kutt og reduserte budsjetter påvirker rammene til offentlige virksomheter og med det også hverdagen til førstelinjemedarbeidere. Videre har vi New Public Management som siden slutten av 1970-tallet har vært en fremtredende trend innenfor offentlig administrasjon, og som legger føringer for hvordan offentlige organisasjoner styres (Olsen, 2014).

Denne oppgaven vil gjennom bruk av kvalitative intervjuer gi et innblikk i hvordan medarbeiderne opplever å stå i Skatteetatens førstelinje, om de selv opplever at de er rustet til å hjelpe brukere ved første kontakt og hva som eventuelt styrker eller svekker dette. Gjennom dette prosjektet kan en få en bevisstgjøring rundt det å stå i førstelinje og belyse deres arbeidssituasjon i en offentlig sektor som er presset på ressurser, og hvor en kanskje har høye krav til resultater og mål på antall besvarte henvendelser. Får vi innsikt i medarbeidernes perspektiver kan vi få økt forståelse for hvordan medarbeiderne selv opplever egen rolle og hvilket handlingsrom det oppleves at man har i arbeidshverdagen. Videre kan dette sette søkelys på brukerorientering og bidra til en bevisstgjøring rundt førstelinjes rolle.

## 1.2 Skatteetaten

Skatteetatens samfunnsoppdrag består kort fortalt av å sikre finansieringen av velferdssamfunnet vi har i Norge. Etaten er underlagt Finansdepartementet, og har ansvar for at skatter og avgifter blir fastsatt og også innbetalt. Videre er også folkeregisteret underlagt Skatteetaten, og hovedmålet her er å sikre et oppdatert og korrekt register. Skatteetaten

arbeider ut fra visjonen om et samfunn der alle ønsker å gjøre opp for seg, og hvor målet er at det skal være enkelt å gjøre det riktig (Skatteetaten, 2022 b).

#### 1.2.1 Skatteetatens strategi

Skatteetaten har utarbeidet en strategi for å sette kurs for etatens videre utvikling. Strategien tar utgangspunkt i samfunnsoppdraget og omhandler hvordan dette skal løses i tiden fremover i en verden som stadig blir mer kompleks og krever raske endringer og tilpasninger.

Strategien består videre av fem strategiske ambisjoner, hvorav en ambisjon går direkte på hvordan etaten skal møte næringsliv og innbyggere:

*Gjennom mer aktiv kommunikasjon og bedre brukermøter skal vi gjøre det enklere for innbyggere og næringsliv å forstå rettigheter og plikter og å ha oversikt over egen informasjon. Brukerne skal oppleve at Skatteetaten er forutsigbar. De skal i stor grad betjene seg selv, men når de har behov for hjelp skal de møte en løsningsorientert og effektiv etat, som søker å løse saken ved første kontakt (Skatteetaten, 2022 b).*

Med Skatteetatens strategiske ambisjonen om å sette bruke i fokus og kunne gi svar ved første kontakt som bakteppe (Skatteetaten, 2023 b) er det interessant å undersøke hvordan medarbeidere i førstelinje i Skatteetaten vurderer sin egen rolle, og om det fra deres perspektiv er mulig å levere opp mot denne strategien og i så fall hvordan. Har man de ressursene, rammene og kompetansen som trengs i førstelinje til å faktisk sette brukeren i fokus og løse henvendelser ved første kontakt.

#### 1.2.2 Skatteetatens organisering

I 2019 ble Skatteetaten omorganisert fra å bestå av regioner til en divisjonsbasert organisasjon med en felles førstelinje. Etaten består nå av et direktorat med seks underliggende divisjoner med landsdekkende ansvar. Skattekontorene løser med det oppgaver ikke kun for egen region som tidligere, men på etatsnivå og på tvers av regioner (Skatteetaten, 2022 a).

Skatteetaten er en etat som kanskje typisk forbindes med samfunnsrettede oppgaver med tanke på samfunnsoppdraget om å sikre Norges finansiering, men etaten server også et brukeroppdrag. Skatteetatens førstelinjemedarbeidere hører til divisjon Brukerdialog. Brukerdialog har ansvaret for veiledning, i tillegg til kontroll og fastsetting av skatter og avgifter, og skal sikre et kontaktpunkt for Skatteetatens brukere og etterlevelsen av skatte- og avgiftsregler. Videre er det avdeling Brukerkontakt i divisjon Brukerdialog som i hovedsak betjener brukernes kontaktpunkter (Skatteetaten, 2022 a).



**Figur 1:** Skatteetatens organisasjonskart (Skatteetaten, 2022 a)

### 1.2.3 Skatteetatens førstelinje

Det er flere arenaer for brukermøter i Skatteetaten og det er avdeling Brukerkontakt som i hovedsak betjener disse, og som i størst grad er i direkte kontakt med befolkningen. Avdeling brukerkontakt er landsdekkende, både med tanke på tjenester og geografi, og består av rundt 700 medarbeidere fordelt på 6 seksjoner med undergrupper rundt om i landet (Skatteetaten, 2022 d).

Skatteetaten har mange ansvarsområder noe som også betyr en kompleks og bred førstelinje som betjener en rekke type henvendelser. Skatteetatens serviceerklæring (Skatteetaten, 2023 c) viser til at Skatteetaten har ansvar for et spekter av samfunnsoppgaver og viser til 25 forskjellige hovedområder brukere kan få hjelp eller veiledning på fra etaten. Dette viser et bredt spekter av oppgaver og fagfelt både innenfor beregning og innkreving av skatt for både næring og privatpersoner. I tillegg er folkeregisteret en stor del av etaten med både registreringer og tildeling av identitetsnumre, endringer av registrerte opplysninger og attestering av allerede registrerte opplysninger i folkeregisteret (Skatteetaten, 2022 c).

#### 1.2.3.4 Førstelinjes rolle i Skatteetaten

Avdeling Brukerkontakt har ansvar for å betjene veiledningstelefon, chat-tjeneste, svare ut skriftlige henvendelser som er kommet inn gjennom kontaktskjema på nettsiden og brevpost, bestilling av utskrifter og attester og betjening av et flertall av Skatteetatens publikumsslokaler for personlig oppmøte (Skatteetaten, 2022 c). På bakgrunn av avdelingens oppgaver som her er nevnt og medarbeidernes direkte kontakte med brukere er det naturlig å ta utgangspunkt i denne avdelingen i Skatteetaten for å drøfte oppgavens tematikk, skatteetatens førstelinje.

Brukermøtene og forholdene rundt vil variere avhengig av bakgrunnen for at brukeren tar kontakt. Som det kommer frem av etatens strategi, presentert i del 1.2.1, legges det opp til at brukerne i utgangspunktet skal klare seg selv via selvbetjeningsløsningene på nettsiden, men hvis det er behov for ytterligere hjelp skal de ta kontakt. Personlig oppmøte på et Skattekontor er i utgangspunktet forbeholdt timeavtaler for ærender som krever personlig oppmøte, herunder id-kontroll ved førstegangsskattekontor for EU/EØS-borgere, samt id-kontroll ved melding om innflytting til Norge (Skatteetaten, 2023 b). På denne måten driver førstelinje både med veiledning innenfor alle etatens fagfelt, men også saksbehandling ved id-kontroll, melding om innflytting til Norge og tildeling av identitetsnumre.

Skatteetatens årsrapport for 2021 (Skatteetaten, 2022 c) viser at brukernes tilfredshet med Skatteetaten på telefon har gått nedover fra tidligere år, færre opplever at de alt i alt er fornøyde med samtalen de har hatt og færre opplever etaten som hyggelig og imøtekommende. Det vises også til at færre brukere enn tidligere opplever at deres henvendelse blir besvart på en forståelig måte, og innen rimelig tid. Av årsrapporten vektlegges det målkrav om 76% svarprosent på telefonhenvendelser (andel av telefonhenvendelser som kommer gjennom til veileder), og at det i 2021 ble et resultat på 62,5% som da er en del under målkravet (Skatteetaten, 2022 c).

Brukerne tar kontakt fordi de ikke finner informasjon på nettsiden, ikke forstår det som skrives, eller er usikre på om de gjør rett (Skatteetaten, 2022 c). Skatteetaten erklærer at de vil jobbe for at flere får løst sin henvendelse ved første kontakt, enten digitalt eller analogt, ved å hjelpe brukere til å finne, forstå og få til de digitale tjenestene. Ved å løse brukernes behov ved første kontakt er det et mål om å redusere det totale antall henvendelser som må håndteres av veileder via telefon og oppmøte. Førstelinje skal som det kommer frem her løse henvendelser i første kontakt og hjelpe brukerne til å bli selvhjulpne, i tillegg til å være tilgjengelig innenfor gitte målkrav (Skatteetaten, 2022 c). Av Skatteetatens tildelingsbrev fra Finansdepartementet (Skatteetaten, 2023 d) fremkommer det at et av Skatteetatens tre hovedmål for 2023 er at samfunnet skal ha tillit til etaten, og det blir videre poengtert at Skatteetaten i 2023 skal arbeide for god tilgjengelighet og kvalitet i alle kanaler. Dette målet om at det skal leveres både på kvalitet og tilgjengelighet treffer førstelinjemedarbeidernes rolle da det er de som brukerne treffer på i alle kanaler.

### 1.3 Problemstilling

Gjennom dette arbeidet ønsket jeg å se på hvordan medarbeiderne i Skatteetatens førstelinje, avdeling for Brukerkontakt opplever egen arbeidssituasjon og handlingsrom opp mot brukerorientering. Opplever medarbeiderne at de kan innta et brukerorientert fokus hvor en har tid og tilstrekkelig kompetanse til å svare ut brukerens henvendelse med kvalitet slik som presentert i del 1.2, eller er det en opplevelse av at det viktigste fokuset omhandler kvantitet, mål og resultater som for eksempel antall gjennomførte samtaler eller brukermøter i løpet av en dag. Som hittil presentert forteller Skatteetatens strategi blant annet at brukerne som tar kontakt med etaten skal møte en etat som er løsningsorientert og effektiv og som søker å løse saken ved første kontakt.

På bakgrunn av dette er det utarbeidet følgende problemstilling:

*Hvordan opplever medarbeidere i Skatteetatens førstelinje eget handlingsrom for å arbeide brukerorientert?*

Med medarbeidere i Skatteetatens førstelinje menes her medarbeidere i avdeling Brukerkontakt som tidligere er presentert. For å gi et svar på problemstillingen vil jeg se på hvordan medarbeiderne opplever egen arbeidssituasjon i hverdagen førstelinje.

### 1.4 Avgrensning

Opgavens hovedmål er å få innsikt i hvordan førstelinjemedarbeidere opplever eget handlingsrom i møte med brukerne. For å belyse dette og kunne gi et svar på problemstillingen er det i denne oppgaven tatt et valg om å sette søkelys på en organisasjon, Skatteetaten, og videre medarbeidere fra en spesifikk avdeling, Brukerkontakt, som i hovedsak betjener skatteetatens kontaktkanaler. Informantene er valgt på bakgrunn av deres unike innsikt og opplevelse av egen arbeidssituasjon.

Det er tatt et valg om å ikke inkludere ledere i denne oppgaven med bakgrunn i prosjektets størrelse og omfang, og med tanke på oppgavens hovedmål som er å se på førstelinjemedarbeidernes egne opplevelser.

Det finnes svært mye relevant litteratur som kan benyttes for å belyse oppgavens problemstilling og det er derfor gjort et uttrekk av noe av det som er vurdert som relevant for å kunne belyse problemstillingen på en hensiktsmessig måte.

Medarbeidere som står i skjæringspunktet mellom brukerorientering og forvaltning trenger handlingsrom og myndiggjøring for å kunne håndtere samhandlingen med bruker

profesjonelt, se den enkelte bruker og ta beslutninger ut fra situasjonens premisser (Ranglund & Ellingsen, 2014). Det er for å videre avgrense oppgaven valgt å se på medarbeidernes opplevelse av eget handlingsrom i de daglige brukermøtene. Medarbeidernes opplevelse rundt det å kunne levere på Skatteetatens lovnader i serviceerklæring og strategi, og hva medarbeiderne opplever begrenser eller øker handlingsrommet. Oppgaven søker ikke å gi svar på om alle forutsetningene for god brukerorientering er til stede i Skatteetaten, eller å gå dypt inn i de spesifikke tjenestene som leveres til brukerne. Derimot vil oppgaven kunne si noe om medarbeidernes opplevelse av deres mulighetsrom og rammer til å inneha et brukerorientert fokus i førstelinje, hvor det legges til rette for at brukerne som tar kontakt får svar på sine henvendelser i førstelinjes kanaler ved første kontakt, og med god kvalitet, slik som etterstrebes.

### 1.5 Oppgavens videre oppbygging

Oppgaven er strukturert gjennom seks kapitler. Første kapitlet har beskrevet bakgrunn for valgt tema, presentert Skatteetatens førstelinje som valgt case for studien og til slutt presentert oppgavens problemstilling. Det andre kapitlet vil presentere teoretiske perspektiver som er grunnlaget for analyse og drøfting av empiri for å svare ut problemstillingen. Tredje kapittel vil dreie seg om kvalitativ metode og semistrukturert intervju som er benyttet som vitenskapelig metode, samt presentere de forskningsmetodiske valg som er tatt. Videre vil empirien som er samlet inn og funnene presenteres i kapittel fire, og i kapittel fem drøftes funnene opp mot aktuell teori. Sjette kapittel består av en oppsummering, avsluttende refleksjoner og avrundes med noen betraktninger rundt oppgavens begrensninger.

## 2 Teori

I dette kapitlet presenteres utvalgte teoretiske perspektiver som er lagt til grunn for å belyse oppgavens problemstilling og tema. Først ses det på hva det er som gjør offentlige tjenester spesielle i forhold til private tjenester og hvordan medarbeidere i førstelinje i offentlig sektor står i et krysspress. Videre presenteres begrepene handlingsrom, autonomi og tillit med Amundsens (2019) modell for handlingsrom som utgangspunkt. Til slutt ses det på mål og resultatstyring i offentlig sektor og begrepet brukerorientering i et førstelinjeperspektiv.

### 2.1 Førstelinje i offentlig sektor og det spesielle med offentlige tjenester

Ifølge Aasbrenns (2016) artikkel om privat og offentlig tjenestelogikk hevdes det at det alltid vil eksistere noen helt grunnleggende forskjeller mellom offentlige og private tjenester. Alle offentlige tjenester har ulike samfunnsoppdrag å ivareta, og samfunnsoppdragets tjenester og tjenesteelementer kan ikke omsettes på det tradisjonelle markedet hvor det er spesifikke kunder som velger eller velger bort. De offentlige tjenestene skal ikke bare være der for at konkrete brukere skal få tilfredsstilt deres behov, men også for å ivareta fellesskapets interesser (Aasbrenn, 2016). I denne oppgaven er problemstillingen sentrert rundt en etat som skal sikre inntektene til samfunnet, samt sørge for et oppdatert og korrekt folkeregister, og tjenestene som leveres skal legge til rette for at dette blir etterlevd.

Brukeroppdraget handler om å hjelpe individuelle brukere til å nå sine mål, mens samfunnsoppdraget er knyttet opp mot de kollektive tjenestene og tjenesteelementene (Aasbrenn, 2016). En privat markedsrettet aktør søker det å skaffe og beholde kunder, mens i offentlig tjenestemråder er gjerne situasjonen motsatt ved at det søkes å gjøre brukeren mest mulig selvhjulpent og uavhengig (Aasbrenn, 2016). Dette kommer også frem av Skatteetatens strategi hvor det presiseres at brukerne i størst mulig grad skal klare seg selv. Er de i behov for å komme i kontakt med etaten skal førstelinjen jobbe mot å løse henvendelsen i første kontakt slik at brukeren ikke skal trenge å ta kontakt flere ganger (Skatteetaten, 2023 b). Dette viser hvordan medarbeiderne i førstelinje skal bli «kvitt kunden» slik Aasbrenn (2016) viser til, og hvordan offentlige tjenester er annerledes enn private.

#### 2.1.1 Krysspresset i bakkebyråkratiet

I litteraturen om førstelinjemedarbeidere presenteres problematikken om førstelinjemedarbeiderens krysspress. I boka *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* etablerer Lipsky (1980) det som på norsk kan kalles bakkebyråkrati og bakkebyråkrater. Med dette begrepet mener Lipsky (1980) ansatte i

offentlig sektor som er i direkte kontakt med innbyggerne og som innehar skjønnsutøvelse i arbeidet, mens offentlig virksomheter med et stort antall ansatte som utfører slike tjenester kalles bakkebyråkratier. Førstelinjemedarbeidere i Skatteetaten kan betegnes som bakkebyråkrater, da det er de som møter brukeren direkte på vegne av etaten.

Lundquist (1998) benytter begrepet det «offentlige etos» ved beskrivelse av offentlige ansatte og viser til hvordan offentlige ansatte er satt til å forsvare og hvordan de har en plikt til å leve opp til dette. Det offentlige skal tjene samfunnet som helhet og i deres rolle ligger det en form for moral og forestilling om de ansatte som «demokratiets voktere», og avgjørende for demokratiets kvalitet er dette «offentlige etos» (Lundquist, 1998). Det offentlige etos er med på å prege offentlige ansatte, hvor de har en bestemt innstilling til oppgavene og en form for moral som ligger i rollen hos yrkesutøveren (Aasbrenn, 2016). Byrkjeflot (2014) i sitt arbeid for Kommunenes Sentralforbund (2008) støtter opp under dette, og det kommer her frem at ansatte i offentlig sektor blir motivert av allmenninteresser og immaterielle verdier i større grad enn i privat sektor. I Christensen et al (2021) vises det til at motivasjon kan ses på som drivkraften bak en målrettet handling, og arbeidsmotivasjonen til offentlige ansatte er den energien de er villig til å yte for å oppnå et gitt mål i forbindelse med jobben sin. Offentlig ansatte har gjerne et ønske om å bidra meningsfullt til samfunnet og borgerne når de leverer offentlige tjenester og har ofte altruistiske motiver for å hjelpe andre. Denne motivasjonen kommer innenfra ved at de ansatte blir sosialisert inn i en yrkesetikk og utvikler en faglig identitet (Christensen et al, 2021).

Tvetydighet kan bidra eller resultere i usikkerhet og frustrasjon hos ansatte (Korczynski, 2009), og med det også påvirke arbeidet og tjenesten som leveres til brukerne. Lipsky (2010) poengterer at en bakkebyråkrat vil kunne oppleve det som vanskelig, eller konfliktfylt, å skulle innfri krav fra en bruker samtidig som en skal leve opp til standarder satt av organisasjon på hvordan arbeidet skal gjennomføres. Stress og en følelse av å ikke tilfredsstille alle kan oppleves både utfordrende og utmattende. Lipsky (2010) viser også til at bakkebyråkratene skal hjelpe mennesker, eller ta avgjørelser som påvirker de på et personlig plan, men at strukturen i arbeidet gjennom tilgjengelige ressurser vanskeliggjør dette med tanke på antall saker og ubalanse mellom antall ansatte og brukere. Mange bakkebyråkrater vil oppleve å stå i et krysspress mellom det å levere kvalitet og kvantitet, for eksempel gjennom antall besvarte henvendelser eller ferdigstilte saker (Lipsky, 2010). Dette er noe som også blir bekreftet i dette prosjektet og som vil bli diskutert nærmere i del fem.



### *2.1.1.1 Handlingsrom i bakkebyråkratiet*

Lipsky (1980) knytter bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse opp mot handlingsrom, hvor skjønnsutøvelsen handler om tidsbruk og prioriteringer i arbeidshverdagen. Bakkbyråkrater står kontinuerlig overfor et gap mellom realiteter som innebærer begrensede ressurser på den ene siden, og politiske idealer for hvordan jobben bør utføres på den andre siden. For å håndtere dette gapet utvikles det ulike tilpasnings- og mestringsstrategier, og i dette ligger også en form for skjønnsutøvelse. Skjønn kan på denne måten brukes i en videre forstand som handlingsrom, eller valgfrihet (Lipsky, 1980).

Ifølge Aasbrenn (2010) skal brukeren få hjelp til å bli klar over sine rettigheter, til å få tilgang til tjenestene, individuell tilpasning etter behov, og skal høres og være med å påvirke hva han eller hun får, og hvordan. Brukeren skal få hjelp til å mobilisere egne ressurser og i størst mulig grad stå på egne ben, og det en kan løse selv skal man fortrinnsvis løse selv. På denne måten skal man være der for brukeren på en ordentlig og korrekt måte, men samtidig skal man ikke ordne alt på vegne av bruker (Aasbrenn, 2010). Skjønn og handlingsrom påvirker førstelinjes forutsetninger for å kunne etterleve dette. Klarer medarbeider å bruke de rommene som åpner opp for kreativitet i jobben kan både arbeidet og relasjonen som oppstår med bruker kjønnenes berikende, og det kan lette på stress man eventuelt kjenner på (Aasbrenn, 2010). Ellingsen et al (2022) eksemplifiserer dette med at selv om arbeidspresset er høyt og bemanningen lav så kan jobben være belastende, men samtidig kan den oppleves morsom og berikende når man på tross av dette lykkes med samskapning av tjenestene med brukerne i «sannhetens øyeblikk».

I artikkelen «Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati» av Røhnebæk (2016) kommer det frem at i NAV står veilederne ovenfor et valg om å gjøre litt for mange brukere, eller mye for noen få brukere på grunn av tidspresset. De som opplevde å håndtere arbeidshverdagen best var de som valgte å gjøre litt for mange, da de erfarte minst dissonans mellom idealet for hvordan arbeidet skulle utføres. Videre kom det frem at ledelsens bruk av digital teknologi som styringsverktøy og behov og ønske om å kontrollere måten de ansatte skal handle «brukerrettet» på undergraver i seg selv mål om brukerreting på bakgrunn av hverdagens realiteter. Detaljstyring gjør at de ansatte mister kontroll over egen arbeidssituasjon, handlingsrommet, og den profesjonelle skjønnsutøvelsen og opplevelsen av å jobbe brukerreting undergraves (Røhnebæk, 2016).

### *2.1.1.2 Emosjonelt arbeid*

Jobber som består av å være i direkte kontakt med brukere krever ofte at medarbeiderne gir en emosjonell respons (Forseth, 2001). Forseth (2001) viser til at nye krav til emosjonelt arbeid også setter nye krav til medarbeiderne, og det emosjonelle er stadig viktigere i jobbsammenheng og i serviceyrker. For mange førstelinjemedarbeidere står emosjonell involvering sentralt i deres rolle og de er på mange måter forventet å levere emosjonelt arbeid (Korczyński, 2001). Det å leve seg inn i brukernes verden er et krevende arbeid, og emosjonell involvering i møtet med brukere koster og kan bidra til slitasje, overbelastning og emosjonell utslitthet hos medarbeiderne (Forseth, 2001). Det å stadig skulle prestere og bidra med et visst følelsesuttrykk, og også kontrollere dette, kan oppleves som stressende (Echeverri & Edvardsson, 2018). På denne måten er emosjonell utmattelse en skjult kostnad i en tid hvor følelsesorientert arbeid er stadig viktigere for å oppnå god brukertilfredshet. Serviceproduktet og hva som anses som god service legger stadig mer vekt på involvering og empati fra medarbeiderne og har med det blitt en del av «produktet» som leveres (Forseth, 2001). Summen av dette kan gjøre det belastende å stå i førstelinje og være den som brukeren møter i første kontakt (Echeverri & Edvardsson, 2018). Dette kan igjen føre til mye utskiftninger av medarbeidere i førstelinje, noe som gir økte kostnader og også bidrar til et tap av kompetanse (Ranglund & Ellingsen, 2014).

### *2.1.1.3 Roller og rollekombinasjoner*

Offentlige medarbeidere har ulike roller i møte med brukerne (Ellingsen et al. 2022). Veit brukerne hva de skal ha er medarbeideren i en rolle som betjener, er bruker usikker vil medarbeiderne opptre som rådgivere og når brukerne har et problem er medarbeideren en «opprydder». Bedrives det myndighetsutøvelse basert på et regelverk er medarbeideren en myndighetsutøver. På denne måten kan førstelinjemedarbeidere ha ulike roller, eller «ulike hatter» som ligger til grunn for det arbeidet som utføres (Ellingsen et al. 2022). I noen tilfeller fylles disse rollene samtidig, og i tillegg til å hjelpe skal man også kontrollere (Aasbrenn, 2010). Eksempelvis vil en førstelinjemedarbeider i Skatteetaten veilede og gi råd til brukere i de forskjellige kanalene hvor de tar kontakt for veiledning, og samtidig arbeide for å unngå for eksempel skatte og avgifts unndragelse eller eksempelvis avdekke falske id-dokumenter eller identiteter gjennom id-kontroll i publikumsmottakene. På denne måten befinner medarbeideren seg i et spenningsfelt mellom det regelorienterte og det brukerorienterte (Aasbrenn, 2010).

I tillegg til at de som står i førstelinje skal yte en service til bruker, skal en også bidra til å løse et samfunnsoppdrag, hvor det kollektive gode er i fokus. Som en del av offentlig sektor skal man jobbe for samfunnet som helhet, og det tosidige kontraktsforholdet viser det spesielle med offentlig sektor som nevnt innledningsvis. Eksempelvis vil vi som en del av samfunnet at det skal være tilstrekkelig midler til det offentliges oppgaver, men samtidig er vi kanskje ikke like positive når det er nettopp vi som må skattlegges (Aasbrenn, 2010). Som presentert i del 1 er Skatteetatens samfunnsoppdrag finansieringen av velferdssamfunnet vi har i Norge, samt å sørge for et oppdatert og riktig folkeregister (Skatteetaten, 2023 d). Samfunnsoppdraget ligger altså som et bakteppe for hva medarbeiderne skal bidra til, i tillegg til at det skal ytes en tjeneste til bruker. Brukere som er i kontakt med det offentliges førstelinje har forventinger til samhandlingen, og medarbeidere i førstelinje må balansere dette opp mot lover, regler og rutiner som setter rammer for rettighetene til brukeren. Samtidig som det kanskje ligger til grunn standarder for hvor mye en som medarbeider skal produsere, eller levere på visse målkrav (Aasbrenn, 2010).

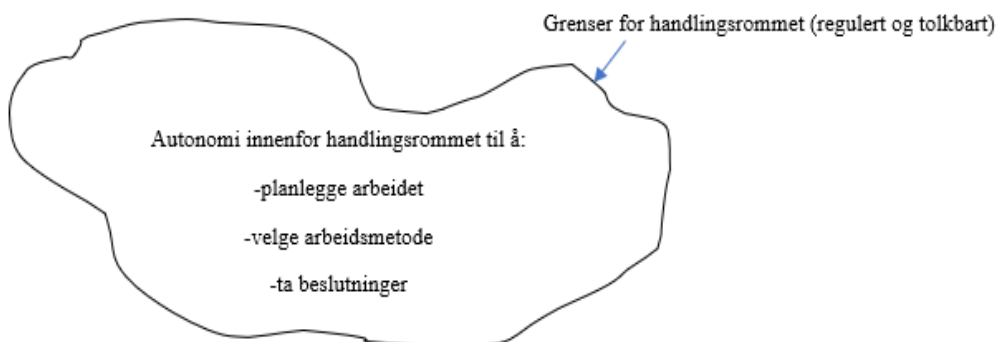
## 2.2 Handlingsrommet

Handlingsrom er et mye brukt begrep, og særlig i forbindelse med ledelse, men det fremkommer ikke like ofte en tydelig og klar definisjon av begrepet i seg selv. Kort fremstilt omhandler begrepet handlingsrom i hvilken grad man har frihet til å gjøre egne frie valg og videre i hvilken grad man faktisk kan gjennomføre disse i en organisasjon (Amundsen, 2019). Litteraturen som omhandler lederes handlingsrom, trekker et skille mellom formelt og et subjektivt definert handlingsrom. Det formelle handlingsrommet formes av jobbkrav, føringer og begrensninger i form av makt, hierarki, ansvar, ressurser, spesialisering, regler og normer (Finkelstein & Hambrick, 1996). Eksempelvis vil det som regel være lite handlingsrom hvis det er en rigid organisasjonskultur hvor det blir stilt mange og detaljerte krav og føringer. Det subjektive handlingsrommet handler om ens tenkemåte, motivasjon og kompetanse og hvordan en oppfatter sitt formelle handlingsrom (Finkelstein & Hambrick, 1996).

Amundsen (2019) viser til at medarbeiderne gjennom delegering gis legitim makt og autonomi til å ivareta sitt ansvar. Autonomien er ikke total og befinner seg innenfor et handlingsrom som definerer grensene for autonomien. På denne måten kan handlingsrommet ses på som et hus med gulv, vegger og tak og jo større hus desto flere rom og større plass er det å bevege seg innenfor. Slik sett er handlingsrommet det samme som mulighetsrommet for autonomien, grensene for hva som er akseptert og legitimt å gjøre i en organisasjon (Amundsen, 2019). Det at det kan skilles mellom det formelle og subjektive handlingsrommet

gjør at handlingsrommet ikke er fast eller av en gitt størrelse. På denne måte er det noe som må klargjøres gjennom kommunikasjon og undersøkelse mellom ledere og medarbeidere slik at en har en felles forståelse av det. Handlingsrommet er på denne måten satt av leder/arbeidsgiver gjennom for eksempel regler og prosedyrer, men påvirkes også av medarbeiders tolkning, subjektive opplevelse og kulturen (Amundsen, 2019).

Ifølge Amundsen (2019) handler myndiggjøring av medarbeiderne om å ikke gjøre dette handlingsrommet for lite, da vil autonomien raskt stange mot grenser som gjør det vanskelig for medarbeider å ivareta sitt ansvar, og huset blir med det for lite å bevege seg i. Ved å gi et større handlingsrom kan motivasjonen og engasjementet øke, da en får større ansvar og mulighet til å påvirke resultatene av sitt arbeid. Ifølge Lai (2011) vil en medarbeiders opplevelse av å få brukt egen kompetanse utgjøre en selvstendig og viktig motivasjonsfaktor. Videre viser Lai (2011) til at de som er leder for kunnskapsarbeidere støter på en utfordring med å ha en balansegang mellom tillit og støtte, og at lederen må vise tillit til hver enkelt medarbeider gjennom å legge til rette for tilstrekkelig autonomi samtidig med egnet, støttende atferd. Kuvaas og Dysvik (2020) viser til hvordan den indre motivasjonen øker med opplevelse av mening, ansvar og kunnskap, og at kildene til disse opplevelsene er jobber som krever variasjon i ferdigheter, og som gir grunnlag for oppgaveidentitet og oppgavebetydning, samt jobbautonomi og tilbakemeldinger på utført jobb. Samtidig kan det være viktig å sette klare rammer og gi tydelige retningslinjer for både medarbeidere og ledere slik at det ikke tas beslutninger som går imot organisasjonen interesser og for at de skal være trygge i sine roller (Amundsen, 2019). Begrepet handlingsrom knyttes i denne oppgaven til førstelinjemedarbeidere i Skatteetaten, og omhandler grad av frihet eller mulighet de har til å ta beslutninger og handle innenfor rammene av deres stilling og etatens mål og interesser.



**Figur 2:** Handlingsrom (Amundsen, 2019)

I Hagebakken og Nilsens (2017) studie som omhandler førstelinjelederens handlingsrom kommer det frem at mengden jobbkrav, og også jobbkravstyrken påvirker opplevelsen av handlingsrom. Mangel på rolleklarhet, produksjon av urealistiske mål og forventinger fra ledelsen og generell mangel på forståelse for den operative virksomheten gir en slags frihet i hverdagen. På denne måten kan svake situasjoner, situasjoner som er utydelige eller inkonsistentente, brukes til å styrke førstelinjelederens handlingsrom. Jobbkravene har økt, men ledernes opplevelse av et stort handlingsrom må i hovedsak forstås i lys av den svake situasjonen som oppstår rundt jobbkrav som kommer ovenfra (Hagebakken & Nilsen, 2017). Som det vil pekes nærmere på i diskusjonen i del 5 viser det seg at det tvetydige også påvirker handlingsrommet til medarbeiderne i førstelinje, og at dette bidrar til et subjektivt, tolkbart, handlingsrom hvor handlingsrommet er noe medarbeiderne må gjøre krav på.

### 2.2.1 Autonomi og tillit

Ifølge Amundsen (2019) får ansatte gjennom autonomi rom til å benytte sin kompetanse, ta egne valg og gjøre egne vurderinger innen de rammene som er satt for den ansattes rolle. I arbeidssammenheng innebærer autonomi at man blir delegert makt og myndighet til blant annet å kunne planlegge arbeidet, bestemme arbeidsmetode og beslutte innenfor sitt ansvarsområde og handlingsrom. Motvekten til dette, heteronomi, innebærer at man er underlagt og må rette seg etter andres regler, bestemmelser og anvisninger. Jobbautonomi vil aldri være fullstendig, og man vil alltid være underlagt de rammer og regelverk satt av organisasjonen, og fra et organisatorisk perspektiv vil det alltid være behov for en viss form for kontroll av resultater, måloppnåelse og ressursbruk. På bakgrunn av dette må en se på ulike grader av autonomi, samt ta i betraktning at samme grad av autonomi kan oppleves ulikt fra en person til en annen (Amundsen, 2019).

Kaufman og Kaufman (2011) viser til at tillit er noe som må bygges over tid og kan brytes ned relativt raskt om den brytes. Forskning viser at dersom tillit er fraværende vil medarbeidere og kollegaer forholde seg passive overfor lederens påvirkningsforsøk (Kaufman & Kaufman, 2011). Videre gir også tillit grunnlag for å delegere handlefrihet slik at det fremmes fleksibilitet (Kaufman & Kaufman, 2011). Tillit trer i kraft når vi er i stand til å gjøre valg mellom alternativer som til enhver tid kommer opp. Enten stoler man blindt på personer eller institusjoner eller en uttrykker avmakt fordi man ikke har noen reell innflytelse eller kontroll (Bakken, 2016). En tillitsfull relasjon gir medarbeiderne større frihet til å den atferden de finner mest hensiktsmessig, og det skaper større ansvarlighet (Busch, 2012). Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2019) er tilliten påvirket av kulturen i organisasjonen og jo

sterkere kulturen er, desto større tillit er det mellom ledelse og ansatte, og mellom ansatte i ulike enheter. Det vil da være mindre behov for å kontrollere hverandre (Jacobsen & Thorsvik). Høy grad av tillit i relasjon til leder har betydning for hvordan medarbeidere presterer og deres produktivitet. Dette kan forklares med at tilliten mellom en leder og medarbeider bidrar til at en ikke trenger å benytte ressurser på overvåking og kontroll (Bentzen, 2018).

#### *2.2.1.1 Tillitsbasert ledelse*

Ansatte som bruker sine evner, erfaringer og som får fullt ansvar for sine arbeidsoppgaver uten å bli ansporet blir i større grad motivert for oppgavene (Kuvaas & Dysvik, 2016).

Bentzen (2018) poengterer behovet for å arbeide med tillit på et strukturelt plan, gjennom den styringen som foregår på avstand, men også tillit mellom leder og medarbeider hvor dialog og involvering er spesielt viktig. Tillit som ledelsesform har potensiale fordi det bidrar til økt mulighet for fleksibilitet og innovasjon i tillegg til å bygge på den høye graden av motivasjon som driver offentlig ansatte (Bentzen, 2018). Amundsen (2019) viser til hvordan tillitsbasert ledelse baserer seg på at ledere har en løpende og undersøkende dialog med sine medarbeidere og at det overlapper i stor grad med myndiggjørende ledelse. Myndiggjørende ledelse innebærer at medarbeiderne gis autonomi og bedriver selvledelse, og på denne måten gjør leder seg sårbar og setter eget ansvar på spill. Dette krever derfor at leder har tillit til medarbeiderne, samtidig som en har tillit fra egen leder. På denne måten er tillit en forutsetning for å kunne bedrive myndiggjørende ledelse, og kan knyttes sammen med tillitsbasert ledelse (Amundsen, 2019). Forskere og praktikere viser til at det er økende grad av kontroll og et behov for større grad av tillit i offentlig sektor, og det økende kravet til kontroll blir opplevd som et hinder av medarbeiderne når oppgavene skal løses (Bentzen, 2018).

Mennesker jobber hardere gjennom sterkere involvering, forpliktelser og engasjement som skyldes høy grad av medbestemmelse og egen kontroll (Kuvaas & Dysvik, 2020). En leder som fremmer selvledelse legger mindre vekt på overvåking og kontroll, og videre benytter teamarbeid som fremmer lagfølelse og benytter teamarbeidet som en læreplass for å gi gruppen større selvstendighet, innflytelse og kontroll over arbeidsoppgavene sine. Ledere spiller på denne måten en sentral rolle i å fremme medarbeidernes evner til å lede seg selv gjennom å fremme «empowerment» (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

### 2.2.1.2 «Empowerment» - myndiggjøring og myndiggjøringsmodellen

Ifølge Ellingsen et al (2022) er ansatte i førstelinje organisasjonens ansikt utad og den enkelte medarbeider blir stilt til ansvar av brukerne. Dette til tross for at det for medarbeideren kanskje ikke er mulig å innfri de forventninger brukeren har, for eksempel fordi virksomheten har lovet mer enn hva som faktisk er mulig å få til. Myndiggjøring av ansatte i førstelinje har økt i takt med anerkjennelsen og utviklingen av den personlige dimensjonen i verdiskapningsprosessen med brukerne. Medarbeiderens opplevelse av eget handlingsrom kan knyttes sammen myndiggjøring og ved å ha et tilstrekkelig handlingsrom kan det igjen bidra til økt myndiggjøring (Ellingsen et al, 2022).

Myndiggjøring som begrep er en oversettelse av det engelske empowerment, men som Amundsen (2019) poengterer så har tidligere forfattere (Askheim, 2012; Manger og Wormnes, 2015; Tveiten og Boge, 2014) påpekt at det er vanskelig å finne en oversettelse som er tilstrekkelig dekkende for hele meningsinnholdet i begrepet. Myndiggjøring bør ikke bare forstås som noe som skjer med deg på bakgrunn av andres maktposisjon, i et ovenfra og ned perspektiv, men bør også ses i sammenheng med den enkeltes evne til å styrke seg selv gjennom egen innsats og egne ressurser. I sistnevnte forståelse så kan ikke noen myndiggjøre andre, kun legge forholdene til rette og bidra i deres empowerment-prosess.

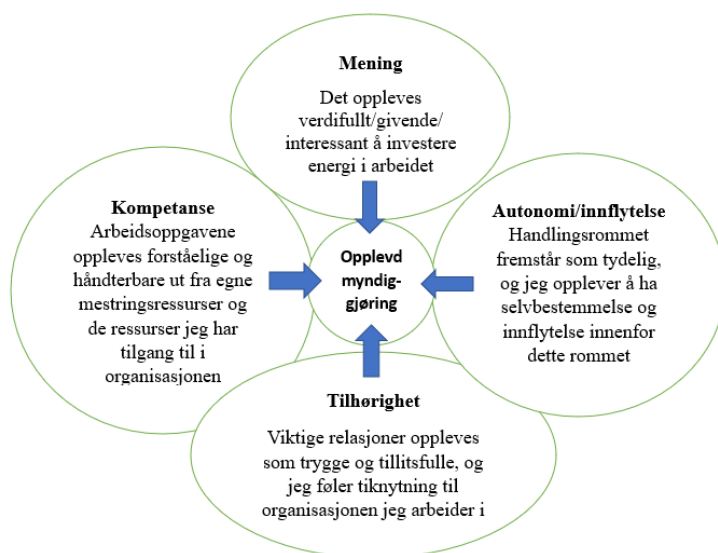
Gjennom empowerment som konsept og praksis kan dagens kunnskapsbaserte arbeidsliv berikes. Når arbeidsoppgavene skaper behov for autonomi, kreativitet og initiativ, samt innebærer faglig skjønn og løpende beslutninger, har myndiggjøring sine fortrinn. Hvis ansatte vises tillit gjennom å få og ta imot ansvar og myndighet, samtidig som de følges opp på en ikke-kontrollerende måte, har det potensial til å utløse ressurser i den enkelte som er til det beste både for organisasjon, den ansatte og de brukere som betjenes (Amundsen, 2019)

Jacobsen og Thorsvik (2019), beskriver begrepet «empower» som det å gi makt til noen, eller bemyndiggjøring og videre fremhever de betydningen av at makten forskyves nedover i organisasjonen. Mer makt til den enkelte medarbeider gir større handlefrihet og legger grunnlag for initiativ og kreativitet. På denne måten får medarbeideren også et større eierforhold til virksomheten som helhet og dermed blir mer lojal i forhold til virksomhetens organisasjonsmessige mål. Ifølge Amundsen (2019) finnes det tre hovedperspektiver på empowerment innenfor organisasjons- og ledelseslitteraturen, det sosiostrukturelle, det psykologiske og det kritiske perspektivet. Amundsen forankrer empowerment/myndiggjøring i det psykologiske perspektivet da det er de ansattes opplevelse som sier noe om i hvilken

grad empowerment faktisk eksistere i en organisasjon. På bakgrunn av dette setter Amundsen (2019) følgende ramme på begrepet:

*Empowerment i arbeidslivet handler om i hvilken grad ansatte opplever å ha reell autonomi og innflytelse, meningsfulle arbeidsoppgaver, tilstrekkelig kompetanse samt tilhørighet i organisasjonen. Det handler også om de sosiale og strukturelle ordninger og praksiser i organisasjonen som bidrar å myndiggjøre de ansatte, samt deres egne bidrag i myndiggjøringsprosessen*

Amundsen (2019) har utarbeidet en myndiggjøringsmodell som springer ut fra tre teoretiske perspektiver som på hver sin måte kan knyttes til empowerment på individnivå. Disse knyttes opp til grunnleggende forhold ved menneskelig motivasjon og mestring ut fra sine forskjellige innfallsvinkler om psykologiske behov, indre tilstand/prosess og grunnholdning/livsinnstilling. Gjennom å se på sammenhenger mellom begrepene i de ovennevnte perspektivene har Amundsen (2019) utarbeidet følgende modell som viser hva som påvirker opplevd myndighet.



**Figur 3:** Myndiggjøringsmodellen (Amundsen, 2019)

Dimensjonene i modellen står i et gjensidig forhold til hverandre og kan variere både i styrke og retning. Eksempelvis vil det å oppleve autonomi og innflytelse gi økt mulighet for å benytte ens kompetanse, eller lavere kompetanse kan føre til at autonomien oppleves lavere. På samme måte kan tilhørighet og gode sosiale relasjoner påvirke at det oppleves meningsfullt å investere energi i arbeidet. Videre kan viktigheten av den enkelte dimensjon være avhengig av både person og situasjon. Modellen ser på empowerment som noe grunnleggende vi har



behov for å oppleve, og det forutsettes at tilstanden kan påvirkes og fungere dynamisk. Hva som bidrar i denne prosessen, er knyttet både til den ansatte selv og til sosiologiske og strukturelle forhold på arbeidsplassen. Myndiggjøring er noe som forutsetter innsats og oppmerksomhet på alle nivåer i en organisasjon, hvor både overordnet nivå må legge forholdene til rette for myndiggjøring av lavere nivåer, men også omvendt. Det å oppleve empowerment i arbeidet kan ikke reduseres til å være den enkeltes ansvar alene (Amundsen, 2019).

### 2.3 Mål og målstyring i offentlig sektor

Offentlig organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Gjennom det instrumentelle perspektivet kan offentlige organisasjoner forstås som et instrument for å oppnå visse mål som er viktig for samfunnet. En formell organisasjonsstruktur forstås som en struktur bestående av regler og fordeling av hvem som gjør hva, og hvordan oppgaver bør utføres, noe som begrenser handlingsvalget hos den enkelte medarbeider og legger mer til rette for å realisere gitte mål og verdier (Christensen et al, 2021). Skatteetaten, som en del av offentlig sektor, styres gjennom en byråkratisk organisasjonsform. Det er rutiner og klare føringer og prosedyrer for hvordan og hvem som skal utføre oppgavene. I denne studien avdekkes det at medarbeiderne føler på mål og resultatstyring i sin arbeidshverdag, men at de har litt forskjellige opplevelser og erfaringer rundt hvordan dette påvirker arbeidet deres.

I Christensen et al (2021) poengteres det at offentlige organisasjonene skal være effektive, ansvarlige, upartiske, lydhøre, forutsigbare, profesjonelle, politisk lojale, nøytrale og sikre åpenhet og innsyn. Videre defineres mål i formelle organisasjon som begreper eller definisjoner av noe en ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden. Målene gir rammer og retningslinjer for aktiviteten i organisasjonene og påvirker hvordan de struktureres eller organiseres. Videre påpekes det i Christensen et al (2021) at mål- og resultatstyring ideelt bør være basert på mål satt av politikere som igjen reflekterer ønsker og behov i befolkningen. Dette kan ofte være aktivitetsmål eller resultatindikatorer som kan få et noe teknisk preg enn det idealet skulle tilsi (Christensen et al, 2021). Fundamentet for offentlige mål er et komplekst sett av offentlige verdier og normer for hva som er ønskelig og passende holdninger og handlinger i det offentlige. Noen verdier kan være spesifikke for et politikkområde eller en sektor, for eksempel kan de omhandle prosedyrer med tanke på fremgangsmåte og saksbehandlingsaspekter, hvordan, av hvem og på hvilken måte, og også vekt forutsigbarhet, likebehandling og upartiskhet (Christensen et al, 2021). Videre kan også aktiviteter og mer substansielle verdier hvor det er spesifisert konkrete mål som skal nås på en

viss tid være verdier en skal sette søkelys på og aktivitetsmål kan for eksempel være at det settes konkrete mål for antall behandlede saker, eller for å kutte ned på en saksbehandlingstid (Christensen et al, 2021).

Ifølge Bentzen (2018) viser forskere og praktikere til at det er økende grad av kontroll og et behov for større grad av tillit i offentlig sektor og det økende kravet til kontroll blir opplevd som et hinder når oppgavene skal løses. I Christensen et al (2021) vises det til at økt bruk av mål- og resultatstyring kan gjøre det vanskelig å prioritere, da det kan bli et stort omfang av delmål og resultatindikatorer, og noe som igjen fører til detaljert mål- og resultatstyring med påfølgende rapporteringskrav. Det kan også forekomme manipulering av mål og resultater, overmåling og målforskyvning. Læringsaspektet ved mål- og resultatstyring er at man kan få mer informasjon om hvilke tiltak og ordninger som fungerer, men hvis målene er for vage eller uklare kan det være vanskelig å måle (Christensen et al, 2021). Mål- og resultatstyring hos mange oppfattes som kontrollerende mer enn understøttende og kan bidra til å svekke medarbeidernes motivasjon (Christensen et al, 2021).

### 2.3.1 New Public Management

Krav og målstyring kan legge et visst «press» på oppgaveløsningen i førstelinje og er med på å legge rammene til hvordan ansatte får utført arbeidet sitt. New Public Management (NPM) er et løst fellesbegrep for alle disse styrings og organisasjonskonseptene som har dominert reformer innenfor byråkratiet i flere land de siste tiårene. Bak ideen om mål og målstyring ligger en tanke om at dette skaper effektivitet, profesjonalitet og gode resultater (Hood, 1991). Dette skulle bidra til bedre oppgaveløsning, bedre service, mer effektiv ressursbruk samt økte fornyelses- og omstillingsevne i offentlige organisasjoner. Gjennom reformprogrammene er det lagt vekt på «modernisering» og «fornyelse», mål- og resultatstyring, effektiv ressursbruk, digitalisering og brukermedvirkning (Olsen, 2014). Tankesettet om at offentlige organisasjoner er spesielle og må ha egne lover, regler, prosedyrer og organisasjoner ble utfordret med at offentlige og private organisasjoner har visse fellestrekk og kan organiseres med de samme prinsippene. Gjennom NPM utfordres det offentliges grunnleggende verdier av effektivitetsverdier, noe som ikke er nytt, men vektlegges mer enn tidligere i forhold til andre verdier og skal ligge til grunn i enhver offentlig virksomhet. Særlig fremmes kostnadseffektivitet eller den økonomiske effektiviteten, og at man må få mer ut av pengene som bevilges det offentlig. Kritikken av dette går derimot på at det legges for mye vekt på effektivitet fremfor andre legitime verdier (Christensen et al, 2021).

2.3.2 Mål og resultatstyring som styringsprinsipp i staten – en motvekt til tillitsbasert styring og ledelse?

Mål og resultatstyring defineres av DFØ (2023 a) som en metode eller systematisk fremgangsmåte som handler om å sette mål, følge opp om målene nås, og bruke informasjon til læring, styring og kontroll. Mål og resultatstyring er nedfelt i økonomiregelverket §4 og er et av de grunnleggende styringsprinsippene i staten. Mål og resultatorientering skal sikre at man styrer etter tydelige mål og at en får en felles forståelse av målene som er satt, og videre bidra til at knappe ressurser blir riktig brukt.

I følge DFØ (2023 a) bygger mål og resultatstyring på tre forutsetninger:

1. Strategisk styring mot overordnede mål, disse bør beskrive den positive situasjonen som ønskes for brukerne og samfunnet.
2. Delegering av myndighet, fra departement til underliggende virksomhet og en leder til underliggende avdelinger, enheter eller funksjoner slik at det gis det utøvende nivået frihet til å velge virkemidler og tiltak.
3. Ansvarliggjøring for resultatene og måloppnåelse, det utøvende nivået har ansvaret for å innhente, sammenstille og vurdere informasjon om resultater og risiko.

Hensikten bak dette er å gi handlingsrom og frihet i oppgaveløsningen, siden effektiviteten er forventet å øke når det nivået som kjenner utfordringen best, får frihet til å bestemme hvordan det skal arbeides for å nå målene. Kritikken av mål og resultatstyring og krav om mer tillit i styringen kommer av at styringen i praksis kan bli i for stor grad detaljorientert og med for omfattende rapporteringskrav. På denne måten er den praktiske tilnærmingen til mål og resultatstyring avgjørende og DFØ (2023 b) definerer mål og resultatstyring og tillitsbasert styring og ledelse som to sider av samme sak

## 2.4 God brukerorientering

Å inneha et brukerperspektiv er å vurdere et tilbud eller et behov for en tjeneste med utgangspunkt i det som må antas å være brukerens ståsted eller forståelse (Olsen, 2018). I Ellingsen et al (2022) poengteres det at bakgrunnen for brukerorientering bunnar i at alle i Norge har rett til å bli behandlet med respekt og verdighet, og gjennom velferdsstaten og rettsstaten skal det være sikkerhet for at verdier som likeverd, integritet og selvråderett blir ivaretatt. I begrepet brukerorientering vender en seg mot brukeren og setter brukeren i fokus. Forutsetningen for dette er at ledere og medarbeidere viser interesse ovenfor bruker, evner og

har vilje til å se og involverer de. Videre løfter Ellingsen et al (2022) frem Kjellevolds (2006) fire forutsetninger for god brukerorientering. Brukerne har rettigheter, ikke bare forventinger, det offentlige er for alle og må inkludere alle grupper. Kjellevolds (2006) forutsetninger er konkrete og understreker at offentlige tjenester skal være universelle og favne alle:

1. Tjenesten må være tilgjengelig.

Det skal være enkelt for de som har behov for tjenester fra det offentlige å komme i kontakt med riktige instans og får oversikt over aktuelle tjenester, samt utforming og gjennomføring av dem. Eksempler her kan være fysisk tilgang, informasjon og åpningstider.

2. Tjenesten må være individuelt tilpasset.

I stedet for å se bare en gruppe mennesker må en se enkeltindivider, noe som innebærer at en må ha kunnskap om den enkeltes behov, forutsetning og forventning, samt å ha både vilje og evne til å hensynta dette.

3. Tjenesten må være helhetlig, samordnet og koordinert.

Det skal i prinsippet ikke være avgjørende hvilken instans bruker henvender seg til, eller hvilken instans som har hovedansvar for å yte tjenesten. Tjenestene skal ses i sammenheng og fremstå helhetlig og koordinerte når det gjelder brukerens totale behov. Herunder er det viktig at ledere og medarbeidere er enige om hva de mener med brukerorientering for å sikre at det snakkes om de samme tingene på tvers av fag og avdelinger.

4. Medvirkning.

Brukerne skal få medvirke når tjenesten planlegges, utformes, gjennomføres og evalueres. Det brukerne sier må tillegges vekt når beslutninger skal tas.

Aasbrenn (2016) viser til at Kjellevold introduserer et brukerorienteringsbegrep for offentlig sektor som fremstår mer forpliktende og mer omfattende. Forpliktende gjennom lovgivning, men også omfattende fordi det i tillegg berører prinsipper og verdier som inngår i samfunnsoppdraget. Tilgjengelighet handler om noe mer en jus og informasjonstilgjengelighet, og for brukerne handler det om å komme i brukerposisjon. Barrierer som formell adgangsregulering, pris, fysisk avstand, språk og kultur, tilgang til fysiske hjelpemidler eller egen motivasjon kan hindre brukeren underveis. Universell tilgjengelighet gjelder ikke bare bygninger og fysiske anlegg, men også det at tjenestene skal kunne nås av alle, noe som også i realiteten begrenser bruk av digitale løsninger. Det å begrense denne tilgjengeligheten kommer i visse tilfeller i konflikt med samfunnsoppdraget

(Aasbrenn, 2010). Som pekt på i del 2.1 søker man som privat aktør å kapre og beholde kunder, men i det offentlige er det ofte et motsatt mål hvor en jobber for å gjøre brukerne selvhjulpne og uavhengig av den offentlige instansen (Aasbrenn, 2016). Dette kommer også direkte frem av Skatteetatens strategi, presentert i del en, hvor en søker å legge til rette for at borgerne i størst mulig grad skal kunne finne ut av ting selv eller gjøre ting på egenhånd på nett og kun ta kontakt når dette ikke er mulig.

#### 2.4.1 Offentlige virksomheter – en servicevirksomhet?

Primæroppgaven til de som står i front er å møte kunden og være organisasjonens ansikt utad samtidig som man skal ivareta samfunnets interesser og forvalte et regelverk (Echeverri & Edvardsson, 2018). Service er et lite håndfast begrep, og kan oppfattes på flere måter, men gjennom en opplevelse kan en kjenne på om denne opplevelsen er god eller ikke (Ellingsen, 2010). Ved at offentlige virksomheter beskriver seg som en servicevirksomhet blir medarbeiderne en tjenesteproducent samtidig som en er en myndighetsutøver, og medarbeideren må klare å forene disse rollene i relasjonen med borgerne. På denne måten fremstår også kundeperspektivet sentralt i offentlig sektor (Echeverri & Edvardsson, 2018). I denne oppgaven, som retter seg mot Skatteetaten, er dette et viktig perspektiv. Skatteetaten som offentlig etat driver en kontrollvirksomhet og skal sikre samfunnets inntekter og legge til at alle bidrar til fellesskapet slik de skal. Tillit er grunnleggende i det norske skattesystemet og etaten skal også gi innbyggerne god veiledning og gjøre det enkelt å handle rett. Gjennom brukermøtene skal en som medarbeider både overholde et regelverk samtidig som en skal møte borgerne på en imøtekommende måte. Som det kommer frem av del 4 som presenteres senere, møter medarbeiderne i førstelinje borgerne både i en veiledningssituasjon, men også som saksbehandler av de oppgaver som er lagt til førstelinje. Dette viser hvordan medarbeidere i førstelinje kan ha flere roller opp mot brukerne.

Gjennom en tjenstedominant logikk samskapes tjenesten med kunden, og kunden drar nytte av ressurser som tilbys i form av tjenester, fysiske produkter, informasjon eller en kombinasjon av disse, sammen med de ressurser som kunden selv innehar (Echeverri & Edvardsson, 2018). Echeverri og Edvardsson (2018) viser til hvordan myndighetene i dag forventes å være kundeorienterte og levere en service til borgerne. På denne måten blir borgeren som en kunde av det offentliges tjenester, og med det må også medarbeiderne ha en reell mulighet til møte «kunden» på en passende måte. Dette samtidig som en som myndighetsutøver må opptre saklig, ha en viss avstand til borgeren og kunne ta beslutninger som ikke alltid sammenfaller med borgerens personlige ønsker. På den måten har ikke

«kunden alltid rett» i møte med offentlige tjenester. Organiseringen, informasjonsstrukturen og rutinene må legges til rette for at borgeren får den hjelp de har rett til og kan forvente ut fra et serviceperspektiv, samtidig som respekten for myndigheten og samfunnsoppdraget respekteres og ivaretas. Serviceorientering og myndighetsutøving må kombineres, eksempelvis ved at det må etterstrebtes å levere på det borgeren ønsker så langt det er mulig innenfor regelverk og myndighetsutøvelsen. På den måten bedrives det også en slags forventningsavklaring (Echeverre & Edvardsson, 2018).

Aasbrenn (2010) viser til at de offentlige oppgavene deles i to, i en samfunnsrettet del og en personrettet del. Skatteetaten som offentlig etat er nært knyttet til de samfunnsrettede oppgavene gjennom samfunnsoppdraget om å sikre finansieringen av Norge og det samfunnsrettede oppgavene er hovedoppgaven. Likevel er den personrettede delen til stede, brukeroppdraget, og det leveres visse tjenester til brukerne. Denne kombinasjonen og spenningsfeltet mellom brukeroppdrag og samfunnsoppdrag bidrar til at det som legges i kundeorientering og «god service» ikke kan overføres direkte til offentlig sektor uten tilpasninger (Aasbrenn, 2010). Aasbrenn (2010) poengterer at selv om en offentlig virksomhet har det samfunnsrettede som hovedfokus er ikke det til hinder for at man også skal kunne ivareta den enkelte brukers behov og forutsetninger, eksempelvis ved at det skal være enkelt for brukeren å handle rett. Samtidig skal det offentlige være kostnadsbevisst da det er offentlige budsjetter som belastes, og god utnyttelse av ressurser må ligge til grunn. Summen av dette gir et spenningsfelt mellom flere interesser (Aasbrenn, 2010).

#### *2.4.1.1 Kundeorientering versus brukerorientering*

Aasbrenn (2010) viser til at det å påberope seg brukerorientering vil ha en stor symboleffekt. Bruker benyttes som en samlebetegnelse for de som tjenesteytende virksomheter retter sin aktivitet mot (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2016). I Skatteetatens tilfelle, som i andre offentlige etater, er dette landets innbyggere. Gjennom New Public Management (NPM) fikk offentlig sektor kundebegrepet inn da dette samsvarer mer med fundamentet til NPM hvor markedstankegangen ligger til grunn, og kan gi assosiasjoner som en kan se på som skjerpene i møte med publikum (Olsen, 2014). Brukerbegrepet foretrekkes fremfor for eksempel kunde fordi det er lettere å håndtere som overordnet begrep og kunde er i utgangspunktet en konsument som kan velge mellom ulike alternativer og få en tjeneste eller noe av verdi tilbake. Brukerbegrepet dekker den idealtypiske kunderollen og også den som tjenestemottakeren har i møte med monopoler og virksomheter som har til hensikt å ivareta samfunnsrettede oppgaver (Ellingsen et al, 2022). Begrepet bruker gir ingen føringer utover

det at en har behov for en eller annen offentlig tjeneste, mens kundeterminologien lener seg mer mot det markedsrettede og ikke er like passende da velferdsrettigheter i størst grad er offentlig i Norge (Olsen, 2018).

Brukerdialog som navn på skatteetatens divisjon som har ansvaret for alle kontaktkanalene, og navnet Brukerkontakt på avdelingen som i hovedsak betjener alle disse viser hvordan Skatteetaten fremmer seg som brukerorientert. Skatteetaten har etter sin omfattende omorganisering i 2019, hvor man gikk fra en regionbasert struktur til landsdekkende avdelinger, organisert sin førstelinje som en felles front hvor medarbeidere som betjener brukerkanalene tilhører samme divisjon og med det fremstår mer enhetlig (Skatteetaten, 2022 a). Effekten av å fremstå brukerorientert avtar likevel fort om disse holdningene ikke avspeiles i handlingen til medarbeideren, og at det faktisk er reelt (Aasbrenn, 2010). På tross av dette er det ikke tilstrekkelig å kun være brukerorientert og gi hver enkelt borger «gode tjenester», raskt og riktig, da det å oppnå høy «kundetilfredshet» et av mange momenter som skal vektlegges i offentlig tjenester (Aasbrenn, 2010). Ved å se på førstelinjearbeid som et kundeorientert byråkrati ser man motsigelsene førstelinjemedarbeidere opplever (Korczynski, 2009), slik som også er presentert tidligere.

#### 2.4.2 Tjenestekvalitet og måloppnåelse i førstelinje

Gode holdninger knyttet til brukerorientering og god service står sentralt i førstelinje. God service er på mange måter summen av tjenesten, hva og hvordan den leveres, og setter samtidig brukerens behov, forventninger og forutsetninger i sentrum (Ellingsen et al, 2022). Når førstelinjemedarbeidere gis myndighet til å ta beslutninger må de også få tilstrekkelig tillit, uten å overprøves slik at brukerne ikke må vente på svar fra overordnet nivå. Gjennom tillit er det mindre rom for overvåkning og kontroll av de ansatte, for eksempel standarder om antall gjennomførte brukermøter/samtaler per dag (Ranglund & Ellingsen, 2014). Hvis man har slike standarder, vil det også kunne gå ut over brukers opplevelse av tjenestekvalitet. Opplevelsen av kvalitet omhandler ikke bare fag og hva en tjeneste inneholder, men også om prosessene eller funksjonene som er knyttet til menneskene og hvordan tjenesten utføres (Grönroos, 2007).

Ifølge Ellingsen et al (2022) trenger ledere objektive indikatorer på kvaliteten og for at en skal få gode resultater må de objektive indikatorene på måloppnåelse være klare, tydelige, enkle og operasjonelle slik at resultatene faktisk kan måles. Eksempel her er medarbeidere som svarer ut telefonhenvendelser blir bedt om å besvare et visst antall telefoner i timen eller per

vakt. Problemet med dette er at dette kan komme i konflikt med målet om å ha fornøyde brukere da medarbeidere blir for opptatt av å ha korte samtaler for å nå målet om antall samtaler og mindre opptatt av å hjelpe brukeren. Dette påvirker brukerens opplevelse av kvalitet og deres opplevelse av tjenesten. På bakgrunn av dette er ikke antall telefoner en medarbeider tar i løpet av en viss tid nødvendigvis gode mål på kvalitet og eller effektivitet (Ellingsen et al, 2022). Videre argumenteres det i Ellingsen et al (2022) at en heller bør rette oppmerksomheten på gruppenivå og sette mål for teamet, deretter sørge for at de har den kunnskap og ressurser for å innfri de løfter som er gitt og mål som er satt. Dette da det er gruppen og helhetens prestasjoner som skaper god brukerorientering og gode lag. Videre er det opp til leder å anvende kunnskap og ressursene i teamet best mulig for å oppnå de målene som er satt. Dette kan også bidra til et bedre arbeidsmiljø og øke trivselen, noe også brukerne tjener på (Ellingsen et al, 2022). Dette står i motsetning til det som kommer frem av Berge et al (2009) sin artikkel som viser til hvordan medarbeidere i kundesenter blir målt individuelt i tillegg til på gruppenivå, og som viser til hvordan arbeidet i førstelinje mange steder er blitt stadig intensivert og styrt ut fra nye krav til effektivitet, avkastning og markedsstyring.

Aasbrenn (2010) viser til hvordan opplevelse av tjenestekvalitet vil variere etter den enkelte virksomhets arbeidsoppgaver, mål og nærhet til brukerne, og at offentlige tjenester er lite håndgripelige og ofte har individuelle preg som gjør vurderingen av kvalitet vanskelig. Aasbrenn (2010) stiller spørsmål rundt om det overhode er mulig å gjøre alle til lags uavhengig av hvor mange penger eller ansatte en måtte ha tilgjengelig, og det trekkes frem at brukerorienteringen kommer med kostnader knyttet til det å ha et desentralisert tilbud, individuell tilpasning, universell utforming, ressurskrevende informasjonsopplegg osv. Immaterielle ytelser fra en leverandør kan betraktes som «hjelp til selvhjelp», og tjenesten stiller til råde ressurser til fordel for en bruker og det er denne fordelten som danner logikken i ytelsen, ikke hva selve leveransen i seg selv består av (Aasbrenn, 2010). Grönroos (2007) viser til sju punkter som legges til grunn for opplevd tjenestekvalitet. Disse kan deles inn i to grupperinger, hvorav noen av punktene går på det tekniske (hva kunden får) og noen det funksjonelle (hvordan kunden får det) (Grönroos, 2007). Forventningsstyring fremstår som en sentral del av kvalitetsrettet arbeid (Aasbrenn, 2016). Grönroos (2007) viser til at det er en antakelse om at brukertilfredsheten formes gitt av at det som oppleves bevisst eller ubevisst settes opp mot forventninger som eksisterte på forhånd, og på denne måten kan et tilbud med lavere standard enn et annet vise seg å gjøre det bedre hos brukerne og deres opplevelse av kvaliteten. Derfor vil det kunne redusere omdømme om man lover en viss service som ikke

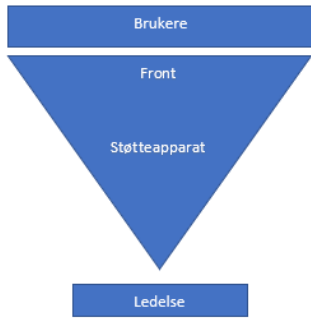


etterleves. Hva det er “kunden” faktisk får og hvordan en får det blir målt opp mot de forventningene en som kunde har til det som skal leveres (Grönroos, 2007).

#### 2.4.3 Samhandlingen mellom førstelinjemedarbeider og bruker

Som tidligere presentert er ikke det å ivareta samfunnsoppdraget alltid enkelt å gjøre samtidig som en leverer det brukerne forbinder med «god service». Brukerne er gjerne mest opptatt av subjektive faktorer som romslighet, tid, omsorg og at de føler at medarbeideren har en vilje til å hjelpe de (Ranglund & Ellingsen, 2014). Ifølge Ellingsen (2010) betyr brukerens opplevelse alt for om bakkebyråkraten lykkes med jobben eller ikke, og det må være en balansegang mellom eksterne og interne hensyn som fungerer. Forutsetninger for at bakkebyråkraten skal prestere godt og skape gode relasjoner til brukeren er at medarbeideren er fornøyd og har det bra på jobb. Brukerne leser det godt hvis en er misfornøyd og sliter på jobben, noe som vil påvirke samhandlingen og kvaliteten. Derfor innebærer det å være opptatt av brukeren også å være opptatt av bakkebyråkraten, for å sikre at det gjøres en god jobb over tid (Ellingsen, 2010). Indre motiverte medarbeidere ønsker å yte ekstra for organisasjonen, og de ønsker å bruke sine ferdigheter. Indre motivasjon fører til bedre arbeidsprestasjoner og ansatte som er indre motivert gjør en bedre jobb enn de som var ytre motivert, for eksempel med høyere lønn (Kuvaas & Dysvik, 2020). Jacobsen og Thorsvik (2019) viser til at det å tiltrekke seg og holde på kompetanse er av stor gevinst for organisasjonen. Kompetanseatferd innenfor organisasjon er bakt inn i organisasjonsstrukturer og prosesser som har avgjørende betydning for i hvilken grad ressursene blir utnyttet (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Ranglund og Ellingsen (2014) viser til at gjennom «å snu pyramiden» har mange virksomheter synliggjort brukeren og brukerens betydning. Samhandlingen mellom bruker og ansatte i førstelinje har påvirkning på brukerens oppfattelse av tjenestekvaliteten til hele organisasjonen. Gjennom en slik struktur på organisasjonen kreves det at de som står i førstelinje er kunnskapsrike, har god kompetanse, beslutningsmyndighet og et visst handlingsrom å operere i. Dette krever at ledere viser tillit og at det er mindre rom for overvåkning og kontroll. Brukerne slipper å vente på at svaret skal behandles og komme fra et overordnet nivå, men da må førstelinjemedarbeideren ha tilstrekkelig myndighet og tillit (Ranglund & Ellingsen, 2014).



**Figur 4:** Den omvendte pyramiden (Ranglund & Ellingsen, 2014).

Det er viktig med involverte ledere og at førstelinje blir brukt som den kunnskapskilden den er i internt forbedringsarbeid (Ranglund & Ellingsen, 2014). Ellingsen et al (2022) poengterer viktigheten av at ledere må bli flinkere til å se og benytte denne kunnskapen og erfaringen som medarbeidere i førstelinje besitter. Med unntak av brukerne selv er medarbeiderne nærmest til å si noe om brukernes situasjon og behov (Ellingsen et al, 2022). Gjennom utallige brukermøter får medarbeiderne innsikt i hva som fungerer og hva som ikke fungerer internt i virksomheten, og i samskapningen av tjenestene med brukerne. På bakgrunn av dette er medarbeiderne helt sentrale for den totale kvaliteten og utviklingen av denne. Medarbeidere i skjæringspunktet mellom brukerorientering og forvaltning trenger handlingsrom og myndiggjøring for å kunne håndtere samhandlingen med bruker profesjonelt, se den enkelte bruker og ta beslutninger ut fra situasjonens premisser (Ranglund & Ellingsen, 2014).

## 3 Metode

Hensikten med forskning er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten, og for å klare dette må forskeren ha en strategi for hvordan en skal gå frem (Jacobsen, 2022). Oppen (2020) beskriver metode som en fremgangsmåte for å løse et problem og komme frem til ny kunnskap. Opprinnelig betydning av ordet metode er “veien til målet” (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 140). En må ha en plan for hva undersøkelsen skal fokusere på, hvem som er aktuelle deltakere, hvor undersøkelsen skal utføres og hvordan den skal utføres (Oppen, 2020). Dette kapitlet vil gi en generell beskrivelse av aktuell teori som legger grunnlaget for forskingen som er gjennomført for å besvare oppgavens problemstilling. Videre vil det gjøres rede for bakgrunnen for de forskningsmetodiske valgene som er gjort i arbeidet, hvilke avveininger som er tatt i forhold til kriterier for utvalg av respondenter og hvordan dataene er behandlet. Det vil reflekteres rundt forskerens egen rolle og hva en må ha bevissthet rundt når det kommer til kvalitativ forskning, særlig med tanke på at det forskes på forskerens egen arbeidsplass.

### 3.1 Metodevalg

I motsetning til kvantitative teknikker som bruker tall for å finne sammenhenger og mønstre, eksempelvis gjerne gjennom et spørreskjema, bruker de kvalitative teknikkene ord (Kvale og Brinkmann, 2015). Kvalitativ metode legger til rette for at en skal kunne gå mer i dybden i en problemstilling, og baserer seg på dypere informasjon på et mindre utvalg forskningsobjekter (Ringdal, 2018). Kvale og Brinkmann (2015) viser til at kvalitative tilnæringer vektlegger verbale utsagn som svarer på spørsmål om hva, hvordan og hvorfor fremfor numeriske betegnelser som svarer om hvor ofte eller hvor mange. På denne måten handler kvalitativ metode mer om “myke” data, opplevelse og deskriptive historier (Kvale & Brinkmann, 2015). Ved å velge en kvantitativ metode kan man for eksempel ha flere respondenter og med det få interessante funn og trekke sterkere slutninger enn ved å ha færre respondenter, men baksiden med kvantitativ tilnærming er derimot at man ikke mulighet til å gå like i “dybden” som ved en kvalitativ undersøkelse (Oppen, 2020). Formål og tema er viktig i enhver undersøkelse, og før det velges metode bør det undersøkes hvordan en kan belyse og besvare problemstillingen på best mulig måte (Kvale & Brinkmann, 2015).

Gjennom arbeidet med oppgaven er både problemstilling og detaljnivå i temaet endret opptil flere ganger, men det har hele tiden vært et hovedformål med studien, nemlig å få en innsikt i førstelinjemedarbeideres opplevelse av deres arbeidshverdag, og hvordan de opplever

rammene de jobber innenfor i møte med brukerne. Ved bruk av kvalitativ tilnærming ville jeg kunne få innlevende historier og opplevelser fra informantene, mens bruk av kvantitativ metode ville kunne gi "harde" data og tall på spørsmål som kunne antas å gi svar på problemstillingen. Det ble vurdert som hensiktsmessig med semistrukturerte intervjuer hvor det er fleksibilitet i rekkefølgen på temaer, hvilke spørsmål som stilles og med mulighet for å utdype gjennom oppfølgingsspørsmål (Oppen, 2020). På denne måten håpet jeg å få en enda mer detaljert beskrivelse av medarbeidernes oppfattelse enn for eksempel ved å gjennomføre en spørreundersøkelse med flere respondenter. Hadde jeg gjennomført en kvantitativ undersøkelse hadde jeg nok fått flere respondenter og kunne kanskje generalisert i større grad, men ved en kvalitativ undersøkelse håpet jeg å få et mer beskrivende situasjonsbilde med konkrete opplevelser og et mer levende bilde av deres arbeidssituasjon. Med tanke på at jeg hadde et ønske om at masterarbeidet skulle ha førstelinjemedarbeideren i fokus og det var tenkt at temaet skulle belyses fra medarbeideres perspektiv landet jeg på at kvalitativ metode og kvalitative forskningsintervjuer var det rette for denne arbeidet da jeg på denne måten ville kunne få en dypere forståelse og innsikt i hvordan medarbeiderne opplever eget handlingsrom gjennom deres fortellinger. Det er i tillegg blitt lest skriftlig dokumenter som Skatteetaten årsrapport (Skatteetaten 2023 c), tildelingsbrev (Skatteetaten 2023 d), serviceerklæring (Skatteetaten, 2023 c) og strategi (Skatteetaten 2023 b) for å få et helhetlig bilde, sette medarbeidernes fortellinger inn i en kontekst og for å kunne drøfte funnene tilstrekkelig.

I denne oppgaven er det valgt å bruke casestudie som forskningsdesign, og det fokuseres på en organisasjon med en felles førstelinje. Casestudier egner seg best til å svare på et spørsmål som angår hvordan noe skjer og oppleves, snarere enn hvorfor (Andersen, 2013). Det man vil få ut av denne casestudien er et situasjonsbilde av opplevelsene til de ansatte i førstelinje i Skatteetaten og videre drøfte dette opp mot etablert teori. Datainnamlingsprosessen i en casestudie er preget av nærhet til aktører og begivenheter, med vekt på detaljer og innlevelser, der data og analyse innlemmer aktørenes egne perspektiver (Andersen, 2013).

Det kan være utfordrende for forskeren å få frem hvordan mennesker oppfatter, fortolker og konstruerer virkeligheten, og forskeren må ha empatiske evner til å forstå den andres situasjon og deretter evne til å fortolke empirien som kommer frem (Jacobsen, 2022). Benyttet metode i denne oppgaven bygger videre på en fenomenologisk tilnærming, studiet av menneskelig erfaring, og hermeneutikk, som er læren om fortolkning (Kvale & Brinkmann, 2015). Det er medarbeidernes opplevelser og forskerens fortolkning av deres uttalelser, samt tolkning av de nevnte skriftlige kildene som er av betydning for drøfting og konklusjon i oppgaven.

## 3.2 Kvalitativt forskningsintervju

Kvalitative forskningsintervju har til hensikt å forstå noe sett fra intervjupersonenes side, få frem betydningen av noens erfaringer, deres perspektiv og avdekke noens opplevelse av noe. Et intervju vil skille seg fra en vanlig samtale ved at det er mer strukturert og har en bestemt hensikt (Kvale & Brinkmann, 2015). Formålet med intervjuet er å få informasjon fra informasjon fra informantene som kan brukes til å undersøke forskerens problemstilling, og informasjonen kommer i form av ord, setninger og fortellinger (Jacobsen, 2022).

I et forskningsintervju skapes kunnskap i et skjæringspunkt mellom intervjuerens og den som blir intervjuet sine synspunkter. Mennesker er forskjellige og noen er vanskeligere å intervju enn andre, og den som intervjuer må se på det som sin oppgave å motivere og hjelpe med å tilrettelegge personens fortellinger. På denne måten kan de fleste intervjuer bidra med kunnskap. Gjennom det semistrukturerte intervjuet søker forskeren å innhente beskrivelser fra den intervjuedes livsverden med henblikk på å fortolke betydningen av de fenomenene som blir beskrevet. Det er gjerne en rekke temaer som skal dekkes og i tillegg forslag til spørsmål, men samtidig er det åpenhet når det kommer til endring i rekkefølgen og formulering av spørsmål. På denne måten kan man forfølge de spesifikke svarene som gis og de historiene som intervjupersonene forteller (Kvale & Brinkmann, 2015).

Med kvalitative intervjuer får man en unik mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål eller be om at svarene utdypes. Dybdeintervju som metode er basert på fenomenologisk perspektiv, hvor forskeren som tidligere nevnt ønsker informantens opplevelse og hvordan hen reflekterer over dette. Ved å benytte dybdeintervjuer er en ute etter å studere intervjuobjektens forståelse av sin virkelighet, med bakgrunn i de erfaringer og opplevelser de har. Intervjuene handler ikke bare om informantene, men kan brukes for å forstå sammenhenger på overordnet nivå (Tjora, 2021).

### 3.2.1 Semistrukturert intervju

Individuelle intervjuer er velegnet når en ønsker å få innblikk i hva det enkelte individ opplever og forteller (Jacobsen, 2022). Det ble valgt å gjennomføre semistrukturert intervju til da det var et ønske å forstå informantens opplevelse og virkelighet, og tanken var at informantene skulle få beskrive sine subjektive opplysninger. Gjennom semistrukturert intervju ville jeg ha kontroll over hvilke temaer vi var innom, men samtidig rom for å ikke følge en strukturert plan hvor informantene ikke ville få frem alle sine perspektiver. På bakgrunn av dette ble det utformet en intervjuguide, dette forklares nærmere i del 3.3.2

Som intervjuer bør man være lyttende samtidig som en tar initiativ uten å overstyre eller lede svarene dit en selv ønsker. Med denne metoden kan en utnytte intervjusituasjonen for å utvikle og få svar på de forskningsspørsmålene som er utarbeidet (Andersen, 2013). Jeg ønsket å gjennomføre intervjuer som opplevdes som en fortrolig samtale og som gir rom for at informanten kan utdype og komme med tilleggsmåling som kan være av verdi for svare på problemstillingen.

For å bidra til en god kontakt med informanten og for å skape en god intervjusituasjon ønsket jeg å opptre lyttende, oppmerksom, interessert, forståelsesfull og ha respekt for det intervjupersonen sier. Jeg ønsket også å fremstå å være avslappet og klar på hva jeg ønske å vite. Ifølge Kvale og Brinkmann (2015) bør man også ha en debriefing etter intervjuet og spørre om informanten har noe mer de vil tilføye, og om deres opplevelse av intervjuet eller gi en oppsummering av hovedpunktene og avslutte med: jeg ikke har flere spørsmål – har du noe mer du gjerne vil si eller spørre om før vi avslutter? Jeg bestemte meg derfor å benytte meg av debriefing og avrunde seansen med å åpne for at informantene kunne tilføye det de måtte ha på hjertet til slutt.

### 3.3 Innsamling av data

Det er stor grad av fleksibilitet i kvalitative undersøkelser, men det er viktig å bruke god tid på planlegging og gjøre et grundig arbeid først for å bidra til økt kvalitet (Oppen, 2020). Ifølge Kvale og Brinkmann (2015) er det ingen fasit på hvor mange informanter som bør være med i en studie, men utvalget bør være stort nok til å belyse problemstillingen. Antallet er derfor avhengig av kvaliteten på gjennomførte intervjuer og hvis antallet blir for stort vil det bli vanskelig med gode analyser av intervjuene. Videre er det ofte en fordel å heller ha et mindre antall intervjuer i undersøkelsen og i stedet bruke mer tid på forberedelse og analyse, og hvis en tenker at jo flere intervjuer sørger for desto mer vitenskapelig undersøkelse havner man inn i en mer kvantitativ tankegang (Kvale & Brinkmann, 2015). Jeg planla på bakgrunn av dette å forsøke å gjennomføre 10 intervjuer. Da forskningen skulle gjennomføres i et visst tidsrom var det essensielt å ha et antall intervjuer og informanter som var forsvarlig både med tanke på gjennomføringen av intervjuene, men også etterarbeidet. Det ble viktig for meg å ikke velge for mange informanter til intervju da jeg så for meg å bruke 45-60 minutter per samtale. Videre måtte heller ikke jobben med å prosessere og analysere dataene bli for stor slik som Kvale og Brinkmann (2015) poengterer.

### 3.3.1 Utvelgelse av informanter og gjennomføring av intervju

Informanter er de personene som deltar i undersøkelsen og svarer på spørsmål gjennom kvalitative intervjuer og som har kjennskap til det fenomenet som det forskes på eller som er del av den gruppen som undersøkes (Tjora, 2021). Denne oppgaven setter søkelyset på medarbeidere i førstelinje i Skatteetaten og med det måtte informantene være førstelinjemedarbeidere nettopp der. Videre skulle det forskes på om førstelinjemedarbeidere oppfatter at de har mulighet og rom til å sette bruker i fokus og bidra til etterlevelse av skatteetatens strategi om brukerorientering og det å kunne gi bruker som tar kontakt svar ved første kontakt. Det er derfor valgt å intervjuere medarbeidere som står i en slik posisjon, altså de som møter brukere ved første kontakt i Skatteetatens forskjellige kontaktkanaler som telefon, publikumsmottak og skriftlige henvendelser i avdeling Brukerkontakt.

I forkant av utsendelse av forespørsel om å delta i undersøkelsen ble prosjektet avklart med Skatteetatens HR-avdeling, det ble sendt inn ett notat om oppgaven og det ble gitt tillatelse til å gjennomføre intervjuene fra leder. Det ble sendt ut invitasjoner til å delta i prosjektet sammen med informasjon om tema. På grunn av oppgavens omfang ble det besluttet å sende ut invitasjon til undersøkelsen til 2 grupper i avdeling Brukerkontakt, med et ønske om å få gjennomført 10 intervjuer. Det ble så sendt ut informasjonsskriv og samtykkeerklæring til de som meldte interesse for å delta i prosjektet. Informasjonsskrivet inneholdt informasjon om hvem som var ansvarlig for undersøkelsen, hvem som skulle gjennomføre intervjuene, hvordan det var tenkt at intervjuene skulle foregå, estimert tid og at intervjuene ville bli tatt opp og transkribert. Eventuelle endringer som er gjort underveis har ikke har vært i uoverensstemmelse med innholdet i samtykket. Det ble også poengtert at all informasjon ville bli behandlet konfidensielt og anonymt, det ble informert om deltakernes rettigheter og også gitt informasjon om når dataene ville bli slettet. Ved gjennomføring av intervjuene ble det videre forklart at innholdet ville bli anonymisert og informert om hvordan informasjonen skulle lagres og brukes i videre. I samtykkeerklæringen ble det også presisert at deltakerne til enhver tid kunne trekke sin deltakelse i prosjektet. Dette ble også gjentatt ved gjennomføringen av intervjuene.

Det var totalt 9 medarbeidere som meldte seg til å delta i undersøkelsen, men det var en som til slutt valgte å trekke seg noen dager før avtalt intervju, og med det var det 8 medarbeidere som stilte opp. På grunn av begrenset tid og etter hvert også et nådd metningspunkt (Kvale & Brinkmann, 2015) ble det valgt å gjennomføre med 8 informanter. De 8 informantene betjente flere kanaler i førstelinje og bidro til å belyse etatens førstelinje på en helhetlig måte, og jeg

kunne oppnå både bredde og dybde i datamaterialet. Utvalget har ikke til hensikt å skape representativitet, og gjennom en kvalitativ studie er det heller et ønske å kunne gå i dybden og samtidig ha et håndterlig datagrunnlag (Kvale & Brinkmann, 2015). I en studie som dette hvor det ikke er tid eller ressurser til tallrike intervjuer eller analyser opplevdes det som passende med 8 intervjuer og det opplevdes etter hvert at det ble nådd et metningspunkt, særlig med tanke på de siste intervjuene som i stor grad ble preget av repeterende informasjon.

Intervjuene var planlagt å kunne gjennomføres fysisk, da fordelene med å møtes fysisk fremfor digitalt er at det legger et godt grunnlag for en naturlig samtale og en tillitsfull relasjon mellom forsker og informant, uten eventuelle tekniske utfordringer eller dårlig lyd kvalitet som gjerne kan oppstå ved bruk av digitale samhandlingsverktøy (Jacobsen, 2022). Ulempen med fysisk gjennomføring var at det begrenset hvor mange det ville være aktuelt å sende ut forespørsel om intervju til, men det ble vurdert at det likevel ville være et tilstrekkelig antall informanter innen fysisk rekkevidde.

Informantene betjener alt fra telefonhenvendelser, chat, publikumsmottak, skriftlige henvendelser via kontaktskjema eller brev, samt saksbehandlingsoppgaver som er lagt til førstelinje. Noen av informantene betjente en type kanal mens andre betjente flere. Videre var det stor spredning i ansiennitet med alt fra over 40 år i etaten og ned til i rundt et år. Spennet blant informantene og variasjon i ansiennitet og arbeidsoppgaver bidro til at utvalget var til en viss grad representativt for førstelinje og forhåpentligvis et reelt bilde av førstelinjemedarbeidernes opplevelser. På forhånd var det som nevnt tenkt at intervjuene skulle vare rundt 45-60 minutter, men det viste seg at de endte opp med å vare alt fra i underkant av 30 minutter og opp til rundt 50 minutter.

#### *3.3.1.1 Lydopptak og transkribering*

Ved bruk av intervju anbefaler Tjora (2021) bruk av lydopptak og fullstendig transkribering i ettertid. Å transkribere innebærer at en transformerer fra muntlig til skriftlig språk, og det er viktig og ikke gå glipp av detaljer. Videre er det en fordel å gjennomføre transkriberingen da en gjennom dette arbeidet med å skrive også starter prosessen med å analysere hva som ble sagt og hvordan (Kvale & Brinkmann, 2015). Alle intervjuene ble derfor tatt opp på lydopptak på mobiltelefon, gjennom diktafonappen til Nettskjema. Nettskjema driftes av UiO og er tilrettelagt for å etterleve norske krav til personvern (Universitetet i Oslo, 2023). Diktafonappen gjorde at lydopptakene kunne tas opp på mobil, og sendte opptakene videre til Nettskjema. På denne måten ble alle opptakene kryptert med en gang og man kunne ikke lytte



til opptakene i selve appen, kun på nettsidene til Nettskjema. Opptakene ble samlet i et opprettet prosjekt på Nettskjema og når de var sendt inn kunne jeg lytte til opptakene via den krypterte nettsiden. I etterkant av intervjuene ble de transkribert i sin helhet slik at det skulle bli lettest mulig å navigere frem og tilbake i samtalen. Intervjuene ble gjennomført mellom den 02.januar og 09. februar 2023.

### 3.3.2 Intervjuguide

Tematisering av en intervjuundersøkelse innebærer en avklaring av emnet for undersøkelsen, noe som er ensbetydende med at det skal utvikles en begrepsmessig og teoretisk forståelse av det som skal undersøkes for å skape et godt grunnlag for tilføyelse og integrasjon og nye kunnskap. Dette er en forutsetning for å stille relevante spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 141). Intervjuguiden er som et manuskript som strukturerer intervjuforløpet. Denne kan enten inneholde noen temaer som skal dekkes, eller være en detaljert rekkefølge av formulerte spørsmål. I et semistrukturerte intervju vil guiden inneholde en oversikt over emner som skal dekkes og forslag til spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2015). Det ble utarbeidet en intervjuguide for å sikre god struktur på intervjuene og sikre at jeg skulle få data som svarer i størst mulig grad på oppgavens problemstilling og at alle informantene skulle komme inn på de samme temaene. Spørsmålene var tenkt å kartlegge hvordan førstelinjemedarbeiderne opplever sin arbeidshverdag, hvordan de vurderer egen mulighet til å kunne løse henvendelser og svare ut saker ved første kontakt. Jeg ønsket å få til dette med å stille enkle, åpne og nøytrale og ikke ledende eller lukkede ja/nei spørsmål, slik at intervjuet ble som en samtale heller enn et forhør. På denne måten ville jeg kunne gå mer i dybden slik som er hensikten i en kvalitativ studie. Ved å lytte godt etter det som blir sagt legger en også et bedre grunnlag for å stille gode oppfølgingsspørsmål (Kvale & Brinkmann, 2015). Jeg ønsket likevel ikke å stille for mange oppfølgingsspørsmål, men heller forsøke å legge til rette for at informanten kunne utdype eller supplere ved temaene. Dette for å sikre at intervjuene ikke skulle bli for forskjellige og sprike inn i for mange tematikker.

### 3.4 Dataanalyse

Når datainnsamling er gjennomført må det gjennomføres analyse av de dataene som er samlet inn. Hensikten bak dataanalyse er å systematisk bearbeide den innsamlede informasjonen for å kunne besvare undersøkelsesspørsmål (Kvale & Brinkmann, 2015). Den kvalitative analysen har som mål å gjøre det mulig for leseren av oppgaven å få økt kunnskap om det det forskes på uten selv å måtte gå gjennom alle dataene som har blitt generert gjennom

prosjektet. I en kvalitativ analyse er det viktig å påse at prosjektet ikke ender opp som en samling med sitater, men at man får systematisert dataene slik at man får knyttet dette opp mot problemstillingen. Spørsmål som kan dukke opp i denne prosessen kan for eksempel være: hva er viktig i min empiri? Hva er interessant i tilknytning til de teoretiske rammene jeg så for meg å bruke? Hvordan kan mine data analyseres for å besvare problemstillingen og den fortsatt godt formulert og relevant? Har det dukket opp nye og interessante fenomener jeg bør inkludere i analysen? Har jeg egentlig nok empiri? (Tjora, 2021).

Ifølge Kvale og Brinkmann (2015) er den vanligste formen for datanalyser å kode, kategorisere, intervjuuttalelser. En leser først gjennom det en transkribert og koder de relevante avsnittene. Mens koding bryter ned teksten i mindre enheter medfører meningsfortetting en forkortelse av intervjupersonens uttalelser til kortere formuleringer.

I arbeidet med å systematisere dataene leste jeg igjennom all transkripsjon og utformet et ark i Excel hvor jeg organiserte svarene gjennom meningsfortetning på de ulike spørsmålene i kolonner. På denne måte var det enklere å se informantenes svar opp mot hverandre, se om det var avvikende opplevelser eller sammenfallende opplevelser. Jeg følte dette ble oversiktlig og la et godt grunnlag for det videre arbeidet. Videre ble det også merket hvilken mening som var fra hvilket intervju slik at jeg enkelt kunne gå tilbake til transkripsjonen for informantens fulle uttalelse. Dette ble gjort ved å tildele informantene et nummer som ble brukt for å differensiere sitatene fra de forskjellige informantene. Underveis i dette arbeidet var jeg bevisst på at mine egne tanker og meninger om temaene ikke skulle påvirke sammenfatningen av teksten. Mitt mål har vært å være tro mot funnene og ivareta informantenes respondentenes uttalelser. Dette mener jeg er oppnådd gjennom datanalysen som er foretatt. Likevel er det viktig å poengtere forskerens tilknytning til oppgavens tematikk som ansatt i samme etat og avdeling. Dette kan farge analysen og det er ikke gitt at jeg har oppnådd å være så objektiv som jeg faktisk ønsker. Dette reflekteres det også mer inngående rundt i del 3.6.1, forskerens rolle.

Det er valgt å inkludere en del av empirien fra intervjuene gjennom bruk av sitater. Jeg har tatt dette valget for å sikre at analysen og drøftingen er gjort med utgangspunkt i informantenes uttalelser og med minst mulig påvirkning fra forskerens egne tanker om tematikken. På denne måten kommer også informantenes uttalelser i størst mulig grad frem for den som leser oppgaven og belyser oppgavens tematikk fra informantenes ståsted slik som ønsket.

### 3.5 Validitet og reliabilitet

Ifølge Jacobsen (2022) er det omdiskutert om begrepene validitet og reliabilitet er relevante da begrepene vurderes å være nærmere knyttet til kvalitative studier. Likevel vil det være viktig å gjøre seg opp noen tanker om det har vært tilstrekkelig bevissthet rundt mulige feilkilder under datainnsamlingen. Tjora (2021) viser til tre de kriteriene pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og generaliserbarhet som indikatorer på kvalitet. En viktig del av å gjøre en kvalitativ undersøkelse er å reflektere over kvaliteten, og den må vurderes opp mot hensikten med undersøkelsen. Det er viktig å være tydelig på de valg som er tatt og hvorfor og at det er en refleksjon om hvordan det kan ha påvirket kvaliteten på arbeidet. Det må derfor kunne være tillit til det som er gjort, noe som kan styrkes ved bruk av detaljert beskrivelse av de valgene som er gjort underveis (Tjora, 2021).

Fjær (2018) viser til at vi som forskere ikke antar at alt en informant forteller gir direkte tilgang til riktige beskrivelser, men derimot at folk stort sett er sannferdige, og at det må tas andre ulike hensyn enn kun det å fortelle alt som er sant. Forskeren må se informantenes redegjørelser i en større sammenheng og forskere som intervjuer anser intervjudataene som posisjonerte redegjørelser. Gjennom å bruke teknikker som sammenligning, leting etter flere indikatorer og vurderinger av sammenheng med tidligere forskning i analyse av intervjudata kan forskere oppnå høyere validitet.

Forskningsintervjuer kan kritiseres for at informasjon fra informanter kan være usann og med det kan ikke funnene være valide, noe som må kontrolleres i hvert enkelt tilfelle. Gyldighet kan knyttes til spørsmålet om hvorvidt de svarene vi finner i forskningen faktisk er svar på de spørsmålene vi forsøker å stille (Tjora, 2021). I denne oppgaven har forskeren forsøkt å sikre validitet gjennom bruk av oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuene for å bekrefte forståelsen av informantenes svar. Det er også forsøkt å samle inn data på en strukturert og systematisk måte, dele inn etter temaer i intervjuguiden, sørge for nøytralitet og nøyaktighet ved bearbeidelse av datagrunnlaget. Jeg har også hatt en kritisk tilnærming til prosjektet gjennom hele prosessen ved å stille meg selv spørsmål både rundt teori og problemstilling med tanke på temaet for oppgaven.

Reliabiliteten i denne studien styrkes ved at det gjøres rede for forskningsprosessen og på den måten gjør arbeidet transparent. Leseren finner relativt lett veien til fremgangsmåten som er benyttet ved hjelp av beskrivelse av konteksten og forskningsprosessen. Noe som derimot kan vekke reliabiliteten er at det kun er en forsker som deltar i prosjektet. Hadde det vært flere

kunne man eksempelvis gjennom analysen ha diskutert funnene i større grad, og kanskje blitt oppmerksomme på ulike tolkninger av dataene.

Når det kommer til generaliserbarhet kan det argumenteres at det i intervjustudier er for få informanter til at det kan generaliseres. Kvale og Brinkmann (2015) argumenterer mot dette med spørsmål om det virkelig er slik at en må generalisere og hvis en vil det så kan en se på om den kunnskap som produseres kan overføres til andre relevante situasjoner. I dette tilfelle kan det tenkes at funnene kan gjelde i andre førstelinjemedarbeidere i offentlig sektor, med tanke på fellestrekk i arbeidsoppgaver. Samtidig vil andre strukturer, mål og strategier kunne spille inn, samt størrelse på organisasjonens førstelinje. I dette prosjektet er det også et lite antall intervjuer, og for å få et enda bredere spekter av opplevelser måtte en hatt et større omfang informanter.

### 3.6 Etiske vurderinger

Ivaretagelse av informantenes anonymitet og konfidensialitet i forskningen ble nøye planlagt i starten og i gjennomføringsfasen. Alle informantene ble anonymisert for at det ikke skulle være mulig å finne tilbake til hvem som har blitt intervjuet. Det refereres kun til «informanten» eller «medarbeideren» når det blir brukt sitater fra intervjuene, og tallene som er tildelt hver enkelt informant i arbeidet med data-analysen er ikke inkludert i teksten i oppgaven. Bruk av anonymisering kan her ses på som en fordel da det kan bidra til at informanten snakker mer åpent og ærlig rundt egen arbeidssituasjon. Særlig med tanke på at intervjuer/forsker også er ansatt i samme organisasjon har det vært en prioritet å sikre informantene anonymitet. Alle intervjuer blir slettet etter prosjektet er innlevert og ingen personnavn var oppgitt i de transkriberte dokumentene. Siden det blir behandlet persondata ble det sendt meldeskjema til Norsk senter for forskningsdata (NSD), noe som også ble oppgitt til informantene i informasjonsskrivet som de fikk tilsendt. Meldeskjema til NSD ligger som vedlegg til oppgaven i sin helhet.

#### 3.6.1 Forskerens rolle

Det menneskelige samspillet i en intervjuundersøkelse påvirker de involverte personene, kunnskapen som produseres og er derfor preget av etiske problemstillinger (Kvale & Brinkmann, 2015). Det er viktig å gjøre rede for hvordan eget personlig engasjement kan prege forskningsarbeidet eller brukes i en analyse og diskusjon av resultatene (Tjora, 2021). Det finnes fallgruver i alle faser og er tilnærmet umulige å unngå. Denne bevisstheten har vært viktig for gjennom arbeidet med tolkningen av data. Forskeren i denne oppgaven jobber

selv i Skatteetaten og er medarbeider i førstelinje i avdeling brukerkontakt. På bakgrunn av dette har jeg god kjennskap til Skatteetaten som organisasjon, kunnskap om Skatteetatens førstelinje, medarbeidere som møter brukere ved første kontakt og hadde fra før en egen oppfatning av tematikken som belyses i oppgaven. Jacobsen (2022) viser til at det kan være en fordel å studere egen organisasjon, men at en lett kan få en forutinntatt holdning til hvordan ting faktisk er. Det er viktig med en bevissthet rundt dette og at man opptrer kritisk og med åpenhet rundt det faktum at man studerer egen arbeidsplass (Jacobsen, 2022), og dette er noe jeg har forsøkt å ivareta etter beste evne.

På grunn av forskerens tilknytning til det det forskes på har jeg forsøkt å ha en så nøytral tilnærming som mulig underveis i prosessen og ikke bruke mine egne erfaringer direkte i prosjektet. Likevel er det ikke til å unngå at en med inngående kjennskap til tematikken vil ha et mer farget blick enn en som kommer utenfra. Nettopp derfor har jeg som forsker valgt å poengtere dette for å synliggjøre tilknytningen og ha en bevissthet rundt dette slik det kommer frem hos Jacobsen (2022). Nærhet til fenomenet det forskes på kan ses på som en fordel da det kan antas at forskeren har en større empatisk evnet til å forstå og sette seg inn i intervjuobjektets opplevelser, noe som er nødvendig for å gå dypere inn i personens forståelse og fortolkning (Jacobsen, 2022). I starten av gjennomføringen av første intervju merket jeg selv at jeg tok meg i å omtale rollene som «vi» og ved å plassere meg selv som en del av organisasjonen istedenfor å holde mer utenforstående blick på samtalen. Dette hadde riktignok en positiv virkning på interaksjonen og relasjonen med informanten, da jeg unngikk å bruke lang tid på å skape en relasjon, men samtidig passet jeg på å begrense dette for å ikke legge føringer i intervjuet. På denne måte kan det sies at det å forske på egen arbeidsplass kan ha både positive og negative aspekter.

Mitt ønske i denne prosessen har vært å løfte frem informantenes opplevelser og ikke la mitt eget blick farge dette. Samtidig har kjennskap til temaet gjort det lettere å forstå informantene opplevelser, samt gitt en god relasjon underveis i intervjuene. Som beskrevet under delen om utvelgelse av informanter, del 3.3.1, er informantene fra forskjellige grupper i avdelingen. Dette bidrar også til å sørge å redusere risiko for forutinntatthet. Som nevnt tidligere har jeg valgt å benytte en del sitater fra informantene under presentasjon av funn. Dette valgte jeg å gjøre nettopp for å legge mest mulig til rette for at de som leser oppgaven selv skal kunne få et inntrykk av informantenes beskrivelser og opplevelser da det er førstelinjemedarbeiderens opplevelser som er tenkt å være i midtpunktet.

### 3.7 Oppsummering

Dette kapitlet har beskrevet bakgrunn for de metodiske valgene som er gjort underveis i studiet, og det har blitt presentert vitenskapsteori som danner bakteppet for det arbeidet som er gjort for å gi et svar på oppgavens problemstilling. Det er intervjuet åtte medarbeidere i førstelinje i Skatteetaten med bruk av semistrukturert kvalitative intervjuer. Da intervjuene var gjennomført ble de transkribert i sin helhet og videre ble intervjuene analysert. Det har i dette kapitlet blitt beskrevet hvordan empirien ble samlet inn og hvordan dataene er blitt videre behandlet. Videre er det reflektert rundt etiske dilemmaer som en bør være bevisst på i en kvalitativ forskning. Til slutt er det reflektert rundt forskerens egen rolle med tanke på at det forskes på egen arbeidsplass, noe som igjen kan påvirke oppgave.

## 4 Presentasjon av funn

I denne delen presenteres funnene fra intervjuene med informantene fra Skatteetatens førstelinje. Det er medarbeidernes opplevelser som står i fokus og funnene presenteres derfor i stor grad i form av sitater for å løfte frem deres opplevelser og refleksjoner. Flere av informantene betjener flere publikumskanaler i en helhetlig førstelinje, men på grunn av forskjellene mellom de var det noen ganger forskjellige opplevelser rundt temaet avhengig av arbeidsoppgaven. Eksempelvis opplevde medarbeiderne mer fokus på målstyring ved telefonoppgaven som er en åpen kanal, enn ved å arbeide i publikumsmottak hvor bruker må bestille time. Det er valgt å inkludere alle førstelinjes publikumskanaler da Skatteetaten har organisert seg med en felles førstelinje hvor flere av medarbeiderne betjener disse på tvers og totalen av dette var på å forme deres arbeidshverdag og handlingsrom i denne.

Ved bearbeiding av dataene ble de systematisert i tre hovedtemaer. Disse presenteres innledningsvis i punkter med underliggende hovedfunn, og blir videre beskrevet nærmere i hvert delkapittel.

- Å være i førstelinje og førstelinjes rolle.
  1. Medarbeiderne har et ønske om å jobbe brukerorientert, men opplever å stå i et krysspress hvor man skal levere ovenfor både bruker og etaten, samtidig som en må forholde seg til lover og regelverk.
  2. En skal kunne litt om mye - et ønske om økt fokus på kompetanse, kvalitet og mulighet for kompetanseutvikling.
- Mål og resultatorientering.
  1. Medarbeiderne opplever press på å nå en viss svarprosent på telefonlinja fra ledelsen, men opplever at dette måles kollektivt og ikke på individnivå.
  2. Noen medarbeidere velger å prioritere det å bruke tid på å løse en henvendelse med god kvalitet, tross lange køer og få ressurser, og trosser fokuset på svarprosent.
- Førstelinjes organisering - autonomi og tillit.
  1. Arbeidshverdagen i førstelinje er lite fleksibel og i stor grad styrt gjennom rutiner, byråkrati og hierarki, men det er likevel ulikt hvordan medarbeiderne forholder seg til det og det kommer frem ulike mestringsstrategier.
  2. Tid er en noe som må gjøres krav på og medarbeiderne må selv gjøre visse prioriteringer.

#### 4.1 Å være i førstelinje og førstelinjes rolle

Gjennom intervjuene ble det av alle medarbeiderne trukket frem at det å jobbe i førstelinje er betydningsfylt ved at det innebærer å jobbe med mennesker og at denne kontakten med brukerne oppleves meningsfylt. Det å snakke med brukerne, være i kontakt med mennesker og gi gode svar oppleves viktig, men også til tider krevende. Det er et bredt spekter av mennesker som tar kontakt, de er i forskjellige livsfaser og situasjoner noe som også preger samtalene. En medarbeider forteller *«jeg kunne nok vært flinkere til å runde av eller styre samtalene. Jeg har jo hatt folk som har begynt å gråte på telefon. Det er jo et gjennomsnitt av Norges befolkning som ringer oss.»*

Det trekkes også frem at førstelinje er variert og består av mange oppgaver, hvor noen bidrar på flere fag og oppgaver enn andre. Samtidig fortelles det om en hverdag som er både hektisk og nøye planlagt og styrt av ledelsen, dette presenteres nærmere i del 4.2. I teorikapitlet presenteres brukerorientering som begrep og hvordan man gjennom «å snu pyramiden» kan synliggjøre brukeren og brukerens betydning (Ranglund & Ellingsen, 2014). Ellingsen (2022) poengterer viktigheten av at ledere må bli flinkere til å se og benytte denne kunnskapen og erfaringen som medarbeidere i førstelinje besitter. Det er ulik opplevelse blant førstelinjemedarbeiderne hvilken mulighet de har til å melde inn erfaringer, forbedringsforslag og påvirke innad i etaten. Noen opplever at det kan meldes inn, men at de betviler hvorvidt det blir lyttet til, noen trekker frem økonomiske begrensinger, mens noen opplever at det ikke er mulig å spille inn endringer og forbedringer i det hele tatt. En medarbeider forteller

*«I førstelinje har vi ikke så mange muligheter til å påvirke, vi kan melde inn, men det tar veldig lang tid. Som for eksempel når det kommer til IT, systemendringer og systemfeil. Vi kan gi forslag, men tror ikke det er så mye rom for endring på grunn av budsjetter og økonomi».*

Denne opplevelsen understøttes også av en annen medarbeider som forteller

*«Muligheten til å sende inn forslag er jo der, vi har systemer for det. Så helt fra det å snakke med leder, en fagansvarlig eller sende inn via et system, så er det mulig. Men om det blir gjort veldig mye med dem, det er jeg mer usikker på. Ting tar sin tid. Så det syns jeg er litt vanskelig i Skatteetaten».*

En annen medarbeider forteller at det ikke oppleves som at det er en kultur for det, samtidig som at leder oppfordrer til at det meldes ifra



*«Det sies så, men om det er mange ansatte som faktisk gjør det veit jeg ikke. Men det jeg har hørt fra andre er at når man mottar informasjon så er det litt sånn ovenfra og ned, man mottar masse informasjon som medarbeider, men at det ikke så ofte tas hensyn til hva medarbeiderne tenker. Jeg selv har aldri meldt inn noe, men lederen min oppfordrer til det. Men jeg føler ikke det er noe spesiell type arena som passer for det. Så det er liksom noe som henger der litt i lufta bare».*

Det fortelles også fra en annen medarbeider at det generelt kunne vært mer fokus på dette blant medarbeiderne og at man ikke må gi opp

*«De sier jo det, men jeg føler likevel terskelen er høy. Og det å huske hvor man skal melde inn. Altså, det ligger jo der, men kanskje det burde vært mer fokus på det, at vi ble påmint det og kanskje fikk en oppskrift på det og vist hvordan. Jeg tror vi er for lite flinke til det. At vi er for sløve. Eller jeg er i alle fall det. Jeg tror vi i alle fall må være flinke til det. Jeg tenker det er utrolig viktig at vi gjør det og at vi spiller inn samme ting på gang på gang. Da tror jeg faktisk at de ser på det. Men vi må ikke gi opp. Jeg tenker at kanskje gir for ofte opp fordi vi tenker at det ikke skjer noe, men vi kan ikke tenke sånn for da skjer det i alle fall ikke noe».*

Det oppleves også av en annen medarbeider at lederen er åpen for å ta imot forslag, men igjen er det skepsis til hvordan det blir lyttet til i etaten.

*«Føler egentlig at lederen vår er åpen til å ta imot forslag, litt mer usikker på Skatteetaten sånn generelt, men på gruppenivå kan man foreslå hvordan vi vil jobbe. Men vi skal jo følge rutinene da, så det er jo ganske begrensa. Jeg føler ikke jeg kan bidra til de store endringene, kun innenfor det handlingsrommet man har fra før».*

*«Muligheten til å sende inn forslag er jo der, vi har systemer for det. Så helt fra det å snakke med leder, en fagansvarlig eller sende inn via et system, så er det mulig. Men om det blir gjort veldig mye med dem, det er jeg mer usikker på. Ting tar sin tid. Så det syns jeg er litt vanskelig i Skatteetaten».*

#### 4.1.1 Opplevelse av egen kompetanse

I intervjuene med informantene kommet kompetanse frem som et sentralt tema, og det ble også fortalt om opplevelse av kompetanseheving og utviklingsrom. Når det kommer til kompetanse er dette et viktig tema fordi det omhandler hvordan man utfører sin jobb og hvilke verktøy man har tilgjengelige. På denne måte kan kompetanse handle både om det

faglige når det kommer til skatt og folkeregister, men også kompetanse på det å snakke med mennesker og det å yte en service. Gjennom tillit til de ansatte skapes det muligheter for at deres faglige kompetanse kan få et større spillerom, noe som kan føre til større mulighetsrom for å skreddersy løsninger tilpasset den enkelte bruker (Bentzen, 2018). Medarbeideres kompetanse påvirker på denne måten handlingsrommet og er fundamentet en medarbeider tar avgjørelser og arbeider utfra (Amundsen, 2019).

Informantenes opplevelse av egen kompetanse varierte, noen opplever egen kompetanse som tilstrekkelig til å løse oppgavene, noen opplever kompetansen som litt svak og noen definerer egen kompetanse som god. På spørsmål om opplevelse av egen kompetanse til å kunne gi gode svar på brukerhenvendelser svarer eksempelvis en informant *«Jeg har ikke nok. Det er en utfordring, det er vanskelig. Og jeg tenker det er et tankekors at jeg synes det er en utfordring, med den brede erfaringen jeg har»*.

En annen informant forteller *«80-90% føler jeg at kan svare ut. Men det er de få gangene de som ringer inn kan mer om temaet enn meg, når det da kommer kompliserte oppfølgingsspørsmål om hvorfor ting er sånn eller sånn så kan jeg kjenne på stress fordi jeg ikke har god nok kompetanse»*.

En informant som opplevde sin egen faglige kompetanse som ganske bra poengterer samtidig at når man begynner å føle at man har god kompetanse på et fag så må en bidra på flere fagfelt og tastevalgt på telefonen, og man ender da opp med å føle at man ikke har tilstrekkelig kompetanse på alt man skal arbeide med likevel. Medarbeideren forteller

*«Jeg prøver så godt jeg kan, og generelt føler jeg vel at jeg er ganske fornøyd med egen kompetanse. Men på telefon er det sånn at når jeg først har lært meg en svarlinje, så må jeg begynne å bidra på en ny. En må hele tiden lære noe nytt og da føler jeg ikke at jeg har kompetanse god kompetanse på alt»*.

En annen medarbeider forteller også om at det å ha en førstelinje hvor medarbeiderne bidrar med mange så mange oppgaver og fag gjør noe med kompetansen

*«Jeg føler at når man jobber i to forskjellige kanaler, er det vanskelig å opprettholde nok kompetanse på begge deler. For eksempel når jeg har de skrankeoppgavene jeg har er det vanskelig å samtidig ha god nok kompetanse på skattefaget. Det er så mange forskjellige spørsmål om alt mulig og det omhandler så mye forskjellig»*.

En annen medarbeider forteller hvordan komplekse rutiner opp mot antall fagområder man jobber med oppleves som tungt å holde oversikt over *«Vi blir jo fortalt at vi må lese rutinene. Men det har vi ikke alltid tid til og det er ganske tungt materiale også, 40-50 sider med regler og paragrafer. Og vi har jo så mange rutiner å forholde oss til også, når vi har så mange fagområder»*.

#### 4.1.2 Når man står fast

Felles for flertallet av informantene er at opplever å kjenne på en usikkerhet når det kommer til hvor man skal henvende seg når man står fast med en brukerhenvendelse. Det er ikke slik at alle henvendelser skal løses i førstelinje, eksempelvis kommer det frem at noen av sakene hvor det kreves større skjønnsmessige vurderinger som mottas i publikumsmottaket skal sendes til andrelinje (en annen fag-avdeling) for behandling. I andre saker som i utgangspunktet skal løses i førstelinje og hvor den ansatte ikke kan svare eller løse henvendelsen forteller informantene at de skal følge en hjelpestige.

Tre av informantene nevner på at det er utarbeidet en slags hjelpestige som sier noe om hvordan man skal løse en henvendelse hvis man ikke kan svaret. De forteller at det først skal letes etter informasjon fra visse kilder på egenhånd før man eventuelt ber en kollega om bistand. Om dette heller ikke gir svar må en ta kontakt i neste instans som for eksempel kan være et fagnettverk eller andrelinje, avhengig av arbeidsoppgave, og på denne måten lage en henvendelse til riktige fagmiljø

*«Hjelpestigen vi har syns jeg er utfordrende. Det syns jeg er litt vanskelig, nettopp fordi vi er så låst. Det er liksom ingen å spørre på gruppa fordi alle er opptatte, enten i skranke eller på telefon. Så ja, du får liksom ikke spurt noen. Det er vanskelig å vite hvem du kan spørre, siden alle er opptatte, så det syns jeg er en utfordring»*.

En annen informant som også nevner på hjelpestigen, forteller

*«Jeg føler ikke kan ta kontakt med noen direkte. Da blir det å logge til fagmiljøer eller sende e-post til fagnettverk som noen betjener. Vi har jo en hjelpestige som sier noe om hvilken rekkefølge man kan forsøke finne ut av ting, men det syns jeg ikke fungerer så godt i praksis»*.

Det kommer gjennom intervjuene frem at det er noe ulik forståelse og praksis på hva en skal gjøre når en står fast med en brukerhenvendelse eller sak, og en medarbeider forteller

*«Hm, egentlig er det ingen spesielle å kontakte. Jeg får god hjelp av kollegaer eller så bruker jeg fagsider og eventuelt om det er noen kontaktpersoner som er oppgitt der. Jeg prøver å finne ut av svaret selv, men er ikke alltid klart for meg hvem som er riktig å spørre om hjelp».*

En annen medarbeider opplever det også som tilfeldig *«Jeg føler det er veldig tilfeldig, jeg føler i det siste jeg har fått litt mer oversikt. Men det er litt tilfeldig hvem jeg ender opp med å spørre».*

#### 4.1.3 Kompetanseheving og utvikling

Når det kommer til kompetanse og egenutvikling fortelles det om ulike opplevelser rundt hvilke muligheter den enkelte har til dette, og også hvordan en opplever at det i det hele tatt er fokus på det fra ledelsen. Felles for informantene er at det er et ønske og behov for mer kompetanse- og egenutvikling.

7 av 8 informanter uttrykker at de ønsker å opparbeide mer kompetanse og utvikle seg ytterligere. Mulighetsrommet virker noe ulikt ut fra hvilken leder og hva en har av oppgaver. En medarbeider forteller *«Ja, det er jo kurs og fagmøter og sånn. Men jeg føler at når man jobber i to forskjellige kanaler, er det vanskelig å opprettholde nok kompetanse på begge deler».*

Når det kommer til om etaten og om leder legger til rette for kompetanseutvikling forteller en medarbeider at *«Jeg synes fokuset er litt dårlig for å være helt ærlig. Jeg synes fokuset ligget på det å få løst henvendelser, og hvis vi bare får løst det og ikke kan det, så kan du bare prøve deg frem. Det synes jeg har vært vanskelig».*

Flere trekker også frem at det i stor grad er for liten tid til å sikre kompetanse og kompetanseutvikling

*«Det er jo fokus på kompetanseheving, men samtidig ikke fordi man blir oppdatert på ting som skjer underveis og nye rutiner osv., men samtidig så føler ikke jeg at det har vært mye kompetanseheving sånn generelt. Jeg kunne tenkte meg mer tid på å komme mer inn i ting og kunne jobbe mer med det jeg står fast på».*

I tillegg til tid forteller også en informant at det oppleves som at det i stor grad er ens eget ansvar å sørge for at man får drevet kompetansearbeid, og at man på egenhånd må kreve tiden som trengs. Samtidig uttrykkes det et ønske om mer kompetanseutvikling i fellesskap og at det er for lite fokus på dette fra leders og etatens side

*«Jeg opplever ikke at det er stort fokus på kompetanseutvikling, jeg føler det er mye mitt eget ansvar. I forhold til det jeg har opplevd tidligere har blitt lagt mer og mer over på hver enkelt medarbeider. Er du nyansatt så får du opplæring selvfølgelig, men det er dårligere med kompetanseheving underveis. Vi har veldig mye bra, og ting vi kan oppsøke selv av materiell. Så vi har kanskje alle redskapene vi trenger, og vi får kanskje tid hvis vi vil. Men jeg lærer mest av å sitte sammen med noen, og prate sammen, ikke sitte alene. Jeg føler at vi på den måten vi har det nå, når man sitter mer alene på nett, er det mer tilfeldig når vi prater fag sammen.»*

## 4.2 Førstelinjes organisering - autonomi og tillit

Som beskrevet i teorikapitlet innebærer autonomi i arbeidssammenheng at man blir delegert makt og myndighet til blant annet å kunne planlegge arbeidet, bestemme arbeidsmetode og beslutte innenfor sitt ansvarsområde og handlingsrom (Amundsen, 2019). Gjennom intervjuene kom det frem at informantene opplever varierende grad av autonomi og at det også er avhengig av arbeidsoppgaver den enkelte medarbeider har. De som hadde arbeidsoppgaver i flere kontaktkanaler, opplevde for eksempel på noen områder mer autonomi enn medarbeidere som kun jobbet med veiledning på telefon.

### 4.2.1 En styrt hverdag

Det å ha mulighet til å planlegge egen arbeidshverdag vil påvirke opplevelsen av autonomi (Amundsen, 2019). Gjennom intervjuene kom det frem at medarbeiderne opplevde at hverdagen deres i stor grad er styrt og planlagt av andre enn de selv, uten særlig rom for å forme siden egen tid. På spørsmål om hvordan en opplever hverdagen i førstelinje forteller en informant *«...du kan ikke styre dagen selv, du må holde tidsplanen som leder lager til deg»*. Videre fortalte medarbeiderne om at det gjennom et bemanningsverktøy delegeres oppgaver til den enkelte og at det er lite rom for å avvike fra den oppsatte planen uten godkjenning fra leder *«Man er jo veldig låst den oppgaven man har. Har man en dag med bare telefonvakt er man jo låst til det. Så man er ganske låst i førstelinje»*.

En medarbeider som bemanner timeavtaler i publikumslokale opplevde at man er låst til oppgaven med tanke på at det er et visst antall timer som er bestilt og som må behandles, og er man på telefon føler man ikke på det samme siden man ikke har brukeren i kø foran seg. Som en informant sier: *«Generelt er man jo litt låst, i skranken har vi timeavtaler og da veit man jo hva man skal gjøre de timene man sitter der. På telefon er man på en måte litt friere, men det føles samtidig mye mer hektisk på grunn av pågangen»*.

Medarbeiderne som kun bemanner telefonkanalen opplever press på tilgjengelighet, og selv om man kan legge til etterbehandlingstid etter samtalene og er de bevisst på å være tilstrekkelig pålogget i telefonsystemet. En medarbeider forteller at det oppleves som et press *«Har jeg vakt hele dagen må jeg planlegge dagen og hvordan man skal sette opp noen små pauser. Og jeg kjenner litt press om at jeg må komme meg tilbake til telefonen, og da blir det litt stress og press med tanke på at man skal være pålogget og levere så og så mye hver dag»*.

Alle medarbeiderne som arbeider i flere kanaler trekker frem at de opplever en viss fleksibilitet i hverdagen på bakgrunn av at de ikke er låst til en kanal. Med en mer variert arbeidsplan åpnes det opp for å større grad planlegge egen tid, og har man satt av en halv dag til å jobbe med etterarbeid og saksbehandling fra timeavtaler ved personlig oppmøte disponerer man denne tiden selv til å også kunne ta unna andre henvendelser man har liggende eller bruke tid på kompetanseutvikling. Som en medarbeider trekker frem *«Jeg liker varierte oppgaver, med noen dager i skranke og noen dager telefon eller skriftlige henvendelser. Det gir meg litt fleksibilitet, så den variasjonen liker jeg»*.

Det trekkes også frem at det er positivt å få drive med mye forskjellig, men at det samtidig kan gå utover kompetansenivået ved at ikke kan nok om alle fagområdene

*«Man kan jobbe med veldig mye forskjellig, som jeg gjør med forskjellige fagområder. Innenfor det kan det jo komme alt mulig spørsmål, og det syns jeg på en måte er positivt, at man kan få drive med så mye forskjellig. Men, samtidig er det dumt da at man ikke kan gå mer i dybden. Når folk tar kontakt med oss så ønsker de jo å få utfyllende svar, men noen ganger kan det nok bli mer på et overflatenivå og generelt»*.

#### 4.2.2 Rutiner og hierarki

Flere av medarbeiderne forteller hvordan rutiner og byråkrati gjennom hierarki er med på å begrense deres autonomi og myndighet i stor grad til å ta avgjørelser og behandle visse saker. Som en medarbeider forteller

*«Jeg syns at vi i førstelinje burde hatt litt mer myndighet til å løse saker. Vi må jo ofte sende saker til 2.linje skal man følge rutinene vi har. Så rutinene er veldig begrensende for oss og for bruker, og det skal den også være for vi skal ikke løse alt, men den kunne gitt oss noe mer myndighet»*.

På spørsmål hvordan en medarbeider opplever egen oversikt over hva en kan og ikke kan gjøre svares det *«Nei, jeg merker at jeg må spørre litt om det. Også kan man få litt forskjellige*

*svar også. Så det kommer an på hvem man treffer på.» Når det kommer til skriftlige henvendelser forteller en medarbeider om hvordan man i stor grad skal benytte seg av standardiserte maler «Jeg må i stor grad forholde meg til maler, det er jo sporbart også, så man kan jo se hva som er svart ut».*

Det trekkes også frem hvordan arbeidsdelingen og hierarkiet i organisasjonen gjør at henvendelser og saker ikke kan løses av en medarbeider i førstelinje i brukerkontakt. Som nevnt tidligere er det ikke slik at alle henvendelser skal løses i førstelinje, eksempelvis kommer det frem at noen av sakene som mottas i publikumsmottaket skal sendes til andrelinje for behandling i de sakene hvor det kreves større skjønnsmessige vurderinger og hvor rutinene ikke åpner opp for behandling i førstelinje. Som en medarbeider forteller

*«Vi har noen begrensninger. Man kan ikke ta så mange avgjørelser, du må ta vurderinger og se på rutiner, men jeg føler ikke jeg kan bestemme mye selv. På saker jeg tar imot i skranken som jeg faktisk behandler må jeg følge rutinen nøye, og det er andrelinje som heller kan ta mer avgjørelser og vurderinger».*

En annen medarbeider forteller

*«I skranken må vi følge rutinene hele tiden. Det jeg kan ta avgjørelser på er for eksempel å si ja til at bruker ettersender dokumentasjon etter hvor lang frist jeg velger å sette. Men jeg føler ikke at jeg har særlig spillerom utover det. Det er ikke rom for det i rutinene».*

En medarbeider forteller hvordan dette oppleves byråkratisk, men samtidig at det sikrer at en sak blir behandlet av medarbeidere med en viss kompetanse på fagfeltet

*«Vi jobber jo i et byråkrati så det er mange ting jeg ikke kan gjøre som for eksempel bare en viss avdeling kan gjøre. Så rutinene begrenser. For eksempel ting jeg ser kunne vært enkelt å gjøre har jeg kanskje ikke lov til å gjøre, og jeg må sende videre til riktig avdeling. Men samtidig er det jo en grunn til at det sånn, den avdelingen jobber jo spesielt med det».*

Dette kommer også frem i intervjuet med en annen medarbeider som også trekker frem en følelse av å ikke kjenne på myndighet i rollen som førstelinjemedarbeider og at hierarkiet hindrer effektivitet

*«Jeg føler jeg er veldig låst til systemet og må trå veldig forsiktig sånn at ting ikke blir feil. Enten at man gir feil informasjon eller på feil måte. I tillegg er det viktig at det*

*blir riktig og at riktig instans gjør det, og da er man tilbake på dette med byråkrati. Hadde vi hatt mer myndighet kunne vi vært mer effektive og fått løst mer i førstelinje. Men samtidig er det jo en kontrollfunksjon der, men jeg føler meg litt umyndig i den rollen jeg har».*

En medarbeider knytter myndighet og kompetanse sammen og hvordan det kan påvirke motivasjonen

*«Man bekymrer seg for om man kan nok, eller om jeg gjør dette riktig. I stedet for å føle seg veldig motivert så føler man: okei, nå er jeg på jobb, jeg må gjøre det beste ut av denne dagen. Og det henger igjen sammen med dette at jeg har begrenset myndighet, at jeg ikke har nok kompetanse og at man rett og slett er redd for å trå feil».*

Fire av medarbeiderne jobber både i publikumsmottak og andre kanaler. I arbeidet i publikumsmottak hvor det kreves timebestilling til pliktige oppmøter forteller to av medarbeiderne om hvordan de opplever å ikke ha særlig myndighet til å hjelpe brukere som tar kontakt og kommer inn uten time, eller at de kommer med andre henvendelser enn det er åpnet for ved personlig oppmøte. Rutinene åpner opp for noen unntak, men det fortelles om at brukerne i hovedsak skal henvendes til å ta kontakt gjennom andre kanaler, for eksempel telefon. En medarbeider forteller *«Jeg prøver så godt jeg kan å hjelpe brukerne og ikke avvise folk unødvendig. Men vi må jo forholde oss til noen regler».*

Som nevnt innledningsvis skal førstelinjemedarbeideren tilrettelegge for at brukerne selv gjør ting digitalt der dette er mulig og at man skal veilede rundt de digitale løsningene. Det trekkes frem av en medarbeider hvordan rutinene i noen grad åpner opp for selvstendige vurderinger rundt det å fokusere på brukeren og de som ikke har høy digital kompetanse til å gjøre ting på nett selv *«Jeg tenker det er rom for å hjelpe de som er ekstra sårbare i de rutinene vi har. For eksempel eldre uten høy digital kompetanse».*

#### 4.2.3 Tid og tillit

Det har tidligere blitt presentert hvordan medarbeidere opplever tidsbruk kontra målstyring, og også hvordan begrenset autonomi spiller inn på tid til forskjellige oppgaver i arbeidshverdagen. I denne delen presenteres medarbeidernes opplevelse av tidsbruk opp mot ledelse og tillit fra leder. Som beskrevet i teorikapitlet fungerer tillit som et substitutt for informasjon og administrativ kontroll og i det norske arbeidslivet er det generelt stor grad av tillit mellom ansatte og ledere, men også mellom myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere



(Jacobsen & Thorsvik, 2019). En tillitsfull relasjon gir medarbeiderne større frihet til å den atferden de finner mest hensiktsmessig, og det skaper større ansvarlighet (Busch, 2012).

Tillit trekkes ofte frem i intervjuene, men det er litt forskjell mellom hva det legges mest vekt på og hvordan de opplever tillit. Flere av informantene forteller at de opplever tillit fra nærmeste leder og at lederen deres stoler på at de utfører arbeidsoppgavene sine, særlig med tanke på at de bruker tiden fornuftig. Som avdekket tidligere opplever de at hverdagen er styrt med tanke på hvilken oppgave man har og hvordan man skal bruke tiden sin, men når det kommer til tid til bruker og hvor mye tid en bruker på henvendelser i den kanalen man jobber i kommer det frem at det er en opplevelse av at man kan styre dette noe selv.

Som tidligere presentert om autonomi kommer det frem at medarbeiderne opplever at arbeidshverdagen er lite fleksibel og styrt. Som en motvekt til dette kommer det frem at når det kommer til tidsbruk på en brukerhenvendelse opplever flere tillit til at de selv kan vurdere hvor lang tid man kan bruke per henvendelse. Også her er det forskjell mellom arbeidsoppgavene og om man møter bruker ved timeavtale ved pliktig oppmøte eller en henvendelse skriftlig eller over telefon. I skranken i publikumsmottakene er det satt opp en standardtid per avtale og går man mye utover dette vil det gjøre at man henger etter og eventuelt opparbeider kø som må tømmes før arbeidsdagen er omme. På telefon er det derimot en jevn stor pågang og i hovedsak alltid kø, men flere informanter oppgir at de likevel føler at de kan ta seg tiden som trengs for å hjelpe bruker og at leder viser tillit til at de selv kan bestemme dette og hva som er nødvendig tidsbruk.

Informantene som svarer på telefon, forteller at det i utgangspunktet er en viss etterbehandlingstid etter en samtale før det kommer en ny. Det er likevel mulig å legge til tid manuelt og ingen av informantene oppgir at de får tilbakemelding på at de benytter seg av dette i for stor grad. En informant trekker særlig frem fordelene av å kunne svare ut en henvendelse ferdig og hvordan det reduserer opplevelsen av stress

*«Vi har mulighet til å legge til minutter etter en henvendelse, så det ikke kommer inn en ny, sånn at jeg har tid til å skrive og gjøre meg ferdig med den telefonen før jeg tar neste. Det er litt viktig. Og egentlig bruke den, at det er åpenhet for det. Det skaper mindre stress, det at vi kan gjøre oss ferdige».*

Det kommer også frem at det med at man selv kan vurdere tidsbruken per henvendelse kommer brukere til gode og øker brukerorienteringen. Som informant tre poengterer «Jeg

*syns det er positivt at jeg ikke får tilbakemelding på hvor lang tid jeg for eksempel har brukt på en samtale, jeg synes det er veldig bra at vi på den måten kan sette brukeren i fokus.»*

To av informantene forteller at det er ikke slik at man blir oppfordret til å ta seg tilstrekkelig med tid til å gi å god og riktig veiledning til bruker, men at dette er noe en bare må gjøre. På spørsmål om hen opplever at hen har tillit til å ta seg tid til å gi god veiledning og eventuelt finne gode svar svarer en informant «*Både og egentlig. Jeg føler at jeg har det, men jeg tar meg nok den tiden også. Jeg har snakket med både lederen min og andre om at det er bedre at jeg bruker litt god tid på det, og heller ringer de opp igjen, slik at de får et ordentlig svar.*»

To av åtte informanter forteller at de innimellom opplever å bli stressa av at det er kø, men at de forsøker å fokusere på at de ikke er alene til å besvare telefonene og prøver å ikke ta køene for mye innover seg. Også opplevelsen av stress varierer i de forskjellige kanalene.

*«Det varierer. Er det mange i kø og du kjenner på tidspress har du ikke så mye tid å forklare på. Man blir litt stressa når vi skal betjene så mange og man kjenner på dårlig tid, men noen få ganger er det mer rolig. Når jeg jobber med skriftlige henvendelser føler jeg at jeg har bedre tid, og kanskje kan spørre noen om jeg lurte på noe sånn at jeg kan gi et godt svar».*

Videre oppgir andre at de ikke kjenner på stress, men heller tidspress ved at køene er lange eller at man har en viss oppsatt tid i skranken. Når det ble spurt om man opplever å ha tid til bruker oppgir flere at de ikke føler på direkte tidspress fra nærmeste leder og at de har tillit til at de kan vurdere hva som er rimelig tidsbruk selv.

### 4.3 Mål og resultatorientering

I denne delen vil informantens opplevelser rundt mål og resultatstyring presenteres. Som nevnt i teorikapitlet er mål og resultatstyring et grunnleggende styringsprinsipp i staten, og med det også Skatteetaten, slik som også er presentert innledningsvis. Mål og resultatstyring handler, som beskrevet i kapitlet om teori, om det å styre mot mål som er satt sentralt.

Myndigheten til dette er delegert fra departement og ned til utøvende enhet. Dette gjøres for å gi et handlingsrom når oppgavene skal løses, da man forventer en økt effektivitet når de som har kunnskap om utfordringene selv kan bestemme hvordan man skal nå målene (DFØ, 2021 a). Gjennom bearbeiding av intervjuene kom det frem ulike meninger om mål og resultatorientering, og jeg kom frem til tre underkategorier til mål- og resultatstyring for å presentere dette: 1. Opplevelse av måling, 2. Tid og ressurser og 3. Faglig kvalitet

#### 4.3.1 Opplevelse av måling

Ved gjennomgang av intervjuene kom det frem at medarbeiderne opplever mål og resultatstyringen direkte og at dette er noe man blir påmint i hverdagen. Det fortelles at det er særlig fokus på dette når det kommer til å nå en viss svarprosent på telefontjenesten. Som beskrevet tidligere referer svarprosenten på telefon til hvor mange av brukerne som ringer som kommer gjennom og får svar, og gjennom siste tilgjengelige årsrapport, for 2021, kommer det frem at etaten har ligget på 62,5% med et mål om 76% (Skatteetaten, 2022 c).

Selv om det er fokus på å nå spesifikke målkrav opplyser alle informantene at det fokuseres på dette på avdelingsnivå. Ingen informanter oppgir at leder tar opp medarbeideres antall besvarte telefon eller gjennomsnittlig tidsbruk. Det samme gjelder henvendelser i andre kanaler. En medarbeider forteller *«Det er ingen som sier det til meg nå, at jeg må gjøre så og så mye, eller at jeg har gjort for lite. Det har jeg noen ganger opplevd tidligere i min karriere i etaten. Men at det blir sett på hvor mye vi gjør, det tror jeg nok»*.

På spørsmål om hen opplever fokus på målkrav fra nærmeste leder, eller øvrig ledelse svarer en medarbeider *«Yes! Det er veldig stort fokus. Det er bare tall, prosenter på hvor mange vi svarer på telefon, kundeloggen. Og frister. Stort fokus på det på overordnet nivå»*. En annen medarbeider forteller *«Ja, i produksjonen er det det. 75% svar på telefon, jeg syns det er det det fokuseres mest på. Vi får se figurer og tall på antall samtaler vi i seksjonen og i hele BK tar for eksempel»*.

En medarbeider poengterer at hen ikke opplever å bli målt på antall henvendelser hen løser

*«Jeg opplever ikke fokusering på målstyring på et individuelt plan, men i seksjonen og gruppa er det det. Vi blir minnet på hva målene er og at vi skal behandle sakene innen en viss tid, ha en viss svarprosent og svare på skriftlige henvendelser innen et visst antall dager, behandlingstidene. Og det føler jeg ikke at jeg personlig blir målt på, antall saker for eksempel»*.

En medarbeider forteller også at de følger med på egne resultater som antall besvarte eller løste saker for å konkurrere med seg selv, men at det ikke er noe som presses på fra leder

*«Jeg vurderer meg selv og hva jeg har gjort, da tenker jeg på meg personlig hvor mange samtaler jeg har tatt. Men det er noe jeg velger å se på selv, og om jeg klarer å*

*forbedre meg. Jeg føler ikke på press fra lederen, men jeg vurderer kun meg selv fordi jeg velger å gjøre det».*

Noen av informantene opplever fokus på mål som litt avslappet, og igjen kommer det frem at medarbeideren opplever at man vet hva målene er, men at en ikke kjenner et press på dette på personlig plan. Som en medarbeider forteller

*«Jeg veit ikke. Jeg føler egentlig, at det er litt avslappa, eller jeg veit jo at vi skal prøve å nå målene som er satt, men jeg føler meg veldig avslappa på det. Jeg syns det er veldig bra at man ikke føler på det, man veit jo at det er målkrav, men det er mye enklere å forholde seg til det når man ikke får det tredd over seg. Jeg syns lederne våre gjør det på en bra måte. Det syns jeg».*

En annen medarbeider forteller «Vi har målkrav på hvor mange telefoner som skal besvares, men det hører vi om i ny og ne. Jeg føler ikke at det presses veldig mye på det. Men ja, man skal jo være tilgjengelig når man er på jobb og pålogget når man skal».

Det er ingen av informantene som trekker frem konkrete mål eller målkrav utover svarprosent, tilgjengelighet eller saksbehandlingstider.

#### 4.3.2 Mål kontra tid og ressurser

Tiden en har til å bruke på brukerne og til å utføre det daglige arbeidet ble ofte nevnt av medarbeiderne. Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2019) bidrar det å gi makt til den enkelte medarbeider at hen får større handlefrihet og legger grunnlag for initiativ og kreativitet. På denne måten får medarbeideren også et større eierforhold til virksomheten som helhet og dermed blir mer lojal i forhold til virksomhetens organisasjonsmessige mål. Det er derfor interessant å se hvordan de ansatte føler at de får utnyttet tiden, og om de føler at de har nok tid til å utføre sine arbeidsoppgaver i forhold til målkravene eller om målkravene begrenser dette.

Det er ingen av informantene som trekker frem måleapparat som går direkte på brukeropplevelser utover tilgjengelighet på telefon, men det nevnes på av noen at det er et mål i strategien til etaten om at bruker skal få svar i første kontakt. Noen av informantene forteller likevel at de prioriterer brukerorientering og bruke den tiden som trengs for å hjelpe bruker, fremfor å fokusere på målkravene som svarprosent. En medarbeider forteller «Noen samtaler er lange og noen korte. Jeg tenker på at jeg har brukeren i fokus, om jeg i løpet av

*en dag hjelper 20 eller 25 stykker så er det best at de jeg snakker med faktisk får et ordentlig svar».*

En annen trekker frem at det er et mål at brukerne skal i fokus, tross at dette ikke er noe det direkte måles på og at en har mulighet til å legge til tid til etterbehandling ved telefonhenvendelser. På spørsmål om hvordan hen opplever orienteringen på å nå svarprosjenter fortelles det

*«Nei, jeg føler ikke på det. Men skatteetatens mål nå er jo at vi skal ha brukeren i fokus, og da kan vi ikke ha et visst antall vi skal svare eller hvor mange minutter vi bruker per dag. Det jeg føler mer på er at på telefon må jeg legge til etterbehandlingstid etter hver samtale. Og hvor mye tid det faktisk er greit å bruke av tid der, men jeg er jo ikke ferdig med en samtale bare fordi jeg har lagt på telefonrøret, det er en del å gjøre som logging av samtale, evt. skrive en god fremstilling om jeg må sende videre til 2.linje eller behandle noe i etterkant».*

En annen medarbeider forteller «...samtidig er det fokus på at vi skal gjøre ferdig saker så langt det lar seg gjøre og det setter begrensninger for hva mange samtaler vi kan ta per dag også. Jeg har aldri fått noen tall på hvor mange samtaler jeg må ta for eksempel».

Noen av medarbeideren viser til at det er mange brukere som tar kontakt og færre saksbehandlere og veiledere gjør at man ikke har tilstrekkelig tid til å fokusere på gode brukeropplevelser. Noen medarbeidere opplever det å få tatt unna mottatte saker og henvendelser som et personlig mål og at det er viktigere enn mål på saksbehandlingstider og svarprosjenter, og at dette igjen påvirkes av de ressursene som er tilgjengelige. En medarbeider forteller på spørsmål om hvordan hen opplever fokus på mål

*«Ja, det er fokus på det. Men så er det tilbake på det at når vi skal jobbe i flere kanaler, så er det ikke mulig å få med seg alt. Det er ikke det. Så, det blir litt sånn brannslukking hele tiden. Man jobber jo med de sakene en har tatt imot selv, så man jobber jo mot et mål om å få unne de sakene man har tatt imot».*

En annen medarbeider forteller

*«Før fokuserte jeg mer på hvor mange som til enhver tid var i kø, eller om hvor mye saker jeg hadde liggende fra jeg hadde vært i skranken som ventet på behandling. Men*

*nå gjør jeg ikke det, fordi jeg veit at alle har det sånn, og jeg vil ikke legge så mye press på meg selv, og jeg prøver å tenke at jeg kun får gjort en ting av gangen».*

Det fortelles også om at pågangen og mangel på ressurser gjør at man ikke kan bruke nok tid på en henvendelse og heller ruter henvendelsen videre i systemet

*«Vi har kø, og det er stort press på oss i perioder, så jeg føler ikke jeg kan bruke masse tid. Men jeg veit at hvis jeg får et komplisert spørsmål så finner jeg nok til slutt svaret, men jeg velger å ikke gjøre det fordi jeg tenker på kollegaene mine og at køen kan hope seg opp».*

#### 4.3.3 Faglig kvalitet

Noen av informantene forteller om at de opplever at fokuset på faglig kvalitet er noe varierende, og opplever at det er mer fokus på svarprosenter på antall innkomne henvendelser og løste saker kontra hvordan kvaliteten på svarene og behandlingen av disse er og ingen forteller om mål knyttet opp mot kvalitet og fag. Som en informant forteller *«Det sies at fokuset er kvalitet, men det er nok vanskelig å få til. Vi har jo målkrav så man merker jo at det blir fokusert mer på fra øvre plan. Men utad skal det nok være fag».*

En annen informant legger vekt på kvalitet og forteller

*«Det som er viktig er at folk får gode svar, selvfølgelig skal man produsere, men samtidig gjør det ikke meg noe om jeg bruker tid på en samtale hvis jeg opplever at hjelper brukeren på en sånn måte at de ikke trenger å ta kontakt for det samme igjen seinere».*

Det trekkes frem av to av medarbeiderne at det i utgangspunktet oppleves at det er sterkt fokus på svarprosenter, men at medarbeiderne ikke følger etter dette fokuset nettopp for å kunne sette brukeren i fokus og gi god veiledning i alle samtaler. Som en medarbeider forteller

*«De som sitter og bestemmer, de tenker jeg har fokus på svarprosenter osv. Men mitt spillerom er egentlig at det bryr jeg meg egentlig ikke så mye om. For å si det rett ut. Jeg har den ene jeg snakker med, og bruker den tiden jeg trenger for å svare for å bli ferdig med den».*

## 5 Diskusjon

I forrige kapittel ble funnene fra intervjuene med førstelinjemedarbeiderne presentert. I dette kapitlet diskuteres funnene videre opp mot teori presentert i del 2 for å belyse oppgavens problemstilling: *Hvordan opplever medarbeidere i Skatteetatens førstelinje eget handlingsrom for å arbeide brukerorientert?*

Hensikten bak denne studien var å undersøke førstelinjemedarbeideres opplevelse av egen arbeidssituasjon i en avdeling som har som primær oppgave å være der for bruker, og få et innblikk i deres opplevelser rundt det å kunne løse henvendelser og gi bruker god veiledning slik som etterstrebet i Skatteetatens strategi. Som presentert i del 1 retter Skatteetatens strategi seg inn mot brukerorientering ved at den søker at bruker skal oppleve Skatteetaten som forutsigbar, legge til rette for selvbetjening, samtidig som etaten være der for bruker når de har behov for hjelp. Brukerne skal da møte en løsningsorientert og effektiv etat som i størst mulig grad skal kunne løse henvendelser ved første kontakt. Gjennom delkapitlene diskuteres funnene fra kapittel fire opp mot teori for å belyse medarbeidernes opplevelse av eget handlingsrom, og peker på noen mulige årsaker til hva som hindrer og hva som legger til rette for at medarbeiderne kan innta et brukerorientert fokus. For å belyse oppgavens problemstilling diskuteres først begrepet handlingsrom og hvordan dette kan variere i størrelse slik som presentert hos Amundsen (2019). Videre belyses problemstillingen med bruk av temainndelingen av funnene i del fire som er med på å påvirke opplevelsen av handlingsrom for å kunne arbeide brukerorientert i førstelinje.

### 5.1 Handlingsrommet i førstelinje – et rom av varierende størrelse?

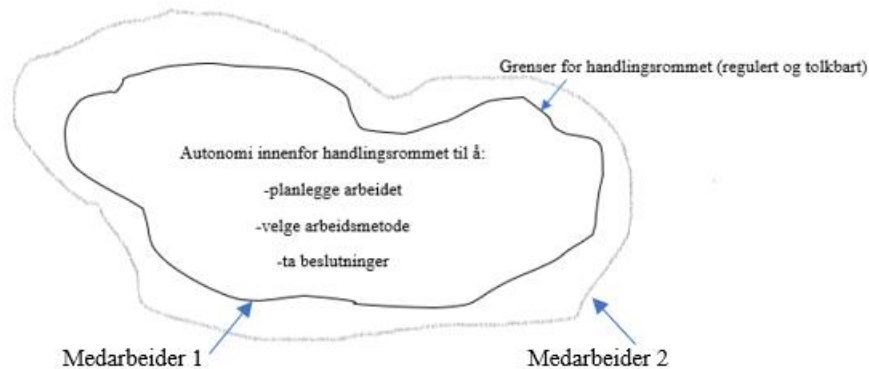
Det kommer frem av funnene presentert i del 4 at medarbeiderne som er intervjuet ikke har et tydelig bilde av hva som forventes av dem og at handlingsrommet oppleves noe forskjellig. Amundsens (2019) modell for handlingsrom presentert i del 2 viser hvordan autonomi ikke er total og befinner seg innenfor et handlingsrom som definerer grensene for autonomien. Det kan skilles mellom det formelle og subjektive handlingsrommet, noe som gjør at handlingsrommet ikke er fast eller av en gitt størrelse. Handlingsrommet må klargjøres gjennom kommunikasjon og undersøkelse mellom ledere og medarbeidere slik at en har en felles forståelse av det (Amundsen, 2019). Slik det kommer frem av funnene i dette prosjektet er det ikke en klar felles forståelse av handlingsrommet, noe som kan tolkes dithen at det subjektive handlingsrommet varierer og at medarbeiderne opplever størrelsen på handlingsrommet ulikt.

I Hagebakken og Nilsens (2017) studie kommer det frem at mengden jobbkrav, og også jobbkravstyrken påvirker opplevelsen av handlingsrom. Mangel på rolleklarhet, en produksjon av urealistiske mål og forventinger fra ledelsen og generell mangel på forståelse for den operative virksomheten gir en slags frihet i hverdagen. På denne måten blir handlingsrommet noe en som medarbeider selv må ta ansvar for å utforske og er ikke noe man bare får tildelt (Hagebakken & Nilsen, 2017). Dette sammenfaller med det som kommer frem av funnene fra Skatteetatens førstelinje ved at det oppleves uklart hvor ansvaret til førstelinje slutter og når det er «riktig» å rute en henvendelse videre i systemer, hvem som gjør hva, eller hvor man kan henvende seg for bistand til å løse en henvendelse hvor ens egen kompetanse kommer til kort. Videre oppleves det som urealistisk å innfri forventinger både fra bruker og ledelse ved at de har forskjellige interesser. Medarbeiderne opplever for eksempel fokus på å nå mål, men samtidig oppleves målene urealistiske fordi pågangen er så stor i forhold til ressursene og det er uklart om det er «riktig» å fokusere på måltallene kontra gode brukeropplevelser. Mål og resultatstyring diskuteres videre i del 5.4.

Det kommer frem av funnene at medarbeiderne finner glede i det å hjelpe brukere og har det som Christensen et al (2021) beskriver som altruistisk motivasjon. Det offentlige etos som beskrevet hos Lundquist (1998) viser seg også å være til stede hos de intervjuede medarbeiderne og de er opptatt av å være der for brukerne og gi gode svar. Denne motivasjonen i det å hjelpe brukerne vil kunne være med på å påvirke handlingsrommet i seg selv. De som jobber i førstelinje, er mennesker og noen strekker seg lengre enn andre og leter etter de ytre rammene i handlingsrommet i større grad enn andre. Det kan derfor tenkes at opplevelsen av handlingsrom øker når en har et oppriktig ønske om å hjelpe brukeren, fordi man strekker seg så langt man kan ved å undersøke mulighetene og eksempelvis benytte seg av skjønn. På en annen side kan dette også være med å begrense handlingsrommet i enkeltsituasjoner fordi en også i det offentlig etos har et ønske om likebehandling, eller at man er redd for å trå feil (Lundquist, 1998). Tvetydighet kunne bidra eller resultere i usikkerhet og frustrasjon hos de ansatte (Korczyński, 2009). Det kan på bakgrunn av dette tenkes at brukeropplevelsen vil kunne bli forskjellig avhengig av hvilken medarbeider en som bruker treffer på fordi medarbeiderne opplever egne muligheter ulikt, og noen vil strekke seg lenger for bruker enn andre. En som opplever sitt handlingsrom større, eller søker etter de ytre grensene i handlingsrommet, vil for eksempel kunne ta seg mer tid til å løse en henvendelse ved første kontakt, fremfor en som opplever handlingsrommet mindre og kanskje ender opp med å rute henvendelsen videre eller gi mangelfull veiledning for å «bli kvitt» henvendelsen.



Dette er eksemplifisert ved å bygge på og legge til en ny grense for handlingsrommet i Amundsens (2019) modell for handlingsrom presentert i kapittel to slik at to medarbeideres handlingsrom kommer frem og viser hvordan opplevelsen av grunnflaten av eget «hus» blir forskjellig. På denne måten vil avgjørelsene og skjønnsmessige vurderinger kunne utføres med stor forskjell, og handlingsrommet fremstår som noe medarbeiderne selv må «gjøre krav på» og er ikke noe en kun blir tildelt gjennom klare regler og føringer.



**Figur 5:** Medarbeideres opplevelse av handlingsrom med to medarbeidere.

I flere sammenhenger forteller medarbeiderne om et behov og ønske om å ha tid og mulighet til faglig utvikling, mer rom for skjønnsmessige vurderinger og generelt ha et klarere handlingsrom for å i større grad kunne levere tjenester av god kvalitet. Informantene forteller også om hvordan de ønsker mer fokus på kvalitet fremfor kvantitet og et mer klart og tydelig definert handlingsrom for å kunne gi svar ved første kontakt, og gi gode. Det nevnes også flere ganger i intervjuene om mulighetene for, eller mangel på handlingsrom, og viser til hvordan regelverk og rutiner setter begrensninger for handlingsrommet i det daglige arbeidet. Dette diskuteres videre i del 5.3.

## 5.2 Å være i førstelinje og førstelinjes rolle

### 5.2.1 Førstelinjes krysspress

Som presentert i del fire trekker informantene frem at de opplever å stå i et krysspress mellom det å levere på kvalitet kontra antall produserte saker slik som beskrevet hos Lipsky (2010), og empirien sammenfaller her med litteraturen. Lipsky (2010) viser til hvordan det å være i førstelinje er å stå i et krysspress mellom det å yte god service, følge regler og rutiner og strekke seg etter gitte mål. Man skal med andre ord levere noe til forskjellige parter med forskjellige interesser eller ønsker, og kombinere individuell service og myndighetsutøvelse (Aasbrenn, 2010).

Lipsky (2010) poengterer at en bakkebyråkrat vil kunne oppleve det som vanskelig, eller konfliktfylt, å skulle innfri krav fra en bruker samtidig som en skal leve opp til standarder satt av organisasjon på hvordan arbeidet skal gjennomføres, og det oppstår med det rollekonflikter, noe som bekreftes også av funnene her. Flere av medarbeiderne trekker frem det at man bidrar inn i flere kanaler og fagområder og at de med det har flere ulike roller. Eksempelvis kommer det frem at en som har gitt veiledning over telefon kan være samme som en person møter som saksbehandler i ved id-kontroll ved timeavtale i publikumsslokalet. På denne måten fungerer medarbeiderne både som myndighetsutøver samtidig som man også leverer en service til bruker. Som medarbeider i Skatteetaten vil man da som medarbeider ikke bare yte personlige tjenester, men også være i en rolle som vokter av samfunnets interesser og det kollektiv gode (Aasbrenn, 2010; Ellingsen et al. 2022). Myndighetene forventes å være kundeorienterte og levere en service til borgerne, og medarbeiderne må ha en reell mulighet til møte «kunden» på en passende måte (Echeverri & Edvardsson, 2018). Dette viser hvordan brukeroppgavet og samfunnsoppgavet utøves samtidig (Aasbrenn, 2010). Det kommer frem av funnene at medarbeiderne har et ønske om å levere gode tjenester med høy kvalitet, men at det er en opplevelse av å ikke ha tilstrekkelig kompetanse eller tid til å etterleve dette. Summen av dette, med at man skal være effektiv samtidig som man gir gode brukeropplevelser, samtidig som man skal håndheve regel- og lovverk viser hvordan førstelinje som et kundeorientert byråkrati er fulle av motsigelser slik som beskrevet hos Korczynski (2009). Videre kan det tenkes at totalen av alt dette førstelinjemedarbeideren står i kan føre til mye utskiftninger av medarbeidere slik som argumentert hos Ranglund og Ellingsen (2014). Med høy turnover kommer det økte kostnader, så lenge det læres opp nye, og ikke minst vil det bidra til et tap av kompetanse og erfaring noe som vil kunne svekke kvaliteten i førstelinje og også organisasjonen som helhet (Jakobsen & Thorsvik, 2019).

### 5.2.2 Belastningen ved å stå i front og virkningen av dette

Det trekkes frem i intervjuene at det er en opplevelse av tidspress gjennom arbeidshverdagen ved at man hele tiden ser at pågangen er så stor og at ressursene ikke strekker til. Klarer medarbeider å bruke de rommene som åpner opp for kreativitet i jobben kan både arbeidet og relasjonen som oppstår med bruker kjønn berikende, og det kan lette på stress man eventuelt kjenner på (Aasbrenn, 2010). Ellingsen et al (2022) eksemplifiserer dette med at selv om arbeidspresset er høyt og bemanningen lav så kan jobben være belastende, men samtidig kan den oppleves morsom og berikende når man på tross av dette lykkes med samskapning av tjenestene med brukerne i «sannhetens øyeblikk». Medarbeiderne som betjener

telefonkanalen, trekker for eksempel frem at man hele tiden kan se antall i kø og at det er lange ventetider. Noen av medarbeiderne opplever at dette fordrer stress, mens andre klarer å se bort fra pågangen og fokuserer på en og en brukerhenvendelse. Dette viser at mennesker er forskjellige og at vi har forskjellig terskel for hva som oppleves som belastende.

Det fortelles i intervjuene om samtaler med fortvilte brukere og at det kan være tungt å stå i samtaler med mennesker som eksempelvis gråter eller er aggressive. Dette samsvarer med Forseth (2001) og hvordan Echeverri og Edvardsson (2018) beskriver det som belastende å stå i førstelinje og være den som brukeren møter i første kontakt. Blir det for mye av dette kan det derfor som Forseth (2001) argumenterer føre til overbelastning, emosjonell utmattelse og utbrenthet. Det kan tenkes at dette vil være med å begrense handlingsrommet deres ved at en ikke ser muligheter eller er tilstrekkelig motivert til å gå dypere inn der det er rom for det. Stress og en følelse av å ikke tilfredsstille alle kan oppleves både utfordrende og utmattende. I tillegg til opplevelse av tidsbruk og tilgjengelighet forteller også medarbeiderne om hvordan hierarkiet og arbeidsfordelingen begrenser deres autonomi og grad av selvbestemmelse. Det kommer frem at belastningen oppleves forskjellig utfra hvilken kanal som betjenes, for eksempel ved at det i lokalene kun er timeavtaler og at man veit på forhånd hvordan type henvendelser en skal behandle. Selv om man der møter brukerne ansikt til ansikt er henvendelsene mer planlagte, og derfor ikke like belastende som på telefon hvor man får et større spekter av henvendelser.

På en annen siden fortelles det også om at brukere møter opp i lokalene uten timeavtale og at det da kan være utfordrende å skulle veilede bruker videre uten at en får hjulpet brukeren der og da, noe som også tolkes som belastende for medarbeideren som må formidle dette.

Konsekvensene av en slik organisering av førstelinje drøftes videre i del 5.3. Det kommer frem at de fleste medarbeiderne setter pris på variasjon i oppgaver for at ikke dagene blir for ensformige, og det kan tenkes at denne variasjonen også kan være med å dempe den emosjonelle belastningen. Likevel er det også et ønske om enda mer variasjon og mindre styrte dager, noe som kunne vært med å ytterligere dempe belastningen til førstelinjemedarbeiderne. Dette igjen vil kunne tenkes å komme brukerne til gode ved å møte motiverte medarbeidere som leter etter de mulighetene de har i eget handlingsrom slik diskutert i del 5.1.

### 5.2.3 Kompetanse og kompetanseutvikling

Det kommer frem av del fire at det blant informantene er forskjellig oppfattelse av nivået på egen kompetanse. Dette er naturlig med tanke på medarbeidernes varierende fartstid i førstelinje og også i etaten. En medarbeider har vært i etaten i over 45 år, mens en annen har vært i stillingen i underkant av et år. Kompetansen vil derfor oppleves, og også være, forskjellig slik som det kommer frem av empirien. Kompetanseutviklingen bærer likevel preg av å være noe tilfeldig og medarbeiderne opplever i stor grad å måtte kreve tid til dette og at det da gjerne er snakk om kompetanseutvikling på egenhånd. Som en medarbeider forteller

*«Jeg føler at vi på den måten vi har det nå, når man sitter mer alene, er det mer tilfeldig når vi prater fag sammen. Føler det blir sånn at vi har veldig forskjellig kunnskap alle sammen, og når det ikke blir sånn at vi har noe samlende, så sklir det ut litt på hver vår tue. Vi gjør ting litt forskjellig.»*

Det er videre også variasjon i arbeidsoppgaver, hvor noen jobber kun med å besvare telefonhenvendelser mens andre betjener både publikumsskranken, telefon og skriftlige henvendelser. På samme måte er det også spredning i hvilke fagfelt informantene betjener, med alt fra et til fire forskjellige fagfelt. Fagfeltene er brede og skatt for privatpersoner er eksempelvis et fagfelt og innebærer at det er et tastevalg på telefonen for alle henvendelser som gjelder skattemessige spørsmål for privatpersoner, mens et annet tastevalg, folkeregister, huser alle områder innenfor folkeregisteret som fagfelt. Medarbeiderne som betjener færre kanaler og/eller færre fagfelt kjenner seg faglig sterkere. Flere av informantene trekker frem det at man må bidra på så mange kanaler og fagfelt får konsekvenser for kompetansen og med det også brukeropplevelsen og kvaliteten på tjenesten bruker får. En medarbeider forteller *«Når folk tar kontakt med oss så ønsker de jo å få utfyllende svar, men noen ganger kan det nok bli mer på et overflatenivå og generelt»*. På bakgrunn av dette kan det tenkes at kompetansen påvirker handlingsrommet ved at det blir smalere for de som strekkes over flere fagfelt og kanaler kontra de som er mer spesialiserte på et fagområde. På denne måten påvirkes det subjektive handlingsrommet også av medarbeidernes kompetanse slik som forklart hos Finkelstein og Hambrick (1996). Videre kan det tenkes at det å føle på at man ikke strekker til faglig kan oppleves demotiverende ved at man ikke lever opp til forventningene fra bruker, da en medarbeiders opplevelse av å få brukt egen kompetanse utgjør en viktig motivasjonsfaktor (Lai, 2011), og en følelse av demotivasjon truer forutsetningene for at bakkebyråkraten skal prestere godt (Ellingsen, 2010). Om medarbeideren ikke kan løse henvendelsen må det også være gode rutiner for hva man skal

gjøre for at brukeren skal få svar på sin sak eller henvendelse og unngå at de må ta kontakt flere ganger.

Offentlige etater er presset på ressurser og det er gjennom ABE-reformen de siste årene vært store reduksjoner i budsjettene (Arbeids og sosialdepartementet, 2014). Kompetanseutvikling krever at det settes av tid, og med det at ressursene i form av medarbeidere, må logge av sine daglige oppgaver. Dette kan igjen føre til at bemanningsutfordringer og at de mål og krav som er satt ikke nås. På denne måten kan ressurser, mål og resultatstyring være med på å svekke kompetansen til medarbeiderne ved at det hindrer muligheten for kompetanseutvikling og det å få avsatt tid til dette. Ressurser, mål og resultatstyring drøftes nærmere i del 5.3.

### 5.3 Førstelinjes organisering

Som det kommer frem av kapittel en har Skatteetaten flere strategier, hvorav en retter seg mot brukerne og at brukerne skal oppleve at Skatteetaten er forutsigbar, de skal i stor grad betjene seg selv, men når de har behov for hjelp skal de møte en løsningsorientert og effektiv etat, som søker å løse saken ved første kontakt. Etatens strategi legger opp til en bred og brukerorientert førstelinje hvor pyramiden er «snudd» slik som presentert i del 2 (Ranglund & Ellingsen, 2014). Organisasjonsstrukturen legger klare begrensninger på den enkeltes handlingsrom, men skaper samtidig kapasitet og struktur til å realisere bestemte mål (Christensen et al, 2021). Dette gjenspeiles også i empirien i del fire, og flere medarbeidere trekker frem at de ikke opplever at det er rom for endring, eller at det er noe poeng i å sende inn for eksempel forbedringsforslag da det er tvil om dette vil ha noe for seg. Det kan tenkes at det å ikke bli lyttet til vil påvirke medarbeiderne negativt ved at det svekker medarbeidernes påvirkningskraft. Medarbeiderne etterspør en bevisstgjøring rundt at det faktisk er mulig å komme med innspill, og flere trekker også frem dette i intervjuene, men også at det da må være reelt ved at innspillene blir tatt seriøst der det er mulig. På denne måten vil en kunne få en opplevelse av økt påvirkning fra førstelinje og med det et større og mer tydelig handlingsrom for medarbeidere i førstelinje.

Christensen et al (2021) viser til at arbeidsdelingen i en byråkratisk organisasjonsform i stor grad preges av klare føringer, prosedyrer for utførelse av oppgaver, og mange rutiner, noe som bidrar til å begrense handlingsrommet hos medarbeidere. Regler og prosedyrer kan gjelde for hvem som har rett eller plikt til å stå for utføringen av oppgavene (Christensen et al, 2021), og som det kommer frem opplever medarbeiderne at rutiner legger føringer på hvordan oppgaver blir utført. På denne måten begrenser hierarkiet og rutinene det mulighetsrommet

førstelinjemedarbeiderne opplever at de har til å yte «god service» slik som diskutert hos Ellingsen (2010). Arbeidsfordelingen mellom hvilke avdelinger som skal behandle hvilken type oppgaver, for eksempel de sakene som tas imot i publikumsmottaket som gjelder pliktig oppmøte, viser at førstelinje kan behandle noen av disse sakene, men det som krever skjønnsmessige vurderinger utover rutineene må behandles av en annen fagavdeling. På denne måten er organiseringen av førstelinje og hvordan kanalene tilbys med på å påvirke medarbeidernes handlingsrom til å hjelpe bruker som tar kontakt. Flere informanter trekker frem hvordan dette setter de i dette nevnte krysspreset diskutert i del 5.1, mellom det å sette bruker i fokus og å etterleve rutineene for etatens kontaktkanaler og hvordan dette bidrar til deres opplevelse av å være «låst» i den rollen man har. Som informant en informant fortalte *«Jeg har brukerens ståsted i bakhodet hele tiden og hvordan jeg selv har opplevd å få god hjelp. Jeg prøver så godt jeg kan å hjelpe de og ikke avvise folk unødvendig. Men vi må jo forholde oss til noen regler som er satt»*.

Det kommer frem av intervjuene at medarbeiderne opplever at rutiner og prosedyrer når det kommer til organiseringen av førstelinje begrenser deres mulighet til å sette bruker i fokus og være løsningsorienterte og effektive ved at brukerne skal rutes til den riktige kontaktkanalen for henvendelsen. Flere av informantene trekker frem kanalstyring og det at det ikke er fritt frem for bruker å ta kontakt med etaten slik en måtte ønske selv, med timebestilling på skattekontorene, og kun mulighet for å bestille time på skattekontoret for ærender som krever personlig oppmøte. Ønsker man en timeavtale for andre henvendelser må det først tas kontakt på telefon og veileder på telefon skal søke å løse henvendelsen i første kontakt. På denne måten legges det opp til at medarbeiderne skal rute brukerne til «riktig» eller prioritert kanal for henvendelsen, noe som ikke kan sies å være i tråd med Kjellevolds (2006) fire forutsetninger for god brukerorientering hvor det understrekes at offentlige tjenester skal være universelle og favne alle. Videre er det i hovedsak digital veiledning som er prioritert, men rutineene åpner opp for at medarbeiderne kan «strekke seg» litt lenger for de med digitale utfordringer for eksempel ved at man kan gjøre mer på deres vegne eller be om at det settes opp en time ved fysisk oppmøte hvis man ikke får hjulpet bruker på noe annen måte. Dette åpner opp for en viss skjønnsutøvelse når det kommer til brukermøtene, men det kommer frem av intervjuene at medarbeiderne har noe ulik oppfattelse av hvor mye tid man kan bruke på en henvendelse. Det at informantene har forskjellige oppfattelser av skjønnsutøvelsen bekrefter forståelsen av at handlingsrommet kan oppleves noe forskjellig.

### 5.3.1 Førstelinjes struktur påvirker belastningen ved å være i førstelinje?

Belastningen ved å stå i førstelinje slik som beskrevet hos Forseth (2001), og som også diskuteres i del 5.2.2., oppleves forskjellig utfra hvilken kanal som betjenes og ser ut til å påvirkes av hvordan førstelinje er organisert. Eksempelvis er det i lokalene kun timeavtaler og medarbeiderne veit på forhånd hvordan type henvendelser en skal behandle. Selv om de der møter brukerne ansikt til ansikt er henvendelsene mer planlagte, og derfor kanskje ikke like belastende som på telefon hvor man får et større spekter av henvendelser. På en annen siden fortelles det også om at brukere møter opp i lokalene uten timeavtale og at det da kan være utfordrende å skulle veilede eller henvise bruker videre uten at en får hjulpet brukeren der og da. Medarbeiderne opplever at de ikke kan overprøve denne kanalstyringen og det kan videre tenkes at dette er med på å svekke deres opplevelse av myndighet og reel mulighet til å sette bruker i fokus da man er redd for å trå feil. Videre er det klare føringer på hvilke saker en kan behandle selv, men det er ikke alltid like klart hvor en kan henvende seg internt når man ikke klarer å løse en henvendelse. Organiseringen av førstelinje og hvordan kanalene tilbys fra organisasjonens side er derfor med på å påvirke medarbeidernes handlingsrom til å hjelpe brukerne. Medarbeiderne opplever ikke å ha alle verktøyene som skal til for å kunne levere på etatens mål om å ha en førstelinje som skal være rustet til å hjelpe og veilede bruker på en løsningsorientert og effektiv måte for å løse saken ved første kontakt. Med kanalstyring og organiseringen som beskrevet her kan det også argumenteres at Kjellevolds (2006) forutsetninger for brukerorientering beskrevet i Ellingsen et al (2022) heller ikke er tilstrekkelig til stede for å sikre god brukerorientering.

### 5.3.2 Autonomi og myndighet

Medarbeiderne forteller om et ønske og behov for myndiggjøring av deres rolle. En av informantene forteller om opplevelsen av lav påvirkningsmulighet og lav grad av fleksibilitet:

*«Jeg skulle ønske man kunne ha større påvirkningsmulighet, at man kanskje kunne hatt mer myndighet, og at noen prosesser kunne vært forenklet, slik at man slipper de henvendelsene som egentlig er veldig enkle og hvor det må gis standardiserte svar. Og at man kan være litt mer fleksibel for brukeren rett og slett».*

Medarbeiderne forteller om at de kjenner på en opplevelse av å ikke strekke til og at de ikke opplever myndiggjøring. Gjennom empirien, og som diskutert i del 5.2.3, har det kommet frem at det er ønske om mer fokus på kompetanse og kompetanseutvikling. Kompetanse og egenutvikling vil kunne bidra til myndiggjøring av medarbeiderne (Ellingsen et al, 2022) og Amundsens myndiggjøringsmodell (2019) tidligere presentert viser hvordan kompetanse er

med å bidra til ens opplevelse av myndiggjøring ved at arbeidsoppgavene skal være forståelige og håndterbare utfra egne ressurser og de ressursene en har tilgang til i organisasjonen. Det kan derfor tenkes at et mer felles fokus på kompetanse, og at organisasjonens hadde satt av mer tid til dette, ville dette kunne få en positiv innvirkning på medarbeidernes myndighetsopplevelse, noe som igjen ville styrket førstelinje og bidratt til økt samhandling mellom bruker og førstelinje (Ranglund & Ellingsen, 2014). Ved å være delvis myndiggjort, samtidig som det skal leveres på mål og resultater og svare på mange henvendelser, ha kompetanse på mange fagfelt samtidig og holde seg oppdatert med forskjellige oppgaver og bedrive alt fra veiledning til saksbehandling, kan det være utfordrende å samtidig sette brukeren i fokus.

Amundsens (2019) ser på empowerment som noe grunnleggende vi som mennesker har behov for å oppleve, og det forutsettes at tilstanden kan påvirkes og fungere dynamisk. Hva som bidrar i denne prosessen, er knyttet både til den ansatte selv og til sosiologiske og strukturelle forhold på arbeidsplassen. Gjennom de opplevelsene det fortelles om av informantene kommer det frem at ikke alle momenter inkludert i myndiggjøringsmodellen er til stede. Det fortelles om at medarbeiderne opplever det givende å hjelpe brukerne og at de opplever tilhørighet, slik som også tidligere diskutert i del 5.2, men med begrenset autonomi til å ta avgjørelser og usikkerhet rundt hva man skal gjøre når egen kompetanse kommer til kort for å hjelpe bruker oppfylles ikke alle kriteriene i myndiggjøringsmodellen til Amundsen (2019). Medarbeiderne forteller om en usikkerhet rundt hva de kan beslutte selv, og at eget ansvarsområde ikke er tilstrekkelig definert for å kunne være trygg i egen rolle. På bakgrunn av dette kan det tenkes at medarbeiderne ikke har stor grad av myndighetsfølelse gjennom sin rolle i førstelinje. Dette er ikke noe som bare gis ovenfra og ned, men forutsetningene er mer til stede ved at medarbeiderne vises tillit gjennom å få og ta imot ansvar og myndighet, samtidig som de følges opp på en ikke-kontrollerende måte (Amundsen, 2019). Ved å legge til rette for økt myndiggjøring vil det kunne bidra til økt eierskap til oppgavene og lojalitet mot organisasjonen slik som Jacobsen og Thorsvik (2019) beskriver.

#### *5.3.2.1 Planlegging av eget arbeid*

Detaljstyring gjør at de ansatte mister kontroll over egen arbeidssituasjon, handlingsrommet, og således undergraves den profesjonelle skjønnsutøvelsen og opplevelsen av å jobbe brukerrettet (Røhnebæk, 2016). Gjennom intervjuene kom det frem at rammene til førstelinjemedarbeiderne i Skatteetaten i liten grad er preget av autonomi, utfra hvordan



Amundsen (2019) viser hva som utgjør autonomi. Likevel opplever medarbeiderne som jobber i publikumsmottak at de har oppgaver med noe mer trekk av autonomi enn de som kun betjener telefon. Medarbeiderne som jobber i publikumsmottak er styrt med tanke på antall timeavtaler, men opplever mer fleksibilitet ved å ha en arbeidshverdag hvor halve dagen er satt av til etterarbeid og hvor man kan styre dagen selv. Med telefon som arbeidsoppgave føler medarbeiderne i større grad at en er mer fastlåst ved at man må være mere «pålogget» over flere timer, men samtidig at de er mer frie fordi man ikke har et visst antall brukere man skal hjelpe slik man har i publikumslokalene. Funnene fra intervjuene viser at flere ikke har en klar oppfatning av hvor grensene går for hva en kan bestemme selv, eller om det for eksempel er noe gitt tid som er akseptabel å bruke på en henvendelse på telefon eller skriftlig. I publikumsmottak har man en viss tid satt av per henvendelse, men også da en viss tid satt av til etterarbeid. Dette kan i og for seg tale for at medarbeiderne å ha noe autonomi til å styre tiden selv, men det fortelles også om usikkerhet hvor langt dette faktisk strekker seg.

Felles for alle er at dagene er styrt og planlagt av leder og ressursstyring og at man i liten grad kan planlegge arbeidsdagene selv. Sett i lys av hvordan vi i teorien forstår autonomi så har medarbeiderne begrenset autonomi. Jobbautonomi vil aldri være fullstendig, og man vil alltid være underlagt de rammer og regelverk satt av organisasjonen, og fra et organisatorisk perspektiv vil det alltid være behov for en viss form for kontroll av resultater, måloppnåelse og ressursbruk. Videre begrenser rutiner og regelverk hvilke avgjørelser og arbeidsoppgaver som ligger til førstelinje. På bakgrunn av dette må en se på ulike grader av autonomi, samt ta i betraktning at samme grad av autonomi kan oppleves ulikt fra en person til en annen (Amundsen, 2019). Dette gjenspeiles også av empirien hvor det kommer frem at medarbeidere i samme førstelinje, og med samme ansvar, opplever egen autonomi noe ulikt.

#### *5.3.2.2 Tillit*

Høy grad av tillit i relasjon til leder har betydning for hvordan medarbeidere presterer og deres produktivitet. Dette kan forklares med at tilliten mellom en leder og medarbeider bidrar til at en ikke trenger å benytte ressurser på overvåking og kontroll (Bentzen, 2018).

Medarbeiderne forteller om at det er viktig med en leder som viser tillit og ytrer at det greit å ta egne avgjørelser innenfor de faglige rutinens begrensninger. Videre trekkes det frem at de opplever det som tillitsfullt at man selv kan bruke tid på brukerhenvendelser for at de skal svares ut med god kvalitet fremfor at leder kontinuerlig følge med på antall løste henvendelser og gjennomsnittlig behandlingstid. På denne måten kan tillit fungerer som en motvekt til

målstyringen og underliggende målkrav, og er med det med på å øke deres opplevelse av større handlingsrom for å løse brukernes henvendelser.

Desto større tillit det er mellom ledelse og ansatte, og mellom ansatte i ulike enheter, vil det være mindre behov for å kontrollere hverandre, og ved å gi handlingsfrihet vil man kunne utnytte det potensialet man har i sine medarbeidere (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Ved å gå nærmere inn i svarene til medarbeiderne, fremstår tilliten til hvordan de skal arbeide mer begrenset ved at det er klare føringer på hvordan arbeidet skal utføres. Det kan derfor tolkes slik at de opplever å ha en viss grad av tillit, men samtidig er dette begrenset da det er klare føringer på hvordan jobben skal gjøres. En har ikke full tillit ved at man for eksempel kan styre arbeidsdagen sin selv slik som drøftet tidligere, men lederen har tillit til at medarbeideren gjør oppgavene sine i henhold til avtale. Selv om en ønsker å benytte seg av selvledelse kan ikke dette alltid gis og må vurderes i forhold til relasjonen. Om det tildeles for mye tillit kan dette bidra til at det gjøres feilvurderinger som kan bidra til økte utgifter og det er derfor nødvendig å vurdere hvilken risiko og konsekvens som tillit kan medføre (Bentzen, 2018).

I tillitsbasert ledelse er det viktig med mindre bruk av formell makt og mer fokus på myndiggjøring av medarbeiderne (Bentzen, 2018). Fra intervjuene tolkes det her slik at det er behov for å ha mer orientering rundt myndiggjøring av medarbeiderne. Gjennom intervjuene er det avdekket at informantene opplever tillit til og fra nærmeste leder, men at strukturen på hvordan førstelinje er organisert gjør at arbeidet til en viss grad blir detaljstyrt gjennom begrenset autonomi og beslutningsmyndighet slik at dette også er med på å begrense handlingsrommet medarbeiderne har. Likevel er det også en balansegang og lederne må gjøre gode vurderinger på hvordan dette kan gjøres for å sikre en god drift, da for mye selvledelse kan bidra til økt risiko for organisasjonen (Bentzen, 2018).

## 5.4 Mål og resultatstyring - brukeren i fokus?

### 5.4.1 Brukerorientering og service

Det har frem til nå blitt drøftet hvordan medarbeiderne opplever å ha noe forskjellige opplevelse av kompetanse, at medarbeidere opplever å ikke ha en tydelig myndighet i sin rolle og at man i førstelinje i stor grad er styrt gjennom arbeidshverdagen. Medarbeiderne er bevisste rundt det å forsøke å løse henvendelser ved første kontakt slik at brukeren ikke trenger ta kontakt i flere omganger, men som avdekket opplever de ikke alltid mestring, at de kan stå inne for kvaliteten eller hvordan de best går frem når de ikke selv kan løse

henvendelsen. Det å være positiv og ha en velvilje til å hjelpe, det å være medmenneskelig er fint, men ikke nok i seg selv for å levere god tjenestekvalitet (Aasbrenn, 2010).

Ellingsen et al (2022) poengterer at gjennom en sterk, kunnskapsrik og myndiggjort førstelinje møter en i større grad brukernes behov. Som organisasjon er det som det kommer frem av Ellingsen (2010) av interesse å ha medarbeidere som trives og opplever mestring for å levere «god service» til brukerne. Gode brukeropplevelser og svar ved første kontakt er et mål for Skatteetaten. Økt bruk av mål- og resultatstyring kan gjøre det vanskelig å prioritere (Bentzen, 2018) og det å oppnå høy «kundetilfredshet» et av mange momenter som skal vektlegges i offentlig tjenester (Aasbrenn, 2010), noe som også er bekreftet her. Private aktører søker å kapre og beholde kunder, men i det offentlige er det ofte et motsatt mål hvor en jobber for å gjøre brukerne selvhjulpne og uavhengig av den offentlige instansen (Aasbrenn, 2016). Tjenester som leveres av det offentlige betales av fellesskapet og det er ikke slik at det ukritisk kan brukes penger på å levere en tjeneste som brukeren like gjerne kunne gjort selv, og man ønsker med det ikke å kapre eller beholde «kunder» slik som i privat sektor, men heller å bli «kvitt kunden» (Aasbrenn, 2010) og det er også det som kommer frem at etterstrebes hos medarbeiderne. Ikke nødvendigvis gjennom at brukeren ikke får tjenesten de har krav på, men heller fordi tjenesten er oppfylt, eller med andre ord at «jobben er gjort», ved at brukeren har fått de svarene en trenger eller fått behandlet ferdig saken sin. Som diskutert bekrefte det også at det er fokus på å gjøre brukerne selvhjulpne og uavhengig slik som beskrevet hos Aasbrenn (2016), noe som kommer direkte frem av etatens strategi hvor man søker å legge til rette for at borgerne i størst mulig grad skal kunne finne ut av ting selv eller gjøre ting på egenhånd på nett og kun ta kontakt når dette ikke er mulig.

På tross av dette skal det være en viss form for tilgjengelighet, slik som løftet frem av Kjellebold (2006) i Ellingsen et al (2022), og denne tilgjengeligheten fremstår noe begrenset på grunn av den kanalstyringen som tidligere er diskutert i del 5.3, i tillegg til en presset ressursituasjon. Derfor er det viktig med en forventningsavklaring, slik at det ikke loves bort en viss service som ikke en klarer å etterleve (Grönroos, 2007). Brukerne skal klare seg selv og hvis de første tar kontakt skal de få tilstrekkelig hjelp slik at de ikke skal trenge å ta kontakt på nytt. Det er med det viktig at ledere og medarbeidere er enige om hva de mener med brukerorientering for å sikre at det snakkes om de samme tingene på tvers av fag og avdelinger, og at man finner et passende nivå å strekke seg etter (Aasbrenn, 2010). Brukerne er gjerne mest opptatt av subjektive faktorer som romslighet, tid, omsorg og de føler at medarbeideren har en vilje til å hjelpe de (Ranglund & Ellingsen, 2014). Medarbeiderne her

opplever at de kan levere på noe av dette til en viss grad, men målstyring, tid og bemanning/ressurser er faktorer som er med på å begrense rammene til dette.

#### 5.4.2 Målstyring

Funnene fra informantene sett opp mot mål og resultatstyring viser hvordan medarbeiderne opplever at det styres etter spesifikke mål og resultater, men at de også opplever at det er en strategi om helhetlig brukeropplevelser og at bruker skal få svar i første kontakt og at disse står noe i motsetning til hverandre. Medarbeiderne opplever at de selv må ta et valg om å ta en og en henvendelse for å levere tjenester av kvalitet, ved å gi riktig svar, bruke nok tid til avklaringer, og sikre en korrekt saksbehandling etter regelverket osv. Medarbeiderne opplever ikke at mål og resultatstyringen bidrar til dette, og forteller også hvordan stor pågang og lite ressurser truer dette.

Ellingsen et al (2022) beskriver hvordan det trengs objektive indikatorer på kvaliteten og for at en skal få gode resultater må de objektive indikatorene på måloppnåelse være klare, tydelige, enkle og operasjonelle slik at resultatene faktisk kan måles og at dette kan komme i konflikt med målet om å ha fornøyde brukere da medarbeidere blir for opptatt av å ha korte samtaler for å nå målet om antall samtaler og mindre opptatt av å hjelpe brukeren. Dette påvirker brukerens opplevelse av kvalitet og deres opplevelse av tjenesten. Målstyringen medarbeiderne opplever tett på seg i det daglige handler i hovedsak om å nå svarprosent og det å være pålogget på telefon, altså hvor tilgjengelig man er og at kvaliteten på det som faktisk svares kommer i andre rekke. På denne måten er det fokus på at bruker skal kunne komme i kontakt med etaten, men målet om å nå svarprosentene oppleves som mer viktig enn selve innholdet i tjenestene som leveres. Berge et al (2009) viser til hvordan et kundesenter opererte med at den enkelte medarbeider hadde individuelle krav og måltall i tillegg til i mindre grupper. Det er noen likehetstrekk mellom den arbeidshverdagen det fortelles om her og det medarbeiderne som betjener telefonkanalen hos Skatteetaten forteller, men samtidig kommer det frem at det fortsatt er noen skiller mellom offentlig og privat. Det vitnes begge steder om et dilemma mellom å levere ovenfor flere parter og at det å være i et slikt frontlinjearbeid består av flere logikker slik som beskrevet hos Korczynski (2001), og som også kommer frem av del 5.2. Det kommer likevel frem av intervjuene her at medarbeiderne i Skatteetatens førstelinje ikke er like presset på mål og krav på telefon slik som i et kundesenter fra privat sektor. Dette vitner om at det kanskje er et større handlingsrom for den enkelte medarbeider enn det var i Berge et al (2009) sin studie, spesielt med tanke på hvor mye tid man bruker ved at man ikke blir presset på å ta et visst antall samtaler i samme grad.

Det må også trekkes frem at det ikke skal selges noe på samme måte som i det private, men det kan tenkes at det heller handler om effektivitet og det å strekke seg mot at brukerne ikke skal trenes opp til å bli mer selvstendig og selvhjulpne. Likevel blir det uttrykt at medarbeiderne opplever at de ikke alltid har tilstrekkelig med tid til å yte den kvaliteten de ønsker i brukeroppfølgningen på grunn av målkrav og målstyring, og at de føler på at de må være effektive. Dette kommer blant annet frem ved at de føler på å ikke ha anledning til å bruke den tiden brukerne har behov for, og tid til å finne ut av ting for å gi god veiledning til brukerne.

Det kommer frem av funnene at mål i form av svarprosent er hovedsakelig eksisterer på etat og avdelingsnivå og at hver enkelt ikke kjenner like mye på det på et individuelt plan. Dette poengteres av Ellingsen et al (2022) som fordelaktig fremfor å se på dette på individnivå og legges et bedre utgangspunkt for å skape lagfølelse og legge til rette for brukerorientering. Førstelinjen er organisert slik at gruppene er sammensatte med medarbeidere som arbeider i flere kanaler, for eksempel kan kun en håndfull av en gruppe arbeide på telefon og det kan derfor være mer hensiktsmessig å fokusere på målkravene på en arena hvor det vil være flere som bidrar inn i samme kanal. Det er heller ikke et spesifisert krav om hvor mange samtaler som skal gjennomføres per dag slik at medarbeiderne blir for opptatt av å ha korte samtaler for å nå målet om antall samtaler og mindre opptatt av å hjelpe brukeren slik som argumentert hos Ellingsen et al (2022). Informantenes opplevelser viser likevel at målkrav i seg selv setter begrensninger for deres opplevde handlingsrom ved at det er det å nå målkravene som prioriteres og er det som det settes søkelys på fra ledelsen over gruppeleder. Informantene forteller at de opplever at brukernes behov ikke alltid samsvarer med målkrav, ved at det ikke hjelper å etterstrebe svartider om ikke svarene er gode nok for å unngå at brukere må ta kontakt på nytt. I intervjuene forteller noen av informantene at de prioriterer sakene de jobber med, og det å gi gode svar, i stedet for å sette søkelys på resultatmåling med antall besvarte eller løste saker i løpet av en dag. På denne måten trosser medarbeideren resultatmålene som kan begrense deres handlingsrom for å prioritere brukeren, med begrunnelse i at Skatteetaten også har et mål om å gi brukere svar ved første kontakt og at brukere skal kunne ha tillit til etaten.

På denne måten er det ikke etablert praksis å fokusere på kvantitet fremfor kvalitet, men medarbeiderne opplever at det som fremstår som viktigst for etaten ovenfor dem er å nå svarprosenten. Av intervjuene kommer det frem at det ikke blir snakket om hva som er viktigst å prioritere i en hektisk hverdag, noe som gir rom for tolkning for medarbeiderne. Ved dialog rundt dette kunne det blitt opparbeidet en større felles forståelse, og med det mer

likhet. Samtidig så er det dette tolkbare og udefinerte som gjør at medarbeiderne «tørr» å trosse fokuset på mål og målstyring, og som gjør at de får fokusert på brukeren i størst mulig grad fremfor å etterstrebe å løse flest antall henvendelser. Denne mestringsstrategien, å oppleve at man som medarbeider kan trosse etatens fokus på kvantitet, og øke størrelsen på handlingsrommet slik som det kommer frem av Amundsens (2019) modell diskutert i del 5.1, kommer noen brukere til gode. Kommer derimot bruker i kontakt med en medarbeider som ikke opplever at hen kan gjøre dette vil utfallet være annerledes.

Som det kommer frem av del 5.2, sammenfaller funnene her med teorien i det at førstelinjemedarbeidere har altruistiske motiver og ønsker å hjelpe brukere slik som beskrevet hos Christensen et al (2021). Det kommer også frem at mål- og resultatkrav i etaten for noen påvirker dette og at mål i seg selv kommer foran brukernes behov. På denne måten endrer noen av medarbeiderne sin opprinnelige altruistiske adferd, mens andre derimot trosser målfokuset og setter brukeren foran. Dette viser at noen av medarbeiderne opplever at de har mulighet til å gjøre en slik prioritering, og at det med det er et visst handlingsrom som kan påvirke brukerorienteringen. Dette viser også hvordan grensene for handlingsrommet er utydelige, og det tolkbare handlingsrommet påvirkes av hvordan man opplever målkravene, om dette er noe som presses på eller ikke eller hvordan man velger å ta dette til seg. Det kan derfor tenkes at det er andre mål enn en satt svarprosent som burde vært satt for å legge til rette for at medarbeiderne skal kunne utnytte handlingsrommet og på den måten styrke brukerorienteringen i form av økt kvalitet.

Hvordan førstelinje er organisert, som diskutert i del 5.3, viser hvordan offentlig sektor styres med prinsipper fra New Public Management. Krav og målstyring kan legge et visst «press» på oppgaveløsningen i førstelinje og er med på å legge rammene til hvordan ansatte får utført arbeidet sitt. Som tidligere beskrevet er det offentlig de siste årene særlig blitt presset på ressurser gjennom ABE-reformen og det er et faktum at det er begrenset med medarbeidere til å bidra i førstelinje noe som også vil kunne påvirke tilgjengeligheten og også kvaliteten på veiledning og saksbehandling. Noen av informantene opplevde pågangen av henvendelser i forhold til ressursene som krevende og at det bidrar til at man kjenner på stress, samt at de prioriterte å «ta unna» køen i stedet for å fokusere på brukeren her og nå. Bentzen (2018) viser til hvordan styring som oppleves som feil, eller som det blir for mye av, kan gå utover samspillet mellom organisasjonen og brukerne. Årsaken til dette er at medarbeidere i førstelinje vurderer sine prestasjoner ut fra om man oppnår gitte mål (Bentzen, 2018). Det kommer ikke frem av funnene her at medarbeiderne opplevde mål og resultatstyring direkte i

egen arbeidshverdag utover at det oppleves som viktig å nå de målkravene som er satt i klartekst. Men for flere av informantene opplevdes det at antall behandlede henvendelser kom foran samspillet med bruker. Christensen et al (2021) viser til at mål fremmes ovenfra og ned, men om de blir nådd er avhengig av organisasjonsmedlemmenes evne og vilje til å følge disse opp og om de strukturelle rammene rundt de er klare. Medarbeiderne her ser et behov for å ha mål, men hvilke mål og hvordan de måles bør endres for å være mer i samspill med deres opplevelser i egen arbeidssituasjon. Det er viktig å utvikle handlingsrom, tid, og ressurser så det er rom for at medarbeiderne etterlever alle sine arbeidsoppgaver. For sentraliserte mål- og resultatkrav kan være en utfordring ved at ledelsen er forpliktet til å forholde seg til fastsatte mål- og resultatkrav, men hvordan lederne utøver sin styring og ledelse er viktig for medarbeiderens muligheter for å prioritere oppgavene (Christensen et al, 2021). På denne måten ser man at det kan være utfordrende med mål og resultatstyring og det å etterleve bestemte krav når man ser dette opp mot brukerorientering, og da spesielt når man også er presset på ressurser. En gjennomgang og dialog rundt mål og resultatstyring er derfor viktig for at dette styringsprinsippet skal fungere slik som tenkt (DFØ, 2023 a).

#### 5.4.3 Resurser og tid

Det ble i intervjuene trukket frem at det er stor mangel på ressurser, kontinuerlig stor pågang og at dette truer kvaliteten på den tjenesten som leveres. Det kan tenkes at hvis medarbeiderne opplever arbeidet som for belastende kan det gå ut over tjenesten som leveres, ved at dette kan bidra til økt forskjellsbehandling av brukerne. Informantene viser til at målstyringen setter begrensinger i forhold til muligheter og handlingsrom i rutineene til å kunne gi god veiledning til bruker, og at man i stedet opplever fra overordnet nivå at det skal fokuseres på å nå svarprosenten. Gode brukeropplevelser og svar ved første kontakt er et mål for Skatteetaten gjennom strategien som er satt, men som diskutert måles ikke dette på samme måte som tilgjengeligheten. Det kommer frem av intervjuene at medarbeiderne opplever at det er mange hensyn som skal ivaretas samtidig. Komplekse og vage mål, med ønske om å prioritere mange hensyn på en gang er et kjennetegn ved offentlige organisasjoner og er en refleks av et komplisert samfunn og administrativt system hvor det er mange hensyn som skal tas i betraktning (Christensen et al, 2021). Tillit fra leder kan oppleves som en motvekt til dette, og ut fra empirien fremkommer det ikke at tillitsbasert ledelse og mål og resultatstyring er to sider av samme sak slik som DFØ viser til (DFØ, 2023 b). Dette betyr ikke at man ikke skal ha mål, men viser hvordan målene utformes og måles gjennom målkrav er viktig. Funnene her tyder på at det heller er snakk om et tidspress fordi pågangen er stor i forhold til bemanningen og at det ikke er tilstrekkelige ressurser for å svare alle brukerne som tar kontakt. På denne

måten kan vi se hvordan kostnadseffektivitet gjennom New Public Management (Christensen et al , 2021) og avbyråkratisering- og effektivitetsreformen (Arbeids og sosialdepartementet, 2014) kan gå utover både brukerne og medarbeiderne som jobber i førstelinje. Dette kommer også frem av Røhnebæk (2016) som beskriver hvordan veiledere hos NAV står ovenfor et valg om å gjøre litt for mange brukere, eller mye for noen få brukere på grunn av tidspresset og at de som opplevde å håndtere arbeidshverdagen best var de som valgte å gjøre litt for mange. Dette samsvarer med funnene her, hvor det fortelles om at m

*«Vi har kø, og det er stort press på oss i perioder, så jeg føler ikke jeg kan bruke masse tid. Men jeg veit at hvis jeg får et komplisert spørsmål så finner jeg nok til slutt svaret, men jeg velger å ikke gjøre det fordi jeg tenker på kollegaene mine og at køen kan hope seg opp».*

Også på denne måten opplever en at en ikke strekker til, noe som igjen kan knyttes opp mot førstelinjes krysspress som tidligere er diskutert. Detaljstyringen og mangelen på autonomi i arbeidshverdagen kan videre bidra til at de ansatte mister kontroll over egen arbeidssituasjon, handlingsrommet, og deres opplevelse av å kunne jobbe brukerrettet. Som det kommer frem av Bentzen (2018) er det et behov for større grad av tillit i offentlig sektor og det økende kravet til kontroll blir opplevd som et hinder når oppgavene skal løses. Som det kommer frem her opplevde medarbeiderne at det er knappe ressurser og at de ble styrt til å jobbe med de kanalene som ble prioritert. Fokuset ble med det rettet til å nå målkrav om at etaten svarer på en viss prosent av alle telefonhenvendelser, men på andre områder opplevde de ikke styringen etter målkrav i samme grad.

Kritikk av mål og resultatstyring går på at det kan bli for detaljorientert, og styring av slike detaljer gjør at handlingsrommet påvirkes (DFØ, 2023 b). Ut fra intervjuene fortelles det om opplevelser som går nettopp på dette og det fortelles om hvordan man ønsker å prioritere bruker, men at det er usikkerhet rundt hva som er riktig å prioritere i en presset hverdag. Økt kontroll kan bidra til at man sperrer for innovasjon og utvikling hos medarbeidere, da motivasjonen vil være å jobbe innenfor rammene for styringen som ikke nødvendigvis viser den reelle kompleksiteten (Bentzen, 2018). Med strenge målkrav i en prioritert kanal vil ressursene som brukes i andre kanaler kunne svekkes og det vil kunne bli en forskjell mellom kanalene. Dette vil også påvirke mulighetene for kompetanseutvikling som det kommer frem av del 5.2.3. Det kan tenkes at dette skyldes ressurs situasjonen med stramme budsjetter som også bare har blitt strammere de siste årene, men konsekvensen av dette vil kunne bli en



praksis hvor kvantitet kommer foran kvalitet og hvor medarbeideren opplever et snevert handlingsrom eller et svært udefinert handlingsrom som fører til ulik behandling av brukerne. For å sikre behandling innen rimelig tid må en ha noen mål å strekke seg etter, men samtidig så er ikke bare det å få svar «raskt» om ikke svaret eller saksbehandlingen er forsvarlig og eller veiledningen tilstrekkelig forklarende. På denne måten er presset på ressurser en trussel på kvalitet og brukeropplevelse. Mer ressurser vil derfor kunne lette på medarbeidernes opplevelse av krysspresset i førstelinje, og vil også komme brukerne gode ved at medarbeiderne ikke bare vil «ta unna» henvendelsene. Samtidig kan det argumenteres at tjenestekvalitet er noe subjektivt, og det vil være vanskelig å tilfredsstillе alle behov uavhengig av budsjettene. En må derfor finne et nivå av hva som er godt nok, og hva som er akseptabel arbeidsmengde for de ansatte og tjenestekvalitet for brukerne (Aasbrenn, 2019).

## 6 Avslutning

### 6.1 Oppsummering

Det har i del 4 blitt presentert funn fra intervjuer med åtte førstelinjemedarbeidere i Skatteetaten. Videre i del 5 har funnene blitt diskutert opp mot teori presentert i del 2. Gjennom diskusjonen er det kommet frem hvordan medarbeiderne opplever sitt handlingsrom til å innta et brukerorientert fokus og som det kommer frem av funnene er det flere temaer som er med på å begrense og øke dette. Det har blitt vist til hvordan opplevelsen av handlingsrom varierer, og ikke nødvendigvis er noe en får, men som en selv må «gjøre krav på» ved å aktivt finne størrelsen på rommet slik som forklart gjennom Amundsens (2019) figur for handlingsrom. På denne måten er handlingsrommet til en viss grad tolkbart.

Det er flere tematikker som er med på å påvirke medarbeidernes opplevelser, og gjennom del 5 har det blitt diskutert hvordan disse påvirker medarbeidernes arbeidssituasjon og deres opplevde handlingsrom opp mot brukerorientering. Det vises til hvordan medarbeiderne opplever å stå et krysspress i førstelinje ved at en skal sjonglere flere hensyn samtidig, men også at de har et sterkt ønske om å hjelpe brukerne som tar kontakt. Dette sammenfaller med etablert teori som omhandler det å arbeide i førstelinje. Generelt føler medarbeiderne at de har god kompetanse, men likevel at den ikke er tilstrekkelig for alle oppgavene og fagområdene som skal betjenes og at det kan være utfordrende å vite hvor man skal henvende seg når man står fast ved henvendelse. Det er videre diskutert hvordan dette kan påvirke medarbeidernes motivasjon og opplevd myndighet. Det kommer også frem at flere medarbeidere opplever at arbeidshverdagen i stor grad er styrt og at det er lite grad av autonomi, men at det er noen forskjeller avhengig av hvilke kanaler man jobber med. Ifølge medarbeiderne legger rutiner og prosedyrer føringer på hvordan de kan møte brukerne og at man skal bedrive kanalstyring og henvise bruker til «riktig» kontaktkanal for sin henvendelse.

Skatteetaten har som mål at brukerne skal møte en løsningsorientert og effektiv etat, som søker å løse saken ved første kontakt (Skatteetaten, 2022 b). Flertall av medarbeiderne trekker frem hvordan mål og resultatorientering er med å begrense deres handlingsrom og fokus på brukerorientering fordi det å bidra til målkravene er det som oppleves som hovedprioritet, mens andre opplever at målkravene er underordnet det å fokusere på gode brukeropplevelser og at bruker får svar ved første kontakt. Skatteetaten som en offentlig etat styres gjennom mål og resultatstyring som er et grunnleggende styringsprinsipp i staten (DFØ, 2023 a), og etaten har eksempelvis et målkrav om en viss svarprosent på telefonkallen. Noen av medarbeiderne trekker frem hvordan det at leder har tillit til de og ikke gir direkte føringer på for eksempel

antall besvarte henvendelser en må oppnå per vakt bidrar til at de får økt mulighetsrommet til å prioritere brukeren her og nå. Samtidig vitner empirien om at tilliten ikke er fullstendig ved at medarbeidernes arbeidshverdag og prosedyrer har klare føringer.

Medarbeiderne opplever ikke alltid at etatens strategi kan etterleves ved at deres handlingsrom er begrenset, og de opplever et behov for et økt, men også mer definert, handlingsrom. Det trekkes frem at det er stor mangel på ressurser og kontinuerlig stor pågang og at dette truer kvaliteten på den tjenesten som leveres til brukerne. Dette gjenspeiles særlig i funnene rundt bruk av tid på henvendelser og om medarbeiderne kan bruke tilstrekkelig med tid på å svare ut henvendelser eller gi veiledning med god faglig kvalitet slik at bruker ikke trenger ta kontakt på nytt eller i andre kanaler. Det er diskutert hvordan det kan tenkes at bevisstgjøring, dialog, tillit, og skape en felles forståelse for hva som er godt nok kan bidra til myndiggjøring og handlingsrom for førstelinjemedarbeiderne. På denne måten vil medarbeiderne kunne samhandle med bruker profesjonelt, se den enkelte bruker og ta beslutninger ut fra situasjonens premisser slik som Ranglund og Ellingsen (2014) viser til.

## 6.2 Avsluttende refleksjoner

Skatteetaten har som mål å gjøre det enkelt å handle rett, at bruker skal få svar fra etaten ved første kontakt, og at etaten søker å være løsningsorientert og effektiv. Dette krever at førstelinjemedarbeiderne, som er de som møter brukerne, har en klar oppfatning egen rolle og at de står støtt i denne. Det er bra å ha mål å jobbe mot, men det må ikke ende opp med å hemme det som faktisk er hovedmålet: det å hjelpe bruker til å handle rett for å sikre velferdsetatens finansiering, eller at bruker ikke får de tjenestene de har rett på. Risikoen med målstyring er at en produserer det som måles (Christensen et al, 2021). Det er kommet frem av funnene at det prioriteres å nå målene som er satt for svarprosentene på telefonhenvendelser. Men hva da med alle som sender inn skriftlige henvendelser eller skal bestille en time. Det kan da antas at brukerne som benytter disse kanalene må vente lenger på hjelp fordi ressursene styres til den foretrukne kanalen hvor det fokuseres mer på målkrav. Det fortelles også om en opplevelse av at kvantitet, med tanke på antall besvarte henvendelser eller løste saker, trumfer faglig kvalitet. Dette kan bidra til at negative brukeropplevelser, og at en bruker må ta kontakt gjentatte ganger for å få løst sin sak eller svar på sin henvendelse.

Samtidig er det slik at det er et faktum at det de siste årene har vært trange budsjetter og en kamp om ressursene som vil påvirke hvordan en best mulig kan bruke de ressursene en faktisk har. Hvis en ser på handlingsrommet som en verktøykasse for å hjelpe bruker kunne det vært

fordelaktig med en bevisstgjøring av hvilke verktøy medarbeiderne faktisk har å benytte seg av og klart definert hva som skal gjøres hvis man ikke har de riktige verktøyene. Som flere av medarbeiderne forteller, er det ikke en klar oppfattelse av dette. Gjennom verktøy som tillit, kompetanse, autonomi og bedre dialog rundt målstyring kan medarbeiderne få et enda klarere bilde av sitt handlingsrom rundt hvordan de kan jobbe brukerorientert. Dette kan komme brukeren til gode ved at de i større grad vil møte på førstelinjemedarbeidere som opplever å være myndiggjort, kompetente, og hvor tjenestene vil fremstå helhetlig for bruker.

### 6.3 Begrensninger og videre forskning

Denne studien har sine begrensninger med blant annet et lite antall informanter. Det er åtte medarbeideres betraktninger og opplevelser som ligger til grunn, og som forklart i del 3 så kan det ikke sies at funnene her er generaliserbare for hele Skatteetatens førstelinje. Likevel gir dette en indikasjon på den arbeidshverdagen medarbeiderne står i og gir et bilde av førstelinjes opplevelse av handlingsrom og hvordan dette er med på påvirke brukeropplevelsene. Det er også valgt å benytte skriftlig materiale som Skatteetatens strategi (Skatteetaten, 2022 b) og Skatteetatens årsrapport (Skatteetaten, 2022 c) for å belyse temaet. Det er flere måter oppgavens problemstilling kunne blitt svart ut på, for eksempel ved å ha inkludert ledere i studien kunne det kommet frem andre perspektiver og nyanser enn det som er kommet frem. Det er også kun intervjuet medarbeidere fra to grupper i en seksjon i avdelingen, og det kan derfor ikke argumenteres at studien er gyldig for andre seksjoner i etaten. Oppgavens omfang og tidsperspektivet, samt et ønske om å gjennomføre intervjuene fysisk, begrenset dette.

Videre kunne det vært interessant å inkludere førstelinjemedarbeidernes motivasjon i denne forskningen, og det var først tenkt å ta dette med i problemstillingen. Motivasjon er viktig, og har stor betydning for mange aspekter i arbeidshverdagen. Imidlertid er dette et meget stort felt i seg selv, og det ble etter hvert klart at dette ville bli for omfattende for en studie som denne.

Det kunne også vært spennende å knytte studien opp mot den nåværende regjerings arbeid med ny tillitsreform i offentlig sektor. Målet med tillitsreformen er å øke handlingsrommet og gi mer faglig frihet til førstelinjen i staten og i kommunesektoren, slik at offentlig sektor samlet sett blir mer brukervennlig og mer lyttende overfor innbyggerne (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Om dette blir reelt og faktisk vil bidra til økt handlingsrom vil bli et interessant og spennende tema for fremtidig forskning.

## 7 Litteraturliste

- Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer. Betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget
- Aasbrenn, K. (2016). Privat vs. Offentlig tjenestelogikk: Om samfunnsoppdraget og behovet for en «offentlig» tjenesteforståelse. I H.C. Høyer, S. Kasa & B. Tranøy (Red.), *Tillit, Styring, kontroll* Universitetsforlaget
- Amundsen, S. (2019). *Empowerment i arbeidslivet: Et myndiggjøringsperspektiv på ledelse, selvledelse og medarbeiderskap* Oslo: Cappelen Damm
- Andersen, S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring* Oslo: Fagbokforlaget.
- Arbeids og sosialdepartementet (2014). Prop 1S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget  
Hentet fra regjeringen.no: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S20142015/id2005444/?q=avbyr%c3%a5kratisering&ch=1#match\\_0](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S20142015/id2005444/?q=avbyr%c3%a5kratisering&ch=1#match_0)
- Bakken, T. (2016). Tillitens risiko. I H.C. Høyer, S. Kasa & B. Tranøy (Red.), *Tillit, Styring, kontroll* Universitetsforlaget
- Bentzen, T.Ø. (2018). *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisationer* København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Berge, L., Forseth, U. og Håpnes T. (2009). Salg salg salg – over hele linja! Mandag hele året? Om mestringsstrategier og arbeidsstiler i salg av forsikringer, *Sosiologisk tidsskrift*, 2009 (VOL 17), s. 195-216. DOI <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2928-2009-03-01>
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner* Bergen: Fagbokforlaget  
Vigmostad & Bjørke AS
- Byrkjeflot, H. (2008). *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*. Kommunenes Sentralforbund. [Microsoft Word - KS-Notat Byrkjeflot.doc](#)
- Christensen, T., Læg Reid, P., Røvik, K.A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4.utg). Oslo: Universitetsforlaget.

DFØ (2023, 22. mars a). *Hva er mål og resultatstyring?*

[Hva er mål- og resultatstyring? | DFØ \(dfo.no\)](#)

DFØ (2023, 22. mars b). *Er mål og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring?*

[Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring? | DFØ \(dfo.no\)](#)

Echeverri, P., og Edvardsson, B. (2018). *Marknadsføring i tjenesteeconomien*. Lund: Studentlitteratur

Ellingsen, P. (2010). *Service kan ikke vedtas* Høyskoleforlaget

Ellingsen, P., Eriksson, R. og Kvitting, K.A. (2022). *Brukerorientert ledelse i offentlig sektor* (2. utg.) Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Finkelstein, S. og D.C. Hambrick (1996). *Strategic Leadership: Top executives and their effects on organizations*. St. Paul: West.

Fjær, Eivind G. (2018). Til forsvar for kvalitative intervjuer. *Dansk sociologi*, 2018 (nr. 3), s.27-43. DOI <https://doi.org/10.22439/dansoc.v29i3.5803>

Forseth, U. (2001). *Boundless work – Emotional Labour and Emotional Exhaustion in Interactive Service Work*. Dr.polit.-avhandling: SINTEF Teknologiledelse

Grönroos, C. (2007). *Service managementet and marketing: customer management in service competition* (3. utg.) London: John Wiley & sons ltd

Hagebakken, G. og Nilsen, E.A. (2017). Førstelinjelederens handlingsrom – bur eller ballsal? I O.J. Andersen, T. Moldenæs & H.H. Torsteinsen, (Red.), *Ledelse og skjønnsutøvelse: analyse, intuisjon, forhandlinger* Fagbokforlaget

Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* Public Administration 69

Jacobsen, D.I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (4. utg.) Oslo: Cappelen Damm AS

Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utg.) Fagbokforlaget.

Kaufman, A. og Kaufman, G. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (4. utg.) Bergen: Fagbokforlaget

- Kommunal- og distriksdepartementet (2019). *Én digital offentlig sektor*,  
*Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025* Hentet fra regjeringen.no:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=1>
- Kommunal og distriksdepartementet (2022). *Om tillitsreformen*:  
*Spørsmål og svar om tillitsreformen*, Hentet fra regjeringen.no:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466bff45b8fd6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf>
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2016). *Meld. St. 27 2015-2016* Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>
- Korczynski, M. (2001). *Human Resource Management in Service Work* Red Globe Press
- Korczynski, M. (2009). Understanding the Contradictory Lived Experience of Service Work. I M. Korczynski & C.L. McDonald (Red.) *Service Work* New York: Routledge
- Kuvaas B., Dysvik A., (2020). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser*. Evidensbasert HRM. (4 utg): Bergen: Fagbokforlaget
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. Utg.) Gyldendal Akademisk
- Lai, L. (2011). Kompetansemobilisering og egenmotivasjon. *Magma*, 11(3), 49-55.  
[Lai Magma 0311.pdf \(bi.no\)](#)
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel-Sage
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (2nd utg.). New York: Russel-Sage
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins vaktare* Lund: studentlitteratur
- Oppen, M. et al., (2020). *Kvantitativ og kvalitativ metode i merkantile fag* Oslo: Cappelen Damm
- Olsen, B.C. Rappana (2018). Om å vite best ... sammen – brukervedvirkning i helse- og

- sosialsektoren. I M.A Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Olsen, J. P. (2014). *Folkestyrets varige spenninger*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ranglund, O.J. & Ellingsen, P. (2014). Personalledelse i skjæringspunktet mellom brukerorientering og forvaltning. I Å.S. Hole & A.O. Haugen (red). *Personalledelse i et kunnskapsbasert arbeidsliv*. Vallset: Oplanske Bokforlag
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (4. utg.). Fagbokforlaget
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2016 (nr.4), s. 288-304. DOI <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Skatteetaten (2022, 24. Oktober a). *Slik er Skatteetaten organisert*.  
<https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/om-oss/organisasjon-og-ledelse/organisasjonen/>
- Skatteetaten (2022, 24. Oktober b). *Skatteetatens strategi*, Hentet fra:  
<https://www.skatteetaten.no/strategi/>
- Skatteetaten (2022 c). *Årsrapport for Skatteetaten 2021*, Hentet fra Skatteetaten.no:  
[https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/arsrapporter/arsrapport-for-skatteetaten-2021\\_versjon-1.1.pdf](https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/arsrapporter/arsrapport-for-skatteetaten-2021_versjon-1.1.pdf)
- Skatteetaten. (2022 d). Organisasjonskart. Internt dokument: Skatteetaten
- Skatteetaten (2023, 31. Januar a). *Skatteetaten kontakt oss*, Hentet fra:  
<https://www.skatteetaten.no/kontakt/>
- Skatteetaten (2023, 31. Januar b). *Finn ditt skattekontor og bestill time*, Hentet fra:  
<https://www.skatteetaten.no/kontakt/kontor/skattekontor/>
- Skatteetaten (2023, 16. Mars c). *Skatteetaten serviceerklæring*, Hentet fra:  
<https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/om-oss/serviceerklaring/>
- Skatteetaten (2023 d). *Skatteetatens tildelingsbrev 2023*, Hentet fra Skatteetaten.no:  
<https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/om-oss/tildelingsbrev/statsbudsjettet-2023---skatteetaten---tildelingsbrev.pdf>



Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4.Utg.) Gyldendal Norsk

Universitetet i Oslo (2023, 06.april). *Hva er Nettskjema?*

<https://www.uio.no/tjenester/it/adm-app/nettskjema/>

## 8 Figuroversikt

Figur 1: Skatteetatens organisasjonskart

Figur 2: Handlingsrommet

Figur 3: Myndiggjøringsmodellen

Figur 4: Den omvendte pyramiden

Figur 5: Handlingsrommet med to medarbeidere

## 9 Vedlegg

### 9.1 Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

#### ***Hvordan opplever medarbeidere i Skatteetatens førstelinje eget handlingsrom for å arbeide brukerorientert og på hvilken måte påvirker dette deres motivasjon i arbeidshverdagen?***

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å forsøke å avdekke hvordan førstelinjemedarbeidere opplever eget spillerom for å jobbe brukerorientert. I dette skrevet får du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Å arbeide i førstelinje i offentlige virksomheter kan være utfordrende og man skal ivareta flere hensyn samtidig som en skal yte service til brukere med ulike behov. De offentlig ansatte i en førstelinjetjeneste skal både levere ovenfor bruker, men også ut fra gitte juridiske rammer. Hva som er til brukerens beste er ikke nødvendigvis i samsvar med samfunnets interesser og motsatte. Spennet mellom brukerorientering og hensynet til fellesskapet kan oppleves krevende for medarbeiderne, og hvilke rammer en har for å løse oppgavene vil kunne tenkes å påvirke motivasjon hos medarbeiderne.

Prosjektet vil fokusere på hvordan førstelinjemedarbeidere i Skatteetaten vurderer egen rolle opp mot etatens strategi om å kunne gi svar til brukere ved første kontakt. Problemstillingen sentreres rundt hvordan førstelinjemedarbeidere opplever å ha spillerom for et brukerorientert fokus og hvordan dette påvirker egen motivasjon.

Dette arbeidet inngår i min avsluttende masteravhandling i studiet Master of Public Administration ved Høgskolen i Innlandet (INN). Opplysninger fra intervjuene vil ikke bli benyttet til andre formål utover dette.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Høgskolen i Innlandet er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Kriteriene for å delta i studien er at du jobber som medarbeider i førstelinje i Skatteetaten. Dersom det er mer enn 10 som melder seg vil 10 kandidater velges ved vilkårlig trekning. Prosjektet er avklart med HR.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Deltakelse i prosjektet skjer gjennom intervju med varighet på maks 60 minutter. Dette vil foregå enten vi Teams eller personlig, avhengig av den enkeltes arbeidssted. Spørsmålene er utformet på forhånd i en intervjuguide slik at alle blir stilt samme spørsmål, men det vil også kunne bli stilt oppfølgingsspørsmål eller bedt om at man for eksempel utdyper svarene.

Alle som deltar i prosjektet, vil være medarbeidere i førstelinje og svarene vil ikke knyttes opp mot persondata. Spørsmålene vil omhandle egen arbeidshverdag i førstelinje og motivasjon. Informasjon fra intervjuene vil bli anonymisert og informasjonen vil ikke kunne spores tilbake til deg. Du vil kunne kjenne igjen egne utsagn, men hvem som har deltatt på intervjuene vil være ukjent. Du kan når helst kunne be om sitatsjekk før sitater blir inkludert i oppgaven.

Intervjuene vil bli tatt opp på mobiltelefon. Opptakene vil bli transkribert til notatform i etterkant og deretter slettet. Sletting av opptakene vil skje senest 31.05.2023.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Navnet ditt vil kun knyttes til samtykke du har gitt og vil bli lagret separat fra opptak og notater fra intervjuet. Det vil ikke bli spurt om navn underveis i intervjuet (eller andre personopplysninger) og en vil omtales med nummer, f.eks informant 1, informant 2 osv. Masterstudenten, Silje Haugen Edvardsen, vil foreta intervjuet og være eneste som har tilgang til lydopptakene og notater. Det som vil inkluderes i masteroppgaven er noen anonymiserte sitater, samt resultatene fra intervjuene.

### **Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?**

Personopplysninger i form av signatur på samtykket og alle opptak, notater og transkriberinger slettes når oppgaven er godkjent, forhåpentligvis innen 30.06.2023.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra HINN har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- INN - Handelshøgskolen Innlandet, ved førstelektor Ole Jørgen Ranglund, e-post: [ole.ranglund@inn.no](mailto:ole.ranglund@inn.no)
- INNs personvernombud: Usman Asghar, e-post: [usman.asghar@inn.no](mailto:usman.asghar@inn.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost ([personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no)) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Silje Haugen Edvardsen

238425@stud.inn.no

---

## **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet “Hvordan opplever medarbeidere i førstelinje eget spillerom for å arbeide brukerorientert og på hvilken måte påvirker dette deres motivasjon i arbeidshverdagen”, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet 30.06.2023.

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## 9.2 Vedlegg 2: E-post med notat til ledelsen

Hei!

Her er som avtalt notat som fremstiller masteroppgavens tema og formål, samt databehandling. Meld gjerne ifra om noe bør utdypes.

### Masteroppgavens tema og formål:

Å arbeide i førstelinje i offentlige virksomheter kan være utfordrende og man skal ivareta flere hensyn samtidig som en skal yte service til brukere med ulike behov. De offentlig ansatte i en førstelinjetjeneste skal både levere ovenfor bruker, men også ut fra gitte juridiske rammer. Hva som er til brukerens beste er ikke nødvendigvis i samsvar med samfunnets interesser og motsatte. Spennet mellom brukerorientering og hensynet til fellesskapet kan oppleves krevende for medarbeiderne, og hvilke rammer en har for å løse oppgavene vil kunne tenkes å påvirke motivasjon. Oppgaven vil fokusere på hvordan førstelinjemedarbeidere i Skatteetaten vurderer egen rolle opp mot etatens strategi om å kunne gi svar til brukere ved første kontakt. Problemstillingen sentreres rundt hvordan førstelinjemedarbeidere opplever eget spillerom for å kunne ha et brukerorientert fokus og hvordan dette påvirker egen motivasjon.

Det vil bli gjennomført kvalitative intervjuer med ca 10 medarbeidere i førstelinje. Alle informantene vil bli anonymisert for at det ikke skal være mulig å finne tilbake til hvem som har blitt intervjuet. I oppgaven vil det kun refereres til «informanten» når det blir brukt sitater fra intervjuene. Alle intervjuer blir slettet etter at de er transkribert og ingen personnavn vil bli oppgitt i de transkriberte dokumentene. Siden det blir behandlet persondata er det sendt meldeskjema til Norsk senter for forskningsdata, noe som også vil bli oppgitt til informantene i eget samtykkeskjema. Samtykkeskjemaet inneholder informasjon om prosjektet, kontaktperson ved høgskolen i Innlandet og personvernombud, samt informasjon om mulighet for å trekke tilbake samtykke.

Dette arbeidet inngår i avsluttende masteravhandling i studiet Master of Public Administration ved Høgskolen i Innlandet (INN). Opplysninger fra intervjuene vil ikke bli benyttet til andre formål utover dette og veileder vil kun ha tilgang til ferdig behandlet tekst og ikke rådata.

Hilsen

Silje

### 9.3 Vedlegg 3: E-post til ansatte

Hei.

Jeg skriver masteroppgave om førstelinje i offentlig sektor og medarbeideres opplevelse av eget handlingsrom for å arbeide brukerorientert i førstelinje. Masteroppgaven er avsluttende oppgave på studiet offentlig styring og ledelse ved Høgskolen i Innlandet.

For å utføre forskningen har jeg behov for å intervju 10 ansatte i førstelinje om deres arbeidshverdag, og jeg håper du har lyst til å delta!

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Intervjuene vil foregå personlig eller over Teams avhengig av den enkeltes arbeidssted og vil vare maks 45-60 minutter. Intervjuet vil anonymiseres og ikke benyttes til andre formål.

Spørsmålene er utformet på forhånd i en intervjuguide slik at alle blir stilt samme spørsmål, men det vil også kunne bli stilt oppfølgingsspørsmål eller bedt om at man for eksempel utdyper svarene.

Alle som deltar i prosjektet, vil være medarbeidere i førstelinje og svarene vil ikke knyttes opp mot persondata. Spørsmålene vil omhandle egen arbeidshverdag i førstelinje og motivasjon. Informasjon fra intervjuene vil bli anonymisert og informasjonen vil ikke kunne spores tilbake til deg.

Forskningsprosjektet er avklart med HR og leder.

#### **Hvordan melder jeg meg på?**

Svar ja på denne e-posten, så sender jeg mer informasjon, samt samtykkeskjema. Og så avtaler vi en tid som passer.

#### **Kort om prosjektet?**

Formålet med prosjektet er å forsøke å avdekke hvordan førstelinjemedarbeidere opplever eget spillerom for å arbeide brukerorientert og hvordan en opplever at dette påvirker egen motivasjon.

Håper å høre fra deg!

Hilsen

Silje Haugen Edvardsen

# Intervjuguide

### Generelle spørsmål

1. Før vi setter i gang, er det noe du lurer på i forbindelse med Intervjuet? (f. Eks rundt den informasjonen som er gitt, hva som skjer i etterkant osv.).
2. Hvor lenge har du jobbe i Skatteetaten og hvor lenge har du jobbet i førstelinje?
3. Hvilke kanaler og fagområder betjener du?

### Opplevelsen av brukermøter, kompetanse og eget spillerom

4. Kan du si litt om hvordan du opplever at det er å jobbe i førstelinje? F. eks beskriv en vanlig arbeidsdag for deg.
  - Hvis du arbeider i flere kanaler: Opplever du at det er forskjell mellom kanalene du jobber i?
5. Hvordan opplever du brukermøtene i den/de kanalene du betjener? Opplever du at du som oftest kan løse en henvendelse ved første kontakt?
6. Opplever du at du har tid til å kunne gi brukeren godt svar på henvendelsen (evt. også undersøke og finne svar)?
7. Kan du si litt om stress og arbeidspress - er dette noe du føler på i arbeidshverdagen?
8. Hvordan opplever du din egen kompetanse til å kunne gi gode svar på brukerhenvendelser? Føler du at du har den kompetansen som trengs for å betjene de publikumskanalene du gjør?
9. Opplever du at du at du har god oversikt over hvor du kan henvende deg om du ikke klarer å svare ut henvendelsen?
10. Hvordan opplever du fokus på kompetanseheving i Skatteetaten?
11. Hvordan opplever du egen kompetanse på samtaleteknikk og det å stå i utfordrende brukermøter?
12. Kan du utdype litt hvordan du vurderer kompetanse på samtaleteknikk kontra faglig kompetanse? Opplever du at det er god balanse mellom disse eller fokuseres det mer på en av delene?
13. Opplever du at du har tilstrekkelig myndighet til å ta avgjørelser i arbeidshverdagen din for å løse oppgavene du har? Er forskjell mellom fagområder?



14. Hvordan vurderer du mulighetene til å spille inn forbedringsforslag og komme med innspill på hvordan en i størst mulig grad kan leve opp til strategien om å svare ved første kontakt?
15. Hvilken opplevelse har du av mål og resultatstyring?
  1. Opplever du fokus på å nå mål fra nærmeste leder, eller øvrig ledelse Hvis ja, hvordan da?
16. Kan du si noe om hvordan du opplever fokus på god faglig kvalitet kontra antall besvarte henvendelser/løste saker fra ledelsen?
  1. Er det ene viktigere enn det andre?

### Motivasjon

17. Hvordan opplever du egen motivasjon for arbeidet du gjør i førstelinje?
18. Spiller de rammene du har i førstelinje inn på motivasjonen din (og i så fall positivt eller negativt)?
19. Opplever du at din egen kompetanse påvirker motivasjon for arbeidet, og hvordan?
20. Hva mener du i størst grad i arbeidssituasjonen påvirker motivasjonen din?
21. Hvor motivert på en skala fra 1-10 vil du si at du er?

### Avslutning - ordet er fritt

22. Da har ikke jeg flere spørsmål. Er det noe annet du ønsker å si noe om eller som jeg bør vite?

## Vurdering av behandling av personopplysninger

13.12.2022

### Referansenummer

856014

### Vurderingstype

Standard

### Dato

13.12.2022

### Prosjekttittel

Svar ved første kontakt

### Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

### Prosjektansvarlig

Ole Jørgen Ranglund

### Student

Silje Haugen Edvardsen

### Prosjektperiode

28.11.2022 - 31.05.2023

### Kategorier personopplysninger

- Alminnelige

### Lovlig grunnlag

- Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.05.2023.

### Kommentar

Vår vurdering er sendt i meldingen under. Som en siste bemerkning vil vi minne deg på at du har ikke krysset av for at du skal behandle helseopplysninger.

Helseopplysninger defineres bredt i lovteksten som: "personopplysninger om en persons fysiske eller psykiske helse i vid forstand, også ytelser av helsetjenester eller om sosiale forhold." Vi ber derfor om at du opplyser informantene i forkant av samtalen om at du ikke ønsker denne typen opplysninger og styrer samtalen etter dette. Dersom det likevel skulle forekomme ber vi om at du utelater opplysningene i transkripsjonen og sletter lydopptaket så fort som mulig. Eventuelt må du be deltagerne om eksplisitt samtykke til å bruke opplysningene, og deretter melde det inn som endring til oss. OM VURDERINGEN Personverntjenester har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, hvis den gjennomføres slik den er beskrevet i meldeskjemaet med dialog og vedlegg.

VIKTIG INFORMASJON TIL DEG Du må lagre, sende og sikre dataene i tråd med retningslinjene til din institusjon. Dette betyr at du må bruke leverandører for

spørreskjema, skylagring, videosamtale o.l. som institusjonen din har avtale med. Vi gir generelle råd rundt dette, men det er institusjonens egne retningslinjer for informasjonssikkerhet som gjelder. TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet. LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20). Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned. FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon. MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilken type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres. OPPFØLGING AV PROSJEKTET Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet!