

Klart vi kan!

- en evaluering av effektene av prosjektet «Klart språk i staten»

Malin Dahle

Jostein Ryssevik



Malin Dahle
Jostein Ryssevik

Klart vi kan!

- en evaluering av effektene av prosjektet
«Klart språk i staten»

ideas2evidence rapport 11/2013

GJENNOMFØRT PÅ OPPDRAG FRA FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG
KIRKEDEPARTEMENTET



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2013
ideas2evidence
Villaveien 5
5007 Bergen
Telefon: 91817197
post@ideas2evidence.com
Bergen, august 2013

ISBN: 978-82-93181-19-4 (Nett)

FORORD

Denne rapporten presenterer en evaluering av prosjektet «Klart språk i staten» som ble startet opp av daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2008 og avsluttet ved utgangen av 2012. Evalueringen er gjennomført av ideas2evidence på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD).

Formålet med evalueringen har vært å måle i hvor stor grad tiltakene i prosjektet har ført til varige endringer i språkkulturen i de virksomhetene som har deltatt. I tillegg er det satt søkelys på de effektene som disse endringene eventuelt har hatt på den skriftlige kommunikasjonen mellom forvaltningen og brukerne. Evalueringen omfatter statlige virksomheter som har fått støtte fra prosjektet til å forbedre språket i egen virksomhet.

Evalueringsarbeidet har foregått fra våren 2011 til våren 2013. Resultatene fra den første fasen av arbeidet er tidligere presentert i ideas2evidence rapport 10/2011: *Evaluering av prosjektet «Klart språk i staten – rapport fra underveisevaluering.*

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt til evalueringsarbeidet ved å svare på spørreundersøkelser og stille opp til intervju. Vi vil også takke Cæcilie Riis, Kaja Falck-Ytter og Asbjørn Seim i FAD samt Sissel Motzfeldt og Anniken Willumsen i Direktoratet for forvaltning og IKT for godt samarbeid (Difi) og nyttige innspill underveis i prosessen.

Rapporten er utarbeidet av Malin Dahle og Jostein Ryssevik ved ideas2evidence.

Bergen

November, 2013

INNHold

Sammendrag	9
Summary	13
1. Bakgrunn, metode og hovedfunn	17
«Klart språk i staten» - bakgrunn	17
«Klart språk i staten» – innhold	18
Evaluering av klarspråkstiltak	20
Fra prosjekt til rutine	23
Datakilder	25
Rapportens oppbygging	28
Hovedfunn	29
Anbefalinger	32
2. Klarspråk i fire etater	33
Statens Pensjonskasse	33
Skatteetaten	35
Statens vegvesen	38
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	40
Oppsummering av klarspråksarbeid i fire virksomheter	43
3. Klarspråk i statlig sektor	45
Om klarspråksvirksomhetene	46
Hvorfor klarspråk?	47
Klarspråksprosjektene innhold	49
Organisering av klarspråksprosjektene	56
Ekstern bistand	58
Betydningen av «Klart språk i staten»	60
4. Fra prosjekt til drift – forankring av klarspråk i virksomhetene	63
Strukturell versus kulturell forankring	64
Organisering av videre klarspråksarbeid	64

Forankring	66
Utfordringer med forankring	72
Måloppnåelse.....	73
Forankring og måloppnåelse.....	75
5. En skrivekultur i endring?.....	77
Skrivekultur før oppstart	78
Endring i skrivekultur	79
6. Effekter av klarspråksarbeidet	93
Måling av effekter	94
Er informasjonen fra forvaltningen blitt enklere å forstå?	96
Er kommunikasjonen mellom forvaltningen og brukerne blitt mer effektiv?	104

SAMMENDRAG

Denne rapporten presenterer resultatene fra en evaluering av effektene av prosjektet «Klart språk i staten» gjennomført av ideas2evidence på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Hensikten med evalueringen har vært å måle interne og eksterne resultater og effekter av de prosjekttiltakene som har vært satt i verk. Eksternt handler det først og fremst om å spore endringer i brukernes vurderinger av, og respons på, informasjon fra virksomheter som har gjennomført klarspråksarbeid. Internt handler det om å undersøke hvorvidt klarspråksprosjektet har bidratt til endringer i språkkultur og holdninger i disse virksomhetene.

Initiativet til «Klart språk i staten» ble tatt i 2008 og lansert i 2009. Prosjektet ble, etter to års forlenging, avsluttet i 2012. I løpet av disse årene har mer enn 60 statlige virksomheter mottatt støtte til tiltak for å gjøre sin skriftlige kommunikasjon med omgivelsene enklere og mer brukertilpasset. Evalueringen omfatter alle disse virksomhetene. Evalueringen er basert på en kombinasjon av data samlet inn av ideas2evidence og av statlige virksomheter med egne klarspråksprosjekter. I tillegg er Difis nasjonale innbyggerundersøkelser benyttet.

Evalueringen viser at det har vært lagt ned en betydelig klarspråksinnsats i løpet av prosjektfasen, både av det sentrale klarspråksprosjektet i regi av Difi og Språkrådet, og i de enkelte virksomhetene. Arbeidet har vært preget av energi og entusiasme og har nådd bredt ut til et stort antall virksomheter. «Klart språk i staten» har vært en svært viktig pådriver for å få dette til. Mye tyder derfor på at prosjektet har nådd sine overordnede mål, å skape oppmerksomhet om klarspråk og å hjelpe statlige virksomheter i gang med arbeidet.

Virksomhetene har først og fremst prioritert arbeidet med å bygge kompetanse, og en betydelig del av virksomhetene har lagt klarspråk inn i organisasjonens kompetanseutviklingsprogram. I tillegg er det utviklet materiell og verktøy, blant annet språkprofiler. Arbeidet med konkrete tekster har kommet kortere og har delvis stagnert etter at prosjektene ble avsluttet og den mer dugnadspregede fasen tok slutt. Bare halvparten av virksomhetene har avsatt dedikerte ressurser til videre klarspråksarbeid og av de som har gjort det er midlene begrenset. Dette betyr at den videre satsingen på blant annet tekstarbeid vil måtte konkurrere med andre oppgaver som forvaltningen er pålagt. I følge virksomhetenes klarspråksansvarlige er nettopp mangel på tid og dedikerte ressurser den viktigste barrieren i det videre arbeidet. I tillegg er mange opptatt av at fraværet av klarspråksmål i virksomhetenes målstyringsregimer vil gjøre disse prioriteringene vanskeligere.

En betydelig del av virksomhetene har innarbeidet målsettinger om klarspråk i sine overordnede strategiske dokumenter. Vi ser også at topplederens rolle som forankringspunkt er blitt styrket i løpet av perioden. Samtidig observerer vi en økende tendens til at mellomlederne finner det vanskelig å prioritere klarspråk i det daglige arbeidet. Det er rimelig å tolke dette i lys av de utfordringene som mellomlederne står overfor når det gjelder å ivareta klarspråks hensyn i avdelingenes daglige drift uten dedikerte ressurser og den entusiasme som preget prosjektfasen. Mellomledernes eierskap til klarspråksmålene vil uten tvil være avgjørende for å lykkes i det videre arbeidet.

Virksomhetenes måloppnåelse har økt markert siden 2011. Dette gjelder både de interne målene om hvordan klarspråkskapasiteten i organisasjonen skal utvikle seg og de eksterne målene om hvordan brukerne skal oppleve resultatene av arbeidet. Samtidig viser våre analyser at klarspråksarbeidets

forankring er avgjørende for å lykkes. Virksomheter hvor arbeidet har sterke forankringspunkt i organisasjonen, har en høyere måloppnåelse enn virksomheter hvor forankringen er mangelfull.

Evalueringen gir ikke grunnlag for å slå fast at det har skjedd en gjennomgripende endring i virksomhetenes skrivekultur, men flere tegn peker i riktig retning. Først og fremst ser det ut til at bevisstheten og kunnskapen om klarspråk har økt i løpet av perioden. Samtidig ser vi eksempler på at ansatte blir mer kritisk til egne klarspråksferdigheter etter hvert som de får mer kunnskap om hva det vil si å skrive klart og brukerrettet.

Vi finner grunn til å tro at de endringene vi har observert, først og fremst har skjedd i de deler av virksomhetene som har vært mest involvert i klarspråksarbeidet, gjennom kurs, skriveverksteder eller i arbeid med konkrete tekster. En utfordrende oppgave for virksomhetene framover blir derfor å få med de delene av organisasjonen som ikke var engasjert i prosjektfasen. Storparten av klarspråksinnsatsen så langt har vært konsentrert i direktoratene og i toppen av etatspyramidene hvor mye av standardbrevene og det sentrale informasjonsmaterialet blir utformet. Men i etater med regional og lokal tilstedeværelse foregår det også mye skrivearbeid rettet mot brukerne fra de ytre delene av etatene. Disse nivåene i organisasjonene har til nå i mindre grad vært involvert i klarspråksarbeidet.

Analyser av Difis innbyggerundersøkelser gir ingen holdepunkter for å si at klarspråksprosjektene har endret befolkningens og brukernes generelle vurderinger av hvor lett det er å forstå informasjon fra offentlige etater. Brukerundersøkelser gjennomført i forbindelse med konkrete språkrevisioner viser likevel at arbeidet har en effekt og at brukerne opplever de nye tekstene som enklere og lettere å forstå. Men det skal en betydelig mengde slike brukeropplevelser til før de mer generelle vurderingene av forvaltningens evne til å skrive forståelig endrer seg.

Undersøkelser av konkrete språkrevisioner viser at klarspråk også kan gi en mer effektiv informasjonsutveksling mellom forvaltningen og brukerne. Klart utformede brev og informasjonsskriv fører ikke bare til at flere forstår de budskapene som sendes ut. De reduserer også tiden og ressursene som mottakerne og deres omgivelser må bruke på å forstå budskapet. I neste runde fører dette til besparelser i forvaltningen, både fordi færre brukere har behov for å ta kontakt og fordi flere vil respondere riktig på det budskapet de har mottatt.

Klarspråksprosjektene har bygget kapasitet og skapt endring i mange statlige virksomheter, men først og fremst i mindre deler av disse virksomhetene og i all hovedsak i toppen av etatspyramidene. Spørsmålet er om utviklingen vil stoppe med dette, eller om den kimen som er sådd vil spre seg videre i organisasjonene. Et like viktig spørsmål er i hvor stor grad den klarspråkskapasiteten som er opparbeidet, vil føre til en markert økning i mengden av tekst som er skrevet i et klart og brukerrettet språk. Det er all grunn til å tro at produksjonen av ny tekst vil dra nytte av både kompetansen og verktøyene som klarspråksprosjektene har opparbeidet. Men mange statlige virksomheter har en omfattende portefølje av nedarvet tekst som krever revidering. Før dette fjellet er kraftig redusert, er det ikke sikkert at brukerne vil observere de endringene som faktisk har funnet sted. Det er først når det klare språket når brukerne i et tilstrekkelig omfang, at den egentlige nytten av innsatsen vil komme til syne.

Mange virksomheter tok fatt på denne oppgaven under klarspråksprosjektet og det er avgjørende for prosjektets suksess at arbeidet videreføres og intensiveres også etter at klarspråksarbeidet er

overført til linjen. Det gjenstår å se om dette vil skje i en situasjon der flertallet av virksomhetene ikke har satt av dedikerte ressurser til klarspråksarbeid og hvor bare et fåtall har innført klarspråksmål i virksomhetens rapporterings- og målstyringsregime. Norge har heller ikke, som Sverige, en klarspråkslov, som stiller krav på dette området.

SUMMARY

This report presents the findings of an evaluation conducted by ideas2evidence for the Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs on the effects of the “Plain Language in Norway’s Civil Service” initiative. The purpose of this evaluation has been to measure the internal and external effects of the initiative on agencies that have undergone work to improve their language. Internally, the goal has been to examine the extent to which the Plain Language initiative has contributed to changes in language culture and attitude. Externally, the goal has been to track changes in user evaluation of, and response to, information received.

The “Plain Language in Norway’s Civil Service” initiative was organised in 2008 and launched in 2009. It was extended for two years, and concluded in 2012. From the beginning, more than 60 governmental agencies received funding and support to implement measures that will make communication with users simpler and more user-friendly. The present evaluation encompasses all these agencies. The evaluation is based on a combination of data collected by ideas2evidence and the government agencies that are part of the Plain Language initiative. Additionally, data was used from the national citizen survey conducted by the Agency for Public Management and eGovernment (Difi).

The evaluation shows that a considerable effort has been put into the initiative throughout the project phase, both by the central Plain Language initiative, facilitated by Difi and the Language Council of Norway, and by the governmental agencies themselves. The Plain Language effort has been met with energy and enthusiasm, and has reached many agencies. The central Plain Language initiative has been a vital driving force to ensure this. There are strong indications that the central Plain Language initiative has reached its overarching goals, which are to create awareness around the use of plain language and to facilitate the initiation of this work in governmental agencies.

The agencies have focused their efforts primarily on building competence, and a significant portion of the agencies have included Plain Language goals in their organisations’ skills development programmes. Additionally, the agencies have developed tools, including reading materials and language profiles. However, the evaluation indicates that the work on revising texts and documents has stagnated somewhat after the initial project phase ended. Only half of the agencies have allocated resources for continued Plain Language efforts, and even those resources are limited. This means that any further Plain Language efforts will have to compete with other tasks and priorities. According to the agencies’ Plain Language spokespersons, the major constraints to the continued efforts are lack of time and dedicated resources. Additionally, an absence of Plain Language goals in the agencies’ performance management systems is seen as a further obstacle.

A considerable proportion of the agencies have incorporated Plain Language goals in their main strategic documents. We also find that the role of senior management as an anchoring point has been strengthened over the course of this initiative. At the same time, middle management finds it hard to prioritize Plain Language in their daily work. It is reasonable to believe that without the dedicated resources and the enthusiasm that characterized the initial project phase, middle management is having significant difficulty in implementing Plain Language compliance in daily organisational operations. Making sure that middle management take ownership of the Plain Language goals will undoubtedly be critical to ensure the success of future efforts.

The agencies' achievement of both internal and external goals has improved markedly since 2011. Internal goals concern the development of Plain Language capacity within the organisation, and the external goals concern users' experiences of the efforts. At the same time, our analysis shows that organisational engagement with the Plain Language initiative is critical for its success. The agencies where the language efforts are strongly anchored within the organisation have a higher goal achievement than the agencies where there is a lack of such anchoring.

The evaluation does not provide sufficient evidence to determine whether or not there has been a pervasive change in the agencies' writing culture, however several indicators point in that direction. First and foremost, awareness and knowledge about Plain Language seem to have increased over the course of this time. Simultaneously, we find examples of employees becoming more critical of their own Plain Language skills as they learn more about what it means to write in a clear and user-friendly manner.

We find reason to believe that the changes observed have taken place mainly in the organisational units directly involved in the Plain Language efforts, through courses, writing workshops, or working with actual texts. Therefore, a challenging task ahead for these agencies will be to include the parts of the organisation that did not partake in the project phase. So far, most of the Plain Language efforts have been concentrated on the directorates and the top of the government agency pyramids, where many of the standard letters and the central information materials have been developed. However, in government agencies that have a regional and local presence there is also a significant creation of text for the people who live there. So far, these levels of the organisations have a limited involvement in the Plain Language work.

The results from Difi's national citizen surveys do not provide evidence to justify a claim that the Plain Language initiative has altered the general assessment by the users of how easily information from governmental agencies is understood. Still, user surveys conducted in connection with actual language revisions show that the efforts have had an effect, and that the users are finding the new texts simpler and easier to understand. However, a considerable number of such user experiences are needed before the more general assessments of the government administration's ability to write in a comprehensible manner will improve.

Examinations of actual language revisions indicate that Plain Language can also lead to a more effective exchange of information between government administration and users. Not only do clearly formulated letters and information pamphlets result in more users understanding the messages that are sent, but they also decrease the time and resources that users need in order to understand the message. Furthermore, this reduces the use of resources in the government administration, both because fewer users need to contact them, and because more users will respond in the correct manner to the message they have received.

The Plain Language initiatives have built expertise and brought about change in many governmental agencies. However, these changes have taken place mostly in smaller sections of these agencies, primarily at the top of the agency pyramids. The question is whether the change will continue and spread to the rest of the organisation, or if the change will stop. Equally important is the question of whether the Plain Language expertise that has developed will result in a distinct increase in the number of texts written in a clear and user-friendly language. There are strong reasons to believe that the future production of new text will benefit from both the expertise and the tools developed

through the initiative. However, many governmental agencies have an extensive portfolio of legacy texts which will need revision. Until this mountain of text has been reduced considerably, the users might not notice the changes that have taken place. The actual benefits of the efforts will only materialize when many texts use plain language.

Many agencies took on this task as part of the Plain Language initiative, and it is crucial for the success of the initiative that the work is continued and intensified after the project phase. It remains to be seen what will happen in a situation where the majority of the agencies have not allocated resources for further Plain Language efforts, and where only a small number of agencies have included Plain Language goals into their agencies' performance management systems. Furthermore, unlike Sweden, Norway does not have a Plain Language Law, which stipulates the requirements for this area.

Kapittel 1

BAKGRUNN, METODE OG HOVEDFUNN

Denne rapporten presenterer resultatene fra en evaluering av ideene som er gjennomført på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Hensikten med evalueringen har vært å måle virkningene av tiltakene i prosjektet «Klart språk i staten» for å se om disse har ført til endringer i virksomhetene som har deltatt i prosjektet. Evalueringen omfatter statlige virksomheter som har fått støtte fra prosjektet til å forbedre språket i egen virksomhet.

Målet har vært å spore både eksterne og interne endringer. Eksternt handler det først og fremst om å spore endringer i brukernes vurderinger av, og respons på, informasjon fra virksomheter som har gjennomført klarspraksarbeid. Internt handler det om å undersøke hvorvidt klarspraksprosjektet har bidratt til endringer i skrivekultur og holdninger i de samme virksomhetene.

Dette kapitlet starter med en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for, og hovedinnholdet i, prosjektet «Klart språk i staten». I tillegg presenterer vi det teoretiske og metodiske grunnlaget for vår evalueringsdesign, og beskriver datakildene som danner grunnlaget for evalueringen. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av de viktigste funnene fra evalueringen.

«KLART SPRÅK I STATEN» - BAKGRUNN

I 2008 tok daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet initiativet til et omfattende språkarbeid i statlig sektor gjennom prosjektet «Klart språk i staten» som ble lansert i 2009. Prosjektet har som mål "å øke oppmerksomheten om klarspråk i statsforvaltningen og legge forholdene til rette for at statlige virksomheter skal kunne forbedre språket i sin skriftlige kommunikasjon med innbyggerne".¹

Arbeidet med å gjøre språket i offentlige etater mer brukervennlig og forståelig er ikke nytt. Det er imidlertid først gjennom klarspraksprosjektet at staten har inntatt en virkelig offensiv rolle på det språkpolitiske området. I dag er klarspråk et etablert begrep, ikke bare i Norge, men også internasjonalt. Den norske klarspraksatsingen har også mange internasjonale paralleller. Både i USA og Sverige har klarspråk vært på myndighetenes agenda siden 1970-tallet og i begge land har satsingen munnet ut i en egen klarsprakslov. Prosjektet «Klart språk i staten» har da også hentet mye inspirasjon internasjonalt, særlig fra Sverige hvor myndighetene etablerte en klarspraksgruppe allerede i 1993.²

I Soria Moria-erklæringen fra 2005 blir behovet for en offensiv språkpolitikk fremhevet. Dette blir videre utdypet i stortingsmeldingen om norsk språkpolitikk fra 2008 (Stortingsmelding nr. 35, 2007-

¹ <http://www.sprakradet.no/nb-NO/Klarsprak/Diverse/Toppmeny5/Om-oss/>

² <http://www.sprakradet.se/2058>

2008)³ som spesifikt fremhevet behovet for et klart og tydelig språk i det offentlige. I meldingen heter det at:

“Det offentlege har eit særleg ansvar for å stå fram som eit godt føredøme når det gjeld å bruka eit godt og klart språk.”

I stortingsmeldingen framheves to begrunnelser for å satse på klarspråk: 1) Økonomiske hensyn og 2) demokratiske hensyn.

Det økonomiske hensynet handler kort fortalt om at klarspråk er kostnadseffektivt. Et uklart og uforståelig språk fører til økte kostnader både for publikum og det offentlige. Publikum risikerer å miste ytelser og velferdstilbud som følge av at de ikke forstår informasjonen. I tillegg kommer tiden de må bruke på å forstå uklar informasjon.

For det offentlige vil økte kostnader påløpe som følge av behovet for økt oppfølging av brukere. Enkelte undersøkelser har vist at forenklinger av nettsider, skjema, skjemaveiledninger, brosjyrer og brev kan redusere mengden av feil og mangler i interaksjonen mellom etat og bruker, og dermed også behovet for manuell oppfølging i den enkelte sak. Dette kan potensielt gi betydelige innsparingseffekter både på tidsbruk og kostnader.

Det demokratiske hensynet handler om å sikre alle brukere like muligheter og en likeverdig behandling fra det offentlige uavhengig av ressurser, kunnskapsnivå og språklige forutsetninger. Stortingsmeldingen fra 2008 antyder at 1/5 av innbyggerne har problemer med å forstå innholdet i alminnelige offentlige tekster. Dette representerer et demokratisk problem fordi det hindrer et likeverdig velferdstilbud til alle. Det er et særlig problem fordi det skaper et skille mellom såkalte ressurssterke brukere og mindre ressurssterke brukere. Et klart, tydelig og brukerrettet språk vil redusere effekten av at ulike brukere har ulike forutsetninger for å forstå kompleks informasjon.

Et uklart språk er også et demokratisk problem i den forstand at det kan skape avstand mellom myndighetene og borgerne. Dersom publikum ikke forstår det myndighetene formidler, kan både tilliten til og den demokratiske kontrollen av maktutøverne svekkes. Slik sett kan klarspråk ha en legitimerende effekt, ved å øke borgernes tillit til det offentlige.

Målsettingen om å kommunisere med innbyggerne i et klart og brukerrettet språk er også forankret i statens kommunikasjonspolitikk som ble vedtatt i oktober 2009. Her er et av tre mål at «innbyggerne skal få korrekt og klar informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter.»⁴

«KLART SPRÅK I STATEN» – INNHOLD

Prosjektet «Klart språk i staten» har vært drevet i samarbeid mellom FAD, Difi og Språkrådet, med FAD som prosjektansvarlig. Difi har hatt ansvar for prosjektledelse, administrasjon og kommunikasjon, mens Språkrådet har hatt det språkfaglige ansvaret. Prosjektet skulle i utgangspunktet avsluttes i 2010, men ble forlenget i to år fram til nyttår 2012.

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-35-2007-2008-.html?id=519923>

⁴ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/Statens_kom_pol_plakat.pdf

Prosjektet har vært organisert med en prosjektgruppe bestående av fire representanter fra Difi og tre representanter fra Språkrådet. I Difi tilsvarer dette to årsverk per år, mens Språkrådet har brukt mellom ett og to årsverk hvert år i løpet av perioden.

Tabell 1.1 viser en oversikt over ressursene som er brukt i prosjektet, både i antall årsverk og budsjettmidler.

Tabell 1.1.: Ressursbruk i prosjektet «Klart språk i staten»⁵

År	Regnskapsført FAD	Regnskapsført Difi	Budsjettert Språkrådet	Årsverk FAD ⁶	Årsverk Difi	Årsverk Språkrådet ⁷
2008	75 761	1 050 000	35 000	0,4	2	1,5
2009	4 776	2 579 164	35 000	0,3	2	1,5
2010	9 225	3 498 265	35 000	0,4	2	1,5
2011	303 635	3 078 938	35 000	0,3	2	1,5
2012	214 474	3 317 965	35 000	0,3	2	1,5
Totalt	607 871	13 524 332	175 000			

Prosjektet har disponert et samlet beløp på ca. 14,3 millioner kroner (for FAD, Difi og Språkrådet samlet). Som direktorat under FAD har Difi fått sine budsjettmidler fra departementet, og det meste av de samlede budsjettmidlene er brukt i Difi – nærmere bestemt ca. 13,5 millioner. Av dette har over halvparten gått til utdeling av prosjektstøtte til de statlige virksomhetene og innkjøp av klarspråkskurs gjennom støtteordningen (se tabell 1.2 under). I tillegg har Difis budsjett dekket blant annet innkjøp av åpne klarspråkskurs (Difi-kurs), Klarspråkskonferansen, utviklingen av klarsprak.no, seminarer, stipend til studenter, undersøkelser, m.m.

Den interne ressursbruken i FAD utgjør bare en marginal del av FAD og Difis samlede budsjett. Også budsjettet i Språkrådet har vært begrenset. Årlig ressursbruk i Språkrådet utover lønnsmidler har ligget på ca. 35 000 kroner. Midlene har gått til utvikling av nettsiden klarsprak.no og til seminarer.

Det sentrale klarspråksprosjektet har etablert en rekke tiltak for å bistå virksomheter som ønsker å starte klarspråksprosjekter i egen organisasjon. Dette omfatter blant annet:

- ◆ Prosjektstøtteordning: faglig rådgivning, klarspråkskurs og/eller økonomisk støtte til språkarbeid
- ◆ Nettsiden www.klarsprak.no, som inneholder en språkverktøykasse med språklige råd, tips og informasjon om gjennomføring av språkprosjekt
- ◆ Klarspråkskurs i regi av Difi, åpne for alle statsansatte
- ◆ Skreddersydde kurs fra Språkrådet holdt i virksomhetene
- ◆ Statens klarspråkspris: en årlig pris til en statlig virksomhet som har gjort mye for å forbedre sin skriftlige kommunikasjon
- ◆ Delprosjekt om språket i lover og forskrifter, etablert i november 2011

⁵ De oppgitte tallene for FAD, Difi og Språkrådet omfatter ikke lønnsmidler.

⁶ Tallene er FAD sine egne anslag. Ettersom arbeidsoppgavene ble lagt inn i allerede eksisterende stilinger, og arbeidsmengden har variert over tid, er det vanskelig å oppgi nøyaktig antall årsverk.

⁷ Av tilsvarende grunner er det vanskelig å oppgi nøyaktig ressursbruk i Språkrådet, men de anslår selv at bruken har lagt på mellom ett og to årsverk årlig.

Mer enn 60 statsorganer har mottatt økonomisk eller annen støtte fra «Klart språk i staten» i løpet av perioden 2009 – 2012. Difi har stått for utdelingen av midlene som i hovedsak har gått til kjøp av ulike konsulenttjenester i forbindelse med utvikling av språkprofil eller språklige retningslinjer, tekstarbeid, foredrag, klarspråkskurs, utarbeidelse av e-læringskurs, dokumentanalyse og kartlegging, evalueringer, brukertesting og utvikling av maler. I tillegg har prosjektet delt ut klarspråkskurs til en verdi av ca. 1,1 millioner kroner, som Difi har kjøpt inn. Tabell 1.2. viser en oversikt over de årlige bevilgningene i prosjektet.

Tabell 1.2: Årlig prosjektstøtte samt utgifter til klarspråkskurs gjennom støtteordningen⁸

År	Prosjektstøtte	Klarspråkskurs
2009	1 999 750	
2010	1 766 000	350 000
2011	1 411 000	405 000
2012	1 318 000	410 000
Totalt	6 494 750	1 165 000

EVALUERING AV KLARSPRÅKSTILTAK

Det finnes forbausende få publiserte evalueringer av klarspråksprosjekt. Det finnes heller ikke en internasjonal metodelitteratur som beskriver de utfordringene man står overfor når man skal forsøke å måle resultater og effekter på en robust og vitenskapelig fundert måte. Joseph Kimble er en av de få som har gjort et forsøk på å systematisere den kunnskapen som finnes på dette område. Han uttrykker det slik:

“To most nonlawyers, the benefits of plain language are intuitive... But - and here is the irony - for the very reason that these benefits are so apparent, companies and agencies are not inclined to try to measure them.”⁹

Med andre ord; de fleste er enige om at arbeidet for et klarere og mer tydelig språk er fornuftig. Få har imidlertid forsøkt å måle om arbeidet faktisk gir de forventede resultatene, om effektene er så store at de oppveier kostnadene, og om enkelte av de tiltakene som man setter i verk virker bedre enn andre. Til tross for at mange land har satt i verk ambisiøse statlige klarspråksprosjekt, finnes det få eksempler på systematiske og målrettede forsøk på å evaluere resultatene og effektene av disse tiltakene. Kimbles artikkel samler erfaringer fra en lang rekke klarspråksprosjekter i offentlig så vel som privat virksomhet, men funnene og resultatene som presenteres er i de aller fleste tilfellene basert på anekdotiske observasjoner og tilfeldige og lite systematiske data.

⁸ Disse tallene inkluderer bare klarspråkskurs på arbeidsplassene som Difi har betalt for. I tillegg har Difi også brukt midler på åpne klarspråkskurs.

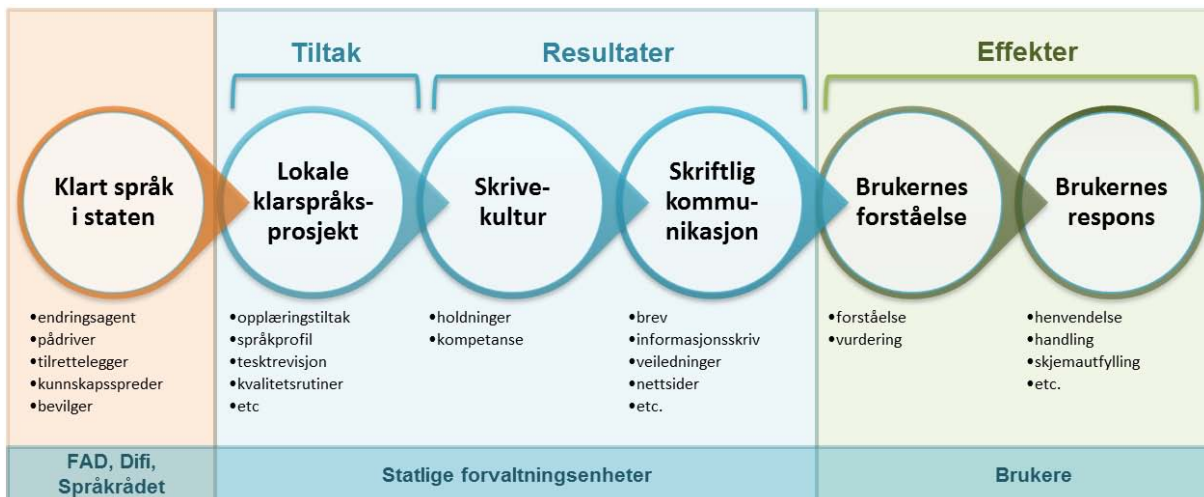
⁹ Kimble, Joseph: Writing for dollars, writing to please, Volume 6 of *The Scribes Journal of Legal Writing* (1996-1997). En nettversjon er tilgjengelig på: <http://www.plainlanguagenetwork.org/kimble/dollars.htm>.

I utgangspunktet finnes det to ulike tilnærminger til hvordan resultater av klarspråksarbeid kan observeres og vurderes:

- ◆ Den første av disse tilnærmingene setter søkelyset på egenskaper ved de tekstene som produseres og vurderer kvaliteten på disse ut fra et språklig og kommunikasjonsteoretisk synspunkt. Dette er hovedsakelig en lingvistisk og kvalitativt orientert tilnærming hvor det er tekstenes evne til å kommunisere et budskap så enkelt og lett forståelig som mulig som står i fokus.
- ◆ Den andre tilnærmingen til problemet ser i stedet på hvordan tekstene blir skapt, oppfattet og vurdert av mottakerne. Her er det med andre ord ikke tekstenes klarspråkskvalitet som evalueres direkte, men effekten disse tekstene har på mottakerne og mottakernes responser. Dersom tekstene blir forstått og ikke fører til misforståelser eller behov for videre oppklaring, kan vi slutte at tekstene bygger på et tilstrekkelig klart og forståelig språk. Dette er en mer kvantitativ tradisjon med røtter i organisasjons- og kommunikasjonsteori og til dels økonomi (kost-nytte) hvor konklusjonene baseres på egenskaper ved kommunikasjonsprosessen som lar seg måle ved hjelp av enkle indikatorer.

I vår evaluering av det norske klarspråksprosjektet er det den siste tilnærmingen som har dannet utgangspunktet for valg av analysedesign og datainnsamlingsstrategi. Tilnærmingen bygger på følgende effektkjedemodell som viser hvordan man kan se for seg at virkningene av det sentrale prosjektet forplanter seg gjennom forvaltningspyramidene og ut til brukerne.

Figur 1.1: Effektkjedemodell - klarspråksprosjekt



Prosjektet *Klart språk i staten* ble forvaltet av FAD og implementert av Difi og Språkrådet. Difi og Språkrådet kan i denne sammenheng best beskrives som endringsagenter. De fungerer som pådrivere, inspiratorer og tilretteleggere og har også en funksjon som kunnskapsbase som andre statlige virksomheter kan trekke på. Gjennom prosjektstøtteordningen kan Difi og Språkrådet påvirke innretningen på virksomhetenes klarspråksarbeid, men uten noen form for instruksjonsmyndighet.

De lokale klarspråksprosjektene har vært av ulikt omfang og med sterkt varierende ambisjonsnivå. Felles for prosjektene er at de har hatt som mål å få virksomheten til å kommunisere med omgivelsene på en enklere og mer brukerrettet måte. For å oppnå dette har prosjektene

gjennomført en rekke tiltak. Det handler dels om å utvikle verktøy, retningslinjer og kvalitetsrutiner som kan brukes i skrivearbeidet. Dels handler det om tiltak for å skape oppmerksomhet, endre holdninger og bygge kompetanse – kort fortalt, å forandre virksomhetenes skrivekultur. De fleste virksomhetene har også startet på det møysommelige og omfattende arbeidet med å revidere eksisterende tekster, for eksempel standardbrev, skjemaer, veiledninger eller nettsider.

Resultatene av disse tiltakene vil kunne observeres som:

- en endring i virksomhetenes klarspråkskapasitet, det vil si i deres vilje og evne til å skrive klart og brukerrettet, og
- endringer i den skriftlige kommunikasjonen fra virksomheten, det vil si revisjoner av virksomhetens nedarvede tekstportefølje eller nyskrevet tekst som i større grad enn tidligere er basert på klarspråksprinsippene.

Brev, informasjonsskriv, veiledninger og nettsider møter i neste omgang sine lesere og brukere som forsøker å forstå og forholde seg til den informasjonen de mottar. Dette møtet handler for det første om i hvor stor grad brukerne forstår det mottatte budskapet. For det andre handler det om hvordan budskapets språklige form påvirker brukernes vurderinger av, og tillit til, den virksomheten som har sendt det ut.

Som foreløpig siste ledd i effektkjeden vil brukerne handle på grunnlag av deres egen tolkning av den informasjonen de har mottatt. Dersom informasjonen er utformet på en slik måte at brukerne oppfatter budskapet riktig, vil deres handlinger være i tråd med virksomhetens forventninger. Dersom budskapet ikke blir oppfattet, eller eventuelt misforstått, vil dette lede til andre handlinger. Brukeren kan for eksempel ta kontakt med forvaltningsenhetens førstelinje for å få oppklart hva brevet eller informasjonsskrivet egentlig handler om. Det kan også føre til at mottakeren ikke handler i tråd med intensjonen i budskapet, for eksempel at brukeren ikke overholder frister, ikke gir forvaltningen den informasjonen som det er bedt om, eller eventuelt gjør feil i skjemaer som skal fylles ut. Ved å måle hvor ofte slike utforutsatte responser forekommer, kan vi indirekte avgjøre i hvor stor grad den skriftlige kommunikasjonen fra forvaltningen er formulert på en klar og tydelig måte.

Modellen skiller altså mellom *resultater* og *effekter*. Resultatene er de endringene som skjer i de virksomhetene som gjennomfører klarspråksprosjekt, først og fremst i deres vilje og evne til å skrive klart og tydelig. Effektene er de endringene som skjer hos mottakerne når informasjonen som de mottar blir klarere og mer forståelig, dels ved at budskapet oppfattes enklere og dels ved at den videre kommunikasjonen mellom forvaltningen og brukerne blir mer effektiv.

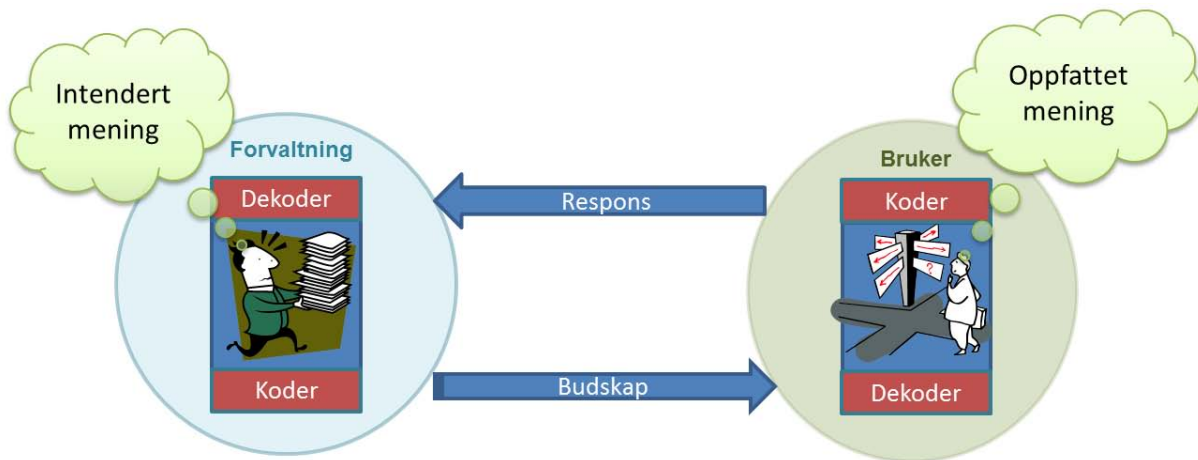
Det er disse effektene som er det endelige målet for klarspråksarbeidet og som kan avledes av de to begrunnelsene for klarspråk:

- 1) det demokratiske argumentet, som handler om å sikre alle brukere like muligheter og en likeverdig behandling fra det offentlige, uavhengig av ressurser, kunnskapsnivå og språklige forutsetninger, og
- 2) det økonomiske argumentet, som handler om å redusere brukernes og forvaltningens kostnader ved å gjøre kommunikasjonen mer effektiv.

Eller slik Joseph Kimble uttrykker det: «writing for dollars and writing to please».

Denne måten å vurdere resultater og effekter av klarspråksarbeid på er også illustrert i følgende enkle kommunikasjonsmodell.

Figur 1.2: En enkel modell for kommunikasjon mellom forvaltningen og brukerne



Det er mange og lange steg fra det arbeidet som har vært utført i det sentrale prosjektet for å spre kunnskap om, og interesse for, klarspråk i andre statlige virksomheter, til de effektene av dette arbeidet som kan spores hos mottakerne av brev og annen informasjon fra staten. For det første har FAD og Difi ikke hatt mulighet til å pålegge andre statlige virksomheter å starte et klarspråksarbeid, bare å spre kunnskap, inspirere, veilede og støtte. For det andre forvalter de fleste statlige virksomheter store porteføljer av nedarvet tekst som ikke lar seg erstatte eller revidere over natten. Det vil derfor nødvendigvis ta tid før brukerne av den statlige informasjonen vil oppleve at det har skjedd gjennomgripende endringer i måten de ansatte i statsforvaltningen skriver på.

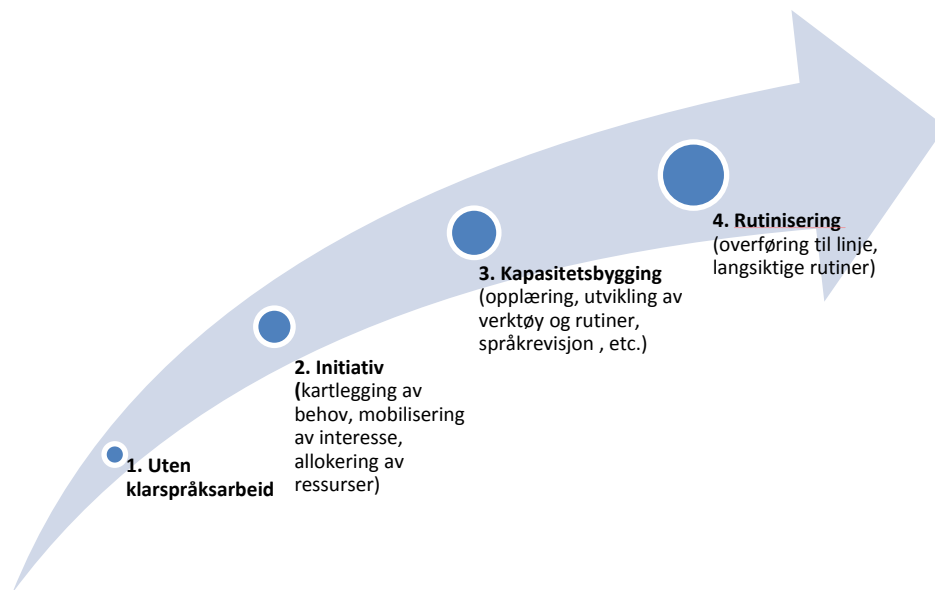
FRA PROSJEKT TIL RUTINE

Klarspråksprosjekter er normalt en tidsavgrenset innsats for å skape endring og bygge kapasitet. Det sentrale klarspråksprosjektet foregikk i perioden 2008-2012 og er nå avsluttet. Flertallet av de lokale prosjektene hadde en kortere løpetid enn dette og er nå også i de aller fleste tilfeller avsluttet. Den virkelige lakmustesten på hvor vellykket innsatsen har vært er derfor hva som skjer når den ekstra oppmerksomheten, entusiasmen og ressursene som mobiliseres i en intensiv prosjektfase tones ned, og resultatene skal innarbeides i virksomhetenes daglige drift. Klarer virksomhetene å overføre ansvar og opparbeidet kompetanse og kapasitet til linjeorganisasjonen? Eller vil prioriteringen av arbeidet med å skrive et klart og brukerrettet språk etter hvert tape i konkurransen med alle de andre viktige oppgavene som forvaltningen er pålagt?

Figur 1.3 gir et forenklet og stilisert bilde av hvilke faser en virksomhet som gjennomfører et klarspråksprosjekt normalt vil gjennomgå. Fase én beskriver en virksomhet som ennå ikke har gitt prioritet til klarspråksarbeid. I fase to er det tatt et initiativ og gjennomført en rekke innledende aktiviteter som er nødvendige for å sette i gang et prosjekt. I fase tre er arbeidet kommet i en mer målrettet kapasitetsbyggende fase. Virksomhetene driver opplæring, utvikler verktøy og rutiner og har startet arbeidet med konkrete språkrevvisjoner. I den fjerde og siste fasen er prosjektfasen over, ansvaret overført til linjen og målsettingene nedfelt i sentrale styringsdokument. Samtidig er det

utviklet langsiktige rutiner som sikrer at de resultatene som er oppnådd i prosjektfasen, tas vare på og videreføres.

Figur 1.3: Faser i klarspråksarbeidet



For å kunne vurdere om klarspråksprosjektene har gitt de forventede resultatene og effektene, er det nødvendig å studere hva som skjer over tid. Et ideelt evalueringsopplegg innebærer derfor å gjennomføre undersøkelser før prosjektene settes i gang (en nullmåling) og etter at de er avsluttet (en effektmåling). Bare ved å sammenligne tilstanden på to ulike tidspunkt vil vi kunne avgjøre om arbeidet har gitt de forventede endringene. Normalt vil dette også sammenholdes med hva som skjer i sammenlignbare virksomheter som ikke gjennomfører tilsvarende prosjekter, det vil si i en kontrollgruppe av virksomheter som befinner seg i fase én gjennom hele perioden.

Vår evaluering av «Klart språk i staten» er langt på vei basert på et slikt opplegg. Så langt det har vært mulig er all datainnsamling gjennomført to ganger. Den første datainnsamlingen foregikk våren 2011. Dette skjedde på et tidspunkt der flertallet av virksomhetene hadde startet sine klarspråksprosjekter, men var i en tidlig fase av dette arbeidet. De er derfor ikke rene nullmålinger, men skjedde likevel så tidlig at endringene ikke hadde kommet særlig langt. Analysene av dette datamaterialet ble presentert i en egen rapport som ble lagt fram i desember 2011.¹⁰

Den andre datainnsamlingen foregikk våren 2013. På dette tidspunktet var flertallet av prosjektene avsluttet og arbeidet med å overføre resultatene til linjeorganisasjonene var kommet i gang. Undersøkelsene i 2011 ble også gjennomført i en kontrollgruppe av virksomheter uten klarspråksprosjekt. Tilsvarende er analysene av befolkningens og brukernes vurderinger av den skriftlige kommunikasjonen gjennomført for virksomheter med og uten klarspråksprosjekt.

¹⁰ Ryssevik, Jostein og Malin Dahle: Evaluering av prosjektet «Klart språk i staten» - Rapport fra underveisevaluering, ideas2evidence rapport 10/2011.

DATAKILDER

Evalueringen er basert på en kombinasjon av data samlet inn av ideas2evidence og av statlige virksomheter med egne klarspråksprosjekter. I tillegg gjør vi bruk av Difis nasjonale innbyggerundersøkelser som gir et bilde av befolkningens og brukernes vurderinger av offentlig kommunikasjon.

FIRE CASE-STUDIER

Vi har valgt ut fire virksomheter med klarspråksprosjekt for mer inngående undersøkelser. Dette gjelder:

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
- Skatteetaten
- Statens vegvesen
- Statens pensjonskasse

Samlet sett utgjør disse fire virksomhetene et bredt og variert spekter av klarspråksprosjekter, både med hensyn til forvaltningsnivå, størrelse, målgruppe og erfaring med klarspråksarbeid.

Vi vurderte det som viktig å få med ett departement blant de fire. Departementene har ikke så mye direkte kommunikasjon med innbyggerne, men legger likevel premissene for mye av det språket som benyttes i forvaltningen gjennom formuleringer i lover, forskrifter, regelverk o.l. Skatteetaten ble valgt fordi de er en større publikumsrettet etat som forvalter et omfattende og komplekst regelverk. En av de viktigste begrunnelsene for å inkludere Statens vegvesen var at dette var et nystartet prosjekt med rimelig høye ambisjoner på det tidspunktet evalueringen startet. Statens pensjonskasse hadde derimot holdt på en stund og samlet en betydelig mengde erfaringer.

Datainnsamlingen i disse fire virksomhetene har vært gjennomført som kvalitative intervjuer våren 2011 og våren 2013. I 2011 intervjuet vi prosjekteier eller prosjektleder og en person som satt tettere på den praktiske gjennomføringen av prosjektet. I 2013 ble det i tillegg gjennomført intervjuer med mellomledere og saksbehandlere som ikke har vært direkte involvert i prosjektarbeidet. Den siste intervjurunden har lagt særlig vekt på endringer i skrivekultur og i hvor stor grad de målene som prosjektene har oppnådd, har satt varige spor i virksomhetenes arbeidsmetoder og skrivestil.

Formålene med case-studiene har ikke vært å gjennomføre separate evalueringer av disse virksomhetenes klarspråksprosjekt. Målet har derimot vært å få et mer inngående bilde av hvordan klarspråksarbeidet har foregått, med særlig vekt på overgangen fra prosjekt til linje.

SPØRREUNDERSØKELSE TIL STATLIGE VIRKSOMHETER MED OG UTEN KLARSPRÅKSPROSJEKT

Ideas2evidence har også gjennomført spørreundersøkelser til alle statlige virksomheter som har fått støtte fra «Klart språk i staten». Disse har vært rettet mot de personene som har hatt ansvaret for klarspråksprosjektene i virksomhetene. Den første undersøkelsen ble gjennomført våren 2011 og gjentatt våren 2013. En betydelig del av spørsmålene er med i begge undersøkelser for å få et bilde av endringer i aktiviteter, vurderinger og opplevde resultater. I tillegg inneholder undersøkelsen i 2013 en rekke spørsmål om hva virksomhetene har gjort for å videreføre klarspråksarbeidet etter at

prosjektfasen er over. I 2011 gjennomførte vi også en undersøkelse i en kontrollgruppe av virksomheter uten klarspråksprosjekt. Denne ble besvart av leder for kommunikasjonsavdelingen. Oppslutningen om undersøkelsene har vært god med svarprosjenter mellom 75 og 80 prosent.

Formålet med disse undersøkelsene er å få et mer samlet og overordnet bilde av de klarspråksprosjektene som virksomhetene gjennomfører enn det som er mulig å få til ved et fåtall intensive casestudier. Det er viktig å understreke at undersøkelsene er besvart av enkeltpersoner med særlig interesse og engasjement for klarspråk. Det er naturlig å anta at dette til en viss grad kan ha farget svarene i positiv retning. Noen spørsmål kan det i tillegg være vanskelig for en enkelt person å gjøre kvalifiserte vurderinger av, f.eks. hvor godt klarspråk er forankret i ulike deler av organisasjonen. De klarspråksansvarliges vurderinger kan med andre ord ikke betraktes som absolutte sannheter, snarere som indikasjoner på utviklingen i virksomhetenes klarspråksarbeid.

DATA SAMLET INN AV VIRKSOMHETER MED KLARSPRÅKSPROSJEKT

Fordi det innenfor rammene av denne evalueringen ikke var rom for å gjennomføre egne undersøkelser blant de ansatte i virksomhetene og deres brukere, har vi vært avhengige av å gjøre nytte av de dataene som virksomhetene selv samler inn til lokalt evalueringsarbeid. For å samordne det lokale evalueringsarbeidet på en best mulig måte, og samtidig sørge for at arbeidet ble utført etter solide metodiske prinsipper, utarbeidet vi derfor et metodehefte som virksomhetene kunne benytte i sitt eget arbeid. Metodeheftet inneholder konkrete opplegg for undersøkelser og målinger, og gir veiledninger for hvordan disse skal kunne tas i bruk.

Metodeheftet består av tre konkrete opplegg:

UNDERSØKELSER BLANT DE ANSATTE:

Vi har for det første utarbeidet et komplett spørreskjema til en undersøkelse blant virksomhetens ansatte. Her er formålet å måle de ansattes holdninger til språkbruk, syn på egen språkbruk og syn på språkbruken i virksomheten generelt. Undersøkelsen ser også nærmere på de ansattes kjennskap til klarspråkstiltakene som er satt i verk og i hvor stor grad tiltakene har vært nyttige for den enkelte og for virksomheten som helhet.

UNDERSØKELSER BLANT BRUKERNE:

Metodeheftet inneholder også to konkrete spørsmålsmoduler som kan bygges inn i de brukerundersøkelsene som virksomhetene gjennomfører. Brukerne kan fortelle hvordan et brev eller informasjonsskriv oppfattes og forstås. De kan også fortelle hva de gjør om de ikke forstår hva brevet eller informasjonsskrivet handler om. Det siste er viktig om vi ønsker å vite noe om kostnader ved uklar kommunikasjon. Den første modulen er beregnet for situasjoner hvor virksomheten skal teste brukernes forståelse av et konkret brev, informasjonsskriv eller lignende. Den andre er laget med tanke på virksomheter som vil gjennomføre en mer generell undersøkelse om hvordan brukerne oppfatter og forstår den skriftlige kommunikasjonen de mottar.

MÅLINGER AV INTERAKSJONEN MELLOM VIRKSOMHETENE OG BRUKERNE I ETTERKANT AV STØRRE UTSENDELSER:

Effekter av klarspråkstiltak kan også måles ved å samle data om brukernes svar eller responser på den informasjonen de mottar. Brukerne kan, for det første, henvende seg til etaten fordi de ikke forstår hele eller deler av et brev eller informasjonsskriv som de har mottatt. For det andre krever mange brev eller skriv som sendes ut, at brukeren skal gi et svar eller gjøre noe bestemt (f.eks. sende inn en søknad, et skjema, heve eller betale penger, overholde en frist e.l.). Disse svarene kan være korrekte eller relevante eller de kan inneholde feil, komme for sent osv. Både henvendelser for å få oppklart innholdet i et skriv og feil respons på skriv som er sendt ut, fører til ekstra kostnader for virksomheten og brukeren. Målinger som dette vil normalt foregå med opptellinger eller loggføring i førstelinjen, ved telefonbaserte kontaktsentre eller lignende. Metodeheftet inneholder definisjoner og instruksjoner for en rekke slike indikatorer.

I tillegg til å formidle metodeheftet til alle virksomheter med klarspråksprosjekt ble det gjennomført to informasjonsmøter om lokalt evalueringsarbeid høsten 2011 og våren 2013. Møtene ble arrangert av FAD og med oppmøte fra et betydelig antall virksomheter. På møtene ble virksomhetene oppfordret til å ta i bruk de tre evalueringsoppleggene og å gi det sentrale evalueringsprosjektet tilgang til de data som ble samlet inn. I tillegg ble det sendt ut flere påminnelser for å få virksomhetene til å avlevere data.

Dessverre har færre virksomheter enn vi håpet på gjennomført undersøkelser i tråd med retningslinjene i metodeheftet. Det gjelder særlig brukerundersøkelser og målinger av interaksjonen mellom brukerne og forvaltningen. Det er dessuten bare et fåtall virksomheter som både har gjennomført nullmålinger og effektmålinger.

Mangelen på gode data fra et tilstrekkelig antall virksomheter med lokale klarspråksprosjekter har vanskeliggjort evalueringsarbeidet. Dette gjelder for det første analysene av hvordan skrivekulturen har endret seg i løpet av prosjektperioden. Vi har undersøkelser blant de ansatte i et fåtall virksomheter, men skulle gjerne hatt data fra flere for å kunne trekke mer robuste konklusjoner. For det andre har mangelen på brukerundersøkelser og logginger av interaksjonen mellom brukerne og forvaltningen gjort det vanskeligere å måle effektene av klarspråksarbeidet. Selv om de dataene som vi har fått tilgang til gir grunnlag for entydige konklusjoner, er materialet for spredt og mangelfullt til å estimere hvor store besparelser som eventuelt er oppnådd.

DIFIS NASJONALE INNBYGGERUNDERSØKELSER

I analysene av innbyggernes og brukernes vurderinger av offentlig kommunikasjon har vi også benyttet Difis nasjonale innbyggerundersøkelser. Difi har ved to anledninger gjennomført større innbyggerundersøkelser som tar pulsen på det norske folks vurdering av den kommunale og statlige forvaltningen. Undersøkelsene består av to deler – en innbyggerdel som omhandler forholdet mellom innbyggerne og det politiske systemet i sin alminnelighet, og en brukerdel som setter søkelyset på brukernes erfaringer med, og vurderinger av, en rekke kommunale og statlige tjenester og forvaltningsområder. Vi har benyttet data fra begge de to delene, men hovedsakelig fra del 2. Dataene til den første av disse undersøkelsene ble samlet inn i 2009, det vil si kort tid etter at det statlige klarspråksprosjektet startet opp. Datainnsamlingen til den andre undersøkelsen ble gjort i 2012, altså tre til fire år etter at klarspråksarbeidet skjøt fart. Selv om det trolig vil ta lenger tid før vi

ser de fulle effektene av dette arbeidet, er dette lang nok tid til at virkningene burde kunne spores. I disse analysene sammenligner vi også brukernes vurderinger av statlige virksomheter som har gjennomført klarspråksprosjekt med virksomheter som ikke har vært like sterkt involvert i klarspråksarbeidet.

RAPPORTENS OPPBYGGING

Kapittel 2 i denne sluttrapporten inneholder en beskrivelse av klarspråksprosjektene i de fire virksomhetene hvor det har vært gjennomført egne case-undersøkelser.

I kapittel 3 ser vi nærmere på *hvordan* klarspråksarbeidet er organisert og gjennomført i alle statlige etater som har mottatt midler fra statens klarspråksprosjekt. Analysene bygger på undersøkelsene til de klarspråksansvarlige i disse virksomhetene, og det er lagt særlig vekt på å sammenligne de endringene som har skjedd i virksomheter som var med både i 2011 og 2013.

Kapittel 4 omhandler overgangen fra klarspråksprosjekt til ordinær drift. Hva har virksomhetene gjort for å sørge for at klarspråk blir en integrert del av virksomhetens rutiner og kultur og hvor godt er klarspråk forankret i organisasjonen? Med forankring mener vi her både strukturell forankring, f.eks. i virksomhetens styringsdokumenter, og kulturell forankring i form av oppslutning om klarspråk blant ledere og ansatte. Vi ser også nærmere på hva som er de største utfordringene i prosessen med å overføre klarspråksarbeidet fra prosjekt til linje- eller driftsorganisasjon. Også dette kapitlet bygger i stor grad på undersøkelsene til de klarspråksansvarlige og på intervjumateriale fra de fire case-virksomhetene.

I kapittel 5 ser vi nærmere på virksomhetenes interne skrivekultur og sannsynliggjør eventuelle virkninger som klarspråksprosjektet kan ha hatt på utviklingen av denne. Vi ser blant annet på ansattes og lederes holdninger til og kunnskaper om klarspråk og hvorvidt prosjektet har bidratt til at klarspråk i større grad enn tidligere prioriteres i det daglige arbeidet. Kapitlet baseres på intervju med ledere og ansatte i de fire case-virksomhetene, internundersøkelser i utvalgte virksomheter samt spørreundersøkelsene til de klarspråksansvarlige.

I det sjette og siste kapitlet setter vi søkelyset på effektene av klarspråksarbeidet. Vi undersøker for det første hvorvidt brukernes vurderinger av hvor enkelt det er å forstå informasjon fra ulike offentlige etater har endret seg i løpet av den perioden klarspråksprosjektet har pågått. For det andre vurderer vi hvorvidt eventuelle språkforbedringer har ført til en mer effektiv utveksling av informasjon og til besparelser i form av arbeidstid eller andre ressurser. Konklusjonene bygger på analyser av Difis innbyggerundersøkelser og på brukerundersøkelser og logger gjennomført av utvalgte klarspråksvirksomheter.

Hvert enkelt kapittel innledes av en oppsummering av de viktigste funnene. En samlet oppsummering av hele rapporten presenteres nedenfor.

HOVEDFUNN

Målene for «Klart språk i staten» var for det første å skape oppmerksomhet om klarspråk i statsforvaltningen og å hjelpe de ulike etatene og virksomhetene i gang med et målrettet klarspraksarbeid. Begrunnelsene for dette arbeidet var dels å sikre alle innbyggere like muligheter og en likeverdig behandling fra det offentlige og dels å effektivisere dialogen mellom staten og brukerne.

Evalueringen viser at det har vært lagt ned en betydelig klarspraksinnsats i løpet av prosjektfasen, både av det sentrale klarspraksprosjektet og i de enkelte virksomhetene. Arbeidet har vært preget av energi og entusiasme og har nådd bredt ut til et stort antall virksomheter. Det sentrale klarspraksprosjektet har vært en svært viktig pådriver for å få dette til. Mye tyder derfor på at det sentrale prosjektet har nådd sine overordnede mål om å skape oppmerksomhet om klarspråk og å hjelpe statlige virksomheter i gang med arbeidet. Sett i forhold til de ressursene som er brukt, har aktivitetsnivået og tallet på involverte virksomheter vært betydelig.

Virksomhetene har først og fremst prioritert arbeidet med å bygge kompetanse og utvikle verktøy for det videre arbeidet, blant annet språkprofiler. Mer enn 5 000 personer har deltatt på kurs og seminarer i løpet av den perioden prosjektene har pågått. Arbeidet med å revidere konkrete tekster har kommet kortere og har delvis stagnert etter at prosjektene ble avsluttet og den mer dugnadspregede fasen tok slutt.

Evalueringen viser at klarspraksarbeidet er betydelig bedre forankret i virksomhetene i dag enn det var for et par år siden. Blant annet har langt flere av virksomhetene innarbeidet målsettinger om klarspråk i sine overordnede strategiske dokumenter.

For å sikre at klarspråk blir en varig del av organisasjonens arbeidsformer og prioriteringer har virksomhetene lagt særlig stor vekt på organisasjonskulturelle tiltak. En betydelig del av virksomhetene har lagt klarspråk inn i organisasjonens kompetanseutviklingsprogram. Derimot er det relativt få som har integrert målsettinger om klarspråk i virksomhetenes målstyrings- og rapporteringsregime. Det er med andre ord lagt større vekt på å utvikle organisasjonens klarspraks kapasitet enn på insentiver og kontroll.

Bare halvparten av virksomhetene har avsatt dedikerte ressurser til videre klarspraksarbeid, og av de som har gjort det er midlene begrenset. Dette betyr at den videre satsingen på blant annet konkret tekstarbeid vil måtte konkurrere med alle andre viktige oppgaver som forvaltningen er pålagt. I følge virksomhetenes klarspraksansvarlige er nettopp mangel på tid og dedikerte ressurser den viktigste barrieren i det videre arbeidet. I tillegg er mange opptatt av at fraværet av klarspraks mål i virksomhetenes målstyringsregimer vil gjøre disse prioriteringene enda vanskeligere.

Vi ser også at toppledernes rolle som forankringspunkt, og til dels pådrivere, er blitt styrket i løpet av perioden. Samtidig observerer vi en økende tendens til at mellomlederne finner det vanskelig å prioritere klarspråk i det daglige arbeidet. Det er rimelig å tolke dette i lys av de utfordringene som nettopp mellomlederne står overfor når det gjelder å ivareta klarsprakhensyn i avdelingenes daglige drift uten dedikerte ressurser og den entusiasme og oppmerksomhet som preget prosjektfasen. Mellomledernes eierskap til klarspraks målene vil uten tvil være avgjørende for å lykkes i det videre arbeidet.

Virksomhetenes måloppnåelse har økt markert siden 2011. Dette gjelder både de interne målene om hvordan klarspråkskapasiteten i organisasjonen skal utvikle seg, og de eksterne målene om hvordan brukerne skal se og oppleve resultatene av disse endringene. Samtidig viser våre analyser at klarspråksarbeidets forankring er avgjørende for å lykkes. Virksomheter hvor arbeidet har sterke forankringspunkt i organisasjonen, har en høyere måloppnåelse enn virksomheter hvor forankringen er mangelfull.

Evalueringen gir ikke grunnlag for å slå fast at det har skjedd en gjennomgripende endring i virksomhetenes skrivekultur, men flere tegn peker i riktig retning. Først og fremst ser det ut til at bevisstheten om klarspråk har økt i løpet av klarspråksperioden. Undersøkelser blant de ansatte viser at flere enn tidligere har kjennskap til klarspråksprosjektet og at flere har blitt mer bevisst på å skrive klart. Vi finner også flere holdepunkter for at prosjektet har bidratt til økt kunnskap om klarspråk. Dette gjelder særlig de som har deltatt i aktiviteter som kurs, seminarer og skriveverksteder. Samtidig ser vi eksempler på at ansatte blir mer kritisk til egne klarspråksferdigheter etter hvert som de får mer kunnskap om hva det vil si å skrive klart og brukerrettet.

Et noe sprikende datagrunnlag gjør det imidlertid vanskelig å spore en omfattende holdningsendring. Selv om bevisstheten og kompetansen har økt, betyr ikke dette at flere har blitt mer positivt innstilt til klarspråk i alle virksomhetene. Én viktig endring kan vi likevel observere. Synet på klarspråk og et juridisk korrekt språk som to uforenlige motsetninger ser ut til å være mindre dominerende i dag enn tidligere.

Tilsvarende tvetydige resultater finner vi når det gjelder arbeidsvaner og prioritering av klarspråk i arbeidshverdagen. Selv om en rimelig stor andel i mange virksomheter oppgir å bruke klarspråksverktøy som f.eks. språkprofil i sitt daglige arbeid, finner vi også eksempler på virksomheter hvor ansatte prioriterer klarspråk i mindre grad enn tidligere. Det ser også ut til at mellomlederne finner det vanskeligere å prioritere klarspråk etter at prosjektperioden er over. Det er et tankekors, ettersom det er nettopp mellomledelsen som har ansvaret for å prioritere mellom ulike oppgaver i avdelingene.

Vi finner grunn til å tro at de endringene vi har observert, først og fremst har skjedd i de deler av virksomhetene som har vært mest involvert i klarspråksarbeidet, gjennom kurs, skriveverksteder eller konkrete tekstrevisjoner. Det gjelder både på individ- og avdelingsnivå. En utfordrende oppgave for virksomhetene framover blir derfor å få med de delene av organisasjonen som ikke var engasjert i prosjektfasen. Dette gjelder ikke bare flere avdelinger i toppen av etatspyramidene, men også flere nivåer i disse pyramidene.

Storparten av klarspråksinnsatsen så langt har vært konsentrert i direktoratene og i toppen av etatspyramidene hvor mye av standardbrevene og det sentrale informasjonsmaterialet blir utformet. Men i etater med regional og lokal tilstedeværelse foregår det også mye skrivearbeid rettet mot brukerne fra de ytre delene av etatene. Disse nivåene i organisasjonene har til nå i mindre grad vært involvert i klarspråksarbeidet. Omfattende holdnings- og kulturendringer vil naturlig nok ta lenger tid og være mer krevende i denne typen virksomheter enn i mindre. Blant annet ser vi at færre kjenner til klarspråksprosjektet i Skatteetaten enn i mindre virksomheter. Vi finner tilsvarende forskjeller i prioritering av klarspråk og bruk av klarspråksverktøy.

Den langsiktige begrunnelsen for klarspråksarbeidet har vært å forenkle og forbedre kommunikasjonen med brukerne. Spørsmålene vi må stille er derfor om folk flest opplever at brev og annen informasjon fra offentlige myndigheter har blitt enklere å forstå og om dette har ført til en mer presis og effektiv dialog mellom den enkelte bruker og forvaltningen. Analyser av data fra Difis innbyggerundersøkelser gir ingen holdepunkter for å si at klarspråksprosjektene har endret befolkningens og brukernes generelle vurderinger av hvor lett eller vanskelig det er å forstå informasjon fra offentlige etater. Selv om utviklingen i befolkningens vurderinger går i riktig retning, er denne utviklingen svakere i etater med klarspråksprosjekt enn i andre kommunale og statlige etater.

Brukerundersøkelser gjennomført i forbindelse med konkrete språkrevisjoner viser likevel at arbeidet har en effekt og at brukerne opplever de nye tekstene som enklere og lettere å forstå. Men det skal en betydelig mengde slike brukeropplevelser til før de mer generelle vurderingene av forvaltningens evne til å skrive forståelig endrer seg. Det er et langt steg fra å starte opp et klarspråksprosjekt på toppen av en etatspyramide til resultatene av dette arbeidet materialiserer seg i tilstrekkelig omfang og på en slik måte at brukerne legger merke til det.

Undersøkelser av konkrete språkrevisjoner viser at klarspråksarbeidet også kan gi effekter i form en mer effektiv informasjonsutveksling mellom forvaltningen og brukerne. Klart utformede brev og informasjonsskriv fører ikke bare til at flere forstår de budskapene som sendes ut. De reduserer også tiden og ressursene som mottakerne og mottakernes omgivelser må bruke på å forstå budskapet. I neste runde fører dette til besparelser i forvaltningen, både fordi færre brukere har behov for å ta kontakt og fordi flere vil respondere riktig på det budskapet de har mottatt.

Klarspråksprosjektene har bygget kapasitet og skapt endring i mange statlige virksomheter, men først og fremst i mindre deler av disse virksomhetene og i all hovedsak i toppen av etatspyramidene. Spørsmålet er om utviklingen vil stoppe med dette eller om den kimen som er sådd vil spre seg videre i organisasjonene.

Et like viktig spørsmål er i hvor stor grad den klarspråkskapasiteten som er opparbeidet, vil føre til en markert økning i mengden av tekst som er skrevet i et klart og brukerrettet språk. Det er all grunn til å tro at produksjonen av ny tekst vil dra nytte av både kompetansen og verktøyene som klarspråksprosjektene har opparbeidet. Men mange statlige virksomheter har en omfattende portefølje av nedarvet tekst som krever revidering. Før dette fjellet er kraftig redusert, er det ikke sikkert at brukerne vil observere de endringene som faktisk har funnet sted. Mange virksomheter tok fatt på denne oppgaven under i løpet av prosjektperioden og det er avgjørende for prosjektets suksess at arbeidet videreføres og intensiveres også etter at klarspråksarbeidet er overført til linjen. Det gjenstår å se om dette vil skje i en situasjon der flertallet av virksomhetene ikke har satt av dedikerte ressurser til klarspråk og hvor bare et fåtall har innført klarspråksmål i virksomhetens rapporterings- og målstyringsregime. Norge har heller ikke, som Sverige, en klarspråkslov som stiller krav på dette området.

Evalueringen viser at klarspråksarbeid tar tid og må ses i et langsiktig perspektiv. Klarspråksprosjektet har skapt oppmerksomhet, bygd kompetanse og utviklet verktøy i et omfang som står i forhold til de ressursene som har stått til disposisjon i løpet av prosjektperioden. Men det er samtidig avgjørende at trykket holdes oppe og at alt det grunnlagsarbeidet som har vært gjennomført i etatene i prosjektfasen, resulterer i en mer omfattende produksjon av brev og annen informasjon i et klart og

tydelig språk. Det er først når det klare språket når brukerne i et tilstrekkelig omfang at den egentlige nytten av innsatsen vil komme til syne.

ANBEFALINGER

På bakgrunn av resultatene fra evalueringsarbeidet vil vi komme med følgende anbefalinger for det videre klarspråksarbeidet:

- ◆ Innsatsen for å skape oppmerksomhet og spre kunnskap om klarspråk bør holde fram. Det er fornuftig at denne oppgaven fortsatt ivretas av Difi og Språkrådet.
- ◆ Innsatsen bør rettes mot statlige virksomheter som til nå ikke har startet et klarspråksarbeid, men også mot virksomheter hvor arbeidet har stagnert etter at prosjektet ble avsluttet.
- ◆ For den enkelte statlige virksomhet vil det være avgjørende å spre oppmerksomheten og kunnskapen om klarspråk til større deler av organisasjonen enn de som har vært engasjert i prosjektfasen.
- ◆ Det bør i særlig grad arbeides for å få mellomledernivået til å ta eierskap til klarspråksmålsettingene.
- ◆ Arbeidet for å øke mengden av tekst som når brukerne i et klart og brukerrettet språk, må intensiveres. Dette gjelder særlig i de store brukerrettede etatene med en omfattende portefølje av nedarvet tekst.
- ◆ I tillegg til å utvikle organisasjonens klarspråkskapasitet bør virksomhetene legge sterkere vekt på insentiver og kontroll. Blant annet bør flere virksomheter vurdere å integrere målsettinger om klarspråk i sitt målstyrings- og rapporteringsregime.
- ◆ Det bør vurderes om klarspråk skal gis en klarere forankring i lovverket, enten gjennom en egen (klar)språklov som i Sverige og USA, eller som et tillegg til eksisterende lover, for eksempel forvaltningsloven.

Kapittel 2

KLARSPRÅK I FIRE ETATER

Som et ledd i evalueringen har vi gjennomført casestudier blant fire virksomheter som har gjennomført klarspråksprosjekt med støtte fra «Klart språk i staten». Disse virksomhetene er Statens pensjonskasse, Skatteetaten, Statens vegvesen og Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet.

Samtlige virksomheter har i dag avsluttet sine klarspråksprosjekter. I dette kapittelet beskriver vi innholdet i disse prosjektene og ser nærmere på hva virksomhetene har gjort for å integrere klarspråk i de daglige rutinene i organisasjonen. Kapittelet er deskriptivt og går ikke dypt inn i de ulike problemstillingene i evalueringen. Hensikten er heller ikke å gi en individuell vurdering av klarspråksarbeidet i hver av de fire virksomhetene.

Kapitlet baserer seg på intervju med og spørreundersøkelse blant klarspråksansvarlige i de fire virksomhetene.

STATENS PENSJONSKASSE

Statens pensjonskasse (SPK) startet sitt klarspråksarbeid allerede i 2008 etter å ha blitt invitert inn i klarspråksprosjektet av daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Pensjonsreformen var en viktig drivkraft for å satse på klarspråk og det statlige prosjektet var drahjelp i dette arbeidet. Virksomheten fikk klarspråksprisen i 2011.

INNHold - PILOTPROSJEKT

Klarspråksarbeidet startet med et avgrenset pilotprosjekt i 2008. I løpet av noen måneder kartla virksomheten brev og skjema på overordnet nivå. Deretter ble 20 brev og to skjema valgt ut for bearbeiding i tråd med prinsippene for klarspråk. Virksomheten utarbeidet også språklige retningslinjer for utforming av brev.

INNHold – HOVEDPROSJEKT («BREV OG SKJEMA»)

Etter å ha lagt grunnlaget for virksomhetens klarspråkssatsing gjennom pilotprosjektet, startet SPK i januar 2010 opp et større prosjekt kalt «Brev og skjema». Prosjektet skulle opprinnelig gå over to år, men ble utvidet med ett år og avsluttet i desember 2012.

Tre hovedmål ble satt for prosjektet:

1. Systematisere brevporteføljen

Alle brev og skjema er detaljert kartlagt, systematisert og tildelt eiere. Breveiere er fagavdelingene innenfor pensjonerings- og kunde-markedsområdet. Alle brev har dessuten fått en status som viser behovet for faglig og språklig forbedring. Overflødige brev er tatt ut av systemet og nye opprettet etter behov. Resultatet er en mer funksjonell portefølje.

2. Forbedring av brev og skjema

SPK har bearbeidet en betydelig andel av den samlede mengden brev og skjema. Av til sammen ca. 500 brev og skjema har virksomheten bearbeidet innholdet i rundt 300. De fleste er teknisk implementert. Av 25 skjemaer er 11 forbedret. Mange av brevene er helt maskinelle, andre inneholder manuelle valg mellom ulike avsnitt og mulighet for fritekst.

3. Kompetanseheving hos medarbeiderne.

150 ansatte har gjennomført kommunikasjons- og skrivekurs. Det utgjør ca. 40 prosent av alle ansatte. Ingen i ledelsen har deltatt på kurs. Språklige retningslinjer ble forenklet og har blitt delt ut til alle medarbeiderne i organisasjonen.

SPK startet prosjektet med å utvikle en modell for kontinuerlig forbedring av tekstporteføljen. Disse rutineene er vedtatt av toppledelsen. Modellen innebærer at alle brev og skjema har blitt systematisert og tildelt eiere. Fagavdelingene eier brevene innenfor sitt område og har ansvaret for å initiere endringer, trekke inn relevante ressurser og godkjenne brevene før de implementeres. Ressurser fra fagavdelingen, kommunikasjon og eventuelt juridisk seksjon skal delta i arbeidet. IT-avdelingen er ansvarlig for den tekniske implementeringen.

ANDRE KLARSPRÅKSTILTAK

◆ Nye nettsider

Som en del av klarspråksarbeidet har SPK forbedret og forenklet nettsidene. Nye nettsider ble lansert i januar 2011. Informasjonen på nettsidene har blitt forbedret i tråd med prinsippene for klarspråk, og nettsidene inneholder dessuten seksjoner med tegnspråk og lettlest tekst.

◆ Oppmerksomhetsskapende aktiviteter

Prosjektgruppen har gjennomført en rekke aktiviteter for å skape oppmerksomhet om klarspråk i organisasjonen. Faglunsjer, språktips på intranett, quiz og en egen klarspråksdag er eksempler på dette.

FRA PROSJEKT TIL DRIFT

For SPK har klarspråksprosjektet ikke bare handlet om språklige forbedringer. Prosjektet gav også støtet til en organisasjonsendring, i form av modellen for kontinuerlig forbedring av brev og skjema som er beskrevet overfor. Virksomheten har nå tydelige eiere på brev og skjemaer og har etablert retningslinjer for samarbeid på tvers i organisasjonen. Disse retningslinjene har topplergruppen vedtatt at skal fortsette å gjelde også etter prosjektets avslutning.

Alle medarbeidere kan melde inn brev og skjema som har behov for endringer. Her spiller særlig kundesenteret en viktig rolle. Forretningsområdene har en brevkoordinator som skal ha en totaloversikt over brev og skjema innenfor sine områder.

Kommunikasjonsstaben har fremdeles ansvaret for å fronte klarspråk og bidra med sin kompetanse i det videre arbeidet med å forbedre brev og skjema. Sammen med breviere fungerer de også som språklige rådgivere for medarbeidere ved behov. Organisasjonen har imidlertid ikke avsatt en fast stillingsprosent til dette formålet.

Opplæring og kompetanseheving er et viktig tiltak for å forankre klarspråk i organisasjonen. Statens pensjonskasse arrangerer halvdagskurs for alle nye medarbeidere og klarspråk skal nå inn som en del av dette kurset. Virksomheten planlegger også å innføre klarspråkkurs som en permanent del av organisasjonens kompetansehevingstilbud, kalt SPK-skolen.

Virksomheten har også laget et system for brukertesting av brev og skjema. Ved testing av brev får en gruppe brukere tilsendt brevet per e-post sammen med et sett spørsmål, mens skjema testes ved bruk av personlig intervju. Brukertesting er et delt ansvar mellom kommunikasjonsstaben og brevkoordinatorerne innenfor hvert forretningsområde.

SPKs klarspråksarbeid er forankret på toppledernivå og nedfelt i virksomhetens strategidokumenter og handlingsplaner. Selv om organisasjonen har vedtatt tydelige rutiner for det videre klarspråksarbeidet, har de foreløpig ikke innført resultatkrav eller rapporteringskrav for klarspråk.

SKATTEETATEN

Skatteetaten startet sitt klarspråksarbeid i 2009 som en følge av at etaten måtte omskrive en rekke brev innenfor mva.-området da merverdiavgiftsloven ble revidert. Dette gav støtet til et eget klarspråksprosjekt som startet opp i januar 2010. Selve prosjektet varte ett år, men klarspråksarbeidet har fortsatt utover prosjektperioden.

INNHold – SKATTEDIREKTORATETS KLARSPRÅKSPROSJEKT

Hensikten med prosjektet var å etablere rutiner, retningslinjer og dokumenter som tilfredsstillere kravene til klarspråk, og samtidig skape større bevissthet om klarspråk hos etatens ansatte. Følgende tiltak ble gjennomført i løpet av prosjektperioden:

- ◆ Omskriving av standardbrev

I løpet av 2010 ble de 20 mest brukte standardbrevene innenfor mva.-området omskrevet i samarbeid med en ekstern språkkonsulent. Arbeidet som ble gjort med disse brevene dannet grunnlaget for språkprofilen. Siden har en rekke standardbrev og vedtaksmaler blitt bearbeidet, særlig innenfor mva.-området. Det er imidlertid vanskelig å kvantifisere omfanget av dette.

- ◆ Språkprofil

Skatteetatens ledergruppe vedtok i 2010 en ny språkprofil, utarbeidet i samarbeid med en ekstern språkkonsulent. Språkprofilen inneholder 13 konkrete retningslinjer og er retningsgivende for all skriftlig kommunikasjon i etaten.

- ◆ Retningslinjer for standardbrev

Med utgangspunkt i språkprofilen har Skatteetaten også utarbeidet retningslinjer for standardbrev. Dokumentet "Standardbrev – slik skriver vi dem" består av til sammen åtte retningslinjer, som legger føringer på både innhold og språk i etatens standardbrev.

- ◆ Opplæring i språkprofil og retningslinjer

Prosjektgruppen som hadde ansvaret for å skrive om mva.-brevene, har fått opplæring i språkprofilen og retningslinjene for standardbrev.

- ◆ Språkkurs

Språkprofilen har også blitt presentert på kurs for ansatte i ulike deler av etaten. Minst 500 ansatte har så langt deltatt på ulike typer klarspråkkurs, i regi av Difi, Språkrådet eller andre. Nesten alle regionene samt Sentralskattekontoret for utenlandssaker har hatt ansatte på kurs. Størst har satsingen vært i Skatt sør hvor anslagsvis 250 ansatte har deltatt på klarspråkkurs. Klarspråk er også tema på flere av etatens interne kurs.

ANDRE KLARSPRÅKSTILTAK

- ◆ Nye nettsider

Skatteetaten har nylig gjennomført en betydelig oppgradering av sine nettsider. Selv om dette har vært et selvstendig prosjekt, har klarspråk vært en viktig del av arbeidet. Skatteetaten.no skal være etatens viktigste kommunikasjonskanal med borgerne og målet har derfor vært å gjøre informasjonen klarere og mer tilgjengelig. Den nye siden inneholder blant annet steg-for-steg-guider innenfor tema som arv og gaver.

- ◆ Omskriving av dokumenter

I tillegg til standardbrev og nye nettsider har etaten arbeidet med en rekke andre tekster. I 2013 tok rettsavdelingen initiativet til å bearbeide et av de største dokumentene som går ut fra Skatteetaten, Rettledning og starthjelp for utfylling av selvangivelsen.

KLARSPRÅKSPROSJEKT I REGIONENE

Klarspråksprosjektet i Skattedirektoratet har også gitt støtte til klarspråksarbeid ute i regionene. *Skatt sør* er den regionen som har arbeidet mest systematisk med klarspråk. Allerede i 2010 tok Skatt sør initiativet til et eget klarspråksprosjekt, som en del av paraplyprosjektet «God dialog lønner seg». I tillegg til å kurse 250 ansatte har regionen utviklet såkalte vedtaksverksted, som andre regioner etter hvert også har tatt i bruk. Verkstedene samler saksbehandlere som får trening i å skrive vedtak i tråd med prinsippene for klarspråk, med utgangspunkt i Skatteetatens språkprofil. Målet er å sørge for faglig kvalitet, rettssikkerhet og effektiv saksbehandling.

Prosjektet er et såkalt train-the-trainer konsept, der regionen i et pilotprosjekt lærte opp syv vedtaksveiledere som videre fikk ansvar for å arrangere vedtaksverksteder for sine medarbeidere. Til sammen åtte grupper av saksbehandlere har deltatt i vedtaksverksted etter pilotprosjektet. Målet er at deltagerne i vedtaksverkstedene skal hjelpe og veilede andre medarbeidere som skal skrive

vedtak. Vedtaksveilederne har også fått fordypningskurs i klarspråk og enkelte har deltatt i forbedring av standardbrev.

Skatt vest startet i 2012 et tilsvarende prosjekt innenfor avdeling for fastsetting. Også her har målet vært å lære opp vedtaksveiledere som kan fungere som klarspråksressurser for sine kolleger. En person fra hvert av avdelingens 24 kontor har deltatt i et 3-dagers kursprogram med vekt på klarspråk, vedtaksskriving og veiledningsmetodikk. Vedtaksveilederne har deretter holdt kurs for sine grupper.

Videre har hver vedtaksveileder, med utgangspunkt i språkprofilen, fått i oppgave å bearbeide fire vedtak fra hver saksbehandler på sin gruppe for deretter å gå gjennom vedtakene sammen med vedkommende. Prosjektet omfatter også skriveverksted for alle saksbehandlere.

FRA PROSJEKT TIL DRIFT

Statusen som klarspråksvirksomhet er forankret på øverste nivå i Skatteetaten og nedfelt både i overordnede strategidokumenter og i virksomhetens handlingsplaner. Klarspråk er også en integrert del av etatens språkpolitikk som legger føringer for alt språkarbeid i etaten.

Å få klarspråksarbeidet til å bli en fast del av virksomhetens praksis og rutiner er imidlertid krevende for en organisasjon med en rekke underenheter og mange tusen ansatte. Selv om etaten har videreført arbeidet med klarspråk, ikke minst regionalt, har utskiftninger av ansatte og organisatoriske omlegginger gjort det vanskelig å arbeide systematisk med oppfølging av klarspråk fra sentralt hold. Det formelle ansvaret er lagt til kommunikasjonsstaben i Skattedirektoratet, slik det også var i prosjektperioden, men det er per i dag ikke avsatt faste personalressurser eller budsjettmidler til klarspråk. Målet er å få på plass en fast klarspråksansvarlig innen kort tid, noe ledergruppen har gitt klarsignal til.

Ledelsen har pålagt hele linjeorganisasjonen å ta språkprofilen i bruk lokalt, men klarspråk inngår foreløpig ikke som en del av linjelederes resultatavtaler eller rapporteringskrav. Det er lagt få føringer for hvordan klarspråksarbeidet skal forankres og videreføres i regionene. Regionene står i stor grad fritt til å gjøre sine egne prioriteringer. Det gjør at klarspråk vektlegges ulikt fra region til region. Selv om alle regionene har hatt noen klarspråksaktiviteter, arbeider ikke alle regionene like systematisk. Opplæringen av vedtaksveiledere i Skatt sør og Skatt vest er eksempel på innføring av systematisk kollegaveiledning, der vedtaksveilederne får et særskilt ansvar for å følge opp klarspråk i sin gruppe. Noen regioner har innført klarspråk som en del av kvalitetssikringen av masseutsendelser som går ut fra regionen. Andre skaper oppmerksomhet om klarspråk ved å presentere temaet i møter og samlinger internt i regionene.

På noen områder er klarspråk blitt en integrert del av organisasjonens rutiner. Arbeidet med standardbrevene er delegert ut til de enkelte fagavdelinger og lagt inn i handlingsplanene som spesifiserer hvor mange brev som skal gjennomgås innenfor perioden. Klarspråk er dessuten integrert i introduksjonskurset til alle nyansatte, men etaten har foreløpig ikke innført klarspråkskurs som en del av det faste kompetanseutviklingstilbudet til alle ansatte.

Klarspråksprosjektet i Statens vegvesen startet i januar 2011, inspirert av statens klarspråkssatsing. Prosjektet skulle opprinnelig gå over en intensiv ettårsperiode, men ble utvidet med ett år og løp frem til desember 2012. Ressursbruken i prosjektet gikk da litt ned, fra en prosjektleder på fulltid og to prosjektmedarbeidere på deltid, til en prosjektleder i 80 prosent og én deltaker på deltid. Etaten vant klarspråksprisen for 2012 for sin satsing på klarspråk, et mål prosjektgruppen satte seg da prosjektet startet.

INNHOLD – KLARSPRÅK I STATENS VEGVESEN

Hensikten med prosjektet har vært å forbedre den skriftlige kommunikasjonen i tråd med statens kommunikasjonspolitikk og sørge for at Vegvesenet fremstår som en åpen og kundesvennlig etat. Det innebærer også å tilby nødvendig opplæring og gi ansatte økt forståelse av hvilke gevinster det ligger i å bruke klarspråk. Målet er at brukerne skal forstå informasjon fra Statens vegvesen første gang de mottar den. For å nå målene har etaten gjennomført en rekke tiltak i løpet av prosjektperioden.

◆ Omskriving av brev, skjema og nett-tekst

Etaten har bearbeidet tekster innenfor fire områder: førerkort og kjøretøy, grunnverv, plan og eiendom samt håndbøker. Til sammen i prosjektet har ca. 50 standardtekster blitt bearbeidet.

Som et ledd i å spre prosjektet fra direktoratet til regionene, ble arbeidet med tekstene innenfor plan og eiendom delegert til Region vest. Også disse tekstene skal implementeres i hele etaten.

Vegvesenet har også arbeidet med relaterte tekster på etatens nettsider, først og fremst innenfor området førerkort og kjøretøy.

◆ Språklige retningslinjer

Statens vegvesen har utarbeidet 10 språklige retningslinjer basert på prinsippene for klarspråk. Disse danner utgangspunkt for klarspråkskursene som etaten tilbyr sine ansatte.

◆ Kunnskapsheving

Etaten har etablert en rammeavtale med en ekstern språkkonsulent om å tilby klarspråkskurs til ansatte i alle deler av organisasjonen, både Vegdirektoratet og regionene. Til sammen 500 ansatte fra direktoratet og flere regioner har deltatt på kurs i løpet av prosjektperioden. Det gjelder både toppledere, mellomledere og øvrige ansatte. Etaten tilbyr tre ulike typer kurs:

- Heldagskurs; ett for ansatte, ett for ledere, samt ett for kommunikasjonsmedarbeidere. Lederkurset handler mye om hvordan de kan veilede medarbeidere til å bli gode i klarspråk.
- Minikurs (1-3 timer) som kan brukes på seksjonssamlinger, ledersamlinger etc.
- E-læringskurs. Etaten har i samarbeid med en ekstern språkkonsulent utviklet et eget e-læringskurs som går ut til alle ansatte. Kurset er obligatorisk for ansatte som skal delta på heldagskurs.

◆ Oppmerksomhetsskapende aktiviteter

En viktig del av prosjektet har vært å skape oppmerksomhet om klarspråk og motivere ansatte til å ta det i bruk. Prosjektgruppen har blant annet arrangert en egen språkuke, arrangert konkurranser, julekalendre og fremhevet ansatte som har utmerket seg språklig på intranett.

◆ Brukertesting

Brukertesting var en viktig del av arbeidet med tekstene innenfor fagfeltet førerkort og kjøretøy. Bearbejdede tekster ble sendt til to fokusgrupper innenfor hvert av de to områdene for evaluering, før de ble sendt på høring i berørte linjeenheter. På bakgrunn av dette holder etaten på å etablere en permanent løsning med brukertesting av tekster som etaten jobber med, og skal rekruttere et panel av brukere til formålet. Støtte fra prosjektet «Klart språk i staten» har vært viktig for å få dette på plass.

◆ Evaluering

Evaluering har vært en viktig del av Statens vegvesens klarspråksprosjekt. Etaten har gjennomført flere undersøkelser blant ansatte og brukere for å måle virkningen av sin klarspråksatsing, blant annet spørreundersøkelser til alle ansatte og ansatte som har deltatt på kurs. Evalueringen har også omfattet målinger av brev som er omskrevet av etaten, i form av spørreundersøkelser til brukere og ansatte ved publikumstjenesten og trafikkstasjonene.

FRA PROSJEKT TIL DRIFT

Vegvesenet har avsatt personellressurser tilsvarende en 20 prosent stilling og budsjettmidler til å arbeide videre med klarspråk etter prosjektslutt. Ansvaret er lagt til kommunikasjonsstaben i Vegdirektoratet, som også hadde det formelle ansvaret i prosjektperioden. I tillegg skal en person i hver av de regionale kommunikasjonsavdelingene fungere som klarspråkskontakt for regionalt ansatte.

Kommunikasjonsstaben har ansvar for å iverksette revisjon av tekster og få fagavdelingene med i dette arbeidet. Stabens resultatavtale setter konkrete mål for det videre klarspråksarbeidet, blant annet antall brev som skal revideres i hver avdeling. Det er imidlertid ikke satt formelle krav til de enkelte avdelingene.

Kommunikasjonsstaben har i tillegg ansvar for å organisere kurs, drive motivasjonsaktiviteter og bidra med rådgivning til ansatte. 50 kommunikasjonsmedarbeidere i etaten har blitt kurset i klarspråk og har kompetanse til å fungere som klarspråksrådgivere for de ansatte.

Et tiltak for å forankre klarspråk i linjeorganisasjonen har vært å innføre klarspråk som en del av etatens kvalitetssikringssystem. Systemet inneholder steg-for-steg maler for alle arbeidsprosesser, også ledelsesprosesser. Klarspråk skal inn i de prosessene der det er relevant. Dersom en saksbehandler f.eks. skal skrive et brev, gir systemet beskjed om at hun må bruke retningslinjene for klarspråk og at hun kan kontakte kommunikasjonsstaben for eventuell bistand. Tilsvarende kommer klarspråk inn dersom noen skal opprette en ny mal eller en ny arbeidsprosess.

Klarspråkskursene er innført som en del av etatens kurstilbud til ansatte, foreløpig ut 2014, som er så langt rammeavtalen med ekstern kursholder løper. Etaten har som mål å integrere klarspråkskursene

i etatens langsiktige kompetanseplan. Kommunikasjonsstaben arbeider også med å få klarspråk inn i internopplæringen av ledere, men dette er foreløpig ikke avklart.

Klarspråk har stor støtte i toppledelsen som jevnlig fronter temaet i ulike fora, som f.eks. i internavisen eller på lederkonferanser. Foreløpig er klarspråk imidlertid ikke lagt inn i etatens strategidokument eller handlingsplaner. Staten har heller ikke innført konkrete resultat- eller rapporteringskrav for klarspråk til linjeledere.

BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (BLD) er ett av seks departement som har fått støtte fra prosjektet «Klart språk i staten». De startet sitt prosjekt i mai 2010 og avsluttet det i desember 2012. Prosjektet ble da overført til linjen, og prosjektleder fikk utvidet ansvar for å utvikle klarspråk i departementet i 2013.

INNHold – KLARSPRÅKSPROSJEKT I BLD

Målet med klarspråksprosjektet har vært å bidra til at ansatte i BLD skriver et klart, korrekt og brukertilpasset språk. I tillegg til å forbedre konkrete tekster har en viktig del av prosjektet vært å tilføre departementet klarspråkskompetanse og skape interesse for klarspråk hos de ansatte. Samtidig har det vært et mål å utvikle metoder og verktøy for bruk av klarspråk. Klarspråksverksteder er et eksempel på dette (se under).

Prosjektet har vært organisert med en styringsgruppe bestående av toppledelsen og to prosjektgrupper, en for lov- og forskriftsspråk og en for tekst- og nettspråk og språkprofil. De to prosjektgruppene ønsket raskt å fungere som en gruppe, noe som ga et godt tverrfaglig utbytte.

Følgende tiltak har vært sentrale:

- ◆ Kartlegging og bearbeiding av tekst i klarspråkverksteder

I løpet av prosjektperioden har departementet utformet en rekke tekster i klarspråk. Arbeidet med tekstene har blitt gjennomført i såkalte klarspråksverksteder, hvor ansatte fra relevante fagavdelinger har deltatt i samarbeid med prosjektleder og en språkkonsulent. Også etter endt prosjektperiode har fagavdelingene bestilt språkverksted til dokumenter de arbeider med, da i samarbeid med prosjektleder/fagdirektør med ansvar for oppfølging av klarspråk.

Flere rundskriv og veiledere, en håndbok, en stortingsmelding, brosjyret tekst og et høringsnotat er eksempler på tekster som departementet har arbeidet med i verkstedene.

BLD har også arbeidet med lovtekster. Det første året kartla og analyserte prosjektgruppen utdrag fra eksisterende lovtekster, og utviklet et inspirasjonshefte for klarspråk og lovspråk. Senere har fire lovtekster og en forskrift blitt utarbeidet i klarspråk.

- ◆ Kurs og seminar

For å øke ansattes klarspråkskompetanse har departementet arrangert en rekke kurs og seminarer om klarspråk. Tilbudet har omfattet to allmøter for hele departementet, 12 kurs med vekt på ulike klarspråkstema og sjangre, fem klarspråksseminarer, hvorav to for lederne, og fire introduksjonskurs

for nyansatte. I tillegg har klarspråk vært tema på alle avdelingsmøtene og flere avdelinger har hatt egne seminar der klarspråk har vært tema. Til sammen 150 personer har deltatt på kursene innen 2012, noe som utgjør 75 prosent av alle ansatte. Også toppledere og mellomledere har deltatt på kurs. Prosjektleder har dessuten holdt en rekke foredrag eksternt, for andre departementer, direktorater og NTNU der prosjektleder er gjesteforeleser ved institutt for nordiske fag.

Klarspråkskursene er nå videreført i den nye byråratskolen i BLD. I 2013 utvikler BLD også et nettkurs i klarspråk basert på språkprofilen.

◆ Språkprofil

Til forskjell fra flere andre klarspråksvirksomheter som utarbeider en språkprofil som et første steg i prosjektet, kan BLDs språkprofil sees som en oppsummering av prosjektets arbeid. Profilen ble utarbeidet i 2012 og er basert på tekst- og sjangeranalyser gjennomført i løpet av de første årene av prosjektperioden. Alle fagavdelingene fikk forslaget til språkprofilen på høring, både for å sikre kvaliteten, men også for å etablere interesse og kjennskap til språkprofilen på forhånd. Språkprofilen er delt i to; første del gir råd om mål og målgruppe, tekstutforming, retorikk og inneholder blant annet 12 konkrete skriveråd. Den andre delen er sjangerspesifikk og dekker tolv ulike sjangre, bl.a. brev, lovproposisjoner og nett-tekst.

◆ Språktjeneste

I starten av prosjektet etablerte departementet en klarspråkstjeneste på intranett, kalt «Klara svarer på nett», der ansatte kan stille spørsmål om klarspråk. Tjenesten eksisterer fortsatt, men er mindre brukt enn før.

◆ Oppmerksomhets- og holdningsskapende aktiviteter

I likhet med de tre andre virksomhetene har også BLD jobbet mye for å øke bevisstheten om klarspråk og motivere ansatte til å bruke klarspråk. Eksempler på slike aktiviteter er avdelingsseminar og avdelingsmøter med diskusjoner om språk og bevissthet, lunsjkåserier, språkquiz og språkfest. I 2012 ble årsfesten i BLD tilegnet klarspråk, med kurs og foredrag i forkant.

◆ Evalueringer

BLD har fått gjennomført to interne evalueringer om holdninger og kjennskap til klarspråk. Den første ble utført i 2011, ett år etter prosjektstart, med en oppfølgingsundersøkelse ett år etter. Resultatene viste at ansatte har en positiv holdning og god kjennskap til klarspråk, og at dette økte etter ett år.

BLD har også fått gjennomført en undersøkelse blant leserne av et høringsnotat som ble bearbeidet i et klarspråksverksted. Denne ble gjennomført av Opinion Perduco, og leserne ga svært positive tilbakemeldinger på BLDs verkstedarbeid.

FRA PROSJEKT TIL DRIFT

Klarspråksprosjektet i BLD var forankret både i politisk og administrativ ledelse, og det er bred støtte i ledergruppen for å videreføre klarspråksarbeidet. Klarspråk ble i utgangspunktet forankret i departementets kommunikasjonsstrategi fra 2007, hvor et av delmålene er et godt og lett tilgjengelig språk.

Et viktig mål for prosjektet har vært å etablere varige strukturer og arbeidsmetoder for å ivareta klarspråk i organisasjonen. Klarspråksverkstedene er eksempel på en arbeidsmetode som departementet ønsker å videreføre på permanent basis. Målet er at alle større tekster skal behandles i et slikt verksted. Departementet har også opprettet en intern språktjeneste der fagdirektøren tilbyr introduksjon til klarspråk i forkant av større tekstarbeider og holder språkverksteder. Introduksjonen er basert på departementets språkprofil og omfatter blant annet språkanalyse, mål, målgruppe, struktur, retorikk og sjangerforståelse. I 2013 startet Barne- og ungdomsavdelingen arbeidet med tre større dokumenter med et slikt klarspråksseminar. De 22 byråkratene fikk også innføring i leservennlighet og språkstil samt anledning til å diskutere mål og utforming før de startet skrivearbeidet. Deretter meldte de inn behovet for språkverksted underveis i prosessen.

Departementet har integrert klarspråk i sitt permanente opplæringstilbud. Klarspråkskurs for nyansatte har blitt en fast ordning og temaet inngår i det ordinære opplæringsprogrammet, byråkratskolen. Klarspråk var dessuten en del av lederutviklingsprogrammet i løpet av prosjektperioden.

Ledelsen har bevilget budsjettmidler og personalressurser til videre klarspråksarbeid. Ca. 75 prosent av fagdirektørs stilling er satt av til å videreutvikle klarspråk. Det omfatter også individuell veiledning, opplæring i byråkratskolen, e-læringsprosjekt og annen foredragsvirksomhet. Stillingen er plassert i stab.

Departementet har foreløpig ikke innført resultatkrav eller rapporteringsrutiner for klarspråk.

OPPSUMMERING AV KLARSPRÅKSARBEID I FIRE VIRKSOMHETER

	Statens pensjonskasse	Skatteetaten	Statens vegvesen	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Prosjekt-innhold	Retningslinjer Tekstrevisjon Kompetanseheving	Språkprofil Tekstrevisjon Kompetanseheving Vedtaksverksted ¹¹	Retningslinjer Tekstrevisjon Kompetanseheving Evaluering	Språkprofil Tekstanalyse Tekstrevisjon Kompetanseheving Evaluering
Status (per 01.11.13)	Overført til linjen	Overført til linjen	Overført til linjen	Overført til linjen
Formell forankring av klarspråk	Strategidokument Handlingsplaner	Strategidokument Handlingsplaner	Kommunikasjonsstabens resultatavtale	Departementets kommunikasjonsstrategi
Operativt ansvar for klarspråk	Fagområdene som er definert som eiere av de ulike brev/skjema	Kommunikasjonsstab, men ingen fast stillingsprosent	Klarspråkansvarlig i kommunikasjonsstab (20 %) Regionale klarspråkkontakter	Fagdirektør (75 %)
Språk-tjeneste	Kommunikasjon og breveiere	Nei	Kommunikasjon	Fagdirektør
Rutiner for å ivareta klarspråk	Breveiere har ansvaret for å initiere endringer, involvere relevante ressurser og godkjenne brev/skjema Brukertesting	Fagavdelingene er ansvarlig for revisjon av standardbrev Systematisk kollegaveiledning i enkelte regioner	Komm.stab iverksetter tekstrevisjon i samarbeid med fagavdelingene Klarspråk integrert i kvalitetssikringssystem Brukertesting	Større tekster skal utarbeides i klarspråkverksted
Opplærings-tilbud i klarspråk	Klarspråkkintro til nyansatte Klarspråkkurs i SPK-skolen ¹²	Klarspråkkintro til nyansatte Regionale klarspråkkurs	Klarspråkkurs tilbys alle ansatte t.o.m. 2014	Klarspråk i byråkratskolen Klarspråkkurs for nyansatte
Resultatkrav/ rapporteringskrav	Nei	Nei	Nei	Nei

De fire virksomhetene har gjennomført et betydelig stykke arbeid i løpet av prosjektperioden. Samtlige har utarbeidet språklige retningslinjer eller en språkprofil som legger føringer på den skriftlige kommunikasjonen. I tillegg har en stor mengde tekst blitt forbedret og til sammen 1 300 personer har deltatt på ulike typer klarspråkkurs. De klarspråksansvarlige opplever også at

¹¹ Prosjekt i Region sør og Region vest.

¹² I løpet av 2013

prosjektet har lyktes med å skape en entusiasme for klarspråk i store deler av organisasjonen. Evalueringer som er gjort i noen av virksomhetene viser dessuten at det er stor bevissthet om klarspråk blant ansatte.

Målet og ønsket om å videreføre klarspråk er forankret på høyeste nivå i organisasjonene, og toppledelsen i alle fire virksomheter gir uttrykk for stort engasjement for klarspråk. Dette er avgjørende ikke bare fordi det sender et signal til resten av organisasjonen om at klarspråk er viktig, men også fordi de kan bevilge konkrete ressurser til det videre arbeidet.

Samlet sett burde topplederforankringen, omfanget av arbeidet som er gjort i løpet av prosjektperioden og antallet personer som har vært en del av prosjektene, legge et godt grunnlag for det videre arbeidet med klarspråk.

Virksomhetene har gjort flere grep for å sikre at klarspråk blir en varig del av organisasjonen. Ansvarsforholdene er avklart, og lagt delvis til linjen, delvis til kommunikasjonsstab eller tilsvarende.¹³ Målet er at disse skal fungere som en intern, rådgivende språktjeneste for organisasjonen for øvrig. Virksomhetene har også innført andre faste rutiner som for eksempel brukertesting og språkverksteder, og samtlige har gjort klarspråk til en del av sitt faste kompetansehevingsystem.

En del grep mangler likevel før klarspråk kan sies å være godt nok forankret i de formelle strukturene. At virksomhetene i så stor grad er avhengig av innsatsen til de personene som også hadde hovedansvar for klarspråk i prosjektperioden, kan gjøre den videre utviklingen sårbar. Vi har allerede sett eksempler på at utskiftninger av personell har skapt utfordringer for klarspraksarbeidet i Skatteetaten.

Prosesen med å spre klarspråk utover og nedover i organisasjonen og integrere det i den ordinære driften innebærer dessuten mer enn at flest mulig får kunnskap om klarspråk. Klarspråk må også følges opp i praktisk handling. I en travel arbeidshverdag der ressurser og oppgaver stadig må veies mot hverandre, kan det være vanskelig å sikre en slik oppfølging uten noen form for formelle styringsstrukturer. Det er derfor et tankekors at ingen av virksomhetene har etablert et målstyringssystem for klarspråk, som forplikter ledere og ansatte til å følge klarspråk i sitt arbeid. Motivasjon og oppmuntring kan fungere på kort sikt, særlig i løpet av en prosjektperiode, men på lengre sikt er det trolig nødvendig med andre, «strengere» virkemidler. I og med at de dedikerte ressursene som er avsatt til klarspråk har gått ned i samtlige virksomheter, blir dette desto viktigere.

¹³ Den enheten som hadde ansvar for klarspråk i prosjektperioden. I BLD er det fagdirektør, hos de øvrige er det kommunikasjonsenheten

Kapittel 3

KLARSPRÅK I STATLIG SEKTOR

I dette kapittelet beskriver vi hvordan klarspråksarbeidet er organisert og gjennomført i alle statlige etater som har mottatt midler fra statens klarspråksprosjekt. Analysene bygger på en undersøkelse som ble sendt til alle statlige virksomheter som har mottatt midler fra "Klart språk i staten" siden prosjektet startet opp.

Vi skiller mellom «gamle» og «nye» klarspråksvirksomheter i undersøkelsen; dvs. virksomheter som har fått støtte fra «Klart språk i staten» og som deltok i mellomevalueringen i 2011, og virksomheter som ikke var omfattet av denne evalueringen, men som har fått støtte fra «Klart språk i staten» etter 2011. De fleste av de «gamle» virksomhetene har nå avsluttet sine klarspråksprosjekter.

Undersøkelsen er en gjentakelse av en tilsvarende spørreundersøkelse som ble gjennomført i forbindelse med mellomevalueringen i 2011 og fungerer derfor som en sluttmåling. Ettersom samme undersøkelse er gjennomført to ganger til samme gruppe av virksomheter, gir det mulighet for å fange opp endringer i virksomhetenes klarspråksarbeid over tid. Sammenligning mellom virksomheter med og uten klarspråksprosjekt er mindre relevant og vi har derfor valgt ikke å inkludere en kontrollgruppe av virksomheter uten klarspråksprosjekt, slik vi gjorde i 2011.

Undersøkelsen er sendt til kontaktpersoner for virksomhetenes klarspråksprosjekt som i de fleste tilfeller også er den som er koordinator for klarspråksarbeidet i virksomheten. Det er naturlig å forvente at dette i noen grad farger svarene og gir et mer positivt bilde av virksomhetens prosjekt enn det mer nøytrale observatører ville gitt. Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk med én purring. Svarprosenten er tilfredsstillende. 42 av 52 virksomheter har svart på hele undersøkelsen (dvs. 80 prosent) og tre virksomheter har besvart deler av skjemaet.

Det er tydelig at «Klart språk i staten» har bidratt til et omfattende klarspråksarbeid i statlig sektor. Mer enn 60 virksomheter har fått støtte til å gjennomføre klarspråksarbeid i egen organisasjon. Inspirasjon, oppfordring og støtte fra det sentrale klarspråksprosjektet har vært den klart viktigste enkeltstående drivkraften for virksomhetene som har startet egne prosjekter. Samlet sett har disse gjort et stort stykke arbeid for å bedre sin skriftlige kommunikasjon. Mange av dem har utviklet en språkprofil eller språklige retningslinjer for etatens skriftlige kommunikasjon, mer enn 5 000 personer har deltatt på klarspråkskurs og seminarer og en lang rekke tekster har blitt revidert i tråd med prinsippene for klarspråk. Standardbrev, brevmaler og nett-tekster er de dokumentene som flest har arbeidet med.

Det samlede volumet av reviderte tekster har imidlertid stagnert siden 2011. For alle brukerrettede tekstsjangre er det en mindre andel av virksomhetene som oppgir at de har revidert en betydelig del eller mer av all tekst i 2013 enn i 2011. Selv om flere virksomheter enn tidligere har startet arbeidet

med å revidere tekster innenfor flere sjangre, har de aller fleste virksomhetene fortsatt et stykke vei å gå for å bedre sin tekstportefølje.

Vi finner dessuten at de fleste virksomhetene først og fremst har satset på mobiliserende og produksjonsrettede aktiviteter. Langt færre har gjennomført tiltak for å integrere klarspråk i virksomhetens daglige arbeid etter prosjektet er avsluttet. Selv om språkprofil og retningslinjer kan sees som et slikt grep, er det en mindre andel som har gjort andre organisatoriske eller rutinemessige endringer, som f.eks. å opprette intern språktjeneste eller etablere rutiner for kvalitetssikring av tekst. Det å innføre denne typen rutiner er en viktig del av prosessen med å forankre klarspråk i organisasjonen og en forutsetning for å kunne skape varige endringer. Slik sett er det et tankekors at ikke flere har prioritert dette nå som prosjektene i stor grad er avsluttet.

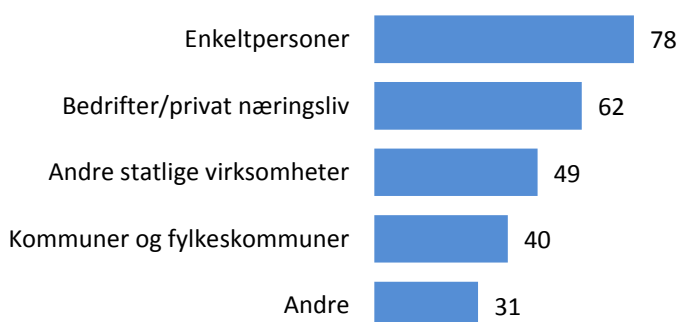
OM KLARSPRÅKSVIRKSOMHETENE

Virksomheter innenfor en rekke ulike sektorer, fagområder og forvaltningsnivå har mottatt støtte fra prosjektet «Klart språk i staten». Blant de som har besvart undersøkelsen finner vi fire departement, 23 direktorater eller andre sentraladministrative organer, åtte forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, syv fylkesmannsembeter og tre utdanningsinstitusjoner.

BRUKERPROFIL

I mellomevalueringen så vi at det først og fremst er virksomheter som retter seg mot enkeltpersoner som har startet klarspråksprosjekt. Ettersom behovet for klarspråk ofte blir begrunnet ut fra et demokratiteoretisk perspektiv, der målet er å oppfylle borgernes demokratiske rettigheter, er det ikke overraskende at det er en overvekt av publikumsrettede virksomheter som starter klarspråksprosjekt. Det samme funnet viser årets måling som omfatter også de nye klarspråksvirksomhetene. Figur 3.1 viser at en overvekt av virksomhetene med klarspråksprosjekt retter sin samlede kommunikasjon mot enkeltpersoner og bedrifter.

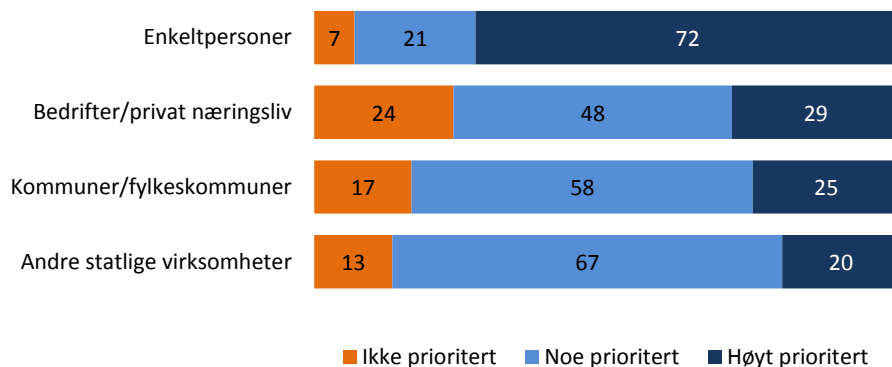
Figur 3.1: Brukerprofil – Andel klarspråksvirksomheter som har omfattende kommunikasjon med ulike brukergrupper (prosent)



Vi ba også virksomhetene oppgi hvilke målgrupper de har prioritert høyest i klarspråksarbeidet. Figur 3.2 viser at flest har prioritert kommunikasjonen rettet mot enkeltpersoner. Tre av fire virksomheter svarer at de har prioritert denne gruppen høyt. Til sammenligning svarer mindre enn én av tre at de prioriterer private bedrifter høyt, til tross for at over 60 prosent av klarspråksvirksomhetene retter

sin kommunikasjon mot denne gruppen. Andre statlige virksomheter er den minst prioriterte målgruppen.

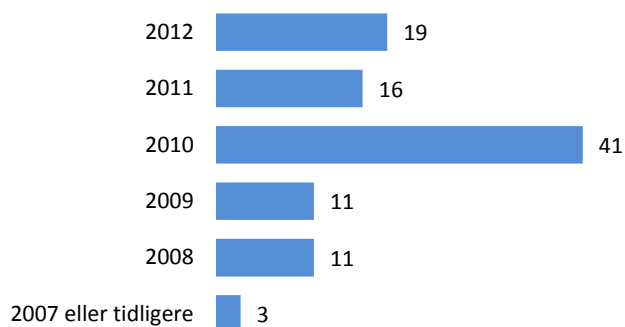
Figur 3.2: Målgrupper som har blitt prioritert i klarspråksarbeidet (prosent av virksomhetene)



OPPSTARTSÅR

Da «Klart språk i staten» ble lansert i 2009, hadde enkelte virksomheter allerede startet å arbeide systematisk med å gjøre den skriftlige kommunikasjonen med brukere og samarbeidspartnere enklere og mer forståelig. Tre virksomheter oppgir at de startet sitt klarspråksarbeid allerede i 2007 eller tidligere. Hovedtyngden av klarspråksprosjektene har imidlertid startet opp i 2010 eller senere.

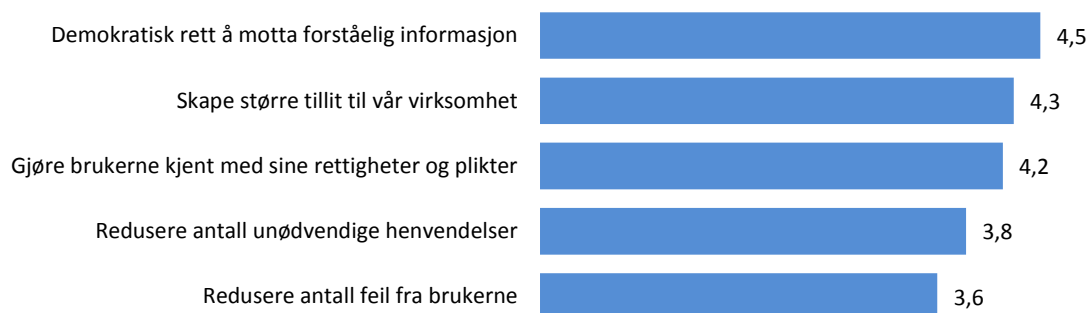
Figur 3.3: Tidspunkt for oppstart av klarspråksarbeid i virksomheter som har mottatt støtte fra «Klart språk i staten» (prosent)



HVORFOR KLARSPRÅK?

Figur 3.4 viser hvordan virksomhetene vurderer ulike begrunnelser for å drive klarspråksarbeid. Vurderingene er gitt på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr *svært lite viktig* og 5 betyr *svært viktig*, og figuren viser gjennomsnittsverdien av svarene. Jo høyere gjennomsnittsverdi, jo flere virksomheter har svart at dette er viktig eller svært viktig. Blant de to begrunnelsene for klarspråk som er beskrevet i kapittel 1, ser de politiske og demokratiske argumentene ut til å veie tyngst i de virksomhetene som har startet et klarspråksprosjekt.

Figur 3.4: Hvor viktig er ulike begrunnelser for å drive klarspråksarbeid? Gjennomsnittsverdi på skala 1-5, hvor 1 er svært lite viktig og 5 er svært viktig



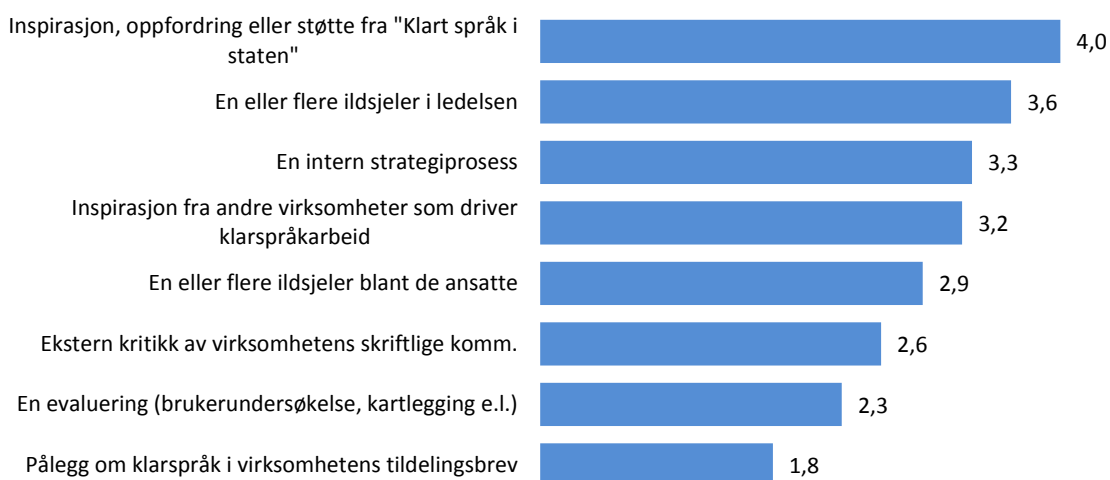
Klarspråk handler først og fremst om å sikre at brukerne forstår den informasjonen de mottar og å sørge for at de gjøres kjent med sine rettigheter og plikter. Selv om klarspråk potensielt kan ha stor effekt på virksomhetens bunnlinje gjennom færre feil og unødvendige henvendelser fra brukere, som vi skal se i kapittel 6, er dette argumenter som kommer i andre rekke. En utbredt holdning både blant toppledere, mellomledere og øvrige ansatte i case-virksomhetene er at de økonomiske virkningene først og fremst kan sees som positive bieffekter av satsingen.

Likevel er det rimelig å anta at de økonomiske argumentene veier særlig tungt i virksomheter som har mye direkte brukerkontakt og hvor et mer forståelig språk potensielt kan ha store direkte virkninger på bunnlinjen, f.eks. i form av færre henvendelser. En toppleder sier følgende:

«Toppleder må se what's in it for me. Hadde jeg ikke sett at det hadde en konkret nytteverdi ville jeg nok vært mer skeptisk. Det er ikke sikkert alle statlige ledere som ikke ser det like godt igjen på bunnlinjen i form av masse brukerhenvendelser, tenker på samme måte.»

I følge de klarspråksansvarlige drives imidlertid de fleste klarspråksprosjektene ut fra tydelige demokratihensyn. Men hvilke konkrete faktorer har vært utslagsgivende for at virksomhetene faktisk startet et klarspråksprosjekt? Vi ba virksomhetene angi hvor viktige ulike faktorer har vært for å sette i gang en klarspråksatsing i deres virksomhet. Figur 3.5 viser gjennomsnittsverdien på en skala fra 1 til 5 der 1 betyr *svært lite viktig* og 5 betyr *svært viktig*.

Figur 3.5 Virksomhetenes vurdering av hvor viktig ulike faktorer har vært for å starte klarspråksprosjekt



«Klart språk i staten» kan ta mye av æren for klarspråksatsingen i mange statlige virksomheter. Inspirasjon, oppfordring og støtte fra det sentrale klarspråksprosjektet har vært den klart viktigste enkeltstående drivkraften for virksomhetene som har startet eget prosjekt. Tre av fire virksomheter svarer at dette har vært viktig eller svært viktig. Særlig viktig har «Klart språk i staten» vært for virksomheter som har startet opp prosjekt etter 2011. Av disse oppgir ni av ti at det sentrale klarspråksprosjektet har vært viktig eller svært viktig. Det henger trolig sammen med at det sentrale klarspråksprosjektet har blitt mer synlig over tid.

Også ledelsens engasjement har vært en viktig drivkraft for å starte klarspråksprosjekt. De har fungert som støttespillere, beslutningstakere eller initiativtakere. I 80 prosent av virksomhetene er det toppledelsen som har tatt beslutningen om å starte klarspråksprosjekt. Topplederne i de fire case-virksomhetene uttrykker stort engasjement for klarspråk. Samtlige har vært involvert i oppstartsfasen av prosjektet i en eller annen grad, enten ved direkte å oppfordre til å søke støtte fra prosjektet «Klart språk i staten», eller ved å bevilge ressurser til arbeidet. Topplederforankring vurderes dessuten ikke bare som viktig i oppstartsfasen, det er også den enkeltstående faktoren de klarspråksansvarlige vurderer som viktigst for å lykkes med selve gjennomføringen av et klarspråksprosjekt. En toppledelse som støtter opp om klarspråk, virker forpliktende på resten av virksomheten samtidig som det sikrer prosjektet nødvendige ressurser.

For mange har klarspråk vært et resultat av en intern strategiprosess, og enkelte virksomheter ville trolig startet et klarspråkarbeid uavhengig av det sentrale klarspråksprosjektet. Det er for øvrig interessant å observere at ekstern kritikk av virksomhetens skriftlige kommunikasjon relativt sett har hatt liten betydning for beslutningen om å starte et klarspråksprosjekt.

KLARSPRÅKSPROSJEKTENES INNHOLD

Det finnes en rekke tiltak og aktiviteter en virksomhet kan iverksette for å gjøre den skriftlige kommunikasjonen med brukere og samarbeidspartnere klarere og lettere å forstå. Noen av disse er aktiviteter som normalt vil tilhøre en tidlig fase i et klarspråksprosjekt og handler bl.a. om å

mobilisere ansatte gjennom opplæring og produsere tekster i klarspråk. Andre er tiltak som gjerne settes i verk når prosjektet har pågått en stund, som en forberedelse til en mer varig forankring i virksomhetens organisasjonsstruktur og arbeidsrutiner.

Noen aktiviteter er dessuten så typiske at de går igjen hos de fleste virksomhetene. F.eks. så vi at samtlige case-virksomheter hadde satset på tre hovedaktiviteter: utforming av retningslinjer eller språkprofil, revisjon av konkrete tekster og kompetanseheving i form av kurs og seminarer. Figur 3.6 viser at funnene fra case-virksomhetene er rimelig representative også for de øvrige virksomhetene. Nesten samtlige virksomheter, 82 prosent, har utviklet en språkprofil eller språklige retningslinjer, og like mange har holdt seminarer. Svært mange, tre av fire virksomheter, har arbeidet med konkrete tekster.

Figur 3.6 Andel virksomheter som har gjennomført ulike klarspråksaktiviteter (prosent)



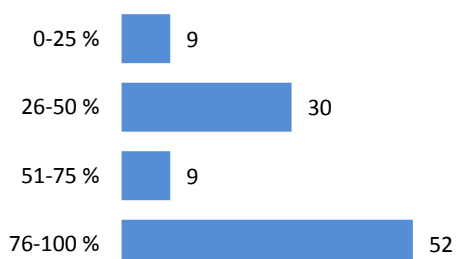
Men oversikten viser også et tydelig mønster. Mens de fleste har satset på mobiliserende og produksjonsrettede aktiviteter, har langt færre gjennomført tiltak for å integrere klarspråk i virksomhetens daglige arbeid også etter prosjektet avsluttes. Språkprofil og retningslinjer kan sees som et slikt grep og er noe de fleste har innført. Av andre organisatoriske eller rutinemessige endringer har drøyt 40 prosent etablert en intern språktjeneste eller innført rutiner for å kvalitetssikre løpende tekstproduksjon. Det er viktig å presisere at figuren omfatter alle klarspråksvirksomheter, også virksomheter som startet opp etter 2011, og som derfor kan antas å være i en tidligere fase av klarspråksarbeidet. Men mønsteret er like tydelig om vi ser bare på de virksomhetene som også deltok i målingen for to år siden («gamle» virksomheter) og som vi kunne forvente hadde kommet lengst i å integrere klarspråk i organisasjonen. Andelen «gamle» virksomheter som har etablert rutiner for å kvalitetssikre løpende tekstproduksjon er stabil på ca. 40 prosent fra 2011 til 2013. Det positive er at andelen som har opprettet intern språktjeneste har økt fra 30 til 40 prosent.

KURSVIRKSOMHET

Til sammen 5 342 personer har deltatt på ulike typer kurs om klarspråk. Bare siden forrige måling i 2011 har 2 307 personer fått tilbud om kurs. Omfanget av kursdeltagelsen er størst i Utdanningsdirektoratet, hvor til sammen 1 000 ansatte har gått på klarspråkskurs.

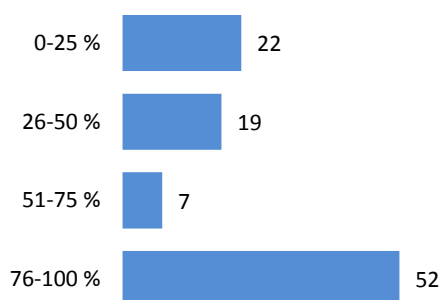
Fordi størrelsen på virksomhetene varierer, sier tallet på deltakere ikke så mye om hvor sterkt kursing har vært prioritert i den enkelte virksomhet. Derfor spurte vi også hvor stor andel av den relevante målgruppen som har deltatt på kurs og hvor stor andel dette utgjør av alle de ansatte. (se figur 3.7 og 3.8):

Figur 3.7: Andel av relevant målgruppe som har deltatt på klarspråkkurs (prosent av virksomhetene)



Over halvparten av virksomhetene har kurset mer enn tre fjerdedeler av den relevante målgruppen (dvs. ansatte som har tekstproduserende oppgaver). Det samme gjelder dersom vi regner antall kursdeltakere av det totale antall ansatte. I begge tilfeller må kursdeltagelsen sies å være høy.

Figur 3.8: Andel av alle ansatte som har deltatt på klarspråkkurs (prosent av virksomhetene)



Klarspråkkursene er først og fremst rettet mot medarbeidere på lavere nivå i organisasjonen (se figur 3.9). Samtidig er det langt flere på ledernivå som har deltatt på kurs siden 2011. Mens toppledere hadde deltatt på kurs i bare 36 prosent av klarspråkvirksomhetene for to år siden, har toppledere i 60 prosent av virksomhetene deltatt på kurs frem til i dag.

Figur 3.9: Ansatte på ulike nivå som har deltatt på kurs (prosent av virksomhetene)



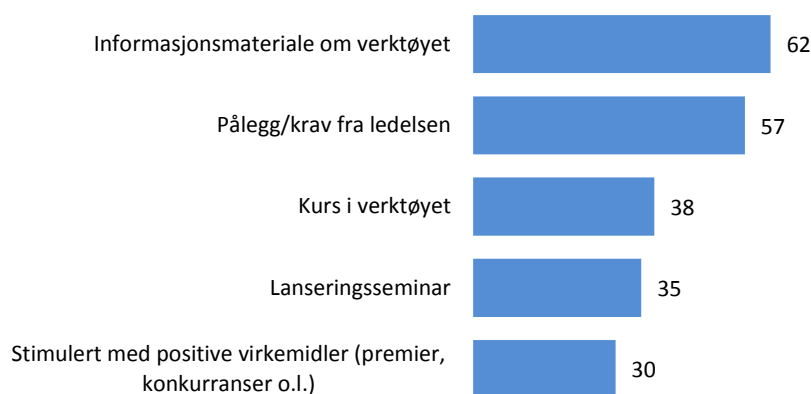
Åtte av virksomhetene svarer dessuten at de har etablert en såkalt «train-the-trainer» ordning. Dette er et opplegg hvor man først gir opplæring til utvalgte medarbeidere som i neste runde kan holde

kurs for andre i virksomheten. Vedtaksveilederne som noen av Skatteetatens regioner har lært opp, er et eksempel på dette.

SPRÅKPROFIL OG SPRÅKLIGE RETNINGSLINJER

Hensikten med en språkprofil eller språklige retningslinjer er å etablere et felles rammeverk for virksomhetens skriftlige kommunikasjon og veilede ansatte i skriveprosessen. Slik sett kan språkprofilen bidra til utviklingen av en felles språknorm i tråd med prinsippene for klarspråk. Over 80 prosent av virksomhetene har utarbeidet en språkprofil eller retningslinjer for virksomhetens skriftlige språkbruk. Men skal språkprofilen fungere etter hensikten, fordrer det aktiv bruk. Vi ba virksomhetene oppgi hva de hadde gjort for å få ansatte til å ta språkprofilen eller retningslinjene i bruk. Figur 3.10 viser resultatene.

Figur 3.10 Andel av virksomhetene som har innført tiltak for å få ansatte til å ta i bruk språkprofil el. språklige retningslinjer (prosent)

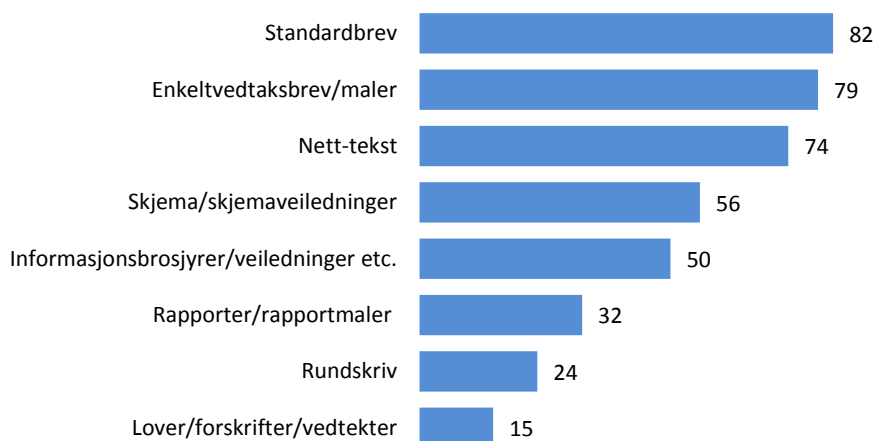


Den mest effektive måten å gjøre ansatte kjent med språkprofilen/retningslinjene på, er trolig å sørge for at de får opplæring i den. Det er imidlertid bare 38 prosent av virksomhetene som har brukt språkprofilen i interne kurs. De fleste har satset på mindre målrettede tiltak, som å distribuere informasjonsmateriale om verktøyet ut til alle ansatte (62 prosent), i mange tilfeller fulgt av pålegg fra ledelsen om å ta det i bruk (57 prosent av virksomhetene).

REVISJON AV TEKSTER

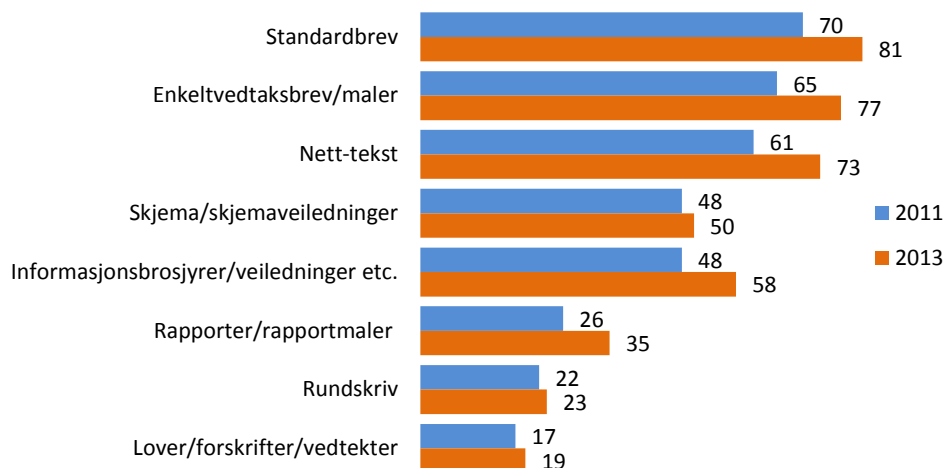
Tre av fire virksomheter har revidert konkrete tekster som en del av klarspråksprosjektet. Figur 3.11 viser hvilke sjangre som har blitt prioritert. Virksomhetene har først og fremst konsentrert seg om tekster som typisk er rettet mot publikum og bedrifter – standardbrev, enkeltvedtaksbrev og nettekst. Bare 5 virksomheter (15 prosent) har satset på lovspråk. Siden denne satsingen først og fremst retter seg mot departementene, er dette ikke et overraskende lavt tall med tanke på at bare seks departementer har fått støtte fra «Klart språk i staten».

Figur 3.11: Andel virksomheter som har revidert tekster innenfor ulike sjangre (prosent)



Sammenligner vi resultatene fra 2013 med 2011-målingen (se figur 3.12), finner vi dessuten at det har vært en økning i antall virksomheter som har revidert tekster innenfor alle sjangre. Det gjelder også sjangre som ikke nødvendigvis er rettet direkte mot publikum, som rapporter og informasjonsbrosjyrer. Dette er et signal om at klarspråksarbeidet holder fram også i de virksomhetene som har avsluttet sine prosjekter og at blikket rettes mot nye deler av virksomhetenes tekstproduksjon.

Figur 3.12: Andel virksomheter som har revidert tekster innenfor ulike sjangre i 2011 og 2013 (bare «gamle» virksomheter).¹⁴



Det er også interessant å se hvor mye av tekstmengden innenfor hver sjanger virksomhetene har revidert. Figur 3.13 gir et grovt anslag over hvor langt virksomhetene har kommet. Enkelte sjangre er utelatt fra figuren pga. for få svar.¹⁵ Det vil si at bare de sjangrene som normalt er rettet mot brukerne, det vil si befolkningen og næringslivet, er presentert i figuren. For å gjøre gruppen av virksomheter mer enhetlig inkluderer figuren også bare brukerrettede virksomheter som var med i

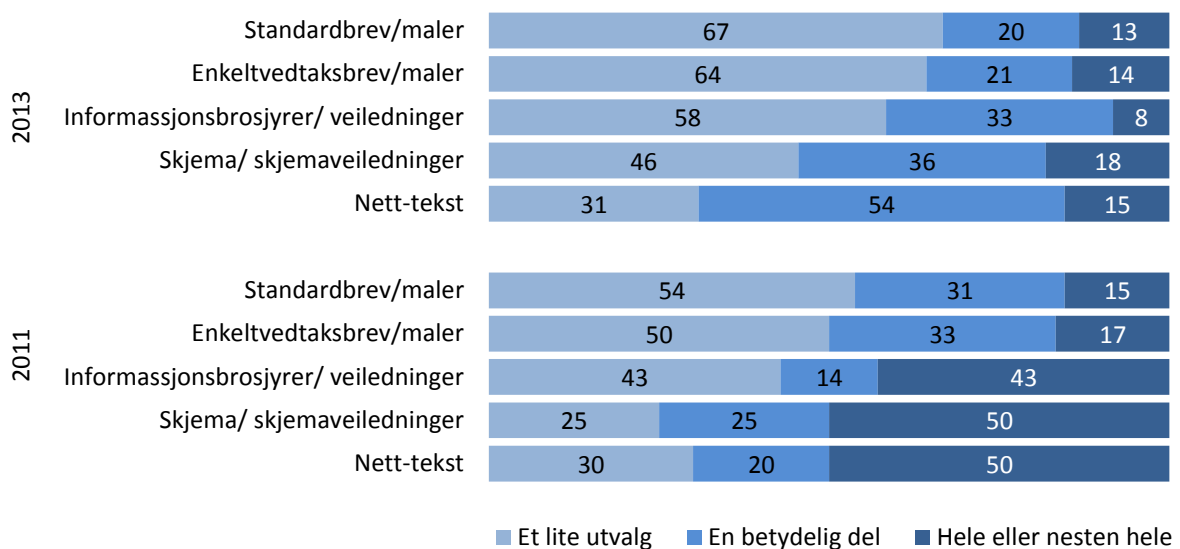
¹⁴ Virksomheter som også deltok i mellomevalueringen, dvs. som har fått støtte fra «Klart språk i staten» før 2011.

¹⁵ Det gjelder rapporter/rapportmaler, rundskriv og lover/forskrifter/vedtekter

undersøkelsen både i 2011 og 2013. Departementer og andre virksomheter uten direkte brukerkontakt er med andre ord utelatt.

Vi ser at nett-tekst er den sjangeren hvor virksomhetene har kommet lengst i arbeidet i 2013. Til sammen 69 prosent av virksomhetene har revidert en betydelig del eller mer av all relevant tekst innenfor denne sjangeren. Arbeidet med andre viktige publikumsrettede sjangre som brev og informasjonsbrosjyrer har ikke kommet like langt. Det er heller ikke overraskende med tanke på den store mengden brev og skjema som mange av disse virksomhetene har, f.eks. Skatteetaten og Nav.

Figur 3.13: Omfang av tekstrevisjon innenfor ulike sjangre (prosent av virksomhetene)



Mer overraskende er det at utviklingen tilsynelatende har gått i gal retning siden 2011. Det er en mindre andel virksomheter i 2013 enn i 2011 som oppgir at de har revidert en betydelig del eller mer av de brukerrettede tekstene. Dette er i utgangspunktet et selvmotsigende resultat og kan bare skje dersom mengden av relevant tekst har økt raskere enn den mengde tekst som virksomhetene har klart å revidere. Et unntak er nett-tekst, hvor virksomhetenes tilbud økes i takt med at nettet blir en stadig mer sentral kanal for offentlig informasjonsformidling og tjenester. Det er imidlertid vanskelig å si hvorvidt dette er tilfelle for andre teksttyper.

Resultatet kan skyldes at kategoriene er litt diffuse og at de som har svart kan ha lagt ulike vurderinger til grunn når de har skilt mellom for eksempel «et lite utvalg» og «en betydelig del». En annen medvirkende forklaring kan være at virksomhetene har gjennomført grundigere kartlegginger av den relevante tekstmengden og dermed fått et mer realistisk bilde av hvor langt de har kommet i arbeidet. Det hører også med at noe flere virksomheter har svart på disse spørsmålene i 2013 enn i 2012.

Det er dessuten viktig å understreke at tekstrevisjon ikke er et poeng i seg selv. En mulig forklaring på at andelen bearbejdede tekster ikke har økt kan selvsagt være at virksomhetene gjennom interne kartlegginger av tekstmengden har avdekket at det ikke er behov for egne klarspråksrevisjoner av tekstene.

Med tanke på det store tekstvolumet som finnes i disse virksomhetene, er det likevel rimelig å anta at det fremdeles er en betydelig mengde tekst som ikke er i tråd med prinsippene for klarspråk. Mengden tekst som potensielt krever klarspråksbearbeiding, kan derfor bli en utfordring nå som selve prosjektfasen er over og klarspråksarbeidet må konkurrere med andre presserende oppgaver uten tilgang til dedikerte ressurser og oppmerksomhet. Det er i siste instans andelen av tekst som møter brukerne i et klart og forståelig språk som avgjør hvor vellykket klarspråksprosjektene har vært.

RUTINER FOR KVALITETSSIKRING AV TEKST

40 prosent av virksomhetene har innført rutiner for kvalitetssikring av løpende tekstproduksjon. Det varierer hvor omfattende og formaliserte rutineene er. Den kanskje mest gjennomgripende ordningen finner vi i Lånekassen, hvor et eget tverrfaglig sammensatt organ, "Brev og søknadsteamet", gjennomgår alle brev, skjema, o.l. som skal ut til brukerne. Noe tilsvarende er etablert hos Statens innkrevingsentral. Andre har etablert faste rutiner for kvalitetssikring av enkelte saksganger og for noen typer tekster og enkelte viser til at de oppfordrer til kollegaveiledning/kvalitetssikring.

De fleste viser også til at språkprofilen og de språklige retningslinjene er viktige for å legge til rette for et klart og tydelig språk i den løpende tekstproduksjonen.

INTERN SPRÅKTJENESTE

I mange tilfeller handler rutineene for kvalitetssikring av tekst om å etablere en språktjeneste som bidrar med veiledning og assistanse til ansatte i skriveprosessen. 40 prosent av virksomhetene svarer at de har opprettet en slik tjeneste, men også her er det stor variasjon i omfang og innretning.

Flere virksomheter har egne språkansvarlige eller tverrfaglige språkgrupper. Forbrukerrådet har f.eks. en språkrøker som kvalitetssikrer all nett-tekst og pressemeldinger, mens Kunnskapsdepartementet har etablert en ressursgruppe som kan bistå avdelingene i større arbeider som stortingsmeldinger.

Også Statens innkrevingsentral har etablert en egen språkgruppe, bestående av fire personer fordelt på to årsverk som tar i mot spørsmål og tekster til gjennomsyn. Både Fylkesmannen i Østfold, NOKUT og Helseøkonomiforvaltningen har egne klarspråksansvarlige eller språkambassadører i hver enhet, men i varierende stillingsprosent.

I andre virksomheter er denne funksjonen mindre formalisert og ivaretas gjerne av kommunikasjonsavdelingen.

AKTIVITETER FOR Å INSPIRERE OG SKAPE ENGASJEMENT

Virksomhetene har tatt i bruk en rekke ulike virkemidler for å inspirere de ansatte og skape engasjement rundt klarspråksarbeidet. Flere oppgir at de har arrangert lunsjmøter, frokostseminarer eller foredrag med kjente språkpersonligheter. Mange har også opprettet egne klarspråksider på intranett. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har blant annet kjørt en ukentlig spalte kalt "Ka sa du?", der de har hentet uklare formuleringer bl.a. fra egne eller andres dokumenter og oversatt dem til et klarere språk.

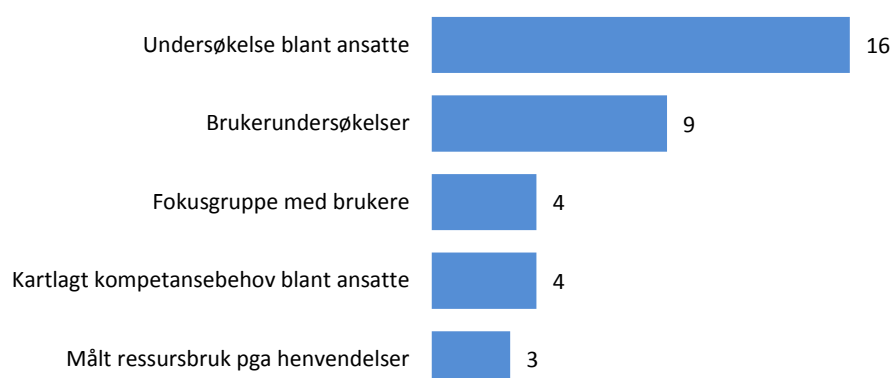
Konkurranser, språkquiz, julekalender med klarspråk som tema er eksempler på andre aktiviteter for å skape positiv oppmerksomhet om klarspråk. Noen har også innført egne klarspråkspriser for å

oppmuntre ansatte til å bruke klarspråk aktivt. Et eksempel er Lotteri- og stiftelsestilsynet som har innført en årlig språkpris som går til en medarbeider som har vist lyst og vilje til å jobbe aktivt med klarspråk i sitt daglige arbeid.

EVALUERING

Rundt halvparten av virksomhetene, 21 stykker, har gjennomført evalueringer av klarspråksarbeidet sitt. Det er langt flere enn for to år siden, men likevel få med tanke på at de aller fleste virksomhetene har avsluttet sine prosjekter. Samtidig finner vi at flere av de virksomhetene som har evaluert sine aktiviteter, har gjort dette grundig gjennom flere typer målinger eller undersøkelser. 13 virksomheter har gjort to eller flere typer evalueringer.

Figur 3.14: Antall virksomheter som har gjennomført ulike former for evalueringer

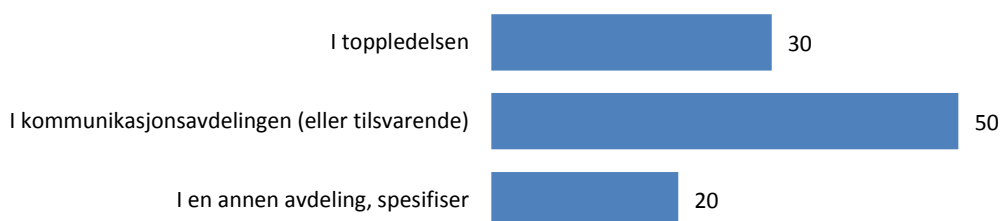


Flest virksomheter, 16 totalt, har gjennomført en undersøkelse blant ansatte for å kartlegge kjennskap og holdninger til klarspråk. Nesten like mange har gjort undersøkelser blant brukere, enten i form av kvantitativt brukerundersøkelser (ni virksomheter) eller fokusgrupper der hensikten er å få kvalitative vurderinger av hvor lett eller vanskelig en konkret tekst er å forstå. Blant annet har Statens vegvesen og Statens pensjonskasse etablert et permanent system for brukertesting av brev og skjema – en viktig rutine for å ivareta klarspråks hensyn.

ORGANISERING AV KLARSPRÅKSPROSJEKTENE

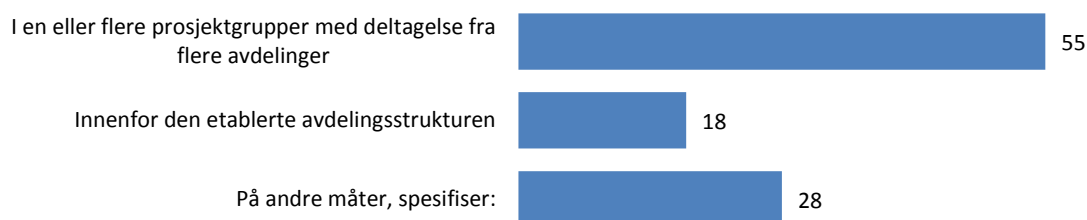
Organiseringen og ressursbruken i klarspråksprosjektene varierer betydelig. Halvparten av virksomhetene har lagt ansvaret til kommunikasjonsavdelingen, mens det i én av tre virksomheter er toppledelsen som har det overordnede ansvaret. Av de som har valgt en annen avdeling, har blant annet fire virksomheter plassert ansvaret i HR/personalavdelingen.

Figur 3.15: Ansvar for klarspråk i prosjektperioden (prosent av virksomhetene)



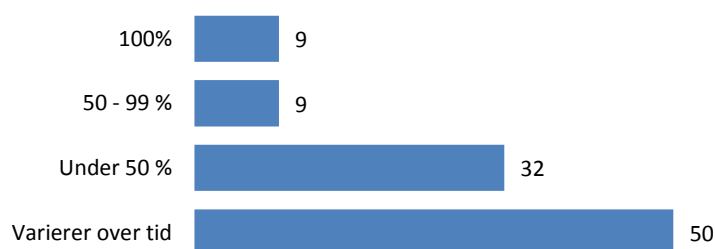
De fleste virksomhetene har valgt å organisere prosjektene som tverrfaglige grupper med representanter fra flere avdelinger i organisasjonen. Knappt én av fem virksomheter har plassert prosjektet innenfor den etablerte avdelingsstrukturen. Nærmere analyse av de som har oppgitt at prosjektet er organisert "på andre måter", viser at flere av disse virksomhetene benytter en slags prosjektgruppemodell, mens andre i større grad har innpasset prosjektet i den etablerte linje- og avdelingsstrukturen, som f.eks. i kommunikasjonsavdelingen.

Figur 3.16: Organisering av klarspråksprosjektet (prosent av virksomhetene)



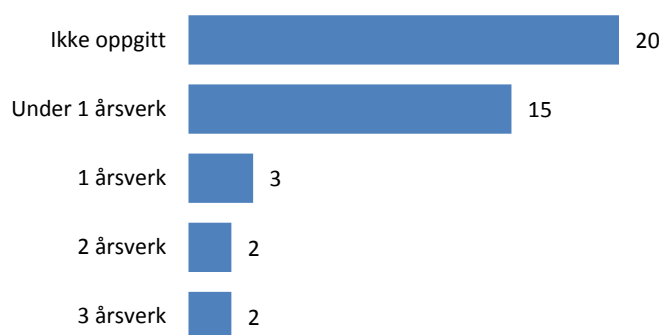
Figur 3.17 og 3.18 viser hvordan virksomhetene har prioritert personalressurser i prosjektene. Bare et lite fåtall av virksomhetene har hatt en prosjektleder på fulltid. Den vanligste løsningen ser ut til å være en prosjektleder som varierer innsatsen over tid, uten en fast stillingsprosent.

Figur 3.17: Stillingsbrøk avsatt til prosjektleder (prosent av virksomhetene)



Noen virksomheter har også avsatt dedikerte personalressurser utover prosjektleder i sine klarspråksprosjekter, de fleste i mindre stillingsprosent. 15 virksomheter har satt av mindre enn ett årsverk, mens syv virksomheter har satset mer omfattende og har satt av fra ett til tre årsverk til prosjektet. 20 virksomheter har ikke svart på dette spørsmålet. Vi vet ikke om dette skyldes at de ikke har avsatt personalressurser eller om de har valgt ikke å oppgi dette.

Figur 3.18: Personalressurser avsatt til klarspråksarbeid utenom prosjektleder (antall virksomheter)



EKSTERN BISTAND

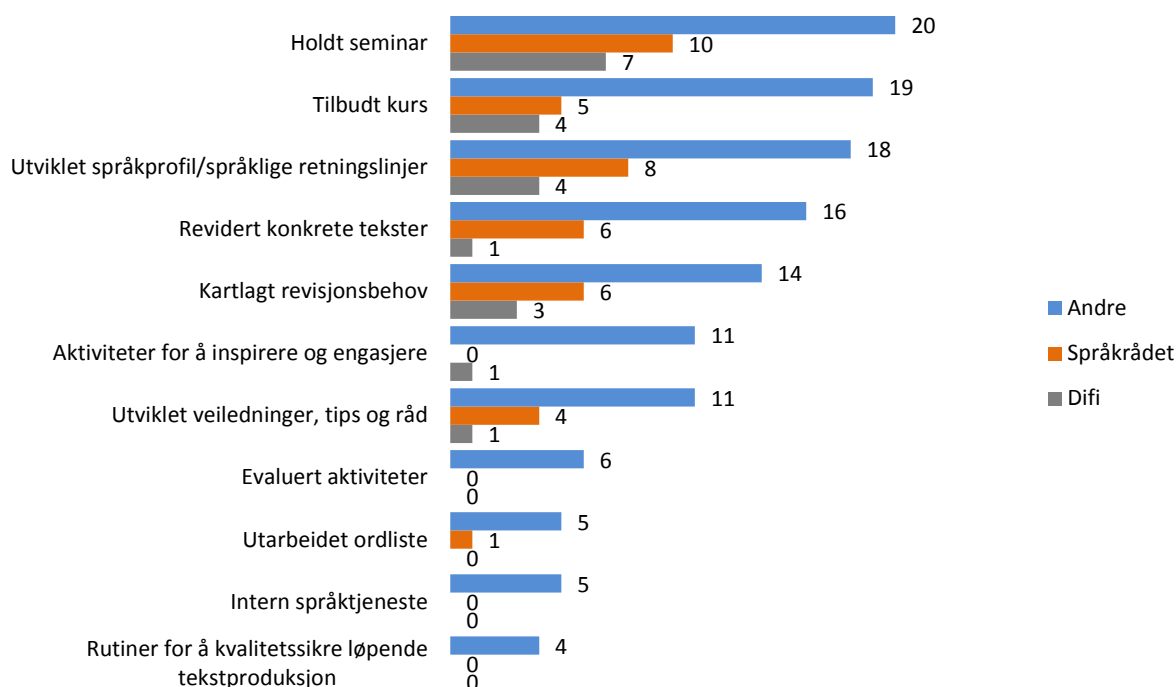
De fleste virksomhetene har fått hjelp av eksterne eksperter i sitt arbeid med klarspråk, fra Difi, Språkrådet eller andre eksterne språkkonsulenter. Difi og Språkrådet har først og fremst fungert som henholdsvis prosessrådgivere¹⁶ og språkfaglige eksperter, men har i liten grad gjennomført konkrete tiltak i virksomhetene. I tillegg finnes det flere private aktører som tilbyr blant annet språkfaglige tjenester. Klarspråksvirksomhetene har gjennom prosjektet kunnet søke om økonomisk støtte til å kjøpe slike tjenester hos private tilbydere, og disse har derfor i større grad blitt benyttet til å gjennomføre konkrete tiltak i virksomhetene, som kursing, tekstarbeid og lignende.

Figur 3.19 viser hvor mange virksomheter som har benyttet seg av ekstern bistand i forbindelse med konkrete klarspråkstiltak som er gjennomført i virksomheten. Figuren omfatter ikke prosjektrådgivning, som har vært en av de viktigste oppgavene til Difi og Språkrådet.

Eksterne eksperter har først og fremst blitt benyttet som seminar- og kursholdere, som konsulenter i arbeidet med å utvikle språkprofil eller språklige retningslinjer og til konkrete tekstrevisjoner. Vi ser at en rekke virksomheter har benyttet seg av muligheten til å kjøpe tjenester hos private tilbydere. Noe overraskende er det at så få har benyttet ekstern hjelp til å gjennomføre evalueringer ettersom dette er noe prosjektet «Klart språk i staten» har lagt vekt på i sin senere fase.

¹⁶ Det vil si veiledning om hvordan virksomhetene kan organisere og gjennomføre et klarspråkprosjekt

Figur 3.19: Oversikt over lokale klarspråkstiltak der virksomhetene har benyttet seg av ulike eksterne eksperter (antall virksomheter)



Vi ba virksomhetene gi en generell vurdering av den hjelpen de har fått både fra Difi, Språkrådet og andre aktører. Dette omfatter både støtte til konkrete tiltak og rådgivning. Figur 3.20 viser at virksomhetene er svært positive. Alle gjennomsnittsverdiene ligger mellom 4 og 5, noe som betyr at nesten samtlige har svart at de er fornøyd eller svært fornøyd med hjelpen de har fått.

Figuren sammenligner dessuten virksomhetenes vurderinger i år med vurderingene gitt i målingen for to år siden. Det er blant annet interessant å se at Difi og den rollen de har spilt som rådgivere blir vurdert mer positivt i år sammenlignet med forrige måling. Både Difi og Språkrådet vurderes imidlertid marginalt svakere enn andre tilbydere.

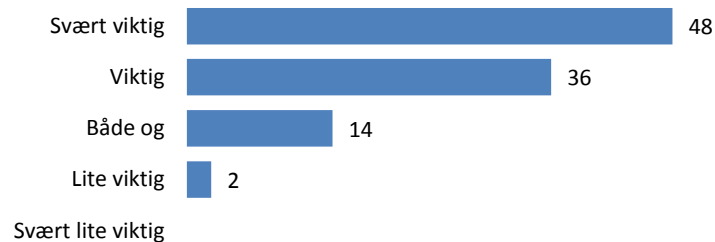
Figur 3.20: Hvor fornøyd virksomhetene er med den faglige eksperthjelpen de har mottatt fra ulike tilbydere (gjennomsnitt på skala fra 1 til 5)



BETYDNINGEN AV «KLART SPRÅK I STATEN»

Prosjektet «Klart språk i staten» har hatt stor betydning for det lokale klarspråksarbeidet i virksomhetene. Figur 3.21 og 3.22 reflekterer dette. Virksomhetene er gjennomgående positive til den rollen det sentrale klarspråksprosjektet har spilt. Mer enn 80 prosent mener prosjektet har vært viktig eller svært viktig for klarspråksarbeidet i egen virksomhet (se figur 3.21).

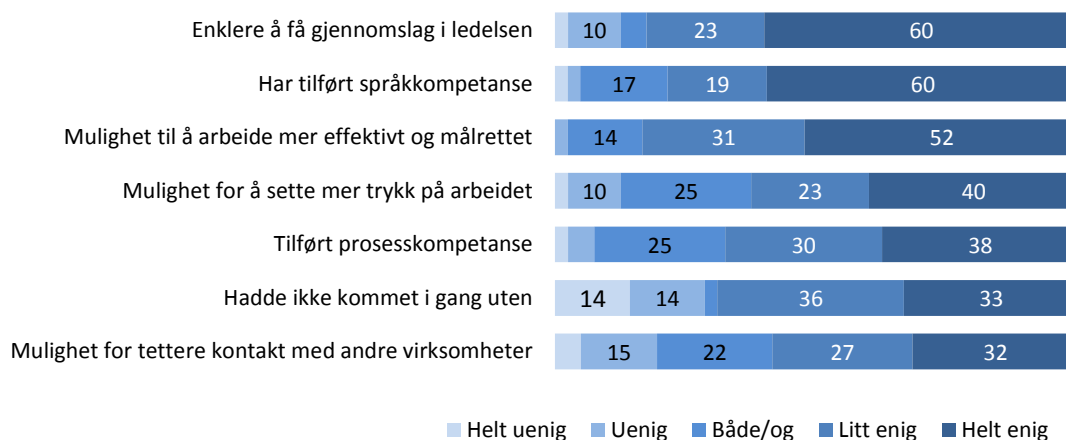
Figur 3.21: Hvor viktig «Klart språk i staten» har vært for virksomhetenes klarspråksarbeid (prosent av virksomhetene)



Figur 3.22 viser på hvilken måte «Klart språk i staten» har bidratt til virksomhetenes eget klarspråksarbeid. Her har virksomhetene tatt stilling til en rekke utsagn om det sentrale klarspråksprosjektets betydning:

1. Hadde det ikke vært for "Klart språk i staten"-prosjektet til Difi og Språkrådet hadde vi ikke kommet i gang i det hele tatt.
2. Vi jobbet med klarspråk tidligere også, men det sentrale prosjektet har gitt oss muligheter til å sette mer trykk på klarspråksarbeidet.
3. Prosjektet "Klart språk i staten" har gitt oss muligheten til å arbeide mer effektivt og målrettet med klarspråk.
4. Det sentrale prosjektet "Klart språk i staten" har gjort det enklere å få gjennomslag i ledelsen for aktivitetene hos oss lokalt.
5. Prosjektet "Klart språk i staten" har skapt muligheter for tettere kontakt med andre statlige virksomheter som jobber med samme type utfordringer.
6. Prosjektet "Klart språk i staten" har tilført oss kompetanse om hvordan skrive og kommunisere klart (dvs. språkkompetanse).
7. Prosjektet "Klart språk i staten" har tilført oss kompetanse om hvordan vi bør legge opp arbeidet for at vi skal oppnå varige endringer i hvordan vi kommuniserer klart (dvs. prosesskompetanse).

Figur 3.22: Betydningen av det sentrale prosjektet «Klart språk i staten» for virksomhetenes klarspråksarbeid (prosent av virksomhetene)



Det sentrale klarspråksprosjektet har først og fremst vært en viktig legitimerende faktor internt i organisasjonen. Drøye 80 prosent er enig i at prosjektet har gjort det lettere å få gjennomslag for klarspråksarbeid i ledelsen, også fordi de kan vise til andres arbeid. Andre presiserer at prosjektet har gjort det lettere å få aksept fra fagavdelingene og at det har vært viktig for det interne samarbeidet.

Omtrent like mange mener at prosjektet har tilført viktig språkkompetanse (79 prosent) og gjort det mulig å arbeide mer effektivt og målrettet (83 prosent). For én av tre virksomheter har «Klart språk i staten» spilt en helt kritisk rolle, i den forstand at de ikke ville ha startet klarspråksarbeid uten støtte fra prosjektet. Selv om færrest er enig i at klarspråksprosjektet har gitt mulighet for tettere kontakt med andre virksomheter som arbeider med klarspråk, trekker flere virksomheter fram dette poenget når de blir bedt om å spesifisere andre viktige virkninger av klarspråksprosjektet. De opplever muligheten til å drøfte idéer og lære av andres erfaringer og gode eksempler som svært viktig. Én påpeker blant annet at det å kunne vise til andres arbeid har vært viktig for å få gjennomslag i ledelsen.

Andre understreker at klarspråksprosjektet har gjort det lettere å jobbe med klarspråk på tvers av avdelinger, og at prosjektet har vært viktig for det interne samarbeidet. En klarspråksansvarlig sier følgende:

«Kurs- og seminardeltakerne har vært satt sammen på tvers av organisasjonen. Dette har økt kunnskapen på tvers om hva de ulike avdelingene jobber med. Det har med andre ord gitt større faglig forståelse og vært et viktig kulturbyggende tiltak.»

De ulike virkemidlene i prosjektet «Klart språk i staten» vurderes også i overveiende grad positivt. Figur 3.23 viser hvor viktig de ulike tiltakene i prosjektet har vært for klarspråksarbeidet lokalt. Figuren viser gjennomsnittsverdien av alle svar på en skala fra 1 til 5 hvor 1 betyr svært lite viktig og 5 betyr svært viktig. Jo høyere gjennomsnittsverdi, jo flere har svart at tiltaket er viktig eller svært viktig.

Figur 3.23: Viktigheten av ulike tiltak i det sentrale klarspråksprosjektet. Gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr svært lite viktig og 5 betyr svært viktig



Aller viktigst er den økonomiske støtten og den støtten som gis i form av klarspråkskurs som holdes internt i virksomhetene. Kursene som tilbys av Difi og Språkrådet vurderes som mindre viktige. Disse er det også færre som har benyttet seg av, slik vi så i figur 3.19. Virksomhetene legger minst vekt på tiltak som har til hensikt å informere og inspirere, slik som boka «Klar, men aldri ferdig» og FADs klarspråkspris.

Kapittel 4

FRA PROSJEKT TIL DRIFT – FORANKRING AV KLARSPRÅK I VIRKSOMHETENE

Ser vi på antall virksomheter som har startet opp klarspråksarbeid i løpet av perioden prosjektet «Klart språk i staten» har vært i drift, og omfanget av arbeidet som er gjort, er det rimelig å si at satsingen på klarspråk har bidratt til et språkløft i deler av statsforvaltningen. Målet med en slik satsing må imidlertid være å bidra til varige endringer ved å sikre at klarspråk blir en integrert del av virksomhetenes kommunikasjon.

At klarspråk settes høyt på agendaen og får mye oppmerksomhet i en prosjektperiode, er å forvente. Et prosjekt kjennetegnes ofte av høy intensitet, målrettede tiltak, tydelige ansvarsforhold og dedikerte ressurser. Det er naturlig at noe av trykket reduseres når prosjektet avsluttes og går over i en driftsfase, slik tilfellet nå er i de fleste virksomhetene.

I dette kapitlet ser vi nærmere på overgangen fra klarspråksprosjekt til ordinær drift. Hva har virksomhetene gjort for å sørge for at klarspråk blir en integrert del av virksomhetens rutiner og kultur, og hvor godt er klarspråk forankret i organisasjonen? Med forankring mener vi her både strukturell forankring, f.eks. i virksomhetens styringsdokumenter, og kulturell forankring i form av opplutning om klarspråk blant ledere og ansatte. Vi ser også nærmere på hva som er de største utfordringene i prosessen med å overføre klarspråksarbeidet fra prosjekt til linje-/driftsorganisasjon.

Kapitlet tar utgangspunkt i spørreundersøkelsen til klarspråksansvarlige i virksomhetene som startet opp prosjekt før 2011 (dersom annet ikke er spesifisert) samt intervju med ansatte og ledere i de fire case-virksomhetene. Ved å sammenligne resultatene fra spørreundersøkelsen med resultatene fra 2011 kan vi også se hvorvidt virksomhetene har kommet lenger i å forankre klarspråk i egen organisasjon.

Analysene viser at klarspråksarbeidet er betydelig bedre forankret i virksomhetene i dag enn det var for et par år siden. Blant annet har langt flere av virksomhetene innarbeidet målsettinger om klarspråk i sine overordnede strategiske dokumenter. For å sikre at klarspråk blir en varig del av organisasjonens arbeidsformer og prioriteringer har virksomhetene lagt særlig stor vekt på organisasjonskulturelle tiltak. En betydelig del av virksomhetene har lagt klarspråk inn i organisasjonens kompetanseutviklingsprogram. Derimot er det relativt få som har integrert målsettinger om klarspråk i virksomhetenes målstyrings- og rapporteringsregime. Det er med andre ord lagt større vekt på å utvikle organisasjonens klarspråkskapasitet enn på insentiver og kontroll.

Bare halvparten av virksomhetene har avsatt dedikerte ressurser til videre klarspråksarbeid, og av de som har gjort det er midlene begrenset. Dette betyr at den videre satsingen på blant annet tekstrevisjon vil måtte konkurrere med alle andre viktige oppgaver som forvaltningen er pålagt. I følge virksomhetenes klarspråksansvarlige er nettopp mangel på tid og dedikerte ressurser den

viktigste barrieren i det videre arbeidet. I tillegg er mange opptatt av at fraværet av klarspråksmål i virksomhetenes målstyringsregimer vil gjøre disse prioriteringene enda vanskeligere.

Vi ser også at topplederens rolle som forankringspunkt, og til dels pådrivere, er blitt styrket i løpet av perioden. Samtidig observerer vi en økende tendens til at mellomlederne finner det vanskelig å prioritere klarspråk i det daglige arbeidet. Det er rimelig å tolke dette i lys av de utfordringene som nettopp mellomlederne står overfor når det gjelder å ivareta klarspråks hensyn i avdelingenes daglige drift uten dedikerte ressurser og den entusiasme og oppmerksomhet som preget prosjektfasen. Mellomledernes eierskap til klarspråksmålene vil uten tvil være avgjørende for å lykkes i det videre arbeidet.

Virksomhetenes måloppnåelse har økt markert siden 2011. Dette gjelder både de interne målene om hvordan klarspråkskapasiteten i organisasjonen skal utvikle seg, og de eksterne målene om hvordan brukerne skal se og oppleve resultatene disse endringene. Samtidig viser våre analyser at klarspråksarbeidets forankring er avgjørende for å lykkes. Virksomheter som har klart å forankre arbeidet godt i organisasjonen, har større muligheter for å nå sine mål enn virksomheter hvor forankringen er mer mangelfull.

STRUKTURELL VERSUS KULTURELL FORANKRING

Å forankre klarspråk i en organisasjon handler om å styrke virksomhetens klarspråkskapasitet og sørge for at denne blir varig. Til det kreves både formelle strukturer som ivaretar klarspråk, og en intern kultur som støtter opp om klarspråk. Hvilke av disse som er viktigst for virksomhetens klarspråkskapasitet, er vanskelig å avgjøre. I noen tilfeller kan de være gjensidig avhengig av hverandre. Interne strukturer og rutiner, som f.eks. kvalitetssikringsrutiner eller et målstyringsregime for klarspråk, er ofte lette og raske å innføre, men risikerer å bli tomme formalia dersom det ikke også finnes en intern kultur for klarspråk. Uten en klarspråkskultur vil arbeidet bli krevende selv om de rette strukturene er på plass. Samtidig er interne kulturer komplekse fenomener som det kan ta tid å endre, gjerne flere år. Inntil organisasjonene har lyktes i å etablere en klarspråkskultur, vil formelle strukturer være helt nødvendige for å sikre at klarspråk følges opp i praksis. Slik sett kan virksomhetene ved å ta strukturelle grep bidra til å fremskynde kulturendringer.

ORGANISERING AV VIDERE KLARSPRÅKSARBEID

Et strukturelt grep kan være å sette av faste ressurser (i form av stillinger og/eller budsjettmidler) til å drive klarspråksarbeidet videre. De fleste virksomhetene har i løpet av prosjektperioden hatt dedikerte prosjektansvarlige som har holdt oppmerksomheten om klarspråk oppe og sørget for framdrift i arbeidet. At klarspråksarbeidet avsluttes som prosjekt, innebærer i praksis at ansvaret for å ivareta klarspråk i virksomheten flyttes fra en prosjektorganisasjon til en linje- eller driftsorganisasjon. En slik overgang kan være krevende, særlig i store organisasjoner, og det vil alltid være en viss risiko for at ansvaret pulveriseres.

Klart definerte ansvarsforhold er nødvendig for å unngå at så skjer. Det kan også være en fordel å sette av ressurser til videre klarspråksarbeid, i alle fall for en periode, for å gjøre overgangen mindre

brå. Dette kan være ressurser både i form av dedikert personell og økonomiske midler til å gjennomføre tiltak.

Figur 4.1 og 4.2 tyder imidlertid på at mange virksomheter ikke har kommet så langt enda. En av fire virksomheter har enda ikke avklart ansvarsforholdene, og 44 prosent har ikke avsatt ressurser til videre klarspråksarbeid.

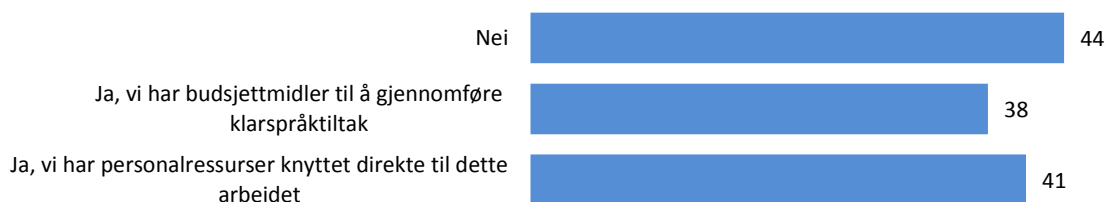
Figur 4.1: Operativt ansvar for klarspråksarbeid etter endt prosjektperiode (prosent av virksomhetene)



Av de som har avklart ansvarsforholdene, har bare 16 prosent plassert ansvaret i selve linjen. De fleste virksomhetene, én av fire, har plassert det operative ansvaret for klarspråk i kommunikasjonsavdelingen. Noen har valgt en mellomløsning, og delt ansvaret mellom kommunikasjonsavdelingen og linjeledelsen. Dette kan f.eks. foregå som hos Fylkesmannen i Østfold der kommunikasjonsrådgiver har ansvar for planlegging og gjennomføring av felles tiltak som kurs, seminarer, ekstern bistand osv., mens linjelederne har ansvaret for at det anvendes et klart språk i alle tekster som produseres samt vurderer og gjennomfører revisjoner av egne maler. Kunnskapsdepartementet har valgt en tilsvarende løsning, men der er ansvaret for utvikling og kompetanseheving lagt til et team i administrasjonsavdelingen, mens selve oppfølgingsansvaret er lagt til linjen og den enkelte leder.

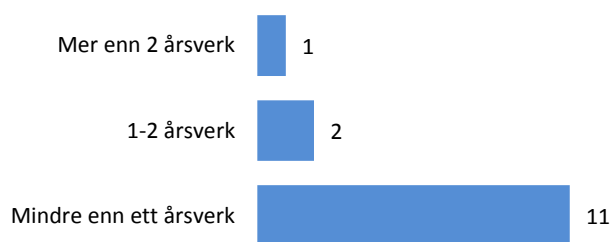
Flertallet av virksomhetene, 66 prosent, har avsatt ressurser til videre klarspråksarbeid, enten i form av økonomiske midler, personalressurser eller begge deler. Bare 15 prosent, eller fem virksomheter, har satsset helhetlig og avsatt både budsjettmidler og personalressurser.

Figur 4.2: Avsatte ressurser til klarspråksarbeid etter endt prosjektperiode (prosent av virksomhetene)



I de fleste av de 14 virksomhetene som har satt av personalressurser til å videreføre klarspråksarbeidet, er det snakk om relativt små stillingsprosenten (se figur 4.3). Bare 3 virksomheter har satt av et helt årsverk eller mer. 11 virksomheter har satt av mindre enn et årsverk, og hos disse varierer stillingsbrøken fra 0,5 prosent til 75 prosent.

Figur 4.3: Avsatt stillingsbrøk til videre klarspråksarbeid (antall virksomheter)



FORANKRING

For at en satsing som klarspråk skal føre til varige endringer i en organisasjons adferd og praksis må den forankres grundig. Det innebærer på den ene siden at den nye praksisen integreres i virksomhetens struktur, gjennom strategier, målsetninger og rutiner. På den andre siden handler det om endringer i virksomhetens kultur. Det forutsetter bred oppslutning og kunnskap om klarspråk blant ansatte og ledere.

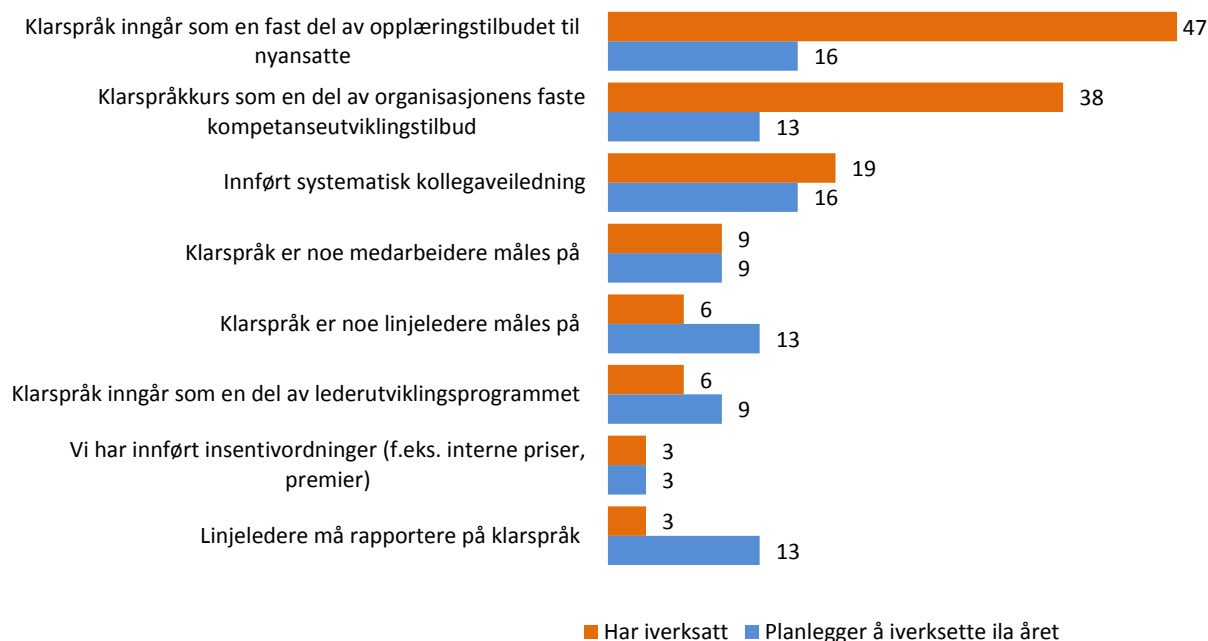
Vi ba virksomhetene oppgi hvilke tiltak de så langt har iverksatt for å sikre at klarspråk blir en varig del av organisasjonen. Noen av disse handler om å integrere klarspråk i formelle strukturer, som f.eks. virksomhetens målstyrings- og rapporteringsregime. Andre tiltak er rettet mer mot det vi kan kalle organisasjonskulturelle faktorer, slik som holdninger og kunnskap.

Figur 4.4 viser at virksomhetene så langt har konsentrert seg om det siste. 60 prosent av virksomhetene har allerede lagt klarspråk inn i organisasjonens kompetansehevingsregime, mens 25 prosent har konkrete planer om dette. Nesten halvparten har innført klarspråk som en del av opplæringstilbudet til nyansatte, og 16 prosent planlegger å iverksette dette i løpet av det kommende året. Mange har også innført klarspråkskurs som en fast del av organisasjonens kompetanseutviklingstilbud eller har konkrete planer om det. Kompetansetilbudet er imidlertid i mindre grad rettet mot ledernivå. Bare 14 prosent av virksomhetene har innført klarspråk som en del av lederutviklingsprogrammet eller har umiddelbare planer om det.

Til sammenligning er det relativt få virksomheter som har integrert klarspråk i virksomhetens målstyrings- og rapporteringsregime. Til sammen 16 prosent har innført, eller planlegger å innføre, rapporteringskrav til linjelederne på klarspråk. En virksomhet forklarer at de ikke har innført målstyrings- eller rapporteringskrav fordi de er redd en slik formalisering kan virke demotiverende og redusere den positive oppmerksomheten om klarspråk som prosjektet har skapt i virksomheten.

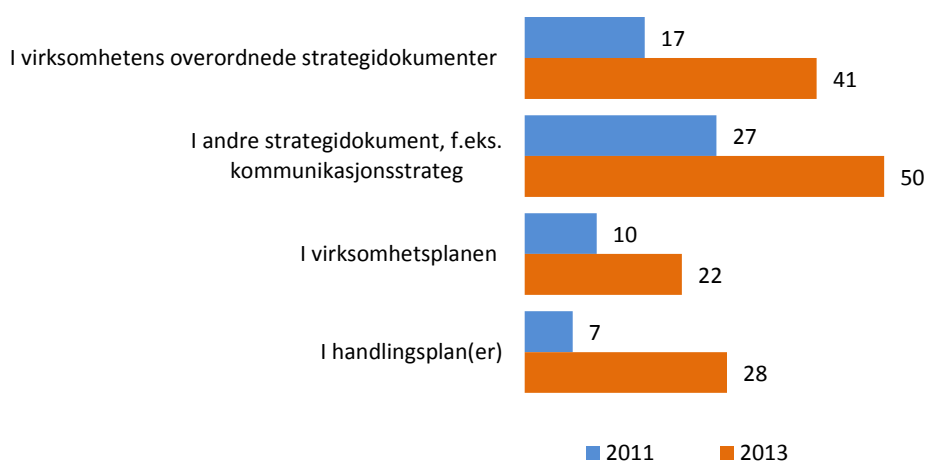
En rutine som flere har satset på, er systematisk kollegaveiledning. Drøyt én av tre virksomheter har innført et slikt tiltak eller planlegger å gjøre det.

Figur 4.4: Tiltak for å sikre at klarspråk blir en varig del av organisasjonen (prosent av virksomhetene)



Klarspråk kan også forankres på mer strategisk nivå, ved å integreres i virksomhetenes strategier og styringsdokumenter. Figur 4.5 viser at langt flere virksomheter har forankret klarspråk på et overordnet strategisk nivå sammenlignet med 2011. Til sammen 75 prosent av virksomhetene har innarbeidet målsettingene for klarspråksprosjektet i sentrale styringsdokument, mot bare en tredjedel for to år siden. 40 prosent har integrert målsettinger for klarspråk i virksomhetens overordnede strategidokumenter, mens halvparten har integrert klarspråk i andre strategidokumenter som f.eks. kommunikasjonsstrategien.

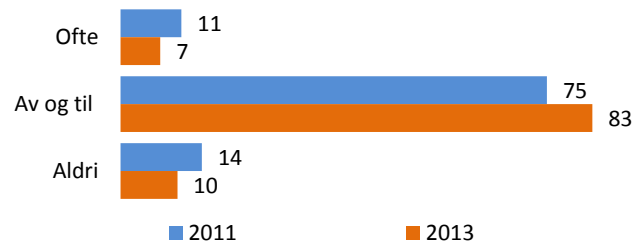
Figur 4.5: Målsettinger for klarspråk i virksomhetenes styringsdokument, 2011 og 2013 (prosent virksomheter)



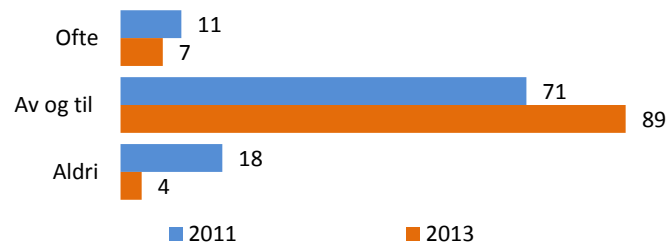
Forankring av klarspråk krever som nevnt bred støtte blant ledere og ansatte. Ett uttrykk for hvor godt klarspråk er forankret i virksomhetens ledelse er hvor ofte problemstillinger rundt klarspråk står på agendaen i virksomhetens ledermøter.

Figur 4.6 og 4.7 viser at klarspråk er tema for ledermøter i flere virksomheter i dag, selv om det diskuteres noe sjeldnere enn i løpet av prosjektperioden. Det er først og fremst i ledermøter i avdelingene at klarspråk er på agendaen oftere enn før. Nesten ingen virksomheter svarer at klarspråk aldri diskuteres i ledermøter i avdelingene

Figur 4.6: Klarspråk tema for møter i virksomhetens toppledergruppe (prosent av virksomhetene)

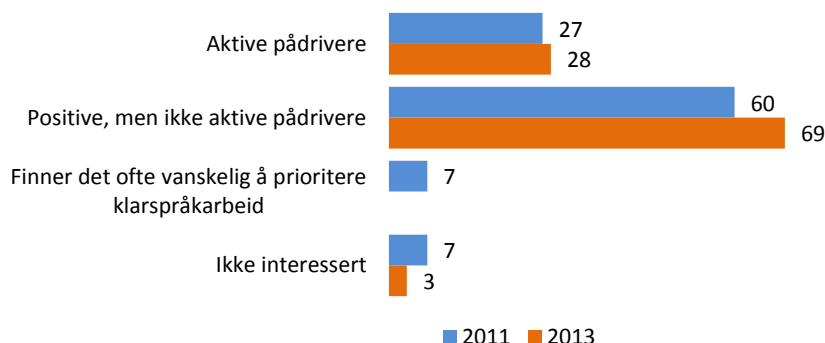


Figur 4.7: Klarspråk tema for ledermøter i avdelingene (prosent av virksomhetene)



For å få et bedre inntrykk av hvor engasjert virksomhetenes ledelse er i klarspråksarbeidet ba vi klarspråksansvarlige velge mellom fire ulike karakteristikk av dette engasjementet fra "aktive pådrivere" til "ikke interessert". Resultatene er vist i figur 4.8 og 4.9. Også her har vi sammenliknet resultatene med status for to år siden.

Figur 4.8: Oppslutning om klarspråk i toppledelsen, 2011 og 2013 (prosent av virksomhetene)

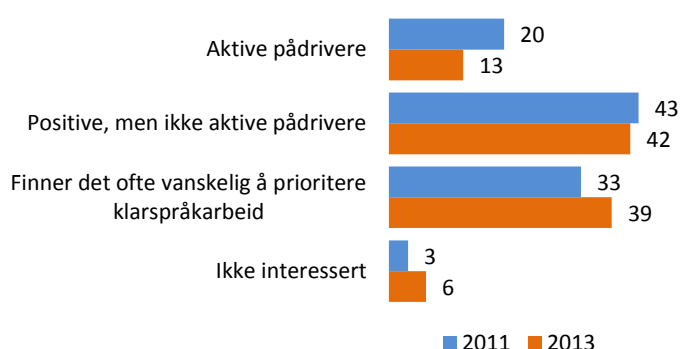


Vi ser at oppslutningen blant toppledelsen har økt noe i løpet av de siste to årene. Flere virksomheter svarer at toppledelsen er positiv, og færre svarer at de ikke er interessert i klarspråk eller finner det vanskelig å prioritere. Toppledere i de fire casevirksomhetene har alle vært viktige støttespillere for det klarspråksarbeidet som har foregått internt. Selv om de ikke har vært direkte involvert i arbeidet,

har de frontet prosjektet overfor de ansatte og bevilget ressurser til arbeidet. Noen av dem har også tatt initiativ til konkrete tiltak for å forankre klarspråk i organisasjonen, som f.eks. å integrere det i opplæringsystemet.

Blant mellomlederne er situasjonen noe annerledes. Mens mer enn hver fjerde virksomhet har toppledere som er aktive pådrivere i klarspråksarbeidet, fungerer mellomlederne som pådrivere i bare 13 prosent av virksomhetene. Dette er færre enn i løpet av prosjektperioden. Det er dessuten flere virksomheter enn tidligere som opplever at mellomlederne enten finner det vanskelig å prioritere klarspråk eller rett og slett ikke er interessert.

Figur 4.9: Oppslutning om klarspråk blant mellomlederne, 2011 og 2013 (prosent av virksomhetene)

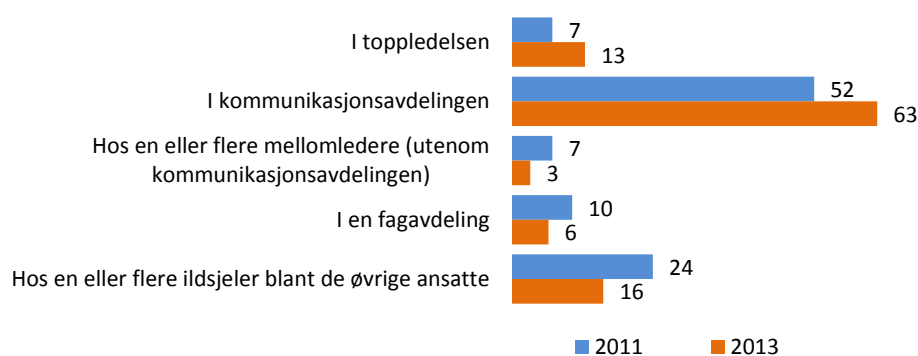


Alt i alt er det derfor mye som tyder på at topplederne fremdeles er sterkere engasjert og mer positive til klarspråkarbeidet enn lederne på mellomnivå. Med tanke på at mange av de praktiske prioriteringene og gjennomføringen av klarspråk faller på mellomledernivået, er det kanskje ikke overraskende at engasjementet ikke er like sterkt her som hos toppledelsen. En mellomleder sier dette om oppslutningen blant sine lederkollegaer:

«Det ligger nok litt langt bak hos de fleste. Det er størst fokus når det blir innført, og så detter det litt tilbake og blir prioritert bak andre oppgaver.»

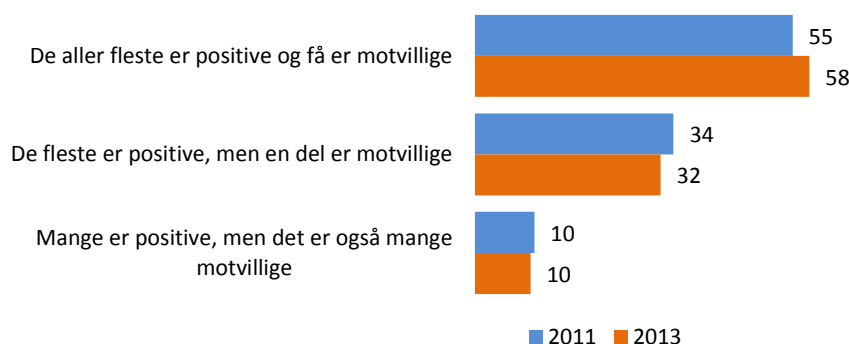
Figur 4.10 utdyper bildet noe. Den viser hvor i organisasjonen drivkraften for klarspråksarbeidet ligger. I de fleste virksomhetene er det kommunikasjonsavdelingen som utgjør den viktigste drivkraften, og det gjelder flere virksomheter enn tidligere. Toppledelsen har også blitt viktigere, mens mellomledelsen i mindre grad enn tidligere utgjør en drivkraft.

Figur 4.10: Hvor drivkraften i klarspråkarbeidet er plassert (prosent av alle virksomhetene)



Oppslutningen blant øvrige ansatte er fremdeles rimelig stor, selv om det er lite endring å spore fra forrige undersøkelse. 58 prosent av virksomhetene opplever at de fleste ansatte er positive til klarspråk og at få er motvillige, mot 55 prosent for to år siden. En av tre virksomheter opplever imidlertid fremdeles at en del ansatte er motvillige til klarspråksatsingen.

Figur 4.11: Oppslutning om klarspråk blant de ansatte, 2011 og 2013 (prosent av virksomhetene)



Ser vi alle de ovenstående faktorene under ett, er det rimelig å konkludere med at klarspråk er bedre forankret i virksomhetene i dag enn for to år siden, i alle fall i deler av organisasjonen. Flere virksomheter har integrert klarspråk i sine strategier, klarspråk står på møteagendaen i flere virksomheter enn før og både toppledelsen og øvrige ansatte slutter i stor grad opp om klarspråk. I tillegg har en rekke virksomheter innført permanente klarspråkstiltak, som kursing og kompetanseheving.

Utfordringen er fremdeles å engasjere mellomledernivået i tilstrekkelig grad. Støtte i dette leddet er helt avgjørende for videre fremdrift i klarspråkarbeidet. Ikke bare legger mellomledelsen føringer på prioriteringer og ressursbruk på lavere nivå i organisasjonen, i mange virksomheter spiller de også en helt konkret rolle i kvalitetssikringen av tekster som produseres i avdelingene. De kan derfor ha potensielt stor innflytelse på organisasjonens språklige uttrykk.

For å skape et helhetlig bilde av hvor langt virksomhetene har kommet i å forankre klarspråk i organisasjonen, har vi beregnet en indeks som henter informasjon fra de fleste av de spørsmålene vi har gjennomgått over. Tabellen under viser hvordan denne er beregnet.

Delkomponent	Poengberegning
Forankring i strategidokument	Forankring i overordnet strategidokument gir 2 poeng, andre strategidokument, virksomhetsplan og handlingsplan gir 1 poeng hver.
På agendaen i møter	Ofte på agendaen gir 2 poeng, av og til på agendaen gir ett poeng. Poengene er beregnet for de to ledernivåene hver for seg og summert.
Forankring i ledelsen	Ledere som aktive pådrivere gir 2 poeng, positive ledere gir 1 poeng. Poengene er beregnet for de to ledernivåene hver for seg og summert.
Oppslutning hos de ansatte	Få motvillige gir 2 poeng, en del motvillige gir 1 poeng

Beregningene er gjort slik at hver delkomponent teller likt (normert ved å dele på maksimalt oppnåelig poengsum for delkomponenten). Til slutt er de fire delkomponentene summert og summen delt på fire. Maksimumsverdien for forankringsindeksen er derfor 1.0, som bare kan oppnås ved maksimal poengsum på alle de fire delkomponentene.

Virksomhetene scorer gjennomgående høyere på indeksen i år enn de gjorde for to år siden. Mens to av tre virksomheter hadde en indeksverdi på 0,5 eller lavere ved forrige måling, har bare 37 prosent av virksomhetene tilsvarende lav score i årets måling. 20 virksomheter oppnår mer enn 0,5 poeng på forankringsindeksen. Disse er vist i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Verdi på forankringsindeks, 2011 og 2013. Teoretisk maksimumsverdi = 1.00

Virksomhet	Verdi 2013	Verdi 2011
Statens innkrevingssentral	0,88	0,73
Fylkesmannen i Østfold	0,81	--
Skattedirektoratet	0,75	0,38
Fylkesmannen i Rogaland	0,73	0,63
Nav	0,70	0,38
Husbanken	0,69	0,38
Lotteri- og stiftelsestilsynet	0,65	0,84
Helseøkonomiforvaltningen	0,65	--
Statens pensjonskasse	0,64	0,76
Bioteknologinemda	0,63	--
BLD	0,61	0,13
Brønnøysundregistrene	0,59	0,50
Medietilsynet	0,59	--
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	0,55	0,44
NOKUT	0,55	0,78
Barneombudet	0,55	--
Fylkesmannen i Aust-Agder	0,55	0,44
Lånekassen	0,55	0,49
Utdanningsdirektoratet	0,54	0,38
Sjøfartsdirektoratet	0,53	--

De to virksomhetene med sterkest forankring i følge indeksen, er Statens innkrevingsentral og Fylkesmannen i Østfold. Nesten samtlige virksomheter på listen viser dessuten fremgang fra forrige måling. Unntakene er Lotteri- og stiftelsestilsynet, Statens pensjonskasse og NOKUT, som scorer noe lavere sammenlignet med forrige måling. Den største framgangen finner vi hos Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Det er viktig å påpeke at disse målingene er basert på enkeltpersoners skjønnsmessige vurderinger og ikke objektive observasjoner. Særlig i store virksomheter kan det være vanskelig å gjøre kvalifiserte vurderinger av hvor godt klarspråk er forankret i ulike deler av organisasjonen. Som vi skal se i kapittel 5 er det mye som tyder på at forankringen av klarspråk, i betydningen oppslutning, bevissthet og kunnskap om klarspråk, varierer betydelig internt i organisasjonene. F.eks. ser vi at deler av organisasjonene har lite eller ingen kjennskap til klarspråksprosjektet som er gjennomført i egen virksomhet. I Skatteetaten svarte så mange som 60 prosent at de ikke kjente til prosjektet i en undersøkelse gjennomført for to år siden. De klarspråksansvarliges vurderinger kan med andre ord ikke betraktes som absolutte sannheter, snarere som indikasjoner på utviklingen i virksomhetenes klarspråksarbeid.

UTFORDRINGER MED FORANKRING

Å sikre at en satsing som klarspråk lever videre etter endt prosjektperiode, kan være krevende. Vi har allerede sett at flere virksomheter har utfordringer med å forankre klarspråk på alle nivå i organisasjonen, ikke minst på mellomledernivå. At klarspråksarbeidet avsluttes som prosjekt, innebærer dessuten at ansvaret for å ivareta klarspråk i virksomheten flyttes fra en prosjektorganisasjon med dedikerte ressurser og over til linje- eller driftsorganisasjonen hvor klarspråk blir én oppgave blant flere.

Risikoen for at klarspråk nedprioriteres i en travel hverdag er i høyeste grad reell, noe vi kan lese av figur 4.12. Her har vi bedt virksomhetene ta stilling til potensielle utfordringer i overgangsfasen fra prosjekt til linje/drift og bedt dem angi viktigheten av hvert enkelt utsagn på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er svært lite viktig og 5 er svært viktig. Figuren viser gjennomsnittsverdien av virksomhetenes svar.

Figur 4.12: Utfordringer ved å overføre klarspråksarbeidet fra prosjekt til linje/drift (gjennomsnittsverdi)



Nettopp tidspress og mangel på dedikerte ressurser angis som de viktigste utfordringene for flertallet av virksomhetene. Mest bekymret er virksomhetene for at en hektisk hverdag gjør det vanskelig å prioritere klarspråk i det daglige. 30 prosent ser dette som en svært viktig utfordring, mens 25 prosent vurderer mangelen på dedikerte ressurser til videre klarspråksarbeid som en svært viktig utfordring. Med færre ressurser til konkret klarspråksarbeid, enten det er tekstrevisjon, markedsføring eller kursing, forsvinner også noe av oppmerksomheten om klarspråk. Faren er at temaet skyves lenger bak i bevisstheten, både hos organisasjonen samlet sett og hos den enkelte medarbeider, og at man havner tilbake i «gamle vaner». Et flertall av virksomhetene opplever at det er vanskelig å opprettholde bevisstheten om klarspråk på grunn av færre ressurser.

Manglende målstyring på klarspråksområdet oppleves også som en utfordring. 55 prosent svarer at dette er en viktig eller svært viktig utfordring. Likevel er det altså få virksomheter som planlegger å innføre dette tiltaket, slik vi så i figur 4.4. Bare 13 prosent av virksomhetene planlegger å måle linjelederne på klarspråk. Dette er en viktig balansegang. Målstyring forplikter de ulike leddene i organisasjonen til å følge opp klarspråk, men for mye formalisering i form av måling og rapportering kan lett skape en negativ holdning til klarspråk og dermed virke mot sin hensikt.

Alle de nevnte faktorene kan trolig delvis forklare den svake forankringen av klarspråk på mellomledernivå, jf. forrige avsnitt. Mellomledelsen er gjerne det leddet i en organisasjon hvor kapasiteten er mest presset. På den ene siden har de ansvar for å sette i verk og gjennomføre tiltak som vedtas av toppledelsen. På den andre siden skal de følge opp og kvalitetssikre det arbeidet som gjøres av ansatte på nivåene under. Svak forankring eller manglende engasjement hos mellomledere skyldes ikke nødvendigvis mangel på interesse, men mangel på tid og ressurser.

Det ser vi også av svarene i figur 4.12. Manglende interesse for klarspråk blant linjeledere oppleves som den minst viktige utfordringen i virksomhetene. Samme tendens så vi i figur 4.9. Den viste at 40 prosent av de klarspråksansvarlige opplever at mellomlederne finner det vanskelig å prioritere klarspråk, mens bare 6 prosent opplever at de ikke er interessert. Det er med andre ord mangel på tid og ressurser som i størst grad ser ut til å bremse prosessen med å overføre klarspråk til linjen.

Et flertall av virksomhetene opplever også at interne holdninger og kulturer gjør klarspråksarbeid krevende. Rundt 55 prosent mener at holdninger og interne kulturer som er vanskelig å endre er en viktig eller svært viktig utfordring for klarspråksarbeidet i overgangen fra prosjekt til drift. En av respondentene beskriver det treffende:

«Folk tror at de selv skriver knakende godt og klart. Så de er veldig positive til klarspråk, men skriver egentlig ikke klart».

Av andre utfordringer nevner blant annet et av departementene strukturelle betingelser som de er underlagt. Det er for eksempel vanskelig å bearbeide et dokument i klarspråk etter en lang og omfattende høringsprosess dersom klarspråk ikke har vært en del av skriveprosessen fra starten av, rett og slett på grunn av tidspress.

MÅLOPPNÅELSE

Figur 4.13 viser de klarspråksansvarliges vurdering av hvor langt virksomhetene har kommet i å nå ulike mål for klarspråksarbeidet. Flere av målene er relatert til interne kulturendringer, slik som økt

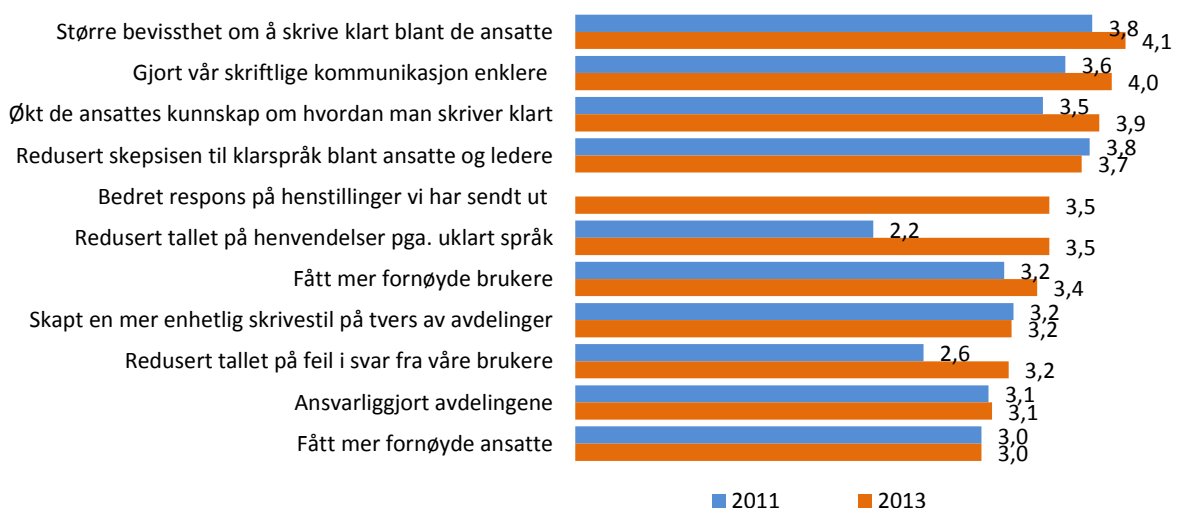
bevissthet, økt kunnskap og redusert skepsis om klarspråk. Andre mål dreier seg om endringer i respons fra brukerne, dvs. eksterne virkninger.

Figuren viser gjennomsnittsverdien av virksomhetenes vurderinger på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr at målet er nådd i svært liten grad og 5 betyr at målet er nådd i svært stor grad. Ved å sammenligne med resultatene fra 2011 kan vi også vurdere hvorvidt måloppnåelsen har bedret seg ettersom virksomhetene har kommet lenger i arbeidet. Også her er det viktig å påpeke at resultatene er basert på enkeltpersoners skjønnsmessige vurderinger. Det er med andre ord ikke objektive målinger av virksomhetenes måloppnåelse. De klarspråksansvarlige er dessuten ofte «ildsjelene» i klarspråksarbeidet, noe som til en viss grad kan ha farget svarene i figur 4.13 i positiv retning. Samtidig er det de klarspråksansvarlige som kjenner best til det arbeidet virksomheten har gjort og som er best i stand til å gi en helhetlig vurdering av hvorvidt målene for arbeidet er nådd.

Selv om kulturelle faktorer kanskje er de vanskeligste å endre, er det nettopp her de fleste virksomhetene vurderer at måloppnåelsen er høyest. Av de fire målsetningene som har høyest måloppnåelse, kan tre karakteriseres som kulturelle endringer: økt bevissthet, økt kunnskap og redusert skepsis til klarspråk. 68 prosent av virksomhetene svarer at de har nådd målet om å øke ansattes bevissthet om klarspråk i stor eller svært stor grad, og nesten like mange mener de har økt kunnskapen om klarspråk tilsvarende. Rundt halvparten mener også at de har lykket i å redusere skepsisen til klarspråk både blant ansatte og ledere i stor eller svært stor grad. Her har det imidlertid vært en tilbakegang siden sist.

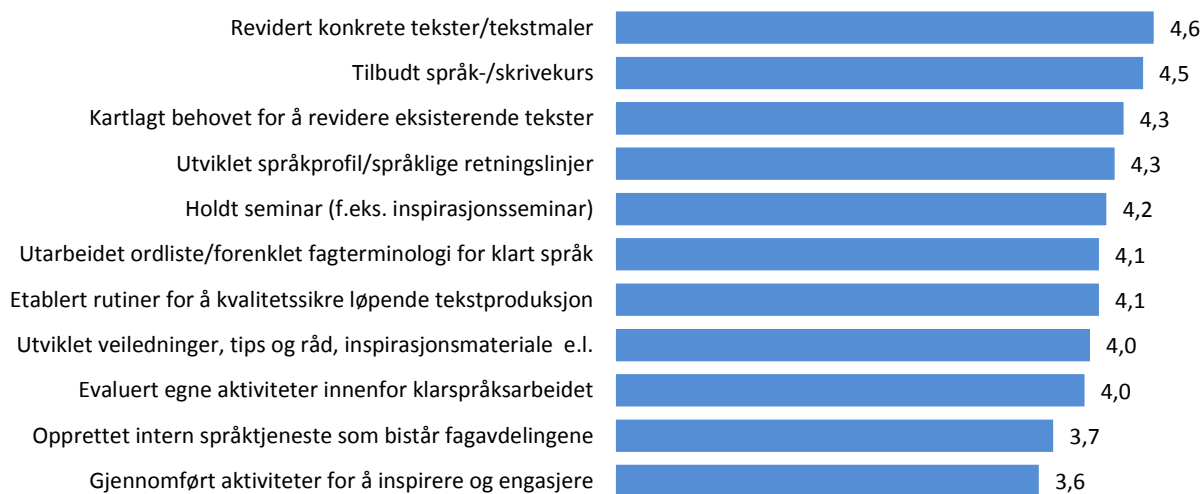
Det er derimot i den eksterne responsen vi ser de største *endringene* siden forrige undersøkelse. Det gjelder ikke minst målene om å redusere antall henvendelser som skyldes uklart språk og redusere antall feil i svar fra brukerne. Disse hadde en rimelig lav måloppnåelse i 2011, begge med flertallet av svarene i den lavere enden av skalaen. I år svarer langt flere positivt på disse to målsetningene.

Figur 4.13: Vurdering av måloppnåelse (gjennomsnittsverdi)



Figur 4.14 viser hvor viktig de ulike tiltakene i prosjektet har vært for å nå målene for klarspråksarbeidet. Jo høyere gjennomsnittsverdi, jo viktigere har tiltaket vært.

Figur 4.14: Klarspråkansvarliges vurdering av hvor viktig ulike klarspråkstiltak har vært for måloppnåelsen. Gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5 der 1 er svært lite viktig og 5 er svært viktig.



Tekstrevisjon og kursing vurderes som de viktigste virkemidlene. Flere av de ansatte i case-virksomhetene understreker særlig nytten av tilpassede og målrettede kurs hvor ansatte også får arbeide med egne tekster. Språkverkstedene i BLD og vedtaksverkstedene som noen av regionene i Skatteetaten har gjennomført, oppleves som spesielt nyttige og relevante. Som en mellomleder formulerer det:

«Jeg har fått anledning til å prøve ut klarspråk med hjelp, i stedet for bare å gå på et kurs og plukke opp nyttige tips som jeg prøver å huske når jeg skal skrive».

Minst viktig i følge de klarspråksansvarlige er aktiviteter som er ment å skape økt engasjement og inspirere ansatte til å ta i bruk klarspråk. Dette er aktiviteter som ikke gir like umiddelbare og håndfaste resultater som f.eks. tekstrevisjon eller utvikling av språkprofil. Sammenligner vi resultatene med forrige undersøkelse, ser vi at slike inspirasjonsaktiviteter vurderes som enda mindre viktige enn tidligere. Et konkret hjelpemiddel som ordliste eller forenklet fagterminologi har derimot blitt betydelig viktigere.

FORANKRING OG MÅLOPPNÅELSE

Til sist i dette kapitlet skal vi se nærmere på sammenhengen mellom forankring og måloppnåelse. Vi stiller spørsmålet om i hvor stor grad klarspråksarbeidets forankring i organisasjonen påvirker sjansene for nå de målene som er satt. Som uttrykk for forankring benytter vi forankringsindeksen som er beskrevet tidligere i dette kapitlet. Vi skiller dessuten mellom interne og eksterne mål. Med interne mål mener vi mål som handler om endringer innenfor organisasjonen, det vil si følgende konkrete målsettinger:¹⁷

1. Skapt større bevissthet om å skrive klart blant de ansatte
2. Økt kunnskapen blant de ansatte om hvordan man skriver klart

¹⁷ Merk at målene om redusert skepsis blant de ansatte og ansvarliggjøring av avdelingene ikke er tatt med fordi disse begrepsmessig ligger nærmere begrepet forankring slik vi har definert det her.

3. Skapt en mer enhetlig og standardisert skrivestil på tvers av enhetene
4. Gjort den skriftlige kommunikasjonen enklere
5. Fått mer fornøyde ansatte

Med eksterne mål mener vi mål som handler om hvordan brukerne opplever og reagerer på kommunikasjonen fra virksomheten, det vil si følgende konkrete målsettinger:¹⁸

1. Redusert tallet på henvendelser pga. uklart språk
2. Redusert tallet på feil i svar fra brukerne
3. Fått mer fornøyde brukere.

Vi har beregnet hva virksomhetene har svart i gjennomsnitt på hvert enkelt spørsmål som omhandler de interne og eksterne målsettingene. Også disse gjennomsnittene vil variere mellom 1 og 5. Til høyere verdi, jo større måloppnåelse. I beregningene for de eksterne målene har vi bare tatt med virksomheter med brukerkontakt. I tabell 4.2 viser vi disse gjennomsnittsverdiene for tre grupper av virksomheter kalt virksomheter med svak, middels og sterk forankring. Beregningene er gjort både for 2011 og 2013.

Tabell 4.2: Intern og ekstern måloppnåelse for virksomheter med svak, middels og sterk forankring, 2011 og 2013.

	2011		2013	
	Interne mål	Eksterne mål	Interne mål	Eksterne mål
Svak forankring (indeks < 0,5)	3,4	2,4	3,3	3,2
Middels forankring (indeks 0,5-0,7)	3,3	3,5	3,9	3,5
Sterk forankring (indeks >0,7)	3,7	3,8	4,0	3,7

Resultatene gir en entydig bekreftelse på at klarspråksarbeidets forankring i organisasjonen har en betydning for måloppnåelsen. På begge tidspunkt og for både eksterne og interne mål har virksomheter med god forankring av klarspråksarbeidet en markert høyere måloppnåelse enn virksomheter med en svakere forankring.¹⁹ Måten arbeidet organiseres på og forankres i strategier og lederskap er således viktig om man ønsker å lykkes.

¹⁸ Målet om bedret respons på henstillinger er ikke tatt med fordi dette spørsmålet ikke var med i undersøkelsen fra 2011.

¹⁹ Vi har også kjørt korrelasjonsanalyser mellom forankringsindeksen (ugruppert) og de to indikatorene for måloppnåelse. De er alle sterkt positive, men er bare signifikante for datamaterialet fra 2013. Dette skyldes hovedsakelig at tallet på enheter som har svart på alle relevante spørsmål er lavere i 2011 enn i 2013.

Kapittel 5

EN SKRIVEKULTUR I ENDRING?

Prosjektet «Klart språk i staten» har hatt som overordnet målsetning «å gi økt oppmerksomhet om klarspråk i statsforvaltningen og legge forholdene til rette for at statlige virksomheter skal kunne forbedre språket i sin skriftlige kommunikasjon med innbyggerne».

Målet kan med andre ord sies å være todelt. På den ene siden handler en klarspråksatsing om å gjøre konkrete endringer i virksomhetenes tekstlige produkter. Men et forbedret standardbrev er ikke nødvendigvis ferdig en gang for alle, og siden mye tekst også produseres individuelt, er den språklige kvaliteten på deler av tekstmengden ofte avhengig av enkeltpersoners ferdigheter og vurderinger. En klarspråksatsing handler derfor på den andre siden like mye om å påvirke organisasjonens skrivekultur, blant annet gjennom økt oppmerksomhet og økt kompetanse.

Klarspråk dreier seg i stor grad om kontinuerlig forbedringsarbeid. Det forutsetter en kultur som støtter opp om klarspråk. I dette kapitlet ser vi nærmere på virksomhetenes interne skrivekultur og sannsynliggjør eventuelle virkninger som klarspråksprosjektet kan ha hatt på denne. Vi ser blant annet på ansattes og lederes holdninger til og kunnskaper om klarspråk og hvorvidt prosjektet har bidratt til at klarspråk i større grad enn tidligere prioriteres i det daglige arbeidet. Kapitlet baseres på intervju med ledere og ansatte i fire klarspråksvirksomheter, internundersøkelser i utvalgte virksomheter samt spørreundersøkelser til de ansvarlige for klarspråk i alle virksomheter.

Datamaterialet gir ikke grunnlag for å slå fast at det har skjedd en gjennomgripende endring i virksomhetenes skrivekultur, men flere tegn peker i riktig retning. Først og fremst ser det ut til at bevisstheten om klarspråk har økt i løpet av klarspråksperioden. Internundersøkelser gjennomført på to ulike tidspunkt viser både at flere enn tidligere har kjennskap til klarspråksprosjektet, og at flere har blitt mer bevisst på å skrive klart. Vi finner også flere holdepunkter for at klarspråksprosjektet har bidratt til økt kunnskap om klarspråk. Trolig gjelder dette først og fremst de som har deltatt i klarspråksaktiviteter som kurs, seminarer og skriveverksteder. Samtidig ser vi eksempler på at ansatte blir mer kritisk til egne klarspråksferdigheter etter hvert som de får mer kunnskap.

Et noe sprikende datagrunnlag gjør det imidlertid vanskelig å spore en omfattende holdningsendring, i betydningen at flere har blitt mer positivt innstilt til klarspråk. En viktig endring kan vi likevel observere. Synet på klarspråk og et juridisk korrekt språk som to uforenlige motsetninger ser ut til å være mindre dominerende i dag enn tidligere.

Tilsvarende tvetydige resultater finner vi når det gjelder arbeidsvaner og prioritering av klarspråk i arbeidshverdagen. Selv om en rimelig stor andel i mange virksomheter oppgir å bruke klarspråksverktøy som f.eks. språkprofil i sitt daglige arbeid, finner vi eksempler på virksomheter hvor ansatte prioriterer klarspråk i mindre grad enn tidligere. Det ser også ut til at mellomlederne prioriterer klarspråk i mindre grad enn tidligere.

Vi finner grunn til å tro at de endringene vi har observert, først og fremst har skjedd i de deler av virksomhetene som har vært mest involvert i klarspråksarbeidet, gjennom kurs, skriveverksteder eller konkrete tekstrevisjoner. Det gjelder både individ- og avdelingsnivå. Det er dessuten rimelig å anta at omfattende holdnings- og kulturendringer tar lenger tid og er mer krevende å gjennomføre i store virksomheter enn i mindre. Dette finner vi også holdepunkter for i våre analyser. Blant annet ser vi at færre kjenner til klarspråksprosjektet i en stor virksomhet som Skatteetaten enn i mindre virksomheter. Vi finner tilsvarende forskjeller i prioritering av klarspråk og bruk av klarspråksverktøy. En viktig oppgave fremover må derfor være å sørge for at de positive endringene vi har observert, blir spredd utover i hele organisasjonen, også til de enhetene som i dag har mangelfull kjennskap til klarspråk.

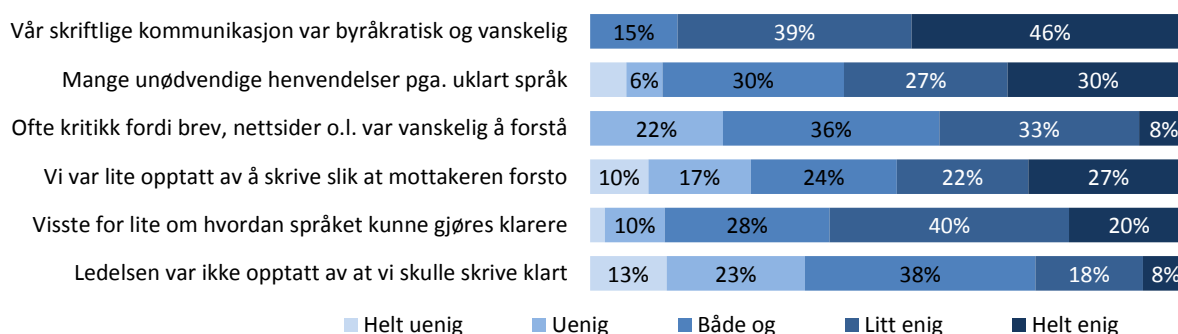
SKRIVEKULTUR FØR OPPSTART

En virksomhets skrivekultur kan sees som summen av den enkelte ansatte sitt skriftlige uttrykk. Dette igjen påvirkes av faktorer som bl.a. utdanningsbakgrunn. Men den enkeltes skrivestil vil også formes av de språklige tradisjoner, forventninger og normer som virksomheten har utviklet gjennom mange år. Det finnes for eksempel en rekke forventninger og normer for hva som er passende og korrekt uttrykksform for en statlig myndighet. Mange har gjerne en forestilling om at informasjon fra det offentlige skal være mer høytidelig og distansert i formen enn informasjon fra andre typer avsendere. Dette kan sees som en måte å vise respekt for brukeren på, eller det kan være en dyd av nødvendighet fordi innholdet ikke gjør det mulig å være for direkte og konkret. Som en mellomleder i en statlig virksomhet uttrykte det:

«Forvaltningssystemet er preget av enkelte unoter, f.eks. overdreven bruk av passiv. Det har jo sine årsaker. Vi kan sjelden være veldig tydelige, med mindre vi har penger å følge det opp med».

Figur 5.1 viser at skrivekulturen i virksomhetene som har startet et klarspråksprosjekt, i stor grad har vært preget av et vanskelig og byråkratisk språk. Vi ba virksomhetene ta stilling til en serie beskrivende utsagn om den interne språksituasjonen. Svarene ble gitt på en skala fra 1 til 5 der 1 betyr *helt uenig* og 5 betyr *helt enig*. Vi ser at det er stor enighet om at virksomhetene hadde et byråkratisk og vanskelig språk før de startet sitt klarspråksprosjekt. Hos mange førte dette også til en rekke unødvendige henvendelser. Det store flertallet av virksomhetene erkjenner også at de hadde begrenset kunnskap om hvordan de kunne arbeide for å forbedre kommunikasjonen sin.

Figur 5.1: Språksituasjonen i virksomhetene før klarspråksprosjektet startet opp (prosent)



Internundersøkelser som enkelte av klarspråksvirksomhetene har gjennomført, tyder også på at mange ansatte i virksomhetene opplever at skrivekulturen har vært byråkratisk. For eksempel blir ansatte bedt om å ta stilling til følgende påstander:

1. Etter min vurdering er kommunikasjonen i virksomheten både enkel og klar
2. Jeg opplever at vi ofte får kritikk fra våre brukere på grunn av måten vi skriver på
3. Jeg opplever at vi får for mange unødvendige henvendelser på grunn av et uklart eller for komplisert språk

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) er en av virksomhetene hvor den skriftlige kommunikasjonen oppleves som byråkratisk og vanskelig. I en internundersøkelse som ble gjennomført vel ett år etter oppstart av prosjektet (2011), sier bare 17 prosent av de ansatte seg enig i at kommunikasjonen med brukerne er enkel og klar. En like stor andel svarte det samme da undersøkelsen ble gjentatt i 2012. En av de nyere klarspråksvirksomhetene, Patentstyret, gjennomførte en tilsvarende undersøkelse da de startet sitt prosjekt i 2012. Her opplevde en av tre ansatte at et komplisert språk førte til for mange unødvendige henvendelser (enig eller helt enig).

ENDRING I SKRIVEKULTUR

Kulturelle endringer er tidkrevende prosesser, og det vil gjerne ta flere år med målrettet arbeid før man kan begynne å se resultater. Det handler dessuten om kvalitative fenomener som kan være vanskelig å tallfeste. Begge disse faktorene gjør måling av kulturelle endringer krevende. For å vurdere hvorvidt det har skjedd en kulturendring kan følgende spørsmål være relevante:

- ◆ Har holdningen til klarspråk endret seg?
- ◆ Har bevisstheten om klarspråk økt i organisasjonen?
- ◆ Prioriteres klarspråk i det daglige arbeidet?
- ◆ Har de ansattes kunnskap om klarspråk økt?
- ◆ Har virksomhetens kommunikasjon blitt enklere?

En enklere kommunikasjon må riktignok først og fremst sees som et resultat av en språkendring i organisasjonen heller enn et mål på kulturendring i seg selv. Enklere kommunikasjon kan dessuten gi seg videre utslag i endringer i den eksterne responsen. Det kan dreie seg om unødvendige henvendelser eller feil i svar fra brukere som følge av uklart språk, eller om kritikk av virksomhetens språkbruk. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 6 som handler om effektmåling.

HOLDNING TIL KLARSPRÅK

Å endre en skrivekultur handler i stor grad om å endre folks holdninger til hva som er godt skriftspråk. Det gjelder ikke minst fordi mye av det skriftlige materialet som kommer fra statlige virksomheter produseres av enkeltpersoner. Dersom en organisasjon skal endre sitt språkuttrykk i retning klarspråk, forutsetter det en holdning blant den enkelte om at klarspråk er både *viktig* og *riktig*.

Generelt ser det ut til å være en positiv grunnholdning til klarspråk blant ansatte i statlige virksomheter. Blant annet viste kapittel 4 at flertallet av de klarspråksansvarlige opplever de fleste ansatte som positive til klarspråk i dag (jf. figur 4.11). Funn fra både intervju og internundersøkelser støtter deres oppfatning.

I de fleste internundersøkelsene måles ansattes holdninger ved at de bes om å ta stilling til følgende påstander:

1. Å skrive klart og lett forståelig er ofte uforenlig med å skrive juridisk eller saklig presis
2. Det er en demokratisk rett å motta informasjon fra statlige etater på et språk som alle har forutsetninger for å forstå
3. Det er vårt ansvar som ansatte i statlige virksomheter å skrive så klart og tydelig at ikke våre brukere går glipp av ytelser eller misforstår sine rettigheter og plikter
4. Gitt andre viktige utfordringer som statlige virksomheter står overfor, er det ikke riktig å prioritere arbeidet for et klarere og lettere forståelig språk
5. Vi kunne spart betydelige ressurser i statlige virksomheter ved å uttrykke oss enklere og klarere i vår kommunikasjon med brukerne
6. Dagens fokus på klarspråk i skriftlig kommunikasjon fra staten er overdrevet

Undersøkelsene viser et tydelig mønster: Mens et flertall av de ansatte sier seg enig i de positive påstandene om klarspråk (2, 3 og 5), er det bare et mindretall som er enig i de negative påstandene (1, 4 og 6). I BLD svarer f.eks. nær 9 av 10 at det er en demokratisk rett å motta informasjon fra statlige etater på et forståelig språk. I NOKUT er 8 av 10 helt enige i at det er deres ansvar som ansatte i en statlig virksomhet å skrive så klart og tydelig at ikke brukerne går glipp av ytelser eller misforstår sine rettigheter og plikter. Tilsvarende resultater finner vi i andre internundersøkelser.

Hvorvidt holdningen har blitt mer positiv i løpet av prosjektperioden, er vanskeligere å slå fast. Til det er datamaterialet for sprikende. Flere av dem vi dybdeintervjuet opplever at de selv har endret syn på språkbruk, blant annet har klarspråksprosjektet tydeliggjort hvor viktig det er å føre et tilgjengelig språk. Flere ser også i større grad enn tidligere gevinstene av at flest mulig forstår.

Dette handler imidlertid om noen få enkeltpersoner og sier lite om endringer på overordnet nivå. Undersøkelsen blant klarspråksansvarlige gir et mer representativt bilde. De opplever nettopp

«Jeg oppfatter at de som tidligere ville forsikre seg på alle bauger og kanter, har blitt modigere». - Mellomleder, virksomhet 3

«De er begeistret nå, men det var litt skepsis blant noen i begynnelsen, fordi de var redd for tabloidisering av språket. Før vi startet workshopen var det enkelte som sa at de i forkant hadde vært veldig skeptisk, men som i etterkant skjønnte at dette var nyttig og bra». - Mellomleder, virksomhet 2

holdningsendringer som den mest krevende delen av arbeidet. Rundt 55 prosent av dem mener at holdninger og interne kulturer som er vanskelig å endre, er en viktig

eller svært viktig utfordring i prosessen med å overføre klarspråk fra prosjekt til drift (jf. figur 4.12). Målet om å redusere skepsisen til klarspråk blant ansatte og ledere har dessuten en marginalt lavere måloppnåelse i år enn for to år siden (jf. figur 4.13).

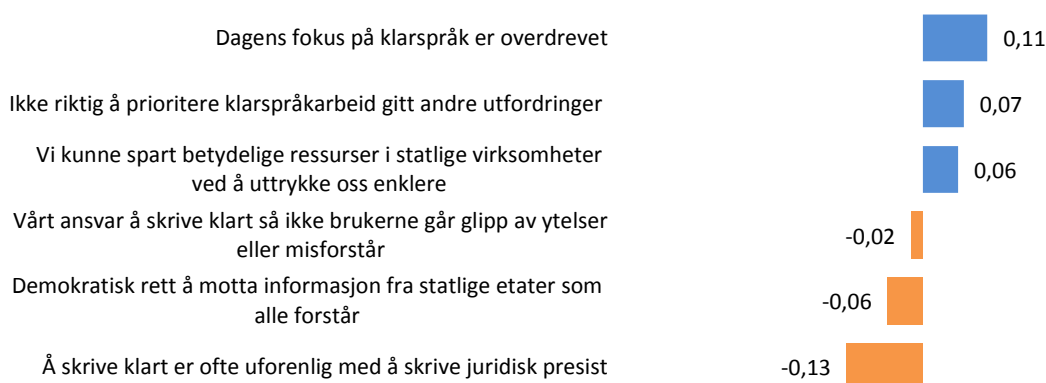
Internundersøkelser som er gjennomført på to ulike tidspunkt i HELFO, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Nav forvaltning Akershus og BLD, gjør det også mulig å vurdere hvorvidt det har skjedd en holdningsendring. Mens Lotteri- og stiftelsestilsynet, Nav forvaltning Akershus og delvis BLD har opplevd relativt store holdningsendringer i entydig positiv retning, har HELFOs ansatte fått en mer

kritisk holdning til klarspråk. Samtidig finner vi at det i tre av virksomhetene er større aksept for at klarspråk kan balanseres med et juridisk presist språk. Bare i BLD anser ansatte i større grad enn tidligere klarspråk som uforenlig med juridisk presisjon. Gjennomsnittsverdien har økt med 0,15 poeng, det vil si at flere er enige i denne påstanden. Kanskje kan det ha sammenheng med at mange ansatte i BLD har vært involvert i tekstbearbeiding gjennom såkalte klarspråksverksteder i løpet av prosjektperioden. Konkrete erfaringer med å forene de to hensynene kan gi et mer realistisk bilde av hvor krevende det er. Ansatte i et departement sitter dessuten tettere på lovverket og er selv med å utforme lovene.

◆ HELFO

Figur 5.2 viser hvordan de ansattes vurdering av de ulike påstandene om klarspråk har endret seg fra første undersøkelse i 2012 til siste undersøkelse i 2013. Endringen er representert ved endring i gjennomsnittsverdien på en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig. En positiv verdi betyr at flere enn før er enige i påstanden, en negativ verdi viser at det er flere som er uenig.

Figur 5.2: Endring i ansattes holdning til klarspråk, HELFO. Figuren viser endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5 mellom 2012 og 2013.



I utgangspunktet har det vært relativt små endringer i de ansattes holdninger til klarspråk i HELFO. Men de endringene som har skjedd går stort sett i negativ retning. Det er først og fremst mellomlederne som trekker ned. Det gjelder særlig påstanden om at klarspråk handler om publikums demokratiske rett til å motta forståelig informasjon fra statlige etater. Her har gjennomsnittsverdien endret seg med -0,4 poeng blant mellomlederne, dvs. at færre er enige i denne påstanden. Det er også færre mellomledere enn tidligere som er enige i påstanden om at det er de ansattes ansvar å skrive klart så ikke brukerne går glipp av ytelse eller misforstår rettigheter. Organisasjonen som helhet har ikke endret syn på dette.

Samtidig mener flere enn tidligere at dagens fokus på klarspråk er overdrevet og at det ikke er riktig å prioritere klarspråkarbeid gitt andre utfordringer som virksomheten står overfor. Også her er det først og fremst mellomlederne som har fått en mer negativ holdning.

Den eneste positive endringen handler om balansen mellom klarspråk og juridisk presisjon. Færre enn tidligere mener at klarspråk er uforenlig med å skrive juridisk presis. Det første året sa 30

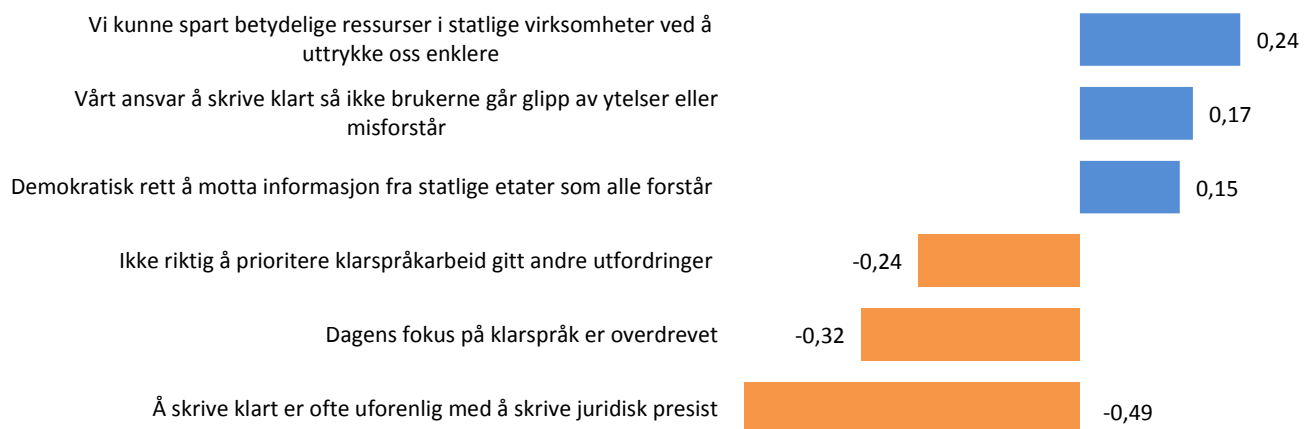
prosent av de ansatte seg enig eller helt enig i at de to hensynene ikke lar seg forene, ett år etter svarte bare 19 prosent det samme.

Topplederne ser derimot ut til å ha fått en mer positiv holdning til klarspråk. Blant annet er det flere toppledere som er enige i påstanden om at klarspråk er ressursbesparende. Det er også færre i toppledelsen som mener at dagens fokus på klarspråk er overdrevet, i motsetning til organisasjonen for øvrig.

◆ Lotteri- og stiftelsestilsynet

I Lotteri- og stiftelsestilsynet er mønsteret entydig positivt, og endringene er dessuten større enn i HELFO. I utgangspunktet hadde de ansatte en svært positiv holdning til klarspråk. Blant annet svarte 9 av 10 allerede i første undersøkelse at de var enige eller helt enige i at det er en demokratisk rett å motta forståelig informasjon fra statlige etater. Figur 5.3 tyder på at de ansatte har blitt enda mer positive til klarspråk. Blant annet ser det ut til at flere har innsett at klarspråk kan være ressursbesparende. Kanskje henger det sammen med at Lotteri- og stiftelsestilsynet har gjennomført målinger som viser konkrete endringer i ressursbruken i førstelinjen (se kapittel 6 for nærmere utdypning). Flere enn tidligere mener også både at det er deres ansvar som offentlig virksomhet å skrive klart slik at brukerne ikke misforstår, og at det er en demokratisk rett å motta forståelig informasjon. Samtidig som flere støtter de positive påstandene om klarspråk, er færre enige i de negative. Den største endringen gjelder påstanden om at klarspråk er uforenlig med et juridisk presist språk. Her har gjennomsnittsverdien gått ned med nesten et halvt poeng, det vil si at langt færre enn tidligere støtter dette synet.

Figur 5.3: Endring i ansattes holdning til klarspråk, Lotteri- og stiftelsestilsynet. Figuren viser endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5 mellom 2011 og 2012.

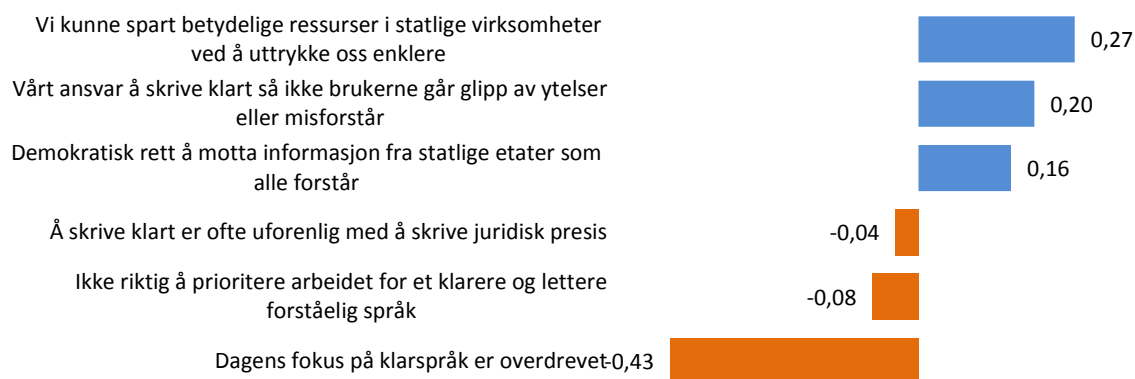


◆ Nav forvaltning Akershus

Også ansatte i Nav forvaltning Akershus har fått en mer positiv holdning til klarspråk. Det er flere som støtter de positive påstandene om klarspråk i undersøkelsen etter prosjektet enn i den første undersøkelsen. Det gjelder særlig synet på klarspråk som ressursbesparende. Samtidig er det langt

flere som er uenige i de negative påstandene, særlig påstanden om at dagens fokus på klarspråk er overdrevet.

Figur 5.4: Endring i ansattes holdning til klarspråk, Nav forvaltning Akershus. Figuren viser endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 6 mellom 2011 og 2012.²⁰



Generelt finner vi grunn til å tro at holdningsendringene først og fremst har skjedd i de deler av virksomhetene som har vært mest involvert i klarspråksarbeidet. Når klarspråksansvarlige og mellomledere blir bedt om å vurdere hvorvidt de har merket en holdningsendring i organisasjonen, trekker de først og fremst frem de avdelingene eller enhetene hvor det har blitt jobbet mye med klarspråk, noe følgende sitat illustrerer:

«En enhet var kanskje noe skeptisk i begynnelsen, men der har vi gjort store endringer, og da har jeg inntrykk av at de har blitt mer bevisst og mer positiv til klarspråk.» - Mellomleder, virksomhet 3.

BEVISSTHET OM KLARSPRÅK

Det er naturlig at bevisstheten om klarspråk øker i løpet av en prosjektperiode med målrettet arbeid og dedikerte ressurser. Spørsmålet er hvorvidt virksomhetene lykkes i å opprettholde denne bevisstheten i etterkant.

Vi finner flere indikasjoner på at det er høyere bevissthet om klarspråk i virksomhetene etter endt prosjektperiode sammenlignet med tidligere. For eksempel så vi i kapittel 4 at målet om å skape større bevissthet om klarspråk blant de ansatte er det klarspråksansvarlige i de ulike virksomhetene anser for å ha høyest måloppnåelse. Det er også blant målene som viser størst endring siden forrige undersøkelse i 2011.

Undersøkelsene i HELFO og Lotteri- og Stiftelsestilsynet styrker dette funnet. Ansatte blir bedt om å vurdere hvorvidt klarspråksprosjektet har bidratt til følgende:

²⁰ Nav forvaltning Akershus har ikke brukt samme skala som de to øvrige, og resultatene kan derfor ikke sammenlignes.

1. Jeg har blitt mer bevisst på hvor viktig det er å skrive klart og lett forståelig
2. Klarspråksarbeidet har skapt større bevissthet om å skrive klart blant de ansatte
3. Klarspråksarbeidet har skapt større bevissthet om å skrive klart blant de lederne

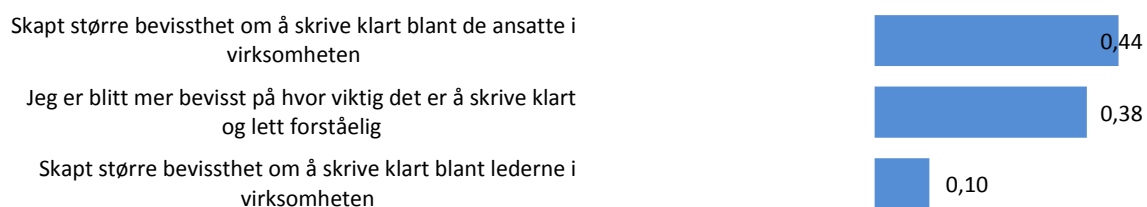
Figur 5.5 og 5.6 viser at bevisstheten har økt blant ansatte i begge virksomhetene. Men økningen har vært særlig stor i HELFO.²¹ Dette er kanskje noe overraskende med tanke på at holdningen til klarspråk har gått i negativ retning (jf. figur 5.2). Samtidig er det viktig å skille mellom det å bli bevisst et fenomen og det å ta stilling til det samme fenomenet. Økt bevissthet om klarspråk gir et bedre grunnlag for å gjøre seg opp en mening om klarspråk, enten den er positiv eller negativ.

Figur 5.5 viser at en langt høyere andel av de ansatte i HELFO opplever at klarspråksprosjektet i stor eller svært stor grad har skapt større bevissthet om klarspråk (81 prosent i 2013 mot 58 prosent i 2012). Det er også langt flere som opplever at klarspråksprosjektet i stor eller svært stor grad har bidratt til at de selv har blitt mer bevisst på klarspråk. Gjennomsnittsverdien har økt med 0,38 poeng.

Grundigere analyser viser dessuten at lederne (topp- og mellomledere) har endret syn på egen klarspråksbevissthet i større grad enn øvrige ansatte. Gjennomsnittsverdien blant topplederne og mellomlederne har endret seg med henholdsvis ca. 0,6 poeng, sammenlignet med 0,36 poeng hos andre ansatte.

Interessant nok ser imidlertid ansatte ut til å ha en annen oppfatning av ledelsens klarspråksbevissthet enn det lederne selv har. Ansattes syn på hvorvidt klarspråksprosjektet har skapt større bevissthet blant lederne har bare endret seg med 0,1 poeng.

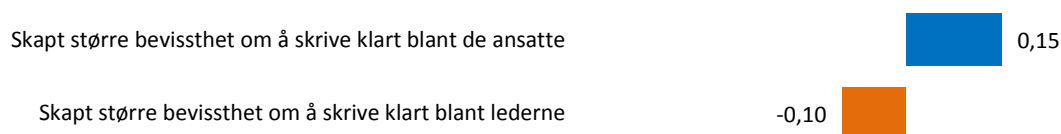
Figur 5.5: Endring i ansattes vurdering av klarspråksbevissthet i HELFO. Figuren viser endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5 mellom 2012 og 2013, der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



I Lotteri- og stiftelsestilsynet er det også flere som mener at klarspråksprosjektet har økt bevisstheten om klarspråk blant ansatte. Samtidig er det færre enn tidligere som oppfatter at prosjektet har bidratt til å øke bevisstheten hos lederne. Her går gjennomsnittsverdien tilbake med 0,1 poeng. Undersøkelsen omfattet ikke spørsmålet om hvorvidt klarspråksprosjektet har endret den ansattes syn på eget språk.

²¹ Det ser vi når vi konverterer gjennomsnittsverdiene i de to virksomhetene til en skala som går fra 0 til 1. De to virksomhetene har ikke brukt samme skala, og resultatene kan derfor ikke sammenlignes direkte.

Figur 5.6: Ansattes vurdering av klarspråksbevissthet i Lotteri- og stiftelsestilsynet. Figuren viser endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5 mellom 2011 og 2012, der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



Intervju med ansatte og ledere i de fire casevirksomhetene underbygger disse funnene. Mange mellomledere opplever at bevisstheten om klarspråk i egen avdeling har økt, og flere av de ansatte opplyser at de oftere enn før har klarspråk i tankene når de skriver.

«I det daglige merker jeg det mest ved at de ansatte har klarspråk mer i ryggraden. De spør meg mer om det er klart og tydelig, forståelig. Større aksept for å skrive enklere og tydeligere.» - Mellomleder, virksomhet 3

«Klarspråk er lenger fremme i bevisstheten, og vi snakker ofte om det, f.eks. om vi ser på andres e-poster som er uklare eller leser avisen. Ser alle tekster med andre øyne enn før.» - Medarbeider, virksomhet 4

En annen måte å vurdere bevisstheten om klarspråk på er å se på de ansattes kjennskap til klarspråksprosjektet. Resultatene viser tydelig at denne har økt både i BLD, HELFO og Nav Akershus. I Lotteri- og stiftelsestilsynet svarte samtlige ansatte allerede i nullmålingen at de kjente til prosjektet.

- ◆ **BLD:** I 2011 svarte 92 prosent at de kjente prosjektet svært godt eller at de kjente hovedlinjene i prosjektet. I 2012 svarte 97 prosent det samme.
- ◆ **HELFO:** I 2012 svarte 12 prosent at de kjente prosjektet svært godt, mens 64 prosent kjente til hovedlinjene i prosjektet. I 2013 hadde disse andelene økt til henholdsvis 16 og 72 prosent.
- ◆ **Nav forvaltning Akershus:** I 2011 svarte bare 1 prosent at de kjente prosjektet svært godt. I 2012 svarte 29 prosent det samme.

Dybdeintervjuene kan imidlertid tyde på at bevisstheten og kjennskapen først og fremst har økt i de delene av organisasjonen som har vært mest involvert i prosjektet. Ansatte som ikke har deltatt i noen klarspråksaktiviteter, eller som arbeider i avdelinger som ikke har vært direkte involvert i prosjektet, har mindre kjennskap til det. De opplever heller ikke at det er stor oppmerksomhet om klarspråk i egen avdeling. En medarbeider sier følgende:

«Jeg føler det er lite oppmerksomhet om klarspråk og lite snakk om det i min avdeling. Føler jeg er den som er interessert i klarspråk. Det er ikke tema for seksjonsmøter eller avdelingsmøter, og jeg har heller ikke fått noen oppfordringer fra ledere til å fokusere på klarspråk.» - Medarbeider virksomhet 3

Det er dessuten rimelig å anta at det er vanskeligere å skape bevissthet om klarspråk i store virksomheter enn i mindre. Ser vi for eksempel på undersøkelsen som ble gjennomført i Skatteetaten etter endt prosjekt, oppgir et flertall av de ansatte at de ikke kjenner til klarspråksprosjektet som etaten har gjennomført. Hele 60 prosent svarer at de enten ikke har hørt om det, eller at de har hørt om det men ikke vet så mye om hva det går ut på. 40 prosent sier også at de ikke har kjennskap til språkprofilen som etaten har utarbeidet. Dette kan være et uttrykk for at kulturendringer tar lenger tid i store virksomheter.

Flere av intervjuene i etaten indikerer det samme, noe følgende utsagn illustrerer:

«Det er høy bevissthet i perioden prosjektet pågår, men lett å falle tilbake til det gamle når arbeidspresset står på. Er lite tid til å ta med seg det en har lært. Det er et faremoment at vi ikke får nok tid til å prioritere det.» - Mellomleder

«Jeg har inntrykk av at det prioriteres lenger opp i Skatteetaten, men det har vært lite oppmerksomhet om klarspråk lokalt utover det kurset og brosjyren som vi fikk. Generelt noe lite fokus.» - Medarbeider

KUNNSKAP OM KLARSPRÅK

En viktig del av klarspråksprosjektene har vært å øke kunnskapen om klarspråk blant de ansatte og styrke deres skriveferdigheter i tråd med klarspråksprinsippene. 70 prosent av virksomhetene har sendt til sammen mer enn 5 000 ansatte på ulike typer klarspråkskurs. De fleste virksomhetene har dessuten utviklet hjelpemidler som retningslinjer og språkprofiler nettopp til dette formålet.

Datamaterialet gir ikke grunnlag for å si at det har skjedd en betydelig kunnskapsheving i klarspråksvirksomhetene. Men det finnes flere indikasjoner på at kunnskapen om klarspråk har økt i alle fall i deler av organisasjonene.

For det første vurderer de klarspråksansvarlige at de i større grad har nådd målet om å øke klarspråkskunnskapen hos de ansatte i dag sammenlignet med for to år siden (jf. figur 4.13). Også flere av de ansatte sier i dybdeintervju at deltakelse på kurs, seminarer eller skriveverksteder i regi av klarspråksprosjektet har gitt ny verdifull kunnskap som de har tatt med seg i det videre skrivearbeidet. Konkrete skrivetips og muligheten til å arbeide med egne tekster i disse kursene oppleves særlig verdifullt.

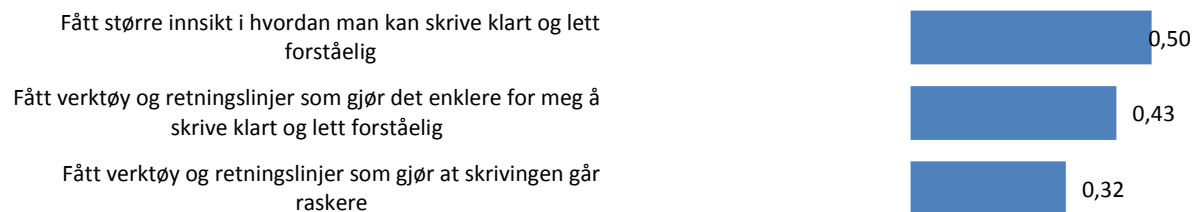
Flere av internundersøkelsene underbygger dette. Her blir ansatte bedt om å vurdere i hvilken grad etaten har nådd målet om å øke de ansattes kunnskap om hvordan man skriver enkelt og klart. I HELFO er det flere som opplever at etaten i stor grad har nådd dette målet etter endt prosjekt sammenlignet med undersøkelsen året før. Gjennomsnittsverdien øker med 0,5 poeng på en skala fra 1 til 5. I virksomheter som bare har gjennomført en internundersøkelse etter prosjektet er avsluttet, opplever også flertallet at virksomheten har nådd dette målet i stor eller svært stor grad. Det gjelder f.eks. Fylkesmannen, NOKUT og Skatteetaten.

Flere funn fra HELFO tyder på at virksomheten har lyktes i å øke de ansattes klarspråkskunnskap. De blir bl.a. bedt om å vurdere følgende påstander:

1. Jeg har fått større innsikt i hvordan man kan skrive klart og lett forståelig
2. Jeg har fått verktøy og retningslinjer som gjør det enklere for meg å skrive klart og lett forståelig
3. Jeg har fått verktøy og retningslinjer som gjør at skrivingen går raskere

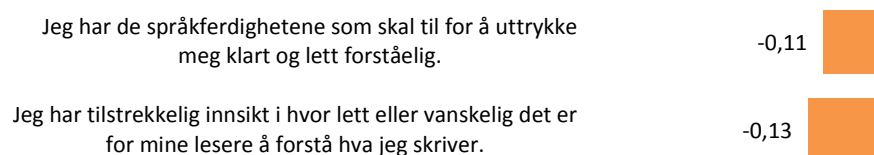
Figur 5.7 viser hvordan de ansattes vurderinger har endret seg i løpet av ett år. Andelen som opplever at klarspråksarbeidet har bidratt til større innsikt i klarspråk, har økt betydelig, med en endring i gjennomsnittsverdien på +0,5 poeng. Langt flere mener også at de har fått verktøy og retningslinjer som gjør skrivingen både enklere og raskere.

Figur 5.7: Endring i HELFO-ansattes vurdering av klarspråksprosjektets betydning for egen skriving. Figuren viser endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5, der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



Figur 5.8 tyder likevel på at den kunnskapshevingen som klarspråksprosjektet har bidratt til, ikke er tilstrekkelig. Etter prosjektet er det faktisk færre enn tidligere som opplever at de har språkferdighetene som skal til for å uttrykke seg klart og lett forståelig. Det er også færre som sier de har tilstrekkelig innsikt i hvor lett eller vanskelig det er for leserne å forstå hva de skriver. En naturlig forklaring på dette kan være at den økte kunnskapen om klarspråk har gitt ansatte mer språklig selvinnsikt og dermed gjort dem mer kritiske til egne ferdigheter. Dette kan sammenlignes med andre læringsprosesser, der behovet for kunnskap gjerne øker jo dypere man går inn i feltet.

Figur 5.8: Endring i HELFO-ansattes vurdering av egen språkbruk. Figuren viser endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5, der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



KLARSPRÅK I ARBEIDSHVERDAGEN

Til nå har vi sett på de mer generelle og mindre målbare sidene ved en kulturendring, slik som holdning, bevissthet og kunnskap. Men en kulturendring kan også måles mer konkret, ved å se etter eventuelle endringer i arbeidsvaner og prioriteringer i arbeidshverdagen.

Selv om vi finner at mange ansatte i klarspråkvirksomhetene prioriterer klarspråk i større grad enn tidligere, er det vanskelig å slå fast at det har skjedd en gjennomgripende endring i arbeidsvaner og språkrutiner. Blant annet ser vi at det fremdeles er en utfordring å få med mellomlederne. Det er dessuten rimelig å anta at endringene først og fremst skjer i de delene av virksomhetene som har vært tettest involvert i klarspråkarbeidet, både blant mellomledere og ansatte. Enkeltfunn tyder også på at det er lettere å gjennomføre endringer i mindre virksomheter.

En indikasjon på at klarspråk prioriteres i organisasjonen er at de ansatte aktivt bruker klarspråksverktøy som virksomheten har utviklet i løpet av prosjektperioden. Det kan være verktøy

«Etter vi fikk språkprofilen og etter kurset, har jeg forandret litt måten jeg skriver på. Før brukte vi mye standardfraser som lå i systemet, uten å tenke så mye på hvem som skal motta det. I dag skriver jeg mye mer mine egne formuleringer.»
Medarbeider virksomhet 4

som språkprofil, retningslinjer, språktjeneste, nettsider om klarspråk etc.

Internundersøkelser viser at en stor del av de ansatte i flere av virksomhetene bruker klarspråksverktøy aktivt. Samtidig finner vi visse forskjeller mellom små og store virksomheter.

- ◆ I Lotteri- og stiftelsestilsynet, med sine ca. 70 ansatte, svarer 80 prosent²² at de bruker språkprofilen aktivt eller noen ganger. Hos Fylkesmannen i Rogaland svarer like mange at de har benyttet språkveilederen, mens tre av fire ansatte i Statens strålevern oppgir at de har benyttet språklige retningslinjer og/eller skrivereregler i sitt arbeid.
- ◆ I en stor organisasjon som Skatteetaten er andelen lavere. Bare 30 prosent av de ansatte svarer at de har benyttet seg av språkprofilen i sitt arbeid. I Statens vegvesen, en annen stor organisasjon, svarer halvparten at de følger retningslinjene for klarspråk ofte.

Noe av det samme finner vi når vi sammenligner endringene som har skjedd i Lotteri- og stiftelsestilsynet med endringene i HELFO, som er en større virksomhet. Klarspråksprosjektet i Lotteri- og stiftelsestilsynet ser ut til å ha bidratt til endringer i skrivestil og arbeidsvaner mer i retning av klarspråk. I HELFO går endringene i negativ retning.

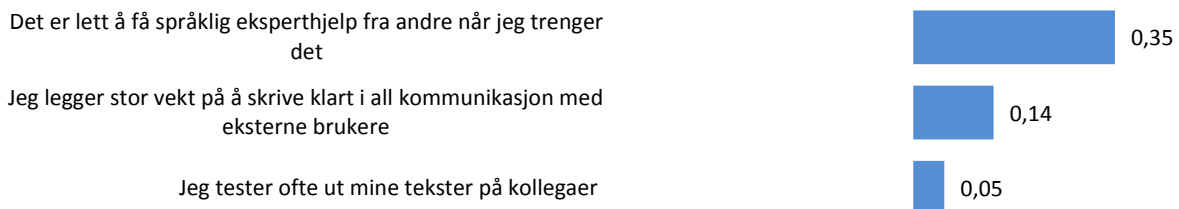
Figur 5.9 og 5.10 illustrerer endringene i de to virksomhetene. Figurene viser endringen i de ansattes vurderinger av følgende tre påstander om egen og organisasjonens språkbruk:

1. Jeg legger stor vekt på å skrive klart og lett forståelig i all kommunikasjon med eksterne brukere
2. Det er lett å få språklig eksperthjelp fra andre i etaten når man trenger det
3. Jeg tester ofte ut mine tekster på kollegaer for å forsikre meg om at de er tydelige og lett forståelige

²² I effektmålingen gjennomført i 2012

Endringen er representert ved endring i gjennomsnittsverdi på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig. Positive tall betyr at flere enn tidligere er enige i påstanden.

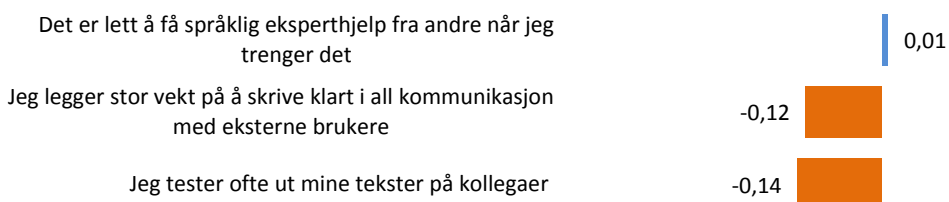
Figur 5.9: Endringer i ansattes vurderinger av egen og organisasjonens språkbruk, Lotteri- og stiftelsestilsynet. Figuren viser endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5.



De ansatte i Lotteri- og stiftelsestilsynet opplever det mye lettere enn tidligere å få språklig hjelp fra andre ved behov. Flere svarer også at de legger vekt på klarspråk når de skriver, og det har blitt noe vanligere å teste ut tekster på kollegaer. Det ser med andre ord ut til at prosjektet har bidratt til at organisasjonen i større grad prioriterer klarspråksarbeid.

I HELFO ser prosjektet ikke ut til å ha hatt den samme effekten, slik vi kan lese av figur 5.10. Ansatte legger mindre vekt på klarspråk enn tidligere. Gitt at andelen som opplever at de er bedre rustet til å skrive klarspråk (jf. figur 5.7 som viste at flere hadde fått økt innsikt og flere verktøy som forenkler skriveprosessen), er dette noe overraskende. Det ser heller ikke ut til at klarspråksprosjektet har bidratt til økt samhandling om klarspråk mellom kolleger. Færre mener at det har blitt lettere å få språklig eksperthjelp fra andre, og færre tester ut tekster på kolleger.

Figur 5.10: Endring i ansattes vurderinger av egen og organisasjonens språkbruk, HELFO. Figuren viser endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5.



Også i Nav forvaltning Akershus peker resultatene i negativ retning. Færre enn tidligere tester tekster på kolleger og færre opplever at det er lett å få språklig eksperthjelp. Det er også en marginalt mindre andel som svarer at de legger stor vekt på klarspråk når de skriver.

For å opprettholde bevisstheten om klarspråk og sørge for at det blir integrert i organisasjonens arbeids- og skrivevaner er det avgjørende at dette ikke er noe som prioriteres bare av den enkelte saksbehandler, men også på ledernivå. Særlig mellomlederne er viktige. Datamaterialet tyder imidlertid på at nettopp mellomledelsen i mindre grad enn tidligere prioriterer klarspråk.

Blant annet opplever flere klarspråksansvarlige enn tidligere at mellomlederne enten finner det vanskelig å prioritere klarspråksarbeid eller at de ikke er interessert (jf. figur 4.9).

Internundersøkelsene i HELFO og Nav forvaltning Akershus underbygger denne oppfatningen. Ansatte ble her bedt om å ta stilling til følgende påstand:

- ◆ Jeg opplever at min overordnede prioriterer arbeidet for et klart og forståelig språk.

I begge virksomhetene er det færre som mener at overordnede prioriterer klarspråk i undersøkelsen som ble gjennomført etter prosjektet sammenlignet med undersøkelsen året før. I HELFO går den gjennomsnittsverdien tilbake med 0,2 poeng i løpet av ett år. I Nav forvaltning Akershus går den tilbake med 0,1 poeng.²³ Flere av intervjuene i andre virksomheter støtter disse funnene. Både medarbeidere og mellomledere opplever at oppmerksomheten om klarspråk på mellomledernivå har gått noe tilbake etter prosjektet ble avsluttet. En ansatt sier følgende:

«Alle i avdelingen fikk tilbud om kurs, og ble oppfordra fra ledelsen til å delta. Men lite oppmerksomhet etter det. Skulle gjerne sett at det var litt høyere på agendaen.» - Medarbeider, virksomhet 4

I Lotteri- og stiftelsestilsynet og i BLD tyder derimot undersøkelsen på at lederne prioriterer klarspråk i større grad enn tidligere. Gjennomsnittsverdien øker med henholdsvis 0,15 og 0,18 poeng. Det vil si at langt flere er enige i påstanden om at overordnede prioriterer klarspråk i undersøkelsen etter endt prosjekt.

Intervjuene kan dessuten tyde på at prosjektet særlig har påvirket arbeidsvanene og prioriteringene til de som har deltatt aktivt i klarspråksaktiviteter som kurs, språkverksteder o.l. Det gjelder både på leder- og saksbehandlernivå. Der klarspråk oppleves å ha blitt en integrert del av det daglige arbeidet, grunngir flere det nettopp med at så mange jobbet med klarspråk i løpet av prosjektperioden. En av topplederne uttrykker det slik:

«Mange har vært involvert i arbeidet, og det er det viktigste. Ikke at noen snakker om det i et allmøte.»

ENKLERE KOMMUNIKASJON

Vi kan vanskelig vente at den enkelte ansatt er i stand til å vurdere hele bredden av en virksomhets kommunikasjon, ikke minst med tanke på omfanget av enkelte virksomheters tekstportefølje. Når vi bruker enkeltpersoners vurderinger for å si noe om virksomhetens kommunikasjon, handler det først og fremst om den delen av virksomhetens kommunikasjon som vedkommende har befatning med til daglig. Ved å få vurderinger fra personer i ulike deler av organisasjonen blir bildet mer utfyllende og troverdig.

De klarspråksansvarlige i hver virksomhet er trolig de som har best forutsetninger for å gi en helhetlig vurdering av virksomhetens kommunikasjon, siden de i løpet av prosjektperioden hatt nær befatning med ulike deler av den. Deres vurderinger av virksomhetens kommunikasjon etter klarspråksprosjektet er svært positive. På spørsmål om hvordan de vurderer måloppnåelsen i

²³ NB! De to virksomhetene har brukt ulik skala og resultatene kan derfor ikke sammenlignes direkte. På en standardisert skala tilsvarer det 0,05 poeng i HELFO og 0,02 poeng i Nav. Endringen er altså størst i HELFO.

klarspråksprosjektet svarer tre av fire at klarspråksprosjektet i stor eller svært stor grad har nådd målet om å gjøre den skriftlige kommunikasjonen enklere (jf. figur 4.13 i forrige kapittel). Det er dessuten den målsetningen de vurderer til å ha nest høyest måloppnåelse.

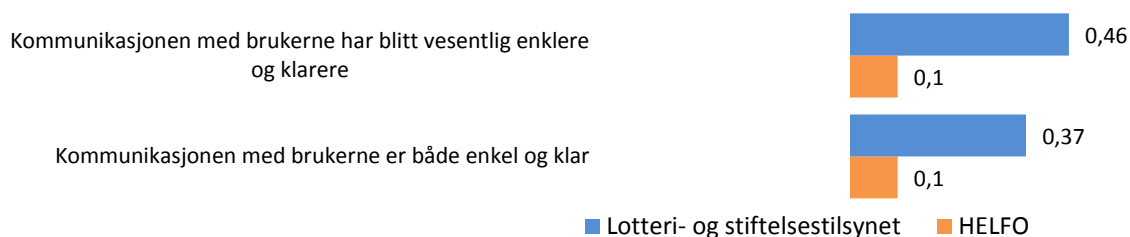
I internundersøkelsene blir ansatte også bedt om å vurdere i hvilken grad klarspråksarbeidet har bidratt til å gjøre den skriftlige kommunikasjonen enklere og lettere å forstå. I undersøkelsene som HELFO og Lotteri- og stiftelsestilsynet har gjennomført etter prosjektet er avsluttet, er det flere enn tidligere som mener at klarspråksarbeidet har nådd dette målet i stor eller svært stor grad. Også i virksomhetene som har gjennomført bare én undersøkelse, svarer et flertall at de mener klarspråksarbeidet har bidratt til å forenkle kommunikasjonen i stor eller svært stor grad.

Ansatte blir i tillegg bedt om å vurdere følgende:

1. Hvorvidt de oppfatter kommunikasjonen med brukerne som enkel og klar i dag,
2. Hvorvidt kommunikasjonen har blitt enklere og klarere enn den var for noen få år siden.

Figur 5.11 viser at det har vært en endring i positiv retning i både HELFO og Lotteri- og stiftelsestilsynet. Langt flere ansatte vurderer kommunikasjonen som enkel og klar etter avsluttet prosjekt.

Figur 5.11: Endring i syn på språkbruk i HELFO og Lotteri- og stiftelsestilsynet. Endring i gjennomsnittsverdi på skala fra 1 til 5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig.



Samtidig viser undersøkelsene at flertallet av de ansatte mener at kommunikasjonene langt fra er enkel og klar nok, selv om de oppfatter at den har blitt enklere de siste årene. En langt mindre andel er enig i det første spørsmålet enn i det siste. Noen eksempler kan illustrere dette:

- ◆ I *Skatteetaten* sier bare 21 prosent seg enig eller helt enig i at kommunikasjonen med brukerne er enkel og klar i dag, mens 57 prosent mener at kommunikasjonen har blitt enklere og klarere de siste årene. Undersøkelsen ble gjennomført to år etter klarspråksprosjektet startet.
- ◆ I *NOKUT* er bare én av fire enig i at kommunikasjonen er enkel og klar, mens ingen er helt enig. På den annen side sier to av tre ansatte seg enige eller helt enige i at kommunikasjonen har blitt enklere. Undersøkelsen ble gjennomført etter to år med klarspråksprosjekt.
- ◆ I *Nav forvaltning Akershus* svarte 25 prosent av de ansatte at de opplever etatens kommunikasjon som enkel og klar (helt eller delvis enig), mens 40 prosent var helt eller delvis enig i at kommunikasjon med brukerne hadde blitt betydelig enklere og klarere enn den var for noen få år siden.

Intervjuene underbygger dette inntrykket. I alle fire virksomheter opplever både ansatte og ledere at kommunikasjonen har endret seg til det bedre, og noen kommer med konkrete eksempler på dette:

«Jeg synes vi skriver bedre i dag. Mer presist, kortere, mer leservennlig, mer målgruppebevisst».

Samtidig presiserer de fleste at det først og fremst gjelder tekster som virksomheten har arbeidet konkret med i løpet av prosjektet, som brev, skjema og nett-tekster. Ikke minst nettsidene blir trukket fram både i Statens vegvesen, Skatteetaten og Statens pensjonskasse. Noen ansatte har også opplevd å få positive tilbakemeldinger fra brukere om nettsidene.

Kapittel 6

EFFEKTER AV KLARSPRÅKSARBEIDET

Begrunnelsen for klarspråksprosjektet har vært å forenkle og forbedre kommunikasjonen med brukerne. Spørsmålene vi må stille er derfor om folk flest opplever at brev og annen informasjon fra offentlige myndigheter har blitt enklere å forstå, og om dette har ført til en mer presis og effektiv dialog mellom den enkelte bruker og forvaltningen.

Det er slike effekter vi ser nærmere på i dette kapitlet. Vi undersøker for det første i hvor stor grad brukernes vurderinger av informasjonen fra ulike offentlige etater har endret seg i løpet av den perioden klarspråksprosjektet har pågått. For det andre vurderer vi i hvor stor grad eventuelle språkforbedringer har ført til en mer effektiv utveksling av informasjon og til besparelser i form av arbeidstid eller andre ressurser. Kapitlet bygger på analyser av Difis innbyggerundersøkelser og på brukerundersøkelser og logginger av interaksjonen med brukerne gjennomført i enkelte klarspråksvirksomheter.

Analyser av data fra Difis innbyggerundersøkelser gir ingen holdepunkter for å si at klarspråksprosjektene har endret befolkningens og brukernes generelle vurderinger av hvor lett eller vanskelig det er å forstå informasjon fra offentlige etater. Selv om utviklingen i befolkningens vurderinger går i riktig retning, er denne utviklingen svakere i etater med klarspråksprosjekt enn i andre kommunale og statlige etater.

Brukerundersøkelser gjennomført i forbindelse med konkrete språkrevisjoner viser likevel at arbeidet har en effekt og at brukerne opplever de nye tekstene som enklere og lettere å forstå. Men det skal en betydelig mengde slike brukeropplevelser til før de mer generelle vurderingene av forvaltningens evne til å skrive forståelig endrer seg. Det er et langt steg fra å starte opp et klarspråksprosjekt på toppen av en etatspyramide til resultatene av dette arbeidet materialiserer seg i tilstrekkelig omfang og på en slik måte at brukerne legger merke til det.

Undersøkelser av konkrete språkrevisjoner viser at klarspråksarbeidet også kan gi effekter i form av en mer effektiv informasjonsutveksling mellom forvaltningen og brukerne. Klart utformede brev og informasjonsskriv fører ikke bare til at flere forstår de budskapene som sendes ut. De reduserer også tiden og ressursene som mottakerne og mottakernes omgivelser må bruke på å forstå budskapet. I neste runde fører dette til besparelser i forvaltningen, både fordi færre brukere har behov for å ta kontakt og fordi flere vil respondere riktig på det budskapet de har mottatt.

Alle våre analyser i dette kapitlet viser at klarspråksarbeid tar tid og må ses i et langsiktig perspektiv. De understreker samtidig betydningen av å holde trykket oppe og sørge for at alt det grunnlagsarbeidet som er gjennomført i etatene i prosjektfasen, resulterer i en mer omfattende produksjon av brev og annen informasjon i et klart og tydelig språk. Det er først når det klare språket når brukerne i et tilstrekkelig omfang, at den egentlige nytten av innsatsen vil komme til syne.

MÅLING AV EFFEKTER

De konkrete målene for prosjektet «Klart språk i staten» har vært å skape oppmerksomhet om klarspråk og å hjelpe ulike deler av statsforvaltningen i gang. Så langt i denne rapporten har vi sett på resultatene av dette arbeidet, det vil si hva som faktisk har skjedd i de offentlige etatene som har startet et klarspråksarbeid og i hvor stor grad dette har ført til endringer i oppmerksomhet, prioriteringer, organisering og skrivekultur. Men det er ikke disse endringene i seg selv som er den endelige begrunnelsen for arbeidet. De observerte endringene er bare midler på veien og en forutsetning for å nå de endelige målene som man har satt seg.

Som nevnt i kapittel 1 har den norske satsingen på klarspråk blitt begrunnet på to måter:

- ◆ En demokratisk begrunnelse som handler om at klarspråk i offentlig kommunikasjon vil gi alle brukere like muligheter og en likeverdig behandling uavhengig av ressurser, kunnskapsnivå og språklige forutsetninger.
- ◆ En økonomisk begrunnelse som handler om at klarspråk vil føre til en mer effektiv dialog mellom myndighetene og brukerne, og at dette vil gi besparelser i tids- og ressursbruk både for myndighetene og de som mottar informasjonen.

Det er disse to overordnede målsettingene vi setter søkelyset på i dette kapittelet. Vi undersøker for det første om befolkningen har opplevd at brev og annen informasjon fra ulike offentlige etater har blitt klarere og enklere å forstå i løpet av de årene klarspråksarbeidet har pågått. For det andre vurderer vi i hvilken grad eventuelle språkforbedringer har ført til færre misforståelser, færre unødvendige henvendelser og dermed også en mer effektiv bruk av de ansattes arbeidstid.

Å måle effekter som dette er vanskelig. For det første er det mange og lange steg fra de klarspråkstiltakene som settes i verk, til brukernes opplevelse av brev og annen kommunikasjon fra staten. Endringer i brukernes opplevelser og reaksjonsmønstre vil ta tid og trolig kreve en massiv og bred forbedring av den informasjonen som mottas. Samtidig er brukernes opplevelser og reaksjonsmønstre påvirket av en rekke andre faktorer og forhold, blant annet hendelser eller bevegelser som påvirker folks generelle tillit til «det offentlige». Det kan derfor være vanskelig å spore effektene av det arbeidet som blir gjort, og å isolere disse effektene fra alle andre faktorer som påvirker brukerne.

Til å studere brukernes vurderinger av den informasjonen som de mottar fra offentlige myndigheter, bruker vi for det første Difis nasjonale innbyggerundersøkelser. Difi har ved to anledninger gjennomført større innbyggerundersøkelser som tar pulsen på det norske folks vurdering av den kommunale og statlige forvaltningen. Undersøkelsene består av to deler – en innbyggerdel som omhandler forholdet mellom innbyggerne og det politiske systemet i sin alminnelighet, og en brukerdel som setter søkelyset på brukernes erfaringer med, og vurderinger av, en rekke kommunale og statlige tjenester og forvaltningsområder. Mens innbyggerdelen er rettet mot et representativt utvalg av hele befolkningen, besvares brukerdelen bare av innbyggere med direkte erfaring fra de ulike forvaltningsområdene. De er derfor et rimelig presist uttrykk for de konkrete brukergruppens erfaringer og vurderinger. Det er hovedsakelig data fra denne delen av innbyggerundersøkelsene vi bruker i dette kapittelet. Dataene til den første av disse undersøkelsene ble samlet inn i 2009, det vil si kort tid etter at det statlige klarspråksprosjektet startet opp. Datainnsamlingen til den andre

undersøkelsen ble gjort i 2012, tre til fire år etter at klarspråksarbeidet skjøt fart. Selv om det trolig vil ta lenger tid før vi ser de fulle effektene av dette arbeidet, er dette lang nok tid til at virkningene burde kunne spores.

Brukernes vurderinger blir, for det andre, også belyst ved hjelp av undersøkelser og evalueringer gjennomført av de statlige virksomhetene selv. Dette er undersøkelser som er gjennomført i henhold til det metodeheftet for evalueringsarbeid som ble utarbeidet som en del av dette prosjektet.²⁴ Dessverre var det færre virksomheter som gjennomførte slike undersøkelser enn vi håpet på. Særlig var det få som gjennomførte både en nullmåling og en effektmåling, noe som er nødvendig for å kunne vurdere de direkte effektene av hvert enkelt prosjekt. Undersøkelsene gir likevel mye verdifull innsikt som kan supplere de mer generelle konklusjonene vi kan trekke på grunnlag av innbyggerundersøkelsene.

Også når vi måler eventuelle økonomiske effekter av klarspråksarbeidet, baserer vi oss på data samlet inn av virksomhetene selv. Dette er kvantitative målinger av hva som skjer i etterkant av at en statlig virksomhet sender ut et brev til et stort antall mottakere. Dersom budskapet som sendes ut er hundre prosent klart og forståelig, skal vi kunne forvente at mottakerne:

- a) ikke har behov for å henvende seg til avsenderen for å få oppklart innholdet i budskapet
- b) ikke vil handle eller gjøre feil fordi de har problemer med å forstå innholdet i budskapet

Begge disse forventningene kan måles ved å studere hvordan mottakerne forholder seg til de budskapene de får tilsendt. Forventning a) kan testes ved å telle hvor mange henvendelser etaten får fra brukere etter at et budskap (et brev, skjema eller informasjonsskriv) er sendt ut. Forventning b) kan testes ved å studere brukernes responser på et slikt budskap, for eksempel om de faktisk gjør det budskapet ber dem om å gjøre, eller om de svarene brukerne gir, er relevante og korrekte. Det siste gjelder i situasjoner hvor budskapet inneholder et krav eller en oppfordring om at brukerne skal gi et svar, f.eks. ved å fylle ut et skjema, overholde en svarfrist eller lignende.

Dessverre er det bare et fåtall virksomheter som har gjennomført slike målinger. Det er derfor umulig å gi et samlet estimat på de økonomiske effektene av klarspråksprosjektet. Resultatene gir likevel klare indikasjoner på hvilke besparelser som kan oppnås gjennom ulike typer tiltak.

²⁴ Ryssevick, Jostein og Dahle, Malin (2011): Evaluering av prosjektet «Klart språk i staten». Rapport fra underveisevaluering. Ideas2evidence rapport 10/2011.

BEFOLKNINGENS VURDERINGER

I del 1 av innbyggerundersøkelsen blir et representativt utvalg av det norske folk bedt om å ta stilling til en rekke påstander om det offentlige. Flere av disse påstandene handler om hvor lett det er å forstå ulike sider ved det offentliges kommunikasjon. Svarene ble gitt på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr «helt uenig» og 5 betyr «helt enig». I tabell 6.1 nedenfor har vi samlet svarene på noen av disse spørsmålene i 2010 og 2013. Tabellen viser hva befolkningen har svart i gjennomsnitt. Jo høyere gjennomsnittsverdi, til mer enig er befolkningen med den aktuelle påstanden. Gjennomsnittsverdier over 3,0 vil si at befolkningen totalt sett heller i retning av å være enig i påstanden.

Tabell 6.1: Befolkningens enighet med påstander om det offentlige, innbyggerundersøkelsene 2010 og 2013, del 1 (gjennomsnitt på skala fra 1 til 5).

	2010	2013	Endring
Det offentliges vedtak i enkeltsaker er lette å forstå	2,83	2,87	+ 0,04
Det offentliges brev, brosjyrer o.l. er enkle å forstå	3,12	3,12	0,00
Det offentliges skjemaer er forståelige og enkle å fylle ut	2,97	3,00	+ 0,03
Det offentliges tjenester er tilpasset brukernes behov	2,83	2,82	- 0,01
Det offentlige tilbyr tjenester av god kvalitet	3,45	3,50	+ 0,05

Den tre første av disse påstandene handler på ulike måter om hvor lett det er å forstå kommunikasjon fra det offentlige. For to av disse kan det registreres en svak framgang. Befolkningen er blitt noe mer enig i at vedtak i enkeltsaker er lette å forstå (+ 0,04) og at skjemaer er forståelige og enkle å fylle ut (+ 0,03). Det er derimot ingen endringer å spore i påstanden om at det er lett å forstå det offentliges brev og brosjyrer.

De to siste påstandene i tabell 6.1 er tatt med som en kontroll for å kunne avgjøre i hvor stor grad befolkningens vurderinger av det offentliges språkbruk har endret seg mer eller mindre enn deres vurderinger av andre sider ved forholdet mellom det offentlige og brukerne. Resultatene gir ingen entydige svar. Vurderingene av kvaliteten på det offentliges tjenester generelt har gått i positiv retning (+ 0,05), men det er ingen merkbare endringer å spore i vurderingene av brukertilpasning.

Innbyggerundersøkelsens del 1 gir med andre ord ingen holdepunkter for å hevde at befolkningens vurderinger av kommunikasjonen fra det offentlige har blitt markert mer positiv i løpet av de årene klarspråksprosjektet har pågått. Trenden går i riktig retning, men er svak og omtrent på samme nivå som de endringene vi ser på andre områder.

Det er likevel flere grunner til at vi ikke kan bruke dette resultatet som en bekreftelse på at klarspråksarbeidet ikke har hatt en effekt. For det første har denne undersøkelsen gått til et generelt befolkningsutvalg, ikke bare til faktiske brukere av ulike offentlige tjenester. Det er de faktiske brukerne som først vil erfare om brev og annen kommunikasjon blir klarere og som trolig også vil gi uttrykk for dette. De generelle vurderingene i befolkningen vil nok være vanskeligere å påvirke. For det andre, og trolig viktigere, er dette en vurdering av offentlig kommunikasjon i sin alminnelighet,

det vil si kommunikasjon fra kommuner og fylkeskommuner så vel som staten. Selv om også kommuner og fylkeskommuner kan ha forbedret sin språkbruk i løpet av perioden, er det først og fremst virksomheter i statlig sektor som har drevet et systematisk klarspråksarbeid. Datamaterialet fra innbyggerundersøkelsens del 1 gir slik sett en lite presis test på effektene av dette arbeidet.

BRUKERNES VURDERINGER

Datamaterialet fra innbyggerundersøkelsens del 2 imøtekommer begge disse innvendingene. For det første er disse undersøkelsene rettet mot reelle brukere av de enkelte etatene og tjenestene, ikke hele befolkningen. For det andre er brukerne bedt om å vurdere kommunikasjonen fra hver enkelt etat hver for seg. Dette gir oss blant annet mulighet for å skille mellom etater og virksomheter som har gjennomført et klarspråksprosjekt, og etater som ikke har det.

Til sammen 23 etater eller virksomheter er med i disse undersøkelsene. Ti av disse er statlige, resten kommunale eller fylkeskommunale. Av de statlige virksomhetene har fire gjennomført større klarspråksprosjekt og mottatt bevilgninger fra det sentrale prosjektet. De andre seks kan også ha arbeidet for klarspråk, men har ikke søkt om støtte til et større prosjekt eller vært vesentlig involvert i det sentrale samarbeidet. Det er også mulig at enkelte kommuner, eller utvalgte etater innenfor disse kommunene, har arbeidet for klarspråk, men dette er nok mindre utbredt enn på statlig nivå. Plasseringen av etater og virksomheter i de fire cellene i tabell 6.2 er derfor ikke absolutt, men basert på en skjønnsmessig vurdering av hvor de best hører hjemme.

Tabell 6.2: Oversikt over etater som er med i innbyggerundersøkelsene, del 2.

	Kommunal/fylkeskommunal	Statlig
Klarspråksprosjekt		Lånekassen, Nav, Skatteetaten, Statens vegvesen
Ikke klarspråksprosjekt	Barnehage, bibliotek, fastlege, grunnskole, hjemmehjelpstjenesten, hjemmesykepleie, helsestasjon, omsorgsbolig/aldershjem, plan- og bygningsetaten, SFO, sykehjem, legevakt, videregående skole	Høgskole, kirken, politiet, sykehus ²⁵ , tollvesenet, universitet ²⁶

Også del 2 av innbyggerundersøkelsene omfatter spørsmål om hvor lett eller vanskelig det er å utføre ulike oppgaver. Svarene er gitt på en skala fra -3 til +3 der -3 betyr «svært vanskelig» og +3 betyr «svært lett». Gjennomsnittsverdiene for noen av disse spørsmålene for de fire etatene med klarspråksprosjekt er gjengitt i tabell 6.3. Til høyere gjennomsnittsverdi, jo enklere synes brukerne det er å utføre de ulike oppgavene. Gjennomsnittsverdier over 0,0 vil si at befolkningen totalt sett heller i retning av å oppfatte oppgaven som enkel.

²⁵ Innenfor helsesektoren har bl.a. Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) gjennomført et klarspråksprosjekt

²⁶ To av universitetene, Universitetet i Bergen og Universitetet i Tromsø har gjennomført et avgrenset klarspråksprosjekt og mottatt støtte fra det sentrale prosjektet, men vi har likevel valgt ikke å inkludere universitetssektoren blant virksomhetene med klarspråksprosjekt

Tabell 6.3: Brukernes vurderinger av hvor lett eller vanskelig det er å utføre ulike oppgaver, innbyggerundersøkelsene 2010 og 2013, del 2 (gjennomsnitt på skala fra -3 til 3).

		Å finne informasjon	Å forstå informasjon	Å forstå hva som blir sagt	Å forstå hvordan skjemaer skal fylles ut
Lånekassen	2010	1,35	1,20	1,06	1,38
	2013	1,63	1,29	1,10	1,50
	Endring	0,28	0,09	0,04	0,12
Nav	2010	0,63	0,27	0,84	0,20
	2013	1,39	0,44	0,96	0,28
	Endring	0,76	0,17	0,12	0,08
Skatteetaten	2010	1,02	0,53	0,98	0,59
	2013	1,20	0,70	1,09	0,58
	Endring	0,18	0,17	0,11	-0,01
Vegvesenet	2010	0,78	0,95	1,22	0,93
	2013	1,16	1,14	1,36	1,02
	Endring	0,38	0,19	0,14	0,09

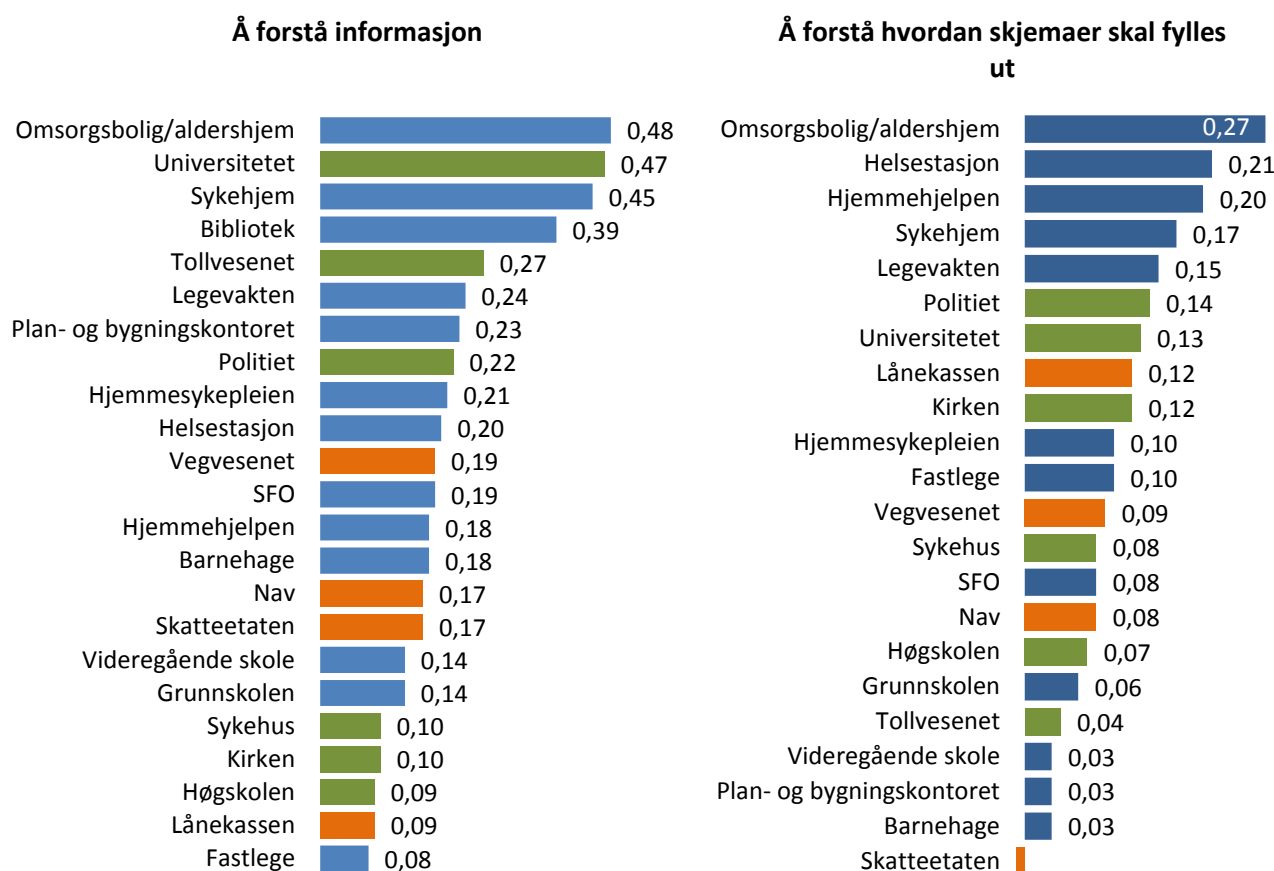
Det er spørsmålene om å forstå informasjon og om å forstå hvordan skjemaer skal fylles ut som er sterkest knyttet til klarspråk. Også de to andre spørsmålene er relevante, men sammenhengen er noe løsere. Å finne informasjon vil være enklere dersom klarspråksprinsippene er fulgt, men dette er likevel en oppgave med et noe videre innhold enn språkforståelse. Blant annet handler det om hvilke kanaler som benyttes til å formidle informasjon og hvor lett det er å finne fram på etatens nettsider. Det samme gjelder informasjon som formidles muntlig i møter eller over telefon. Dersom etatens språklige informasjonsmaterieell blir klarere, er det grunn til å tro at dette etterhvert også vil gjøre den muntlige informasjonsutvekslingen enklere og lettere å forstå. Men mens den skriftlige informasjonen til en viss grad er standardisert og lik for alle, er den muntlige kommunikasjonen langt friere og i større grad bestemt av den enkelte saksbehandlers formuleringsevne. Sammenhengen er derfor løs.

Resultatene i tabell 6.3 viser at alle gjennomsnittsverdier er positive, det vil si at det er flere brukere som opplever oppgavene som enkle enn som vanskelige. Vi ser også at utviklingen gjennomgående har gått i positiv retning. Brukene opplever de ulike oppgavene som enklere i 2013 enn i 2010. Det eneste unntaket er utfylling av skjemaer i Skatteetaten.

I alle de fire etatene er det oppgaven «å finne informasjon» som har den mest positive utviklingen. Dette skyldes nok at etatene har forbedret sine nettbaserte informasjonsressurser. Det er også verdt å merke seg at oppgaven «å forstå informasjon» gjennomgående har hatt en mer positiv utvikling enn «å forstå hva som blir sagt». Etatenes skriftlige informasjonsformidling har med andre ord forbedret seg mer enn den muntlige. Dette kan isolert sett tolkes som en bekreftelse på at klarspråksarbeidet i de fire virksomhetene har hatt en effekt.

For å kunne avgjøre om dette virkelig er tilfelle, må vi også se på utviklingen i virksomheter som ikke har hatt et klart definert klarspråksprosjekt. Dersom det målrettede klarspråksarbeidet så langt har hatt en effekt, vil vi forvente en større positiv endring i brukernes vurderinger av etater med klarspråksprosjekt enn av etater uten et slikt prosjekt. Utviklingen for de to spørsmålene som har den klareste tilknytningen til klarspråk er vist i figur 6.1. De to figurene viser endring i gjennomsnittsverdi fra 2010 til 2013 for alle etater som er med i innbyggerundersøkelsens andre del. Til høyere verdi, jo mer positiv har utviklingen vært i løpet av perioden.

Figur 6.1: Brukernes vurderinger av hvor lett eller vanskelig det er å utføre ulike oppgaver, innbyggerundersøkelsene 2010 og 2013, del 2 (endring i gjennomsnitt fra 2010 til 2013).



Den positive utviklingen som vi registrerte for de fire klarspråksetatene, kan også observeres for de andre etatene. Faktisk viser flere av de kommunale etatene (blå søyler) en mer positiv utvikling enn statlige etater med klarspråksprosjekt (oransje søyler).²⁷ Det samme gjelder de statlige etatene uten klarspråksprosjekt (grønne søyler), blant annet universitetene, Tollvesenet og politiet. Dette er oppsummert i tabell 6.4 som viser gjennomsnittlig endring i de tre gruppene av etater. De kommunale etatene har hatt den mest positive utviklingen både på spørsmålet «å forstå

²⁷ Det bør bemerkes at flere kommuner er opptatt av, og har arbeidet med, klarspråk. Det er likevel ikke trolig at dette arbeidet har hatt et omfang som vil kunne påvirke resultatene i en nasjonal innbyggerundersøkelse med respondenter fra hele landet.

informasjon» og «å forstå hvordan skjemaer skal fylles ut», tett etterfulgt av statlige etater uten klarspråksprosjekt. Svakest utvikling har det altså vært i etater med et systematisk klarspråksarbeid.

Tabell 6.4: Brukernes vurderinger av hvor lett eller vanskelig det er å utføre ulike oppgaver, innbyggerundersøkelsene 2010 og 2013, del 2 (endring i gjennomsnitt fra 2010 til 2013).

	Kommunale etater	Statlige etater uten klarspråksprosjekt	Statlige etater med klarspråksprosjekt
Å forstå informasjon	0,24	0,21	0,16
Å forstå hvordan skjemaer skal fylles ut	0,12	0,10	0,07

Det er vanskelig å avgjøre hva som er de grunnleggende årsakene til denne observasjonen. En høyst rimelig tolkning er at klarspråksarbeid tar tid. Det er et langt steg fra å starte opp et klarspråksprosjekt på toppen av en etatspyramide til resultatene av dette arbeidet materialiserer seg i tilstrekkelig omfang og på en slik måte at brukerne legger merke til det. For det første er det mange oppgaver som må gjennomføres før etaten kommer så langt i arbeidet at nye brev og nytt informasjonsmateriell faktisk blir tatt i bruk. For det andre er mange av etatene store og komplekse og har en svært stor portefølje av tekst som krever revisjon. Dette gjelder blant annet Nav og Skatteetaten som vi har data om her. Selv om etater som dette har kommet godt i gang med arbeidet, er det likevel kanskje bare en liten del av den totale tekstmengden som har blitt revidert. For det tredje har flere etater møtt tekniske utfordringer i implementeringen av klarspråksarbeidet. For eksempel har Nav revidert en stor mengde standardbrev som ennå ikke er blitt tatt i bruk fordi etatens foreldede IT-systemer ikke tillater det. Klarspråksprosjektene kan slik sett ha beredt grunnen for en positiv utvikling, men uten at effektene av arbeidet ennå har kommet til syne i tilstrekkelig omfang til å påvirke brukernes vurderinger.

At brukerne av alle etater mener det har blitt lettere å forstå den informasjonen som etatene sender ut, kan kanskje tolkes som et uttrykk for en generell forbedring av språket i brev og annen informasjon fra det offentlige. Brukerne skiller gjerne ikke klart mellom informasjon fra ulike etater, men har observert at utviklingen går i riktig retning. Variasjonene som vi har observert mellom etatene, skyldes kanskje derfor sammensetningen av de ulike brukergruppene mer enn reelle forskjeller i språkforbedring.

Det er også mulig at variasjonene mellom etatene i større grad er et uttrykk for hvordan det generelle omdømmet til de enkelte etatene har utviklet seg i løpet av treårsperioden. Om dette er tilfellet, er det ikke språkforbedringene i seg selv som avgjør hvordan brukerne har svart, men den mer generelle oppfatningen av hver enkelt etat.

Holdbarheten til denne forklaringen har vi muligheter til å teste. Dette kan vi gjøre ved å se hvordan vurderingene av etatenes språk har utviklet seg sammenlignet med den mer generelle vurderingen av etatene. Vi har her benyttet et spørsmål hvor de spurte ble bedt om å oppgi hvor fornøyd de var med de ulike etatene alt i alt. Også på dette spørsmålet har utviklingen gått i positiv retning. Det er faktisk ingen etater som har en lavere gjennomsnittsverdi i 2013 enn i 2010. Mest framgang viser Tollvesenet hvor gjennomsnittsverdien har økt med 0,46 poeng. Svakest utvikling finner vi i barnehagene, høgskolene og sykehusene hvor vurderingene er uendret.

I tabell 6.5 har vi tatt utgangspunkt i endringen i gjennomsnittet for de to klarspråksspørsmålene og trukket fra endringen i gjennomsnittsverdi på det generelle omdømmespørsmålet. Etater hvor vurderingene av språket har hatt en mer positiv utvikling enn omdømmet, vil dermed få en positiv verdi. Om vurderingen av språket har en dårligere utvikling enn det generelle omdømmet, vil verdien bli negativ. Til høyere verdi, jo mer positiv er vurderingen av språket sammenlignet med det generelle omdømmet.

Tabell 6.5: Brukernes vurderinger av hvor lett eller vanskelig det er å utføre ulike oppgaver sammenlignet med etatenes generelle omdømme, innbyggerundersøkelsene 2010 og 2013, del 2 (endring i gjennomsnitt fra 2010 til 2013).

	Kommunale etater	Statlige etater uten klarspråksprosjekt	Statlige etater med klarspråksprosjekt
Å forstå informasjon	0,13	0,07	-0,06
Å forstå hvordan skjemaer skal fylles ut	0,00	-0,04	-0,15

Også når vi kontrollerer for endringer i det generelle omdømmet, kommer statlige etater med klarspråksprosjekt dårligere ut enn de to andre gruppene. På spørsmålet om å forstå informasjon er det faktisk bare klarspråksetatene som har et negativt resultat og hvor vurderingene av språket derfor har hatt en dårligere utvikling enn det generelle omdømmet. Både Statens vegvesen, Skatteetaten og Lånekassen kommer ut på den negative siden, mens Nav har et svakt positivt resultat.

Statlige etater med klarspråksprosjekt kommer også dårligst ut på spørsmålet om å forstå hvordan skjemaer skal fylles ut, selv om også de andre statlige etatene kommer negativt ut på dette området. Skatteetaten og Statens vegvesen bidrar sterkest til det negative resultatet.

Analysene av datamaterialet fra innbyggerundersøkelsene gir derfor ingen holdepunkter for å si at klarspråksprosjektene har gitt en effekt så langt. Selv om resultatene vitner om en positiv utvikling i brukernes vurdering av etatenes skriftlige kommunikasjon, er denne utviklingen svakere i etater med klarspråksprosjekt enn i andre kommunale og statlige etater.

Det bør likevel bemerkes at det bare er fire statlige etater med klarspråksprosjekt som er med i innbyggerundersøkelsen (del 2). To av disse, Skatteetaten og Nav, er dessuten svært komplekse etater med omfattende tekstmengder og et stort antall brev og skjema som krever revisjon. Det er derfor usikkert i hvor stor grad resultatene fra disse analysene er representative for den totale gruppen av etater med klarspråksprosjekt. Det bør også noteres som positivt at brukerne av alle etater finner kommunikasjonen enklere å forstå i 2013 enn i 2010. Kanskje skyldes dette at språk og språkbruk har fått større oppmerksomhet i forvaltningen generelt og at det har gjort kommunikasjonen med brukerne enklere å forstå, uavhengig av om etaten har gjennomført et målrettet klarspråksprosjekt eller ikke. Dette stemmer for så vidt godt overens med en observasjon som ble gjort i underveisevalueringen av prosjektet i 2011. Vi fant da at en rekke statlige etater som

ikke hadde fått midler fra det sentrale prosjektet likevel drev et betydelig klarspråksarbeid, og at disse etatene i særlig grad prioriterte tekstrevisjon og kompetanseheving.²⁸

Noen av klarspråksetatene har også gjennomført undersøkelser som kan benyttes til å måle effektene av det arbeidet de har utført. Lotteri- og stiftelsestilsynet har for eksempel gjennomført brukerundersøkelser i 2011 og 2012. Dette skjedde i en periode der tilsynet hadde revidert over 100 brev og brevmaler i tillegg til all informasjon på nettsidene – alt i tråd med en ny språkprofil som ble tatt i bruk i 2011. Noen av resultatene fra disse undersøkelsene er vist i tabell 6.6:

Tabell 6.6: Brukernes vurdering av språket i Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2010 og 2011, etatens egne brukerundersøkelser (prosent)

	Etaten skriver med et klart og tydelig språk (% enige)		Etaten sine ansatte formulerer seg enkelt og forståelig (% enige)	
	2011	2012	2011	2012
Lotteritilsynet	72 %	78 %	76 %	79 %
Stiftelsestilsynet	71 %	74 %	74 %	76 %
Momskompensasjon	67 %	76 %	78 %	81 %

Resultatene viser en markert framgang både for skriftlig informasjon og muntlig formuleringsevne. Utviklingen er i tillegg positiv i alle de tre avdelingene.

Tilsvarende undersøkelser er blitt gjennomført av Statens vegvesen i forbindelse med klarspråksrevisjon av tre standardbrev, ett med påminnelse om EU-kontroll, ett om omregistrering og ett om avskilting av bil. Her ble undersøkelsene gjennomført på to grupper av brukere, en gruppe som mottok det reviderte brevet og en kontrollgruppe som mottok det gamle. I tillegg til å spørre brukerne gjennomførte Statens vegvesen også parallelle undersøkelser blant de ansatte i førstelinjen, det vil si ved trafikkstasjonene og i publikumstjenesten. Ansatte i førstelinjen er ofte i en formidlerrolle mellom etat og bruker og hjelper brukerne til å forstå og forholde seg til den informasjonen de mottar. De er derfor godt plassert for å vite i hvor stor grad brukerne forstår de brevene som etaten sender ut. Det er også førstelinjen som får belastningen når den informasjonen som sendes ut, krever oppklaring.

²⁸ Ryssevik, Jostein og Dahle, Malin (2011): Evaluering av prosjektet «Klart språk i staten». Rapport fra underveisevaluering. Ideas2evidence rapport 10/2011.

Tabell 6.7: Brukernes og de førstelinjeansattes vurdering av gamle og nye brev i Statens vegvesen, etatens egne undersøkelser (prosent) ²⁹

BRUKERNE: Andel som er helt enig i at...	EU-kontroll		Omregistrering		Avskilting	
	Gammelt	Nytt	Gammelt	Nytt	Gammelt	Nytt
... språket i brevet er lett å forstå	42 %	60 %	36 %	43 %	48 %	53 %
... teksten svarer på det jeg lurte på	40 %	55 %	30 %	38 %	35 %	53 %
... det er lett å finne relevant informasjon	37 %	57 %	39 %	33 %	39 %	47 %
... det er lett å forstå hva Statens vegvesen vil at jeg skal gjøre	52 %	71 %	42 %	43 %	52 %	59 %
	EU-kontroll		Omregistrering og avskilting			
	Gammelt	Nytt	Gammelt	Nytt		
DE ANSATTE: Andel som oppgir at brukerne svært sjelden har spørsmål om brevet fordi...						
... språket er vanskelig å forstå	24 %	29 %	23 %	28 %		
... teksten ikke svarer på det de lurte på	16 %	25 %	16 %	21 %		
... det er vanskelig å finne relevant informasjon	16 %	25 %	19 %	25 %		
... det er vanskelig å forstå hva Statens vegvesen vil at de skal gjøre	15 %	29 %	13 %	24 %		

Resultatene fra undersøkelsene er overbevisende og viser at de tre brevrevisjonene har hatt en markert effekt (se tabell 6.7). Andelen av brukerne som er helt enig i at brevet er lett å forstå, har økt betraktelig og særlig sterkt for brevet om EU-kontroll. Andelen som er helt enig i at det er lett å forstå hva Statens vegvesen vil at de skal gjøre, har økt med hele 19 prosentpoeng. Også de ansatte i førstelinjen har registrert endringene. De ansatte har tatt utgangspunkt i hva som er årsakene til at brukere tar kontakt med førstelinjen i etterkant av brevet. Andelen av de ansatte som sier at brukerne svært sjelden tar kontakt fordi det er vanskelig å forstå hva Statens vegvesen vil at de skal gjøre, har økt fra 15 til 29 prosent for brevet om EU-kontroll og fra 13 til 24 prosent for de to andre brevene. Som vi skal se senere i dette kapitlet, har i tillegg tallet på henvendelser på grunn av brevene gått betraktelig ned etter revisjonen.

De to eksemplene fra Lotteri- og stiftelsestilsynet og Statens vegvesen viser at det er mulig å spore effekter av konkrete klarspråksrevisjoner når presisjonen i undersøkelsene er høy nok. Dette gjelder i særlig grad undersøkelsene fra Statens vegvesen, som for det første er rettet mot mottakere av konkrete brev og som i tillegg inneholder spørsmål som direkte relaterer seg til to ulike utgaver av disse brevene. Det er på dette nivået brukerne ser de konkrete resultatene av det språkarbeidet som foregår i etatene, og det skal trolig en betydelig mengde slike brukeropplevelser til før de mer generelle vurderingene av forvaltningens evne til å skrive forståelig endrer seg. Om dette er en riktig observasjon, styrker det hypotesen om at det ennå vil ta tid før klarspråksarbeidet vil gi markerte

²⁹ Spørsmålene til brukerne er gitt på en skala fra 1 til 6 der 1 betyr «helt uenig» og 6 betyr «helt enig». Det er prosentandelen som har valgt alternativ 6 «helt enig» som er rapportert i denne tabellen. Tilsvarende ble spørsmålene til de førstelinjeansatte gitt på en skala fra 1 til 6 der 1 betyr «svært sjelden» og 6 «svært ofte». Det er prosentandelen som valgt alternativ 1 «svært sjelden» som er rapportert i tabellen.

endringer i brukernes vurderinger. Men det understreker samtidig betydningen av å holde trykket oppe og sørge for at alt det grunnlagsarbeidet som har vært gjennomført i etatene, resulterer i en mer omfattende produksjon av brev og annen informasjon i et klart og tydelig språk.

Dessverre har vi ikke hatt adgang til flere lignende undersøkelser fra andre etater som kan underbygge denne konklusjonen klarere. Flere etater har gjennomført brukertester, men bare på ett tidspunkt og uten et tilsvarende «før/etter» design som Statens vegvesen har benyttet. Nav har gjennomført brukertesting av gamle og nye brev, men basert på kvalitative metoder. Resultatene av disse brukertestene er positive, men effektene kan ikke tallfestes.

ER KOMMUNIKASJONEN MELLOM FORVALTNINGEN OG BRUKERNE BLITT MER EFFEKTIV?

Klart språk handler ikke bare om å gi alle brukere like muligheter uavhengig av ressurser, kunnskapsnivå og språklige forutsetninger - det demokratiske argumentet. Det handler også om effektiviteten i dialogen mellom forvaltningen og brukerne, og at et klart og forståelig språk vil gi besparelser i tids- og ressursbruk både for forvaltningen og for brukerne. Det er dette argumentet vi skal se nærmere på i resten av kapitlet.

Når en offentlig etat sender ut informasjon til sine brukere, handler dette svært ofte om å informere om rettigheter og plikter. Om mottakeren må bruke ekstra lang tid på å tolke budskapet eller får behov for å søke hjelp hos venner og familie, fører dette til ekstra kostnader både for brukeren selv og den som yter hjelpen. Om brukeren velger å ikke søke hjelp, selv om de har behov for det, har dette andre potensielle kostnader, for eksempel tap av rettigheter, behov for oppfølging og purring osv.

Uklar kommunikasjon har også økonomiske konsekvenser for den forvaltningsenheten som sender ut informasjonen. Brukerne kan, for det første, henvende seg til etatens førstelinje fordi de ikke forstår hele eller deler av et brev eller informasjonsskriv de har mottatt. For et standardbrev med mange tusen mottakere kan dette handle om en betydelig ressursbruk. For det andre krever mange brev eller skriv som sendes ut, at brukeren skal gi et svar eller gjøre noe bestemt, for eksempel sende inn en søknad, fylle ut et skjema, heve eller betale penger, overholde en frist e.l. Disse responsene kan være korrekte eller relevante, eller de kan inneholde feil, komme for sent osv. Både henvendelser for å få oppklart innholdet av et brev, eller feil reaksjon på brev som er sendt ut, fører med seg ekstra kostnader for virksomheten og brukeren.

FRA BRUKERNES STÅSTED

Undersøkelser som er gjennomført av etatene, gir oss en mulighet til å studere disse effektene. Vi begynner med brukerne. I Statens vegvesen sine brukertester av gamle og nye brev ble mottakerne spurt om hvor mye tid de brukte på brevet fra det ble åpnet og til de fullt ut skjønnte hva Statens vegvesen ville at de skulle gjøre. Resultatene er vist i tabell 6.8:

Tabell 6.8: Bruk av tid til å forstå innholdet i gamle og nye brev fra Statens vegvesen, etatens egne brukerundersøkelser

	EU-kontroll		Omregistrering		Avskilting	
	Gammelt	Nytt	Gammelt	Nytt	Gammelt	Nytt
Under ett minutt	46 %	69 %	30 %	33 %	48 %	72 %
1-2 minutt	35 %	29 %	27 %	48 %	19 %	25 %
3-5 minutt	15 %	2 %	33 %	13 %	23 %	3 %
6-10 minutt	4 %	0 %	6 %	3 %	6 %	0 %
Mer enn 10 minutt	0 %	0 %	3 %	5 %	3 %	0 %
Antall minutter i gjennomsnitt ³⁰	1,50	0,72	2,67	2,16	2,28	0,73
Antall timer ved 100.000 brev	2 500	1 192	4 450	3 592	3 800	1 217
Antall timer spart ved 100.000 brev		1 308		858		2 583
Tidsbesparelse i prosent		52 %		19 %		68 %

Vi ser at alle de tre reviderte brevene har gitt betydelige tidsbesparelser sammenlignet med de gamle brevene, fra 19 prosent for brevet om omregistrering av bil til 68 prosent for brevet om avskilting. Fordi mange brev fra forvaltningen går ut til svært store grupper av brukere, har vi estimert de totale tidsbesparelsene for de tre brevene for 100.000 mottakere. For brevet om avskilting av bil handler dette om en samlet besparelse på 2 583 timer, for brevet om omregistrering om en besparelse på 858 timer.

Et viktigere spørsmål enn selve tidsbruken er om brukerne forstår innholdet i brevet, og hva de eventuelt foretar seg hvis de ikke forstår. I en undersøkelse gjennomført av Nav ble to typer brev testet på et stort antall brukere. Dette var brev i sin opprinnelige form før språkrevisjon. Det første brevet var et enkeltvedtak om arbeidsavklaringspenger (AAP), det andre et enkeltvedtak om foreldrepenger. For begge brevene ble det skilt mellom brukere som fikk innvilget søknad og brukere som fikk avslag.

Den første interessante observasjonen fra denne undersøkelsen er at en relativt stor andel av mottakerne ikke har lest hele brevet. Vel 22 prosent hadde bare lest deler av brevet om foreldrepenger og én prosent hadde ikke lest brevet i det hele tatt. De tilsvarende tallene for brevet om arbeidsavklaringspenger ser noe bedre ut, henholdsvis syv og én og en halv prosent. De to viktigste grunnene som oppgis til at ikke hele brevet er blitt lest, er at det er for langt eller at språket er for vanskelig. Brevene hadde med andre ord en form og et språk som fikk en betydelig andel av mottakerne til å legge det til side uten å lese hele innholdet. En av mottakerne av brevet om foreldrepenger påpekte i dybdeintervju: «Brevet innbyr ikke til lesing i det hele tatt. "Ikke les meg", står det egentlig.»

Undersøkelsen viser også at mange av de som leste hele brevet, strevde med å forstå hva det handlet om. Bare 59 prosent oppgir at de forstod innholdet etter å ha lest brevet en gang. Hele 32 prosent måtte lese brevet flere ganger før de forstod innholdet, og 8 prosent oppgir at det fortsatt var mye de ikke forstod selv etter flere gangers gjennomlesing. Brevenes utforming og språk førte med andre

³⁰ Gjennomsnittet er beregnet ved hjelp av middeltallet for hvert intervall vektet med prosentandelen som har valgt dette intervallet. Alternativet under ett minutt er satt til et halvt minutt, alternativet over 10 minutter er satt til 15 minutt.

ord ikke bare til at flere valgte å ikke lese hele brevet. Også blant de som har lest det, er det et betydelig antall som ikke har forstått hele innholdet. Det kan bety at så mye som 30 prosent (22 + 8) ikke har fått med seg, eller forstått, hva foreldrepenger-brevet handler om. For brukerne kan dette bety at de går glipp av viktig informasjon om hva de eventuelt skal foreta seg som en følge av vedtaket i brevet. Blant annet oppgir 14 prosent av de som fikk avslag på søknaden om foreldrepenger, at det ikke gikk klart fram av brevet om søknaden var innvilget eller ikke.

Rundt 17 prosent av mottakerne oppgir at de trengte hjelp for å forstå innholdet i brevet. Denne andelen er selvsagt særlig høy for mottakere som ikke er norskspråklige (42 prosent), men selv blant de som har norsk som morsmål, oppgir 11 prosent at de trengte hjelp. Vel halvparten av de som hadde behov for hjelp (56 prosent), fikk hjelp fra venner, familie eller andre de kjenner. Men vi ser også at 38 prosent gikk på Nav-kontoret, 27 prosent ringte til kontoret og rundt 4 prosent sendte e-post. De to brevene genererte med andre ord en betydelig trafikk i Navs førstelinje (se nedenfor). Selv om det alltid vil være behov for denne type assistanse, kunne deler av denne trafikken trolig vært unngått dersom vedtaksbrevene hadde en klarere og enklere utforming.

Men brevene skaper også avmakt. I underkant av fem prosent av de som trenger hjelp for å forstå brevet, forteller at de ikke vet hva de skal gjøre. Det er også én og en halv prosent som ikke tror at de kommer til å foreta seg noe.

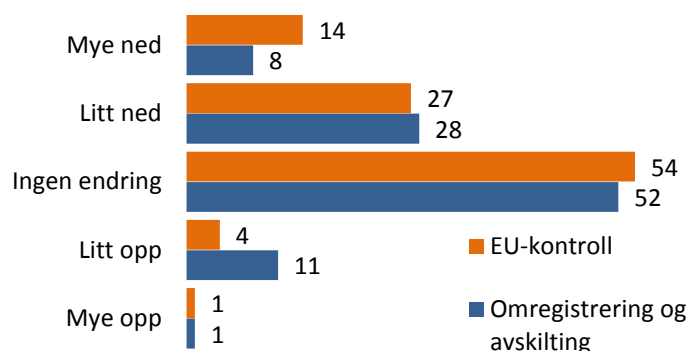
I sum viser Navs brukerundersøkelse av de gamle brevene om arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger at et uklart og vanskelig språk har betydelige konsekvenser både for brukerne og etaten selv. Mange får ikke med seg innholdet i brevene, bruker ekstra mye tid på å forstå hva de handler om, og trenger hjelp og assistanse fra familie og venner så vel som fra Navs førstelinje. Dessverre har ikke Nav gjennomført tilsvarende kvantitative brukerundersøkelser av de reviderte brevene som ville gitt oss muligheter til å tallfeste hvilke besparelser som kan oppnås. Kvalitative undersøkelser bekrefter imidlertid at de reviderte brevene er blitt betydelig enklere å forstå.

FRA FORVALTNINGENS STÅSTED

For forvaltningen resulterer uklar kommunikasjon først og fremst i ekstra belastning i førstelinjen. Men det fører også til behov for videre oppfølging fordi brukerne ikke alltid responderer på vedtak slik det er forventet, eller fordi de gir feil eller mangelfull informasjon i den videre kommunikasjonen med etaten. Det er svært vanskelig å tallfeste kostnadene som uklar kommunikasjon påfører forvaltningen, eller alternativt hvilke besparelser som kan oppnås dersom vedtaksbrev og annen informasjon fra etatene utformes på en klarere og mer forståelig måte. Metodeheftet som ble utarbeidet som en del av dette prosjektet, inneholder prosedyrer for målinger blant brukere og i førstelinjen for å måle potensialet for kostnadsbesparelser. Dessverre har bare et fåtall av etatene gjennomført slike målinger på en måte som gjør at vi kan benytte dem i denne studien. De få empiriske bevisene vi har, er likevel entydige.

De tidligere nevnte undersøkelsene til Statens vegvesen gir klare indikasjoner på at henvendelsene til førstelinjen har gått ned etter at de nye brevene ble tatt i bruk. Selv om et fåtall ansatte ved trafikkstasjonene og publikumstjenesten mener at tallet på henvendelser relatert til brevene har gått opp, er bevegelsen klart i retning av redusert trafikk. For brevet om EU-kontroll oppgir 41 prosent av de ansatte at tallet på henvendelser har gått litt eller mye ned. For brevene om omregistrering og avskilting er det tilsvarende tallet 36 prosent.

Figur 6.2: Endringer i førstelinjens bruk av tid på betjening av henvendelser etter utsending av gamle og nye brev fra Statens vegvesen, etatens egne brukerundersøkelser (prosent)



Også i Lotteri- og stiftelsestilsynet er det gjort forsøk på å vurdere hvilken effekt en rekke reviderte brev og nye nettsider har hatt på trafikken i førstelinjen. Her ble målingene foretatt ved å logge tallet på henvendelser, og tidsbruken i forbindelse med disse, før og etter at de mest omfattende tekstrevisjonene ble gjennomført. Resultatene er entydige. I forvaltningsteamet ble tallet på henvendelser redusert fra 382 til 271 per måned, det vil si en reduksjon på 29 prosent. Selv for en liten etat som Lotteri- og stiftelsestilsynet som betjener en begrenset mengde brukere, representerer dette en månedlig tidsbesparelse på 18,2 timer.

Tabell 6.9: Logget tidsbruk til betjening av henvendelser i Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2011 og 2012, etatens egne undersøkelser

	Antall henvendelser per måned	Samtaletid per måned
2011	382	57,8 timer
2012	271	39,6 timer
% reduksjon	29 %	31 %

Flere virksomheter har gjort undersøkelser blant sine ansatte med spørsmål om i hvor stor grad de har opplevd at kommunikasjonen med brukerne er blitt mer effektiv og ført til mindre belastning i form av henvendelser og feil. Helseøkonomiforvaltningen (HELFO), har gjennomført disse undersøkelsene to ganger og gir oss derfor muligheter til å måle endring. De ansatte ble bedt om å vurdere i hvor stor grad de hadde oppnådd ulike mål for klarspråksarbeidet og svarene ble gitt på en skala fra 1 til 5 der 1 betyr «i svært liten grad» og 5 «i svært stor grad». Resultatene, som er oppsummert i tabell 6.10, er gjennomsnittsverdier på denne skalaen for noen av de mest aktuelle spørsmålene. Til høyere verdi, jo bedre måloppnåelse. Verdier over 3,0 vil si at etatene i gjennomsnitt heller i positiv retning.

Tabell 6.10: De ansattes opplevelser av effekter av klarspråksarbeidet i HELFO, 2012 og 2013, etatens egne undersøkelser (gjennomsnitt)

	Gjort den skriftlige kommunikasjonen enklere	Redusert tallet på henvendelser	Redusert tallet på feil i svar fra brukerne
Gjennomsnitt (2012)	3,45	3,01	3,06
Gjennomsnitt (2013)	3,72	3,36	3,37
Endring	0,27	0,35	0,31

Vi kan gjøre to interessante observasjoner fra denne tabellen. For det første er de ansatte mer enige i at klarspråksarbeidet har gjort den skriftlige kommunikasjonen enklere, enn at det har ført til færre henvendelser og færre feil i svarene fra brukerne. Til lenger ut i effektkjeden vi kommer, jo vanskeligere er det med andre ord å observere resultater av det arbeidet som er utført. For det andre viser tabellen en markert forbedring i måloppnåelse fra vinteren 2012, da den første undersøkelsen ble gjennomført, til våren 2013 da undersøkelsen ble gjentatt. Vi ser også at denne framgangen er noe høyere for de to spørsmålene som måler effektene av enklere kommunikasjon, enn for spørsmålet som måler om språket faktisk er blitt enklere. Det er rimelig å tolke begge disse observasjonene som en ny styrking av hypotesen om at klarspråksarbeidet tar tid og at det er nødvendig å arbeide langsiktig og målrettet med en betydelig forbedring av den skriftlige kommunikasjonen, før man kan forvente å høste de samfunnsøkonomiske fruktene.

Undersøkelsen som vi har gjennomført blant alle klarspråksvirksomhetene i 2011 og 2013, styrker denne tankegangen. Her er det som nevnt de klarspråksansvarlige i hver enkelt virksomhet som har svart på vegne av virksomheten. Tabell 6.11 viser resultatene for de samme spørsmålene som ble stilt i HELFOs undersøkelse. Resultatene for begge årene inkluderer bare svar fra virksomheter som hadde startet et målrettet klarspråksarbeid på det tidspunktet den første undersøkelsen ble gjennomført. Virksomheter som har startet opp etter 2011, er med andre ord utelatt. Dette betyr at det i all hovedsak er de samme virksomhetene som er med på begge tidspunkt, og at undersøkelsene gir et bilde av måloppnåelsen på to ulike modningsnivåer i disse virksomhetenes klarspråksarbeid. Virksomhetene befinner seg fortsatt på ulike stadier i arbeidet, men har alle kommet to år lenger siden sist.