

# Byrde- jægerne

En brugercentreret tilgang  
til afbureaukratisering

  
ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIET

  
SKATTEMINISTERIET

BESKÆFTIGELSE  
  
MINISTERIET

# Indhold

Indledning	1
Generelt om brugercentreret afbureaukratisering	2
Om projekt Byrdejægerne	4
Proces for brugercentreret innovation	5
Fase 1: Projektfokusering	6
Fase 2: Læring om brugerne	7
Fase 3: Analyse	9
Fase 4: Idé & koncept udvikling	14
Fase 5: Det videre forløb	17
Kontakt	18
Referencer	18

# Indledning

## 1. Indledning

Denne rapport introducerer en ny tilgang til arbejdet med afbureaukratisering af den danske erhvervsregulering. Den nye tilgang tager udgangspunkt i principper og metoder til brugercentreret innovation.

Brugercentreret innovation af erhvervsregulering indebærer, at virksomhederne sættes i centrum når ministerierne skal identificere nye initiativer til afbureaukratisering. Det betyder, at virksomhederne spiller en aktiv rolle i at identificere potentialer for nytænkning af erhvervsreguleringen og at virksomhederne inddrages i, hvordan potentialerne konkret kan realiseres. Fokus er virksomhedernes oplevelse af erhvervsreguleringen og hvordan de byrdefulde oplevelser kan reduceres.

Rapporten beskriver, hvordan principper og metoder til brugercentreret innovation har været anvendt i et tværministerielt afbureaukratiseringsprojekt "Byrdejægerne", som er gennemført i 2007 – 2008 af Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet. Projektet er gennemført i samarbejde med MindLab. MindLab er en udviklingsenhed ejet af ØEM, SKM og BM. Formålet med MindLab er at involvere borgere og virksomheder i de tre ministeriers udviklingsprojekter.

Som bilag til denne rapport er der udarbejdet en drejebog for, hvordan byrdejægerprojektet har gennemført detaljerede processtudier. Bilaget giver indsigt i procesmetoden og skal gøre andre ministerier i stand til i vid ustrækning at gennemføre et processtudie på egen hånd.

Desuden er der udarbejdet en særskilt rapport, som detaljeret beskriver de specifikke virksomhedsdata, der kom ud af det første byrdejægerprojekt. Denne rapport hedder "Afrapportering fra byrdejægerne - Fra byrde til service."

### Formål og målgruppe

Formålet med denne rapport er at vise hvilken værdi brugercentreret innovation kan give til arbejdet med afbureaukratisering af erhvervsregulering i forhold til AMVAB eller mere traditionelle metoder som eksempelvis surveys. Desuden giver rapporten et eksempel på, hvordan et brugercentreret afbureaukratiseringsprojekt kan se ud i praksis. Det er målsætningen, at rapporten kan gøre læseren i stand til at vurdere fordelene ved at anvende den brugercentrerede tilgang i ministeriernes arbejde med at mindske de administrative byrder i reguleringen. Herudover er målsætningen at gøre læseren klogere på processer, metoder og opmærksomhedspunkter inden for brugercentreret innovation, så læseren er bedre klædt på i dialogen med konsulenter eller øvrige eksperter, som kan bistå med at gennemføre brugercentrerede innovationsprojekter i praksis.

Målgruppen for rapporten er projektledere og beslutningstagere, der arbejder projektorienteret og kender til traditionelle surveymetoder som spørgeskemaer og interviews, men som ikke tidligere har arbejdet med brugercentreret innovation.

## Hvad kan byrdejægermetoden?

### Styrker

- Metoden kan supplere AMVAB-metoden ved at sætte særskilt fokus på virksomhedernes oplevede byrder, og hvordan øvrige faktorer end tidsforbruget kan få virksomhederne til at opleve erhvervsreguleringen som en byrde.
- Metoden giver dyb indsigt i, hvordan den nuværende regulering virker i praksis i forhold til virksomhedernes hverdag og dermed potentialer for forbedringer.
- Metoden giver virksomhederne stor frihed til at tale om de udfordringer og ønsker, som de anser som de vigtigste. Metoden kan derfor afdække muligheder for afbureaukratisering, som ministerierne ikke på forhånd er opmærksomme på.
- Metodens fokuserer på nytænkning af initiativer, og på at afdække, om et initiativ reelt vil give den forventede værdi for virksomhederne.
- Metoden er særligt egnet til at afdække potentialer for afbureaukratisering, der går på tværs af regelsæt og ressortområder. Metoden kan dog også med fordel anvendes inden for specifikke regelsæt og ressortområder.

### Begrænsninger

- Virksomhedernes frihed til at tale om de udfordringer og ønsker, som de anser som de vigtigste betyder, at metoden er mindre velegnet til projekter, hvor man ønsker at indsamle meget specifikke informationer om virksomhederne. Eksempelvis ved procesoptimering af konkrete processer.
- Metoden medfører ikke automatisk nye, innovative initiativer til afbureaukratisering, men giver et solidt grundlag for et fokuseret løsningsarbejde, hvor embedsmænd, brugere og øvrige eksperter i fællesskab kan udvikle nye initiativer til afbureaukratisering.
- Metoden skaber ikke viden om virksomhederne, der er statistisk repræsentativ. Formålet med den viden om virksomhederne der afdækkes med byrdejægermetoden er at tilvejebringe kvalificeret inspiration, der kan være med til at identificere nye potentialer for afbureaukratisering.
- Metodens kvalitative fokus medfører en risiko for, at problemer der afspejler enkeltvirksomheders individuelle hensyn, meninger eller mærkesager tillægges for stor værdi. Det er derfor vigtigt at være kritisk og vurdere, om problemerne blot er gældende for enkelte virksomheder eller kan generaliseres til at gælde bredt. Denne risiko kan mindskes ved at følge byrdejægermetoden op med statistiske undersøgelser.
- Metoden giver ved et enkelt gennemløb et første indtryk af problemstillingerne hos virksomhederne. Herefter vil der ofte være behov for at man foretager yderligere dybdegående efterundersøgelser fx ved at metoden gentages flere gange, eller ved at supplere med processtudier.

# Generelt om brugercentreret afbureaukratisering

## 2.1 Hvorfor arbejde brugercentreret?

Formålet med at anvende metoder til brugercentreret innovation adskiller sig ikke grundlæggende fra AMVAB eller øvrige metoder, som ministerierne hidtil har anvendt til at gentænke erhvervsreguleringen for at reducere virksomhedernes administrative byrder. Det hele handler om at få identificeret nye initiativer til ændringer i erhvervsreguleringen, der kan implementeres og skaber værdi for virksomhederne i form af afbureaukratisering.

Styrken i brugercentreret innovation er således snarere, at metoderne gør projektet i stand til at få en mere nuanceret forståelse for de tre kernelementer i udviklingsarbejdet:

### *Hvad skaber værdi for virksomhederne?*

Casen som er beskrevet i denne rapport viser med al tydelighed, at der er mange årsager til at virksomhederne oplever erhvervsreguleringen som en byrde. AMVAB-metoden måler den tid virksomhederne bruger på efterlevelse af erhvervsregulering. Dette er kun en ud af mange måder, som initiativer til afbureaukratisering kan skabe værdi for virksomhederne. Brugercentreret innovation hjælper projekter til at opnå denne mere nuancerede forståelse for hvordan nye initiativer kan skabe værdi for virksomhederne og i hvilke relationer, værdien konkret kan skabes.

### *Hvilke initiativer kan realisere den ønskede værdi?*

Brugercentreret innovation inddrager virksomhederne aktivt i arbejdet med at finde ud af, hvordan man kan skabe den værdi for virksomhederne, som det offentlige ønsker med nye initiativer. Virksomhederne kan supplere de ideer som embedsmænd og konsulenter kan tænke på, fordi virksomhederne er "eksperter" i deres egen hverdag og dermed kan komme med vigtige perspektiver på, hvordan nye initiativer vil påvirke dem.

### *Kan initiativerne implementeres?*

Brugercentreret innovation fokuserer på at opnå en helhedsorienteret forståelse af virksomhedernes dagligdag og oplevelser med det offentlige. En forståelse for virksomhedernes dagligdag, der rækker ud over "problemlister" over udfordringer, som nye initiativer skal forsøge at rette op på er en stor hjælp i implementeringen af nye initiativer. Fordi denne forståelse er med til at vise, hvordan virksomhedernes dagligdag og oplevelser kan fungere som hhv. ressourcer og udfordringer i implementeringen af de nye initiativer.

Det er vores anbefaling, at kommende afbureaukratiseringsprojekter inddrager metoder til brugercentreret innovation.

## 2.2 Hvornår i et projektforsløb anvendes brugercentreret innovation?

Brugercentreret innovation kan i princippet anvendes på alle tidspunkter i et projektforsløb. En organisation kan med fordel basere sit udviklingsprojekt på brugercentreret innovation hvis:

- Organisationen har en generel udfordring med at reducere administrative byrder, men ikke ved hvor det er mest hensigtsmæssigt at sætte ind. Her kan brugercentreret innovation bidrage til at identificere, hvor potentialerne for afbureaukratisering er størst.
- Organisationen har en særlig interesse i at gennemføre initiativer på et bestemt område, enten af strategiske/politiske årsager, eller fordi organisationen har en formodning om at potentialerne for afbureaukratisering er store. Her kan brugercentreret innovation bidrage til at skabe en mere nuanceret forståelse for, hvad de reelle udfordringer for virksomhederne er på det pågældende område. Desuden kan involvering af brugerne være med til at identificere nye initiativer og behov for tværministerielle løsninger, samt hvordan disse initiativer vil kunne fungere i praksis.
- Organisationen står overfor at skulle implementere et allerede besluttet initiativ for afbureaukratisering. Her kan brugercentreret innovation bidrage til at træffe mere kvalificerede beslutninger om de mange detailspørgsmål omkring initiativets konkrete udformning, arbejdsprocesser, vejledningsbehov og ønsker.

Brugerinvolvering med byrdejægermetoden tager tid og kræver grundig forberedelse for at få det forventede udbytte. Man bør derfor overveje grundigt, hvilken effekt man ønsker af sin brugerinvolvering, og på den baggrund om byrdejægermetoden er det bedste metodevalg. Spørgeskemaundersøgelser kan eksempelvis være et bedre metodevalg, hvis man ønsker at sandsynliggøre statistisk, at allerede udviklede initiativer er relevante for en bredere målgruppe. Processtudier kan være den bedste metode, hvis man ønsker at afdække problemer, som relaterer sig til de detailprocesser som udgør borgerens efterlevelse af konkret regulering.

Valget af metode til brugerinvolvering er ofte ikke et spørgsmål om enten/ eller, men et både-og, hvor byrdejægermetoden suppleres med fx processtudier eller spørgeskemaundersøgelser.

## 2.3 Er viden om 10 virksomheder nok til at udvikle løsninger til hele befolkningen?

Når man anvender metoder til brugercentreret innovation er projektansvarlige typisk skeptiske over at metoderne ikke fokuserer på at opnå et grundlag, hvor man statistisk kan generalisere fra de involverede virksomheder til alle virksomheder. Denne skepsis bunder i argumentet, at vi jo ikke udvikler nye offentlige løsninger til måske 10 – 20 borgere eller virksomheder, men til hele målgruppen af initiativet!

Det er rigtigt, at den viden der opnås i brugercentrerede innovationsprojekter tjener et andet formål end statistisk generalisering; nemlig at tjene som kvalificeret

inspiration, der kan være med til at identificere nye potentialer for nytænkning samt sandsynliggøre, at de initiativer, der udvikles i projektet, kan skabe den forventede værdi for brugerne. Ekspert i virksomhedsregulering, eksempelvis eksperter inden for konkrete lovområder eller fra faglige organisationer, vil ofte kunne vurdere, om den opnåede viden om virksomhederne er repræsentativ eller om der er behov for yderligere kvalificering af projektets resultater. Metoder til brugercentreret innovation kan herudover suppleres med eksempelvis spørgeskemaundersøgelser, hvis man statistisk ønsker at sandsynliggøre, at de udviklede initiativer også er relevante for den bredere målgruppe. Det gælder særligt, hvis man forventer, at virksomhedernes oplevelse og håndtering af erhvervsreguleringen vil variere meget, eksempelvis i forhold til branche eller virksomhedsstørrelse

#### 2.4 Tager brugerinvolvering beslutningskompetencen fra de projektansvarlige?

Brugercentreret innovation indebærer ikke, at beslutningskompetencen for hvilke initiativer der skal gennemføres, uddelegeres til brugerne. Der kan være problemer eller ønsker, som virksomhederne udtrykker, som projektet af fx politiske, økonomiske eller logistiske årsager ikke kan eller vil opfylde. Men anvendelsen af brugercentrerede metoder er med til at sikre, at sådanne problemer og løsninger fravælges af rationelle og velbegrundede årsager og ikke, fordi de projektansvarlige slet ikke er klar over, at problemet eller løsningen findes!

”Vi forsøger jo bare være effektive og tjene flere penge. Og så mangler vi lidt at det offentlige system tænker ”hvor er det kanon”. Det mangler vi”

Virksomhed, Industri og Handel

# Om projekt Byrdejægerne

Projektet Byrdejægerne er gennemført som et led i regeringens arbejde med at mindske de administrative byrder for dansk erhvervs- liv.

Projektet tog udgangspunkt i de mange erfaringer, der allerede var gjort med afbureaukratisering ud fra AMVAB-metoden, hvor fokus er at reducere virksomhederne tidsforbrug på at efterleve offentlig erhvervsregulering. Byrdejægerprojektet ønskede at gå videre end AMVAB-metoden ved at sætte øget fokus på virksomhedernes oplevede byrde – irritationsbyrden - dvs. virksomhedens subjektive opfattelse af at opfylde krav fra offentlig erhvervsregulering.

Byrdejægermetoden skal derfor ses som et supplement til den hidtidige indsats. Byrdejægerne supplerer ved, at der sættes særskilt fokus på virksomhedernes oplevede byrder og hvordan øvrige faktorer end tidsforbrug kan bevirke at virksomhederne vurderer erhvervsregulering som en byrde.

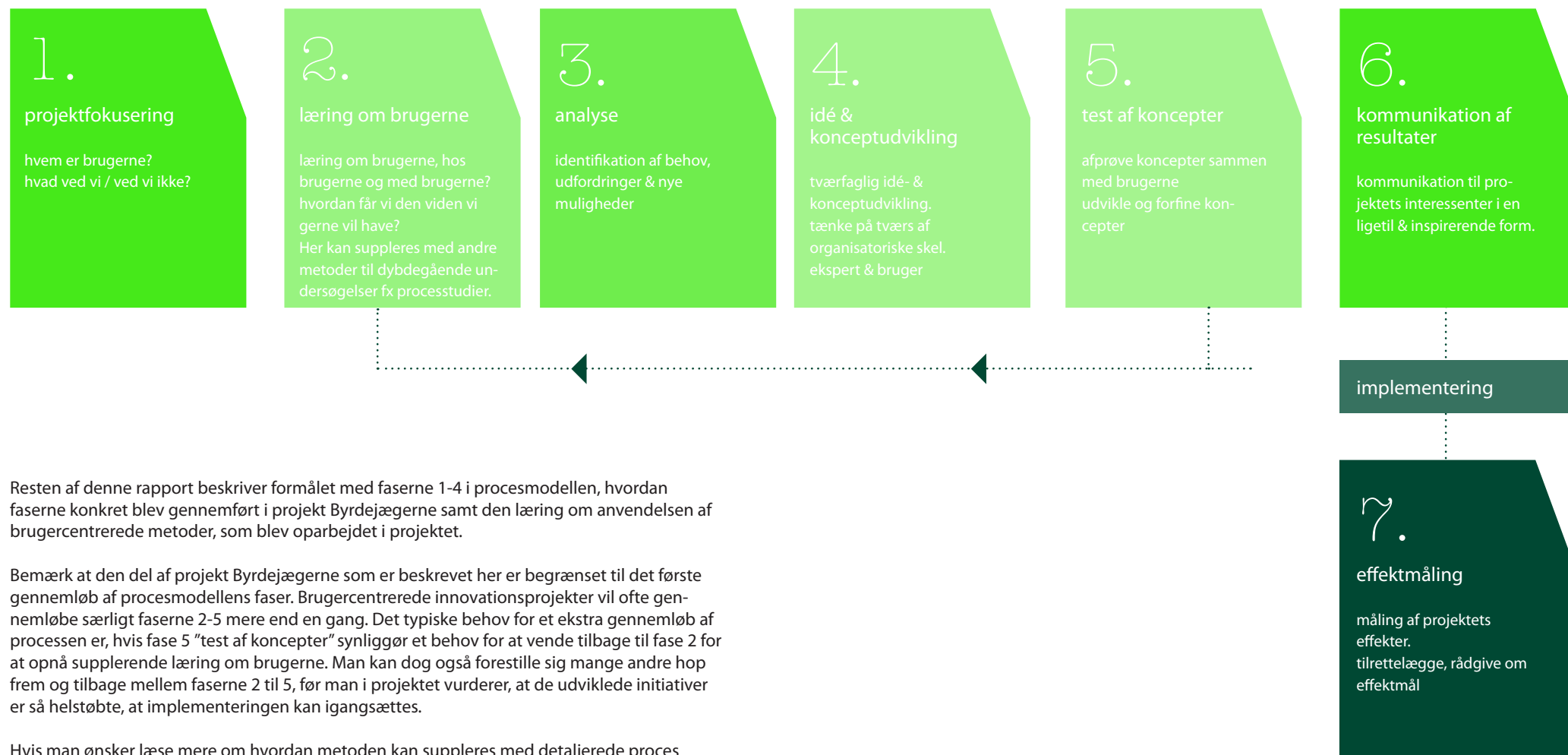
Byrdejægerne var organiseret som et tværministerielt projekt bestående af en projektgruppe på ca. 15 embedsmænd samt en styregruppe med beslutningstagere fra Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet. Projektet blev gennemført i samarbejde med MindLab samt eksterne konsulenter med ekspertise i brugercentreret innovation.

”Det er ret utroligt at det offentlige udvikler systemer, og så regner med at man bare intuitivt kan bruge det...De ser det jo ikke som en kundebetragtning at ”vi skal lære jer at bruge det så vi sparer tid på det fordi nu kan I det””

Virksomhed, Industri og Handel

# Proces for brugercentreret innovation

Projekt Byrdejægerne er gennemført med udgangspunkt i en proces for brugercentreret innovation, som bygger på best practice inden for denne tilgang til nytænkning. Modellen er udviklet af MindLab. Processen er skitseret i nedenstående figur 1.



Resten af denne rapport beskriver formålet med faserne 1-4 i procesmodellen, hvordan faserne konkret blev gennemført i projekt Byrdejægerne samt den læring om anvendelsen af brugercentrerede metoder, som blev oparbejdet i projektet.

Bemærk at den del af projekt Byrdejægerne som er beskrevet her er begrænset til det første gennemløb af procesmodellens faser. Brugercentrerede innovationsprojekter vil ofte gennemløbe særligt faserne 2-5 mere end en gang. Det typiske behov for et ekstra gennemløb af processen er, hvis fase 5 "test af koncepter" synliggør et behov for at vende tilbage til fase 2 for at opnå supplerende læring om brugerne. Man kan dog også forestille sig mange andre hop frem og tilbage mellem faserne 2 til 5, før man i projektet vurderer, at de udviklede initiativer er så helstøbte, at implementeringen kan igangsættes.

Hvis man ønsker læse mere om hvordan metoden kan suppleres med detaljerede processtudier, henvises til bilaget. "Bilag til byrdejægermetoden – brug af processtudier".

# 1. Projektfokusering

## Formål

Formålet med fasen er at præcisere projektets målgruppe samt at formulere de effekter, som projektet i udgangspunktet ønsker at skabe for målgruppen. Disse ting er typisk allerede beskrevet i større eller mindre omfang i projektets kommissorium, projektgrundlag eller lignende. Men der vil oftest være behov for at præcisere og nuancere de indledende overvejelser yderligere.

Herudover har fasen til formål at identificere hvilken viden projektet allerede har om projektets målgruppe(r), målgruppernes nuværende praksis samt hvad der kan skabe de effekter, som projektet søger at opnå. På denne baggrund identificeres hvilken yderligere viden, projektet skal opnå i de senere faser.

## Casen – hvad gjorde vi?

### Afgrænsning af målgruppen

Målgruppen i projektet var i udgangspunktet defineret som små og mellemstore virksomheder, særligt de der forsøger at vækste. Samtidig skulle projektet fokusere på den samlede mængde af administrative byrder, som disse virksomheder oplevede og således ikke kun de byrder, der lå inden for de tre involverede ministerområders ressort.

Denne meget brede definition af målgruppen medførte et behov for yderligere præcisering af, hvilke virksomheder der konkret skulle være i centrum i projektets senere faser. Virksomhedens branche, størrelse og vækstambitioner blev valgt som udvælgel-

seskriterier. I alt seks brancher blev udvalgt: Finans, Bygge- og anlæg, Service, Restauration, Hotel og cafe, Industri og Handel. Inddragelsen af hele seks brancher skulle øge sandsynligheden for, at de indsigter projektet skabte om den ikke-branchespecifikke regulering kunne generaliseres til yderligere brancher. Inden for de seks brancher blev valgt virksomheder i størrelsen fem til ca. 100 medarbejdere med stigende omsætning.

### Kortlægning af eksisterende viden om målgruppen

Kortlægning af den eksisterende viden om virksomhedernes nuværende udfordringer i erhvervsreguleringen blev prioriteret højt i fasen. Dette for at sikre, at projektet ikke brugte værdifuld tid med virksomhederne på at afdække viden, som allerede var kendt. Blandt andet blev der taget udgangspunkt i resultater fra tidligere undersøgelser foretaget af eksperter og analyseinstitutter og der blev gennemført interviews med nøgleinteressenter og foretaget en screening af resultaterne fra AMVAB databasen.

Projektgruppen gennemførte en kortlægning af, hvilke områder af erhvervsregulering, som vi kunne forvente at de udvalgte brancher ville være berørt af. Der blev udarbejdet et minileksikon som ganske kort beskrev de enkelte krav til virksomhederne og dermed gav grundlag for at deltagerne i projektgruppen fik indsigt i erhvervsreguleringen på tværs af ressortområder. På dette samlede grundlag blev der udarbejdet en række hypoteser for, hvilke udfordringer og oplevelser ved erhvervsreguleringen som vi forventede at de seks brancher ville have.

## Læring fra casen

De aktiviteter der blev gennemført i fasen skabte et godt afsæt for den følgende fase "læring om brugerne". Særligt udarbejdelsen af projektgruppens hypoteser om virksomhedernes udfordringer og oplevelser var et værdifuldt værktøj til at fokusere den følgende læring om brugerne.

Projektet kunne med fordel have foretaget en yderligere præcisering af de ønskede effekter for virksomhederne, særligt i hvor høj grad projektet skulle identificere hhv. radikale, langsigtede initiativer og initiativer der kunne implementeres med en kort tidshorisont.

- Projektet valgte et meget åbent fokus for fasen "læring om brugerne", hvor det i høj grad var virksomhederne selv der måtte sætte dagsordenen for, hvilken erhvervsregulering der skulle være i fokus på virksomhedsbesøgene. Denne strategi var en styrke, idet projektet hermed fik noget viden om virksomhedernes oplevelser med erhvervsreguleringen, som projektet ikke på forhånd havde været opmærksom på. Det åbne fokus betød dog også, at der inden for visse reguleringsområder ikke blev afdækket decideret ny viden. Det er derfor vigtigt at fasen "projektfokusering" forholder sig aktivt til de fordele og ulemper for projektet, som valget af et hhv. åbent og snævert fokus for fasen "læring om brugerne" vil have.

## 2.

# Læring om brugerne

### Formål

Formålet er at opnå læring om brugerne hos brugerne og med brugerne, eksempelvis gennem feltstudier, interviews og workshops. Læring skal så vidt muligt foregå ude hos brugerne for at få et så nuanceret billede som muligt af brugerens hverdag, handlinger, sociale relationer og omgivelser. Herudover vægter fasen deskriptiv læring højt, dvs. viden om hvordan brugerne helt konkret håndterer forskellige opgaver, aktiviteter m.v. og ikke blot hvad de synes er godt og skidt.

## Casen - hvad gjorde vi?

### Valg af metode

Fasen "læring om brugerne" blev baseret på en kvalitativ, etnografisk inspireret metode. Konkret tog en til to embedsmænd fra projektgruppen samt en konsulent med ekspertise inden for kvalitative, etnografiske metoder ud i en række virksomheder og var der i en halv dag. Fokus var at opnå en større forståelse for virksomheden, dens praksis, dens relationer til det offentlige og de udfordringer og oplevelser med erhvervsregulering, som virksomheden oplever. Virksomhedsbesøgene var en blanding af interviews og observationer.

*Der blev i alt gennemført 24 virksomhedsbesøg.*

### Forberedelse af virksomhedsbesøg

Der blev udarbejdet en drejebog for de enkelte virksomhedsbesøg. Den indeholdt en løst struktureret interviewguide med temaer, som skulle drøftes med udvalgte medarbejdere i virksomheden. Den indeholdt en række gode råd til observationsteknik og hvad vi primært skulle være opmærksomme på. Og den indeholdt de hypoteser om hvilken erhvervsregulering virksomheden var berørt af samt mulige udfordringer ved denne, som projektgruppen tidligere havde formuleret.

De tre første virksomhedsbesøg blev brugt som en pilottest af metoden og drejebogen for at sikre, at metodevalg og indholdet i drejebogen var rigtigt. På baggrund af pilottesten blev der foretaget en række mindre

ændringer i, hvordan virksomhedsbesøgene konkret skulle gennemføres.

### Gennemførelse af virksomhedsbesøg

Hvert virksomhedsbesøg varede ca. tre timer og blev gennemført ud fra samme struktur. Der blev afholdt dybdegående, kvalitative interviews med hhv. virksomhedens leder og med en administrativ medarbejder. Fokus i disse interviews var at få en forståelse for virksomhedens dagligdag og vækst, virksomhedens forestillinger om og møde med det offentlige samt virksomhedernes oplevelse af de krav, som de blev mødt med fra det offentlige. Herudover blev gennemført deltagerobservation, hvor de to interviewpersoner viste os, hvordan krav de fandt særligt irriterende blev håndteret i praksis.

Den læring som blev opnået blev dokumenteret på video, fotos samt noter.

### Rollefordeling

Roller som interviewer samt observatør blev primært varetaget af en person med ekspertise i sociologisk/antropologisk spørge- og observationsteknik, enten fra MindLab eller det eksterne konsulentfirma Copenhagen Living Lab. De 1-2 embedsmænd var primært med som eksperter og supplerede med vigtige, uddybende spørgsmål, som de var opmærksomme på i kraft af deres dybdegående viden inden for specifikke sagsområder. Embedsmændene kunne her også støtte sig til det minileksikon

der var udarbejdet.

På alle virksomhedsbesøg nævnte virksomhederne flere gange krav fra det offentlige, som ingen af de tilstedeværende fra projektgruppen havde ekspertise inden for. I disse tilfælde noterede projektgruppen så mange detaljer så muligt, så det efterfølgende var muligt at fortælle om virksomhedens oplevelser til kolleger med ekspertise i de nævnte krav.

### Opsamling på virksomhedsbesøg

Efter hvert virksomhedsbesøg fik en person fra besøget ansvar for at nedskrive iagttagelser som var gjort samt den viden, som virksomhederne havde givet os i de to interviews. Fokus var på at fastholde den viden, der var opnået eksempelvis igennem citater, og ikke projektdeltagernes analytiske konklusioner og opsummeringer. En opsamling fyldte typisk 10 – 15 sider.

Da ca. halvdelen af virksomhedsbesøgene var gennemført, blev der gennemført en midtvejsanalyse i projektgruppen for at sikre en fælles forståelse af den hidtidige læring fra de gennemførte virksomhedsbesøg. På baggrund af midtvejsanalysen blev fokus for de resterende studier fastlagt. Midtvejsanalysen skulle sikre, at alle væsentlige områder man ønskede at få afdækket blev berørt i interviewene.

## Læring fra casen

Gennemførelsen af en pilottest af den valgte metode var en stor hjælp i forhold til at skærpe planlægningen af, hvordan de enkelte virksomhedsbesøg konkret skulle gennemføres og hvad der skulle fokuseres på hos virksomhederne.

Rekruttering af de enkelte virksomheder viste sig at være en meget stor udfordring, dels i forhold til logistikken omkring at finde relevante virksomheder samt at få virksomhederne til at være med til at deltage. Mange virksomheder gav udtryk for, at projektet var spændende, men at de ikke havde mulighed for at sætte 4-5 timer af i en travl hverdag. Der skal derfor sættes rigelig tid af til rekruttering, alternativt kan rekrutteringsopgaven varetages af et rekrutteringsfirma.

Der viste sig at være stor variation i, hvordan de enkelte projektdeltagere havde lavet de skriftlige opsamlinger af virksomhedsbesøgene. Særligt detaljeringsgraden varierede. En mere homogen opsamling kunne enten være sikret ved at samle ansvaret for opsamlingen på færre end de ca. 10 personer i projekt Byrdejægerne. Eller ved at gøre endnu mere ud af at opnå en fælles forståelse for, hvordan opsamlingerne skulle skrives.

Ambitionen om at komme bredt rundt om virksomhedens oplevelser med offentlig erhvervsregulering gik i nogle tilfælde ud over muligheden for at komme helt i dybden med, hvordan forskellige krav i erhvervsreguleringen helt præcist blev håndteret af virksomhederne. På baggrund af virksomhedsbesøgene blev der derfor udvalgt otte krav, som efterfølgende blev analyseret yderligere i en række flowanalyser i form af workshops med virksomhederne. Udvikling af initiativer til afbureaukratisering på baggrund af flowanalyserne kørte som en selvstændig proces. Projektet har udarbejdet en særskilt drejebog for, hvordan man kan arbejde med oplevede byrder ved hjælp af flowmetoden. Drejebogen er beskrevet i publikationen: Afrapportering fra Byrdejægerne – Brug af flowstudier, og kan rekvireres hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Center for Kvalitet i Erhvervsregulering.

# 3. Analyse

## Formål

Formålet med analysefasen er at se på tværs af den viden man har opnået i projektet og identificere nye muligheder for reduktion af administrative byrder. Det omfatter dels behov og udfordringer ved den nuværende erhvervsregulering, som virksomhederne eksplicit har gjort opmærksom på, de såkaldte "erkendte behov". Samt at identificere mønstre i virksomhedernes handlinger, oplevelser og holdninger, som spiller ind på virksomhedernes vurdering af erhvervsreguleringen som en byrde, værdifuld eller noget helt tredje. De muligheder for nytænkning som sådanne mønstre viser er det, som typisk betegnes "ikke-erkendte behov".

## Casen - hvad gjorde vi?

### Kodning af data

Med afslutningen af de i alt 24 virksomhedsbesøg stod projektet over for den udfordring at identificere behov, udfordringer og potentialer for reduktion af administrative byrder på tværs af i alt knap 500 notater, billeder og videoklip.

Denne store mængde data blev bearbejdet ved hjælp af kvalitativt analysesoftware (Atlas.ti). Al data (billeder, notater og videoklip) blev systematisk tilføjet metadata (data der beskriver hvad data fra virksomhedsbesøgene handler om) der angav:

1. Baggrundsvariable for den virksomhed som data stammede fra, eksempelvis branche, geografi og antal medarbejdere
2. Hvilket område af regulering som data beskrev, eksempelvis statistik, moms eller arbejdspladsvurdering (APV).
3. Hvilke oplevelser og vurderinger af de konkrete reguleringer som data beskrev, eksempelvis mangel på fleksibilitet, meningsløshed, manglende datagenbrug eller urimelighed.

Den omfattende kodning af datamaterialet gjorde det muligt at forankre analysen af data i søgninger på metadata på tværs af de enkelte virksomhedsbesøg. En kombineret søgning på "statistik" og "manglende datagenbrug" gav eksempelvis en liste over al tekst, videoklip og billeder, som illustrerede netop denne problemstilling på tværs af alle virksomheder. Det kvalitative analyse-software effektiviserede med andre ord den manuelle bladren igennem store mængder dokument- og billedprint hver gang man ønsker at finde frem til bestemte data.



### Gennemførelse af analysen

Analysen fokuserede på at frembringe to forskellige typer af indsigter i virksomhedernes oplevelser med offentlige krav:

1. En oversigt over de problemer og udfordringer som virksomhederne oplever inden for de enkelte områder af regulering. Denne viden skulle skabe grundlag for afbureaukratisering af det konkrete reguleringsområde.

2. En forståelse for, hvilke af virksomhedernes oplevelser i mødet med det offentlige, der gør erhvervsregulering til en irritation for virksomhederne. Denne viden skulle skabe grundlag for afbureaukratisering på tværs af krav og reguleringsområder, som fokuserede på andre aspekter end AMVABs fokus på tid og økonomiske omkostninger.

Copenhagen Living Lab udarbejdede, med udgangspunkt i servicekvalitetsmodellen, udkast til ovenstående indsigter, som herefter blev kvalificeret og nuanceret i en række analyseworkshops med deltagelse af projektgruppen.

Disse analyseworkshops var helt afgørende, idet der her blev skabt en fælles identifikation af og forståelse for de behov, udfordringer og muligheder for innovation, som virksomhedsbesøgene havde vist. Herudover var workshops en mulighed for at få bragt alle de indtryk i spil, som de enkelte projektdeltagere havde fået på de enkelte virksomhedsbesøg, men ikke havde dokumenteret i notater, billeder eller video.

Ni oplevelser der skaber irritation  
Analysen identificerede i alt ni forskellige oplevelser ved mødet med det offentlige, der gør erhvervsregulering til en irritation for virksomhederne. Projektets hypotese om, at AMVABs fokus på irritation som følge af tidsforbrug til udførelsen af offentlige administrative opgaver bør suppleres med en række oplevelsesbaserede kilder til irritation hos virksomhederne.

## Ni oplevelser der skaber irritation i erhvervsreguleringen

1. Mangel på fleksibilitet
2. Mangel på gensidig forpligtelse
3. Urimelighed
4. Usikker- og uforudsigelighed
5. Meningsløshed
6. Manglende respekt fra det offentlige for at det er min virksomhed og for virksomhedens dagligdag
7. Manglende tillid til min gode hensigt og anerkendelse af min viden og erfaring med at drive virksomhed i dag
8. Komplexitet
9. Afmagt og uklarhed om det offentliges roller

## Opsamling af analysens resultater

Alle analysens resultater blev opsamlet i en meget omfattende "byrdematrice", som for hver af de 15 byrdeområder, som analysen havde vist som de vigtigste, opsamlede alle de udfordringer for virksomhederne, som analysen havde vist. For hver udfordring blev ligeledes angivet projektgruppens bedste bud på årsag til udfordringen, samt hvilke af de 9 oplevelser som skaber irritation for virk-

somhederne, som den konkrete udfordring kunne ses som et udtryk for. Byrdematricen blev udarbejdet med det formål at den skulle fungere som et værktøj i den efterfølgende idé- og konceptudvikling.

Nr.	Krav fra det offentlige, eller udmøntning af krav	1. Mangel på fleksibilitet	2. Mangel på gensidig forpligtelse	3. Urimelighed	4. Usikker- og uforudsigelighed	5. Meningsløshed	6. Manglende respekt fra det offentlige for at det er min virksomhed, og for virksomhedens dagligdag	7. Manglende tillid til min gode hensigt og anerkendelse af min viden og erfaring med at drive virksomhed i dag	8. Kompleksitet	9. Altsagt og uklare om det offentliges roller
2	<b>Statistik generelt</b>									
2.17	Folk gemmer gamle indberetninger i lang tid på papir fordi "hvis der nu skulle være noget, skal jeg være helt sikker".		X							
2.18	Indberetning af (?) til eksport i vægt! Og ikke i værdi.				X					
2.19	Indberette vha. digital signatur - forekommer svært at få digital signatur.								X	
2.20	Statistik hvor virksomhedernes tal ikke passer i kategorierne - DST hjælper ikke, men siger at det er bare sådan og så må virksomhederne fikle med tallene for at de passer ind i skabelonen.									X
2.21	Baggrund for statistikken kommunikerer ikke klart (det modtages i hvert fald ikke).				X					
2.22	Hvorfor kan man ikke med det samme få en validering af, om det er korrekt, hvad man har indtastet?									
2.23	Hvorfor kan man ikke se sin seneste indtastning?									
2.24	Hvorfor er der ikke en automatisk fejlmelding, hvis indtastning ser forkert ud? (Eksempelvis hvis man bruger noget meget dyrt glas). Så ville man med det samme kunne orklare, hvorfor tallene ser sådan ud, og hvis virksomheden så én gang havde lavet en sådan "sær" indtastning, ville det blive husket, så man ikke skulle forklare det igen, og igen, og igen....					X				
2.25	Hvorfor skal man indberette til DST, når der går flere måneder, inden nogen henvender sig, hvis indberetningen ser mærkelig ud? Bruger de den overhovedet til noget?		X			X				
2.26	Detaljeringsgraden har ikke hold i virkeligheden									

Figur 3

En side fra byrdematricen – et excelark på ca. 50 sider i alt.

## Læring fra casen

Brugen af kvalitativt analysesoftware var en meget stor hjælp i analysefasen grundet de meget store datamængder. Det ville have været en fordel hvis hele projektgruppen, og ikke kun de eksterne konsulenter, havde haft adgang til at foretage søgninger i data.

Byrdematricen var en nyttig ramme for samling af analysens resultater men havde den ulempe, at indholdet ikke var påført henvisninger til fra hvilke interviews, de enkelte byrder i byrdematricen stammede. I fremtidige projekter bør man derfor i opsamlingen af analysen sikre sig, at det er nemt at gå tilbage til datakilden, eksempelvis igennem henvisninger til de enkelte virksomhedsbesøg eller ved at opsamle analysen direkte i det kvalitative analysesoftware.

Analyseopgaven er omfattende. Det er derfor vigtigt at sikre at der er god tid til eksempelvis analyseworkshops, ikke mindst fordi det er på disse workshops, at man får skabt den fælles forståelse for virksomhederne, deres udfordringer og potentialer for nytænkning, som er grundlaget for den efterfølgende idé- og konceptudvikling. Det er også væsentligt at afsætte tid og ressourcer til at eksperter på de enkelte lovområder, får mulighed for at vurdere om det problem, der er peget på, er et enkeltstående specifikt problem for en eller få virksomheder, eller om problemstillingen kan generaliseres til at gælde bredt

Servicekvalitetsmodellen (se ovenfor) kan med fordel bruges meget aktivt i identifikation af både årsager til udfordringerne og løsninger, eksempelvis ved en systematisk gennemgang af de seks gab i modellen.

24 virksomhedsbesøg generede en over-

vældende mængde data, hvilket i sig selv var en udfordring i analysefasen. Et alternativ kunne være at gennemføre færre virksomhedsbesøg i første gennemløb af processmodellen for brugercentreret innovation, for så til gengæld at bruge ressourcerne på at vende tilbage til virksomhederne efter at projektet har gennemført den første idé og konceptudvikling.

“Der er nogle ting som jeg synes er møghamrende irriterende. Jeg har sagt ja til det her projekt og til at møde jer i dag, fordi det er første gang overhovedet jeg oplever, at der er nogen, der har interesseret sig for, hvad der foregår her ude på prærien.”

# 4. idé og konceptudvikling – nye initiativer til afbureaukratisering

## Formål

Formålet med fasen er at udvikle konkrete bud på nye initiativer, der realiserer de muligheder for reduktion af administrative byrder, som analysefasen har identificeret. Fasen består dels af idéudvikling, hvor fokus er på at skabe mange forskellige, løsevne ideer til, hvordan mulighederne for afbureaukratisering kan realiseres. Samt konceptudvikling, hvor ideerne prioriteres, forfines og samles i koncepter, hvor mange ideer tilsammen er med til at realisere de identificerede muligheder for afbureaukratisering.

## Casen - hvad gjorde vi?

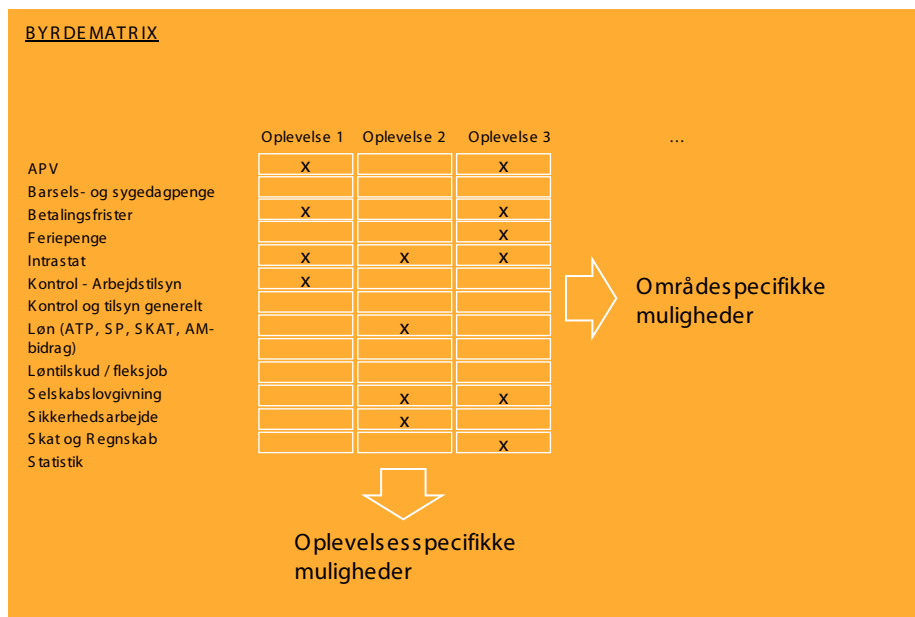
### Muligheder for afbureaukratisering

Fasen startede ud med en workshop, der havde til formål at "oversætte" de mange udfordringer og oplevelser af irritation som var identificeret i analysefasen til konkrete muligheder for afbureaukratisering. Disse muligheder for afbureaukratisering skulle ikke være selvstændige initiativer til afbureaukratisering. Formålet var at skabe et grundlag for en efterfølgende idégenerering til, hvordan de enkelte muligheder for afbureaukratisering kunne realiseres. Mulighederne for afbureaukratisering skulle med andre ord sikre en mere fokuseret idé- og konceptudvikling.

Den udarbejdede byrdematrice blev brugt som grundlag for identifikation af mulighederne for afbureaukratisering. I forlængelse af projektets to-delte analytiske fokus, skulle projektet identificere:

1. Muligheder for afbureaukratisering inden for konkrete reguleringsområder.
2. Muligheder for, på tværs af krav og reguleringsområder, at reducere de ni oplevelser ved mødet med det offentlige, der gør erhvervsregulering til en irritation for virksomhederne.

Disse muligheder for innovation blev identificeret ved en systematisk gennemgang af al data i den byrdematrice, der opsamlede resultaterne af analysefasen. Byrdematrixens opbygning understøttede dette arbejde. Ved at læse fra venstre til højre i matricen kunne projektgruppen danne sig et overblik over alle udfordringer inden for de enkelte reguleringsområder. Ved at læse oppefra og ned kunne projektgruppen danne sig et overblik over de situationer, hvor virksomhederne konkret havde oplevet hver af de ni oplevelser, der gør erhvervsregulering til en irritation.



Figur 4: Illustration af, hvordan byrdematri-  
cen blev anvendt til at identificere muligh-  
eder for afbureaukratisering

Med afslutningen af dette arbejde, havde projektet identificeret muligheder for afbureaukratisering inden for hver enkelt af de 28 byrdeområder samt hver af de ni oplevelser der medfører irritation for virksomheder. I alt var identificeret ca. 100 muligheder for afbureaukratisering, varierende i detaljeniveau fra det helt specifikke til det meget overordnede. Hver mulighed blev beskrevet helt kort på et par linjer.

#### Eksempler:

Mulighed inden for reguleringsområde statistik: Tilpasse frister for indberetning til virksomhedernes dagligdag (sommerferie etc.)

Mulighed inden for oplevelsen mangel på fleksibilitet: Manglende differentiering af regler og krav i forhold til forskellige virksomhedsstørrelse

#### Udarbejdelse af konkrete initiativer

Arbejdet frem mod konkrete initiativer til afbureaukratisering foregik af flere parallelle spor. Dels blev afholdt yderligere workshops i projektgruppen med det formål at samle de godt 100 muligheder for afbureaukratisering i færre, men mere helstøbte muligheder. Og dels arbejdede projektgruppen med at udvikle beskrivelser af, hvordan de identificerede muligheder kunne realiseres i konkrete initiativer. Initiativerne blev inddelt i tre grupper: 1) Løsninger, der vedrører enkelte myndigheder. 2) Projekter, der går på tværs af myndigheder. 3) Koncepter på tværs af den offentlige sektor.

Indenfor de deltagende ministeriers område udviklede projektgruppen i samarbejde med eksperter i de enkelte myndigheder herefter konkrete løsningsforslag for byrder og oplevelser indenfor hver af de tre grupper. Projektgruppens løsningsforslag indeholdt også vurderinger af økonomi og tidsplan da flere af forslagene er langsigtede. Ministerier uden for projektet fik overleveret data om virksomhedernes oplevede byrder på deres område, sådan at de mange værdifulde data ikke går tabt men kan indgå i disse ministeriers arbejde med afbureaukratisering fremover

# Læring fra casen

To-trinsprocessen med at identificere muligheder for afbureaukratisering som grundlag for en efterfølgende idégenerering var nyttig. I disse aktiviteter kan man med fordel inddrage repræsentanter fra virksomhederne og herved få yderligere værdifulde input til, hvordan de enkelte muligheder for afbureaukratisering kan realiseres.

Det var også nyttigt at opdele initiativerne i de 3 kategorier, så det blev klart, om det var det enkelte ressort, tværgående arbejdsgrupper eller projektgruppen generelt, der skulle arbejde videre med de konkrete løsningsforslag

Det er en fordel, hvis tidsintervallet fra virksomhedsbesøg til udarbejdelse af initiativer ikke varer længere end 3-4 måneder så projektgruppens førstehåndsindtryk fra virksomhedsbesøgene kan stå stærkere i idégenereringen.

Casen bekræftede, at byrdejægermetoden ikke automatisk medfører nye, innovative initiativer til afbureaukratisering. Udarbejdelsen af færdige initiativer er en selvstændig og tidskrævende opgave, og der bør afsættes tid og ressourcer til at embedsmænd, eksperter, brugere og beslutningstagere samles i idéworkshops, der kan sikre en fokuseret og kreativ idéudvikling.

Udarbejdelsen af nye initiativer til afbureaukratisering rejste en lang række spørgsmål om virksomhedernes dagligdag, holdninger og praksis, som ikke var tilstrækkeligt afdækket i den første runde virksomhedsbesøg. Man

bør derfor afsætte tid og ressourcer til at gennemføre faserne "læring om brugerne" og "analyse" igen, for at få svar på de spørgsmål, som idéudviklingen har rejst.

# 5.-7.

## Det videre forløb

Projekt Byrdejægerne har, på baggrund af det første gennemløb i procesmodellen for brugercentreret innovation, identificeret en lang række muligheder for afbureaukratisering samt en række konkrete initiativer, der kan realisere disse muligheder. Resultaterne er lanceret i regeringens afbureaukratiseringsplan juni 2008.

### Tilbagevendende brugerinvolvering

Det er ambitionen, at den yderligere konkretisering og kvalificering af de enkelte muligheder og initiativer skal ske igennem yderligere gennemløb i procesmodellen for brugercentreret innovation. Virksomheder vil blive inddraget i kvalificeringen af de initiativer, der hidtil er beskrevet og der vil blive gennemført supplerende læring om brugerne, analyser og idégenerering. Man skal her være særligt opmærksom på, at ét gennemløb af faserne "læring om brugerne", "analyse" og "idé og konceptudvikling" i byrdejægermetoden giver mulighed for at skitsere nogle overordnede ideer, men ikke er nok til at skabe helstøbte løsninger. Her skal man køre mindst en runde mere, hvor man kan komme mere i detaljen med de udfordringer, som er identificeret. Dette er særligt vigtigt hvis fokus breder sig ud over flere myndigheders regelområder, da det brede fokus begrænser, hvor detaljeret viden der kan opnås om virksomhedernes oplevelse og håndtering af de enkelte byrdeområder.

Er de udfordringer som er identificeret i første gennemløb af byrdejægermetoden meget procesrelaterede, kan et alternativ til et ekstra gennemløb af faserne i byrdejægermetoden være at gennemføre processtudier.

### Vidensbase for afbureaukratisering

Som det fremgår af denne casebeskrivelse, har den opnåede viden om brugerne været en helt afgørende ressource i udarbejdelsen af initiativer i projekt Byrdejægerne. Afslutningsvis skal det fremhæves, at den opnåede viden om brugerne også vil "leve videre" i nye afbureaukratiseringsprojekter. Dels er der med det kvalitative analysesoftware etableret en stor database med kvalitative data fra undersøgelsen, som fremtidige afbureaukratiseringsprojekter kan trække på. Og dels har de enkelte deltagere i projektgruppen for projekt Byrdejægerne fået værdifulde førstehåndserfaringer med, hvordan reguleringen virker i praksis i forhold til virksomhedernes hverdag, hvilket er en styrke i det videre arbejde med afbureaukratisering.

Endelig vil der ske en grundig overlevering af relevant viden om byrdejægermetoden til de myndigheder, der selv ønsker at gå i gang med at arbejde med de oplevede byrder som supplement til AMVAB-metoden.

# Hvis du vil videre med den brugercentrerede tilgang

## Kontakt

Er du interesseret i yderligere viden og erfaringer fra arbejdet med metoder til brugercentret innovation i afbureaukratiseringsprojekter, er du meget velkommen til at kontakte:

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Center for Kvalitet i Erhvervsregulering  
T: 33 30 77 00  
regelforenkling@eogs.dk

Mindlab  
T: 33 92 31 44  
skn@mind-lab.dk

Copenhagen Living Lab  
T: 20 23 22 05  
info@copenhagenlivinglab.com

## Referencer

Du kan læse mere om brugercentreret innovation og konkrete metoder i følgende bøger og internetressourcer:

Vinderkoncepter – brugerdrevet innovation og forretningsudvikling  
Søren Merit og Trine Nielsen (2006)  
Børsens Forlag

Velfærdsinnovation – Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor  
Christian Bason (2007)  
Børsens Forlag

Hjemmesiden for Program for Brugerdrevet Innovation under Erhvervs- og Byggestyrelsen indeholder en række cases, metoder og rapporter: <http://www.ebst.dk/brugerdriveninnovation.dk/inspiration/0/3/0>

Det engelske firma Enginegroup har beskrevet en lang række metoder til brugerinddragelse på deres hjemmeside: [http://www.enginegroup.co.uk/service\\_design/methods/](http://www.enginegroup.co.uk/service_design/methods/)