



Asle Rolland

Notater

KOSTRA, tjenestekvalitet og kompetansefordeling i supermarkedstaten

1. Innledning	2
2. En nølende reformator	3
3. Supermarkedstat og velferdskommune	7
4. Eiendomsretten til kvalitetsbegrepet.....	12
5. Kompetansefordeling i en velfungerende supermarkedstat.....	18
6. Statsmakt og kommunalt selvstyre.....	26
Referanser	30
Noter	42
Sist utkommet i serien Notater.....	44

1. Innledning

Alt har en forhistorie, så også dette notatet. Det er en frittstående fortsettelse av SSB-notatet "KOSTRA og kvaliteten på de kommunale tjenester" (Rolland 2004c), opprinnelig fremført som foredrag på SSBs interne KOSTRA-seminar i oktober 2004, publisert i kortversjon også som artikkel i tidsskriftet Kommunal Økonomi (Rolland 2004d). Også dette notat er skrevet som grunnlag for et foredrag, denne gang på et eksternt KOSTRA-seminar 16. februar 2005, der temaet var "Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-rapporteringen". Mitt bidrag hadde arrangørene gitt tittelen "KOSTRA og tjenestekvalitet, hva skal vi mene med kvalitet på kommunal tjenesteproduksjon?" Det foreligger også et foredrag med denne tittelen (Rolland 2005). Denne gang er imidlertid foredraget kortversjonen. Det herværende notat er originalen, forsynt med komplett litteraturliste og fotnoter, upolert og med alle de opprinnelige detaljene bevarte.

Tittelen seminararrangørene hadde gitt mitt foredrag antyder en definatorisk problemstilling: At det er begrepet 'kvalitet' som volder besvær, at det er derfor KOSTRA må ha det ene kvalitetsseminaret etter det andre før tjenestekvalitet kan inkorporeres i **K**ommune-**S**Tat-**R**apporteringen. Jeg er imidlertid av den oppfatning at eiendomsretten til kvalitetsbegrepet er vel så viktig. Hvordan denne eiendomsretten er fordelt, for ikke å si hvor den er plassert, er i seg selv en kvalitetsindikator. Den indikerer kvaliteten på arbeidet med reformeringen av offentlig sektor, et arbeid hvis motsetningsfylte formål er en velferdsstat som skal koste mindre og yte mer.

Mitt notat har to hovedtema. Først vil jeg undersøke reformarbeidet ved hjelp av denne kvalitetsindikatoren. Jeg innleder med det flere har påpekt, at Norge er en nølende reformator. Mitt andre hovedtema er å skissere et alternativ, hvordan en reformert velferdsstat kan tenkes å forholde seg til kvaliteten på de offentlige tjenester. Min disposisjon blir derved som følger:

- En nølende reformator
- Supermarkedstat og velferdskommune
- Eiendomsretten til kvalitetsbegrepet
- Kompetansefordelingen i en velfungerende supermarkedstat
- Statsmakt og kommunalt selvstyre

2. En nølende reformator

Nyheter blir nyheter først når mediene får tak i dem. Dagsavisen oppdaget i 2004 at statsviteren Morten Øgård hadde disputert i 2001 på en avhandling om forvaltningsinnovasjon i nordiske regioner og kommuner (Øgård 2001). Spørsmålet som opptok Øgård, var om de nordiske land går "i felles takt mot New Public Management". Han fant at det gjør de slett ikke: Noen går foran, og andre dilter etter. Dagsavisen publiserte avhandlingens konklusjon under tittelen "Norske kommuner er sinker på omstilling" (Dagsavisen 9.4.04). Finnene er best. "Dårligst på utvikling, åpenhet og borgermedvirkning? Det er norske kommuner, det", skrev Dagsavisen. "Norske kommuner er gjennomgående minst nyskapende, minst endringsdyktige og minst opptatt av å legge til rette for at innbyggerne kan påvirke tjenestetilbudet i kommunen. Til gjengjeld er norske kommunepolitikere mest opptatt av politisk organisering - noe som berører innbyggerne i svært liten grad".

Øgårds funn bekreftes av arbeidet med tjenestekvalitet i KOSTRA. I 2004 ga Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) KOSTRAs arbeidsgrupper i mandat å foreslå mulige kvalitetsindikatorer innenfor sine tjenesteområder. Gruppene skulle holde seg til "indikasjoner på om tjenesten har et innhold, omfang og ytelse i samsvar med hva som er forutsatt fra den som er ansvarlig for tjenesten", og ikke vurdere "opplevd tjenestekvalitet (dvs. de data en får fra brukertilfredshetsundersøkelser)". I hvert fall ikke foreløpig, sa departementet, hvilket indikerte at dette kunne bli aktuelt senere (Jf. Rolland 2004c).

Det viste seg alt annet enn enkelt å oppfylle departementets mandat. KRD ble utilfreds med fremdriften, og innhentet høsten 2004 tilbud på et konsulentoppdrag med formål å "belyse enkelte problemstillinger knyttet til utarbeidelsen av kvalitetsindikatorer for kommunale tjenester", dvs. rydde hindringene av veien. Oppdraget gikk til konsulentene Fürst & Høverstad ANS. De stilte seg ikke som departementet avventende til "opplevd tjenestekvalitet", men slo kategorisk fast at kvalitetsindikatorer basert på brukerundersøkelser ikke egner seg for rapportering og presentasjon i KOSTRA. "Det vil være såpass krevende å sikre metodisk tilfredsstillende undersøkelser, at vi anbefaler at kvalitetsindikatorer i KOSTRA begrenses til objektive

indikatorer”, skrev de (Fürst & Høverstad 2004b: 5, 51). Riktignok kan brukertilfredshetsundersøkelser være "kjekt å ha" for kommunene, og er "meningsfulle som grunnlag for lokalt utviklingsarbeid eller drøftinger mellom noen kommuner i nettverk. Drøftinger i nettverk gir anledning til å reflektere, tolke og kontrollere resultatene i en meningsfull sammenheng", sa de (op. cit), og anførte dermed hva som er gunstige rammebetingelser for å tilegne seg positive og bortforklare negative undersøkelsesresultater. Gitt slike rammebetingelser egner undersøkelsene seg selvsagt ikke til å gi brukerne makt over den kommunale tjenestetilbudets kvalitet.

Blant de problemstillinger departementet ønsket å få belyst, var bruken av kvalitetsindikatorer i de øvrige nordiske lands offentlige tjenesteproduksjon. Fürst & Høverstad løste denne delen av oppgaven ved å søke etter danske og svenske eksempler på Internett. Oppgaven viste seg å være vanskelig. Hvorfor? Fordi "de fleste eksemplene som vi har funnet, fokuserer i hovedsak på kartlegging av subjektiv/brukeropplevd kvalitet, med spørreskjema for brukerundersøkelser”, skriver de (s. 27). At dette er hva de fant på danske og svenske nettsted - finske undersøkte de ikke - indikerer at det er sammenheng mellom evnen til omstilling, større i disse landene, og viljen til å måle brukeropplevd kvalitet¹. Sammenhengen *kunne* vært tautologisk - måling av brukeropplevd kvalitet som indikator for evnen til omstilling - men den viser seg å være kausal. Øgård fant at omstillingsevne henger sammen: Kommuner som er flinke på ett område, er blant de flinkeste også på andre områder. I sin omtale av avhandlingen trekker Dagsavisen frem Nacka i Sverige som et eksempel.

En skulle tro deres funn ville få Fürst & Høverstad til å reflektere over sitt standpunkt mot rapportering av brukeropplevd kvalitet i KOSTRA. Det skjedde imidlertid ikke. I stedet valgte de å konsentrere de seg om det beskjedne de fant av eksempler på "objektive" kvalitetsindikatorer.

Vi må spørre om det er norske kommuners *evne* eller *vilje* til omstilling som danner grunnlaget for Øgårds og Dagsavisens omtale av dem som sinker. Hvis de ønsker men ikke evner å gå i felles takt mot New Public Management, blir utfallet lite flatterende. Saken stiller seg annerledes hvis det er viljen det skorter på. Hvis norske kommuner ønsker en annen kurs, blir kritikk for sendretktighet lik å anklage dem for å tape en

konkurransen de ikke deltar i. Hvorvidt deres valg av en annen kurs er flatterende, avhenger av om det norske alternativet er bedre eller verre enn New Public Management, hvilket på sin side avhenger av øynene som ser. Videre kan det skorte på viljen til å gå i takt, også om norske kommuner skulle velge samme kurs som kommunene i våre naboland. Norske kommuner kan kjenne til Thorstein Veblens begreper "the advantage of backwardness" og "the penalty for taking the lead" (Veblen 1915), og trekke den konklusjon at det er billigst og best å vente til de kan lære av andres kostbare feil. "Norway: Slow learner - or another triumph of the tortoise?" spurte Johan P. Olsen i en bok om "lessons from experience" (Olsen 1996).

Mye tilsier vi må forkaste hypotesen om at norske kommuner har valgt en annen kurs. Riktignok har New Public Management hatt få fortalere og sterke motstandere i Norge, i hvert fall i de akademiske miljøene og velferdsstatens profesjoner². Økt brukerorientering er likevel det uttalte og omforente politiske målet for reformeringen av offentlig sektor også i Norge. Det er i så måte ingen forskjell mellom regjeringen Stoltenbergs fornyelsesprogram og regjeringen Bondeviks moderniseringsprogram. Motstanderne av privatisering og konkurranseutsetting ser økt brukerorientering og bedre tilfredsstillelse av individets behov som nødvendig for å redde velferdsstaten (St.meld. nr. 30 for 2000-2001, Rolland 2003a-d, Rolland red. 2003, Storvik 2004). Det etableres konkurransemarkeder og fritt brukervalg der pengene følger brukeren (NOU 2000:19, St. prp. nr. 66 for 2002-2003, Norman 2002), ordninger som krever informasjon om tilbudets kvalitet, der brukeren forventes å velge ut fra sine egne behov. Brukerundersøkelser er substituttet for markedet når det gjelder å identifisere "kundernes" preferanser (Robertsen 2000:91), og koplingen mellom KOSTRA og brukerundersøkelser skal gi muligheter for balansert målstyring av kommunene, med formål å tilfredstille brukerbehov (St.prp. nr. 64 for 2001-2002:9, jf. Først & Høverstad 2001, Allern & Kleven 2002). I Victor Normans regjeringstid som "moderniseringsminister" gikk det ut et bud til alle offentlige virksomheter om å gjennomføre årlige brukertilfredshetsundersøkelser (Norman 2002). Det er også foreslått å føre statistikk i KOSTRA over bruken av brukerundersøkelser³. Det tilsiktede resultat av alt dette er effektivisering, målt som evne til kontinuerlig *omstilling*. Det skal gi brukerne kvalitet i form av høyere ytelse til lavere kostnader.

Det synes å være mer som støtter hypotesen om Norge som en nølende reformator, en stat som ønsker å følge flokken men som reagerer sent på internasjonale styringssignaler om økonomiske reformer og nyliberalisering (Olsen 1996, ECON 2000, Christensen & Lægreid 2001 og 2002a, Hagen 2004). Spesielt lokalforvaltningen sies å ha vært nølende og reaktiv i forhold til en stat som i stigende grad er blitt pådriver for den internasjonale reformbølgen (Hagen & Sørensen 1998). Kåre Hagen (2004) spør om ikke det snarere er enighet enn uenighet om reformbehov og målsettinger som hindrer realiseringen av dem, om ikke gjennomføringskapasiteten blir liten fordi det er allmenn enighet om at det er vanskelig å få gjort noe. ”Norsk politikk preges av de lammende enigheter” sier han (Hagen 2004: 38).

Det er imidlertid også grunn til å spørre om det er rimelig å forvente at en reformbølge vil være kontinuerlig og uten tilbakeslag, om ikke kraften periodisk vil ebbe ut og gjøre reformen mer åpen for motforestillinger og sårbar for motkrefter. I så måte er det mulig 313 norske kommuner har passert en bølgetopp nå som Kommunenes Sentralforbund (KS) har avsluttet sitt prosjekt Effektiviseringsnettverkene (2002-2004), som fra i år vil gå over i KS’ ordinære drift⁴.

Vi merker oss også at Fürst & Høverstads avvisning av brukeropplevd kvalitet i KOSTRA er begrunnet med mistillit til brukertilfredshetsundersøkelse som metode. Hvis begrunnelsen er reell, bør det være mulig å få dem og KOSTRA til å ombestemme seg ved å tilby bedre metoder enn dem som anvendes i dag. Et slikt tilbud vil også kunne avdekke om den metodiske mistilliten vikarierer for en annen begrunnelse, som er prinsipiell motstand mot å øke brukernes makt på egen og andre eksperters bekostning (jf. Rolland 2004c:12-13). I den forbindelse kan det være verd å merke seg at Fürst & Høverstad også forfattet KRDs håndbok i kopling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA (Fürst & Høverstad 2001). Der ga de uttrykk for en noe annerledes oppfatning av brukertilfredshetsundersøkelsenes nytteverdi (s. 13):

"De fleste 'standardindikatorne' som kan trekkes ut av KOSTRA sier først og fremst noe om kvaliteten på innsatsfaktorene i tjenesteproduksjonen. Høy kvalitet på innsatsfaktorene kan gi et grunnlag for å produsere tjenester med høy kvalitet. Disse målene kan således brukes som indikatorer for 'strukturkvaliteten'

som ligger til grunn for tjenesteytingen. De fanger imidlertid ikke direkte opp hvilken kvalitet tjenestene faktisk har og hvordan brukerne opplever kvaliteten.

For å få fullstendig styringsinformasjon ... er det derfor hensiktsmessig å supplere KOSTRA-nøkkeltallene med indikatorer som illustrerer om de kommunale tjenestene er tilpasset og dekker brukernes behov".

3. Supermarkedstat og velferdskommune

Siden 1980-tallet har det funnet sted et hamskifte i synet på offentlig sektors formål og arbeidsoppgaver også i Norge⁵. Ut går *kommandostaten*, forestillingen om at det offentliges fremste oppgave er planmessig styring av samfunnsutviklingen. Inn kommer *velferdskommunen*, forestillingen om at det offentliges fremste oppgave er å produsere velferdstjenester. Hamskiftet har hatt tre forvaltningspolitiske diskusjonstema som forutsetning og/eller konsekvens: 1) Reorganiseringen av den offentlige forvaltning, 2) brukerorientering av den offentlige tjenesteyting, og 3) kvalitetsorientering av både forvaltning og tjenesteyting.

Diskusjonstemaet *organiseringen av den offentlige forvaltning* kjenner vi som "reform", "omstilling", "fornyelse" og "modernisering" av offentlig sektor, avhengig av hvilken politisk retning som har stått for utførelsen. Alt i regjeringens langtidsprogram for 1966-69 ble dette definert som et eget politisk satsingsområde (Thorsvik 1999:21, Thorsvik & Jensen 2002:232). Hamskiftet gjorde det straks mer relevant "å ta i bruk modeller fra privat sektor for å få en mer kostnads- og formåls effektiv offentlig virksomhet" (Thorsvik 1999:22).

Diskusjonstemaet *økt brukerorientering av den offentlige tjenesteyting* har bakgrunn i 1950-årenes usikkerhet om den offentlige saksbehandling var tilstrekkelig betryggende, med bl.a. ombudsmannsordningen som resultat. På 1970-tallet ble det løftet inn i regjeringens langtidsprogram (Thorsvik 1999:21, Thorsvik & Jensen 2002:235). Typisk for planleggingsstatens paternalisme var frykten for at det "trass i den sterke utbyggingen av administrasjonen" fortsatt var "mange som ikke oppnår de rettigheter som de har krav på".

Diskusjonstemaet *kvalitetsorientering av offentlig forvaltning og tjenesteyting* kom "inn i reformarbeidet gjennom en økende interesse for å prøve ut markeds- og management-teknikker utviklet i private bedrifter, for på den måten å gjøre forvaltningen mer brukerorientert" (Thorsvik 1999:19). "I Norge vil kvalitet settes tungt på dagsordenen i regjeringens fornyelsesprogram", heter det i en uttalelse fra prosjektleder for regjeringens satsing på kvalitet i offentlig sektor (Strømsnes 2001:222).

Kvalitetsbegrepet dukker opp i beskrivelser av brukerorienterte styringstiltak som kvalitetssikring og kvalitetsledelse, i spørsmålet det bør stilles krav til minstestandard for offentlige tjenester, i diskusjonen "om brukerne får den hjelp de har bruk for, og i hvilken grad de er tilfreds med samhandlingen med det offentlige og har tillit til forvaltningen" (Thorsvik op. cit).

Disse tre diskusjonstema bindes sammen av deres forhold til et fjerde tema, *markedsorientering og konkurranse* om utførelsen av bestemte samfunnsoppgaver, både som problemstilling, utfordring og mulig virkemiddel også for offentlig sektor. Den offentlige revolusjonen på 1980-tallet synes umiddelbart å ha skapt et grunnlag for konkurranse i form av *benchmarking* med privat sektor som målestokk. Det ble antatt at borgerne og brukerne sammenlignet offentlig velferdsproduksjon med privat tjenesteyting: "Forvaltninga må bli van med at brukarane jamfører forvaltninga sitt servicenivå med det dei finn i dei beste delane av privat verksemd, og at folk vil krevje det same frå offentlege etatar som frå andre leverandørar av tenester" (PSD 1997:7, Thorsvik 1999:23). Offentlig styring ble sammenlignet med privat bedriftsledelse, og import av privat sektors tankegods i Old Public Administration (Dunleavy & Hood 1994) resulterte i New Public Management.

Et bakteppe for disse diskusjonstema synes å være det Ronald Inglehart har kalt "the culture shift in advanced industrial society" (Inglehart 1990). Det vokser frem et "postmaterialistisk" utdannings- og velstandssamfunn der individualisme og antiautoritære verdier erstatter tidligere tiders kollektivism og underdanige respekt for autoriteter⁶.

Johan P. Olsen har kalt resultatet av dette hamskiftet for *supermarkedstaten*⁷. Vi kan sammenligne supermarkedstaden med dens viktigste forgjenger, hva Johan P. Olsen kalte "the sovereign, rationality bounded state"⁸, eller skal vi si den maktsuverene staten. "The sovereignty model" var en "top down" statsmodell der folket riktignok hadde den ultimate makten, men der folkets bidrag primært besto i å velge sine herskere, som utøvet uinnskrenket makt over undersåttene så lenge de hadde velgernes samtykke⁹. Maktutøvelse var også det offentliges viktigste funksjon i denne modellen.

Supermarkedstaten er den maktsuverene statens rake motsetning. I supermarkedstaten er det offentliges viktigste funksjon ikke å styre, men å yte folket velferdstjenester. De bør være av høyest mulig kvalitet til lavest mulig pris, dvs. skatter og avgifter. Folket er primært kunder, klienter, brukere, og bare sekundært borgere og velgere. Det tradisjonelle makt hierarkiet er snudd opp ned, fra "top down" til "bottom up": Det er ikke staten som kontrollerer samfunnet på grunnlag av et demokratisk mandat fra folket, men samfunnet som kontrollerer staten ved hjelp av markeds mekanismen.

Folkesuverenitet er lik konsument suverenitet, det er kjøpers marked for offentlige tjenester. Lik private firma må konkurransen utsatte offentlige virksomheter som ikke yter tjenester med tilfredsstillende kvalitet og pris, akseptere nedbygging eller nedleggelse. Forestillingen om supermarkedstaten står sentralt i New Public Management.

I supermarkedstaten betraktes offentlig sektor som et servicefirma med velgerne som generalforsamling, politikerne som det tillitsvalgte styre, og brukerne som konsumenter.¹⁰ Styret er delegert myndighet av generalforsamlingen, og delegerer selv den operative ledelsen til en ansatt forvaltning (administrasjonen), som dermed har ansvaret at generalforsamlingens og styrets vilje blir satt igjennom. Ledelsen løser sin oppgave ved støtte og kontroll, belønning og sanksjonering av firmaets produsentledd. Selve tjenesteproduksjonen foregår i de ytre etater med sine velferdsprofesjoner, "frontlinjebyråkratiet". Tjenestene produseres i møtet mellom produsent og konsument.

Den tradisjonelle staten har makt- og tjenestemonopol. Supermarkedstaten er kundedrevet. For at staten skal bli kundedrevet må folket tilføres makt, som kunder. "Empowering the people" er derfor et sentralt aspekt ved New Public Management (Osborne & Gaebler 1992, jf. Christensen & Læg Reid 2002b: 281). Hva som tilfører

borgerne markedsrett, kan plasseres innenfor Albert O. Hirschmans velkjente begrepsapparat ”*exit, voice, and loyalty*” (Hirschman 1970).

Exit: Konkurransettsetting, fritt brukervalg og ”pengene følger brukeren” gir brukerne markedsrett. Brukeren kan velge exit uten omkostninger for sin egen del: Tilbudet som forlates er substituerbart; brukeren påføres ingen økonomiske tilleggskostnader fordi pengene følger med; og det konkurreres kun på kvalitet med mindre store forskjeller i egenandeler påvirker brukerens valg. Brukeren vil sanksjonere tilbyderen effektivt, idet tap av kunden også betyr tap av inntekter. Vinneren derimot blir tilført både kunder og inntekter, og kan bruke inntektene til å forbedre tilbudet ytterligere mens taperen må stramme inn livremmen.

Voice: Brukermedvirkning, representativt brukerdemokrati (numerisk demokrati¹¹), konsultasjoner med brukerorganisasjoner (korporativ pluralisme) er kanaler som fremmer brukernes voice overfor offentlige myndigheter og tjenesteleverandører. Det samme gjør representative brukertilfredshetsundersøkelser.

Loyalty: Jo mer effektivt markedsmekanismen virker - brukerne har valgfrihet og tilstrekkelig selvinnsett samt innsett i alternativene til å kunne velge rasjonelt¹² - desto viktigere er det for tilbyderne av offentlige tjenester å forhindre exit, eller omvendt å sikre seg brukernes tillit og lojalitet. Sett fra tilbyderens synsvinkel er det dette som er formålet med voice: Det skal gi brukerne en opplevelse av at de blir hørt og en forsikring om at deres meninger vil bli tillagt avgjørende vekt.

Følgelig er det dette som er formålet med brukertilfredshetsundersøkelser, dvs. de måler hva som er effektivt for å sikre seg brukernes tillit og lojalitet¹³, hvilket trolig også er en forklaring på hvorfor det er tilbyderne, i vårt tilfelle kommunene, som står for opplegg og gjennomføring av dem. Formålet er å motvirke markedsmekanismen, men hvis exitopsjonen fungerer, lar den seg bare motvirke ved å oppfylle brukernes ønsker. I så tilfelle ivaretar undersøkelsene både tilbyderens og etterspørrens interesser.

I varemarkedet er formålet med kundelojalitet som regel gjenkjøp, der salgskostnadene er langt lavere enn ved verving av nye kunder. Konkurransen kan medføre at det er først ved gjenkjøp kunden blir lønnsom (jf. f. eks. Hill & Alexander 2000). Gjenkjøp er ikke i samme grad en målsetting ved velferdstjenester, i hvert fall ikke når det offentlige forestår leveransen. På individnivå kan det da tvert om være et mål å forhindre "gjenkjøp". Det er ønskelig å få de syke friske, studentene ferdige, osv. På aggregert nivå er det imidlertid ønskelig med systemlojalitet (tilfredse og derfor lojale borgere, hvilket også medfører at kundene eller brukerne kommer av seg selv), og fordi tjenester er "experience goods" vil gode referanser fra tilfredse brukere redusere kostnadene ved å måtte skaffe seg nye (jf. diskusjonen i Rolland 2003a-d).

At det finnes flere kanaler, medfører for brukerne en risiko for at de ikke taler med én stemme, og for myndighetene en mulighet for splitt og hersk. Slik politiske meningsmålinger kan vise at partier og interesseorganisasjoner er i utakt med sine velgere og medlemmer, kan brukertilfredshetsundersøkelser vise at brukerdemokrati og brukerorganisasjoner er i utakt med brukerne. Hvis en virkelig ønsker å tilføre brukerne makt, "empower the people", er det derfor grunner som taler for at pengene bør følge brukerne også når det gjelder brukertilfredshetsundersøkelser, dvs. at det offentlige bør stille midler til rådighet for brukerdemokratiet/brukerorganisasjonene og la dem gjennomføre undersøkelsene. Christopher Pollitt har for eksempel argumentert for at brukerne må etablere motmakt: "First, consumer organisations need to develop their own ways of measuring the performance of public services, and then successfully disseminate the data thereby assembled to their members. Second, consumer organisations need to seek to influence the design and operation of the performance measurement systems used by governmental and public institutions themselves" (Pollitt 1988: 85, jf. Rolland 2004a: 42).

4. Eiendomsretten til kvalitetsbegrepet

I en utredning om den kommunale bruk av brukerundersøkelser, på oppdrag fra KRD, tok SSB og Handelshøyskolen BI for seg

- "samsvar med spesifikasjoner" ("conformance to specifications")
- "formålstjenlighet" ("fitness for their purpose")

som to til dels konkurrerende kvalitetsbegreper¹⁴. Den samme dikotomien har også vært presentert i KOSTRA-sammenheng¹⁵.

'Samsvar' ('conformance') er produsentenes kvalitetsbegrep. Det er objektivt og dermed statisk, med kvalitetskontroll som lik måling av overensstemmelse med eller avvik fra en standard satt av produsentene. For å kunne foreta slike kontroller må det være mulig å inspisere produktet (rasjonell exit krever at konsumenten må kunne inspisere det forut for kjøp), og for å være et "search good" med søkekvalitet bør produktet være en vare.

'Formålstjenlighet' ('fitness') er konsumentenes kvalitetsbegrep. Det er subjektivt og dermed dynamisk, med forhåndskontroll av kvaliteten som tilnærmet umulig fordi det må erfares om produktet "er fit for its purpose". Dette er derfor det typiske kvalitetsbegrep for tjenester, der beslutningen om anskaffelse må tas på grunnlag av tillit eller lojalitet, og der erfaring avgjør om produsenten var tilliten verdig ("experience goods", erfaringskvalitet).

KRDs konsulentoppdrag til Fürst & Høverstad forutsatte kvalitet definert som "samsvar". Konsulentene ble instruert om å se bort fra kvalitet definert som "formålstjenlighet".

Reell konkurranse, med valgfrihet og exitmulighet, innebærer at *brukerne* må avgjøre i hvilken utstrekning de vil godta produsentenes kvalitetsbegrep. De kan velge å stole på produsentene, tilmed å stole blindt på dem, i tillit til at produsentene vet best og vil dem vel. De kan imidlertid også velge å stole mest på sine egne vurderinger, støttet av kunnskap om andre konsumenters erfaringer, i samsvar med ordtaket om at den vet best

hvor skoen trykker, den som har den på. I utdannings- og velstandssamfunnet velger de i stigende grad det siste. Regjeringen Stoltenberg begrunnet således de "økte krav og forventninger fra brukerne" med "høyere inntekts- og opplysningsnivå i befolkningen" (St.meld. nr. 30 for 2000-2001). Med Bourdieu (1979) kan vi si at befolkningen har fått større økonomisk kapital og utdanningskapital, med derav følgende større selvtilit enn tillit til sine agenter i politikken og den offentlige forvaltning.

Tillit og lojal underordning er den klassiske relasjonen mellom velferdsprofesjonene og deres klienter i det Johan P. Olsen kalte "the sovereign, rationality bounded state" ("den maktsuverene staten"), dvs. en sentralisert, hierarkisk stat med en stor offentlig sektor, med vekt på standardisering og likhet, med et folk eller borgere som i egenskap av velgere gir politikerne fritt mandat til å styre, og med klienter uten valgfrihet men med rett til de tjenester myndighetene velger å tildele dem. Det er en type velferdsstat der velferdsprofesjonenes makt hviler på et statlig og sosialt anerkjent "mandat til å fortelle den enkelte og samfunnet hva som er godt og riktig" på profesjonens spesialområde av livet (Hughes 1958:79, referert i Storvik 2004:17).

Profesjonens vurdering kan også være riktig ut fra en vurdering av hva som er rasjonelt for brukeren, og i den forstand er det brukerens objektive interesse profesjonen ivaretar¹⁶. Skole og helse er eksempler på stor kunnskapsasymmetri mellom produsent og konsument, der konsumenten ikke får tilstrekkelig erfaring til å vurdere kvaliteten før tjenesteproduksjonen er over og det er for sent¹⁷. Den maktsuverene staten er imidlertid også en paternalistisk velferdsstat, der fremmede instanser bestemmer hva som er det gode liv for den enkelte, og et teknokrati, der profesjoner og administrasjoner fordeler goder og byrder uten medvirkning fra de berørte brukerne. Det er en stat der profesjonenes makt over brukerne er "demokratiets sorte hull", som Erik Oddvar Eriksen har kalt det (Eriksen 2001). I "top down" modellen for samfunnsmessig styring er selv den offentlige sektors kvalitet blitt et internt profesjonsanliggende, med fremveksten av en ny offentlig yrkesgruppe, et eget "kvalitetsbyråkrati" (Berg et al 2003) som er eksperter på hva som er god og dårlig tjenesteproduksjon. Hvilket er en ironisk effekt av å innføre kvalitetskrav som middel til å stanse offentlig sektors vekst, hvilket er en overordnet målsetting for New Public Management.

"Supermarkedstaten" er en reaksjon på den paternalistiske velferdsstaten nettopp fordi "det faglige skjønn ble til sterke profesjonsinteresser, administrasjonen ble til byråkrati, og brukerne ville ikke lenger stå med hatten i handa" (Rattsø 2003:22) når de møtte det offentlige, herunder kommunen. En ironisk effekt av paternalismen er at befolkningen har fått høyere utdanning, hvilket har utjevnet asymmetrien mellom profesjonenes og brukernes kompetansenivå, hvilket har gitt brukerne faglig selvsikkerhet, hvilket har gjort dem mer kritiske til velferdsprofesjonene og mindre villige til å akseptere rollen som undersåtter og klienter. Hvilket er et "cultural shift", som Inglehart (1990) som nevnt kalte det.

Virtuell konkurranse, som kvasimarkeder, benchmarking eller målestokkonkurranse, etablerer *ikke* brukermakt med den tvingende nødvendighet som følger av exitmulighet i et kjøpers marked. Brukerne får ikke mer makt enn det de som har makt, er villig til å gi dem. Makt har de som kontrollerer produksjonsmidlene for offentlige tjenester: Velferdsprofesjonene, kvalitetsbyråkratiet, politikerne som presumptivt handler både på borgernes og brukernes vegne men som i "the sovereign, rationality bounded state" har fritt mandat. Makt er også et null sum spill der makthaverne ikke kan "empower the citizens" uten å være villige til å avstå fra tilsvarende mye makt for sin egen del. Den viljen har ikke makthaverne.

Dette vises med all ønskelig tydelighet i KOSTRA, et verktøy for kommunal målestokkonkurranse. Der blir retten til å avgjøre hva som er kvalitet, forbeholdt KOSTRAs arbeidsgrupper, som består av eksperter på de ulike typer velferdsproduksjon og på produksjon av statistikk om denne. Begrunnelsen er at statistikken må være objektiv, og at det er så vanskelig å fange inn og forholde seg til brukernes subjektive kvalitetsoppfatninger. Så vel KOSTRA som Fürst & Høverstads rapport er her ekko fra [Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi \(TBU\) i 1998](#): "Selv om brukerundersøkelsene forbedres, vil de aldri kunne være mer enn et supplement til annen og mer objektiv informasjon om det kommunale tjenestetilbudet" (TBU 1998:83).

Begrepet 'objektiv kvalitet' ble drøftet i den tidligere nevnte SSB/BI-utredningen for KRD om kommunenes bruk av brukerundersøkelser (Rolland et al 2004). Utredningen tok utgangspunkt i Christopher Pollitts analyse av "performance measurement" som "top down affairs, propelled by the interests of politicians and senior officials in controlling both expenditure and the range and types of activities engaged in by lower level officials" (Pollitt 1988:77, jf. Rolland 2004a: 42ff). Spesielt mangler "direct consumer-citizen participation in the design and operation" (1988: 83) av måleinstrumentene, og i den grad brukerne overhodet er blitt trukket inn i planleggingen, er det svært indirekte og via "indirect measures invented by a national working party" of eksperter og "senior administrators" (s. 77). Pollitt festet derfor liten lit til "the pro-active, performance-conscious public service professionals" som tilsynelatende "open a dialogue with their consumers, sharing information and constantly striving to get closer to expressed consumer wishes" (s. 78). "Konsumerismen" i offentlig sektor omfatter i prinsippet en skala fra "cosmetic charm school approaches" til "direct consumer participation and power sharing", men i praksis "many initiatives cluster at the charm-school-and-better-wallpaper end of the spectrum" (op. cit.).

En konsekvens av den skjeve maktfordelingen, med brukerne i avmaktsposisjonen, er ifølge Pollitt "the argument over 'objective' vs. 'subjective' measures, with some purists insisting that only the former (usually quantified) type of measure carries legitimacy" (1988:82). For brukerne er denne "objektivismen" farlig, sier Pollitt, for den er faglig dårlig underbygget og følgelig kun egnet til å opprettholde fagekspertisens makt. "The situation is not one of a polarized choice between white ('objective') measures and black ('subjective') ones. Rather *every* set of performance indicators, however 'hard' the measures, is thoroughly suffused with values and judgmental uncertainties" (op. cit.). Det ligger verdivurderinger under hva som skal tas med og utelates, og det meste av den såkalt objektive statistikken er "tainted with problems of inaccurate recording" (op. cit.). For brukerne er det viktig å unngå konsensus om subjektive mål som "somehow belonging to an inferior class" (op. cit.), for det gir tilbyderens verdier større validitet. 'Objektive' ressurs- og produksjonsdata får derved større tyngde enn 'subjektive' utbyttedata, slik at i uttrykket "value for money" får det 'objektive', money eller betaling til tilbyderen, større validitet enn det 'subjektive', value for brukeren.

Vi har alt foregrepet Pollitts konklusjon: Brukertilfredshetsundersøkelser for det offentlige – i dette tilfellet kommunen - må være uavhengige av produsentinteresser og ivareta brukerinteresser. Dette synes spesielt viktig ved virtuell konkurranse (kvasimarkeder, benchmarking) der brukerne er avskåret fra exit. Pollitt konkluderer således med det stikk motsatte av modellen til KS' Effektiviseringsnettverkene. Der er ikke bare kommunen oppdragsgiver, men forestår selv gjennomføringen av undersøkelsene. KS-modellen ivaretar produsentenes interesser i enhver forstand, herunder ved å eliminere den frykt ansatte ofte føler ved ekstern evaluering. Det kan imidlertid ikke overraske at den måler meget høy grad av brukertilfredshet med de kommunale tjenestene. Ei heller kan det overraske at det brukerne er minst fornøyde med, er brukermedvirkningen (KS 2004).

Begrepene 'objektiv' og 'subjektiv' kvalitet har også tidligere vært drøftet i KOSTRA-sammenheng (Rolland 2004c). Der ble det påpekt at selv om kvalitetsindikatorene KOSTRAs arbeidsgrupper identifiserer kan være mer objektive i betydningen reliable og empirisk etterprøve, idet det som måles, vil være fysiske størrelser (som antall kvadratmetre og personer per rom, antall besøk per dag og uke, antall pleiere per pasient, lærere per elev osv. osv.), vil metoden for å identifisere dem *ikke* være objektiv. Metoden er å be ekspertene i arbeidsgruppene identifisere et antall indikatorer hver. Utvelgelsen må nødvendigvis være subjektiv og tilfeldig. I stedet for å begrunne utvelgelsen med kvalitetsindikatorenes forklaringskraft, blir den søkt legitimert ved at det er eksperter som har valgt dem ut. Det appelleres til ekspertenes autoritet.

Fysiske størrelser gir objektive indikatorer, men de behøver ikke ivareta *brukernes* behov for kvalitet av den grunn. De er reliable, men ikke valide. Dette dokumenterte Britt Slagsvold allerede i 1995 i sin doktoravhandling "Mål eller mening. Om å måle kvalitet i aldersinstitusjoner" (Slagsvold 1995).

I kontrast til ekspertenes subjektive utvelgelse av objektive kvalitetsindikatorer står brukertilfredshetsundersøkelsene. For deres vedkommende er forholdet omvendt. De resulterer i subjektive kvalitetsindikatorer, "opplevd kvalitet". Utvelgelsen av indikatorene er imidlertid objektiv. Representative utvalg av brukere velger ut

representative utvalg av kvalitetsindikatorer. Resultatene kan generaliseres til universet av brukere.

Offentlige velferdstjenester blir etablert av politikerne, på vegne av velgerne, etter råd fra eksperter som selv vil bli sysselsatt av disse tjenester. Det offentlige finansierer således arbeidet innenfor rammer ekspertene selv har skapt. Ekspertmakten forsterkes hvis de profesjoner som leverer tjenestene, også fastsetter kriteriene for å avgjøre om de leverer kvalitet til brukerne. Ekspertmakten blir total hvis velferdsprofesjonene dertil evaluerer seg selv¹⁸.

Fordi virtuell konkurranse (kvasimarkeder, benchmarking) ikke omfatter exit, bare voice, blir brukerne stående utenfor. De slipper ikke inn i varmen, blir ikke "empowered", før de som allerede har makt, er villige til å dele sin makt med brukerne. Den viljen synes rikspolitikere å ha, jf. den brede politiske enigheten om New Public Management, brukermedvirkning og brukertilfredshetsundersøkelser. Den viljen synes *ikke* forvaltningen og velferdsprofesjonene å ha. Produsentene av de offentlige tjenester synes snarere å ville befeste sin makt ved å vise til *fordelene* med objektive kvalitetsmålinger, til det *metodisk umulige* og *politisk uhensiktsmessige* ved å måle subjektiv, brukeropplevd kvalitet, og til det *totalt unødvendige* ved å måle brukernes kvalitetsoppfatninger når det er ekspertene som vet best hva som er godt for dem.

Objektiv kvalitet tjener således til å bekrefte teknokratiet som styringsform. Teknokrati er effektivisering ved å overlate styringen til fagfolk som vet hva brukerne og samfunnet trenger¹⁹. Styringsformen forutsetter at teknokrater er altruister. Public Choice teori forutsetter at teknokrater *ikke* er altruister, men aktører som maksimerer sine egeninteresser akkurat som aktørene i markedet (Jf. Niskanen 1971). Dette tilsier at det er egeninteresser knyttet til teknokratens "objektive" kvalitetsindikatorer. Lik andre aktører maksimerer teknokrater sine egeninteresser ved å yte minst mulig for mest mulig i form av ressurser til seg selv og virksomheten de driver. Ønsker samfunnet å øke ytelsene deres, vil de som motytelse kreve at samfunnet må øke ressurstilgangen. Teknokrater har således egeninteresse av å velge kvalitetsindikatorer og fastsette kvalitetskriterier som bidrar til at de oppnår det de ønsker fra samfunnet. Egeninteresse av å knytte kvalitetsbegrepet og kanalisere ressursene til de tjenestene det gir størst

prestisje å utføre, for eksempel. Dertil har det vel knapt gått noen hus forbi at reformprosessen for å kostnadseffektivisere helsesektoren har ført til høyere lege- og lederlønninger. Effekten er i så måte *økte* offentlige kostnader, hvilket naturligvis er det stikk motsatte av intensjonen med New Public Management²⁰.

Kåre Hagen skriver i den tidligere omtalte artikkelen om velferdsprofesjonene som bremseklosser at "nøkkelgrupper i offentlig tjenesteproduksjon har forskanset seg som vetogrupper fordi de ikke inviteres til å delta i reformprosessen" (Hagen 2004:36). Vår nåværende regjering har hatt problemer i forhold til de ansatte og deres fagforeninger. Kan hende må det en regjering med tradisjonelt bedre forhold til de offentlig ansatte og fagbevegelsen til, før reformprosessens mål om "empowerment of the people" lar seg realisere. Som bl.a. B. Guy Peters har påpekt, er ikke New Public Management bare en høyreorientert styringsfilosofi. NPM har også en venstrefløy der Tony Blair, Bill Clinton og Gerhard Schröder er blant de mest kjente entusiastene (Peters 2001:25). Etter den forrige regjeringens langtidsprogram å dømme kunne han også nevnt den neppe fullt så kjente Jens Stoltenberg²¹.

5. Kompetansefordeling i en velfungerende supermarkedstat

Kommunenes Sentralforbund viser i en idéhåndbok om kvalitet og service til tre grupper med ytringsrett og beslutningsmyndighet når det gjelder de offentlige tjenesters kvalitet, idet 'kvalitet' blir definert som "å tilgodese behov og innfri forventninger hos 1) brukerne, 2) medarbeiderne (profesjonen) og 3) oppdragsgiverne (besluttende myndigheter)" (Olaussen et al 2001:20). I en kommentar til denne, utarbeidet for KRD, ble det påpekt at en fjerde gruppe burde vært lagt til: Borgerne, eller mer presist velgerne, da valgdeltakelse er en betingelse for retten til innflytelse. Det ble videre påpekt at idéhåndboken ikke angir prioriteringen hvis det viser seg umulig å tilgodese behov og innfri forventninger hos alle grupper samtidig. Prioriteringen vil reflektere maktfordelingen mellom gruppene, og det ble påpekt at i det demokrati må det være den fjerde gruppen, velgerne, som har det siste ordet (Rolland 2004a:32).

Dette reiser spørsmålet om hva som er *ønsket* maktfordeling i supermarkedstaten. Problemstillingen er konstitusjonsanalytisk, og "har som grunnleggende utgangspunkt

at de *regler* folk underkaster seg når de treffer beslutninger, har en selvstendig innvirkning på beslutningenes utfall” (Hernes 1975:29). Tilnæringsmåten er relevant fordi det er andre som avgjør hvor stor makt brukerne skal tilføres, hvor mye de skal bli ”empowered”. Utgangspunktet er jo det offentlige monopol, med brukerne som ikke meningsberettigede undersåtter. De som har makt, og den ultimate makt har velgerne, må avgjøre hva brukerne skal få av voice i forhold til monopolet, og av konkurranse og exitmuligheter.

Grunnlaget for refordeling av makten vil ut fra en konstitusjonstilnærming være en vurdering av de berørte aktørers kompetanse og kapasiteter. ’Kompetanse’ er her et juridisk begrep, som viser til beslutningsmyndighet, ’kapasiteter’ til ressurser og ferdigheter, det som kalles kompetanse i kunnskapsmessig forstand²².

Kompetanseregler avgjør hvem som skal bestemme hva og hvordan, og fordelingen av kompetanse gir en fordeling av kontroll med utfallet over hendelser.

Supermarkedstaten er "the market model of governing", som B. Guy Peters kalte det (Peters [1996]2001). Markedets overlegenhet over andre måter å organisere produksjonen skyldes at i markedet setter kundene produsentene under press. Markedet belønner produsenter med evne og vilje til å oppfylle kundenes forventninger²³, og straffer ubønhørlig produsenter som mangler evnen og/eller viljen til dette. Resultatet av presset kan være reduserte kostnader og/eller økt kvalitet, og er det enten/eller, må kunden avgjøre om det er prisen eller kvaliteten som er viktigst.

Aktørene som skal settes under press av markedsmodellen, er naturligvis de ansatte i offentlig sektor, forvaltningen og velferdsprofesjonene. Aktørene som skal sette dem under press, er naturligvis brukerne. De ansatte settes derved under dobbelt press, på inputsiden av borgerne som velgere, på outputsiden av folket som brukere. Det tilsiktede resultat er lavere kostnader og/eller høyere kvalitet. ”Creating a government that works better and costs less”, sa Bill Clintons visepresident Al Gore i ”The national performance review” (Gore 1993).

Det er i dette lyset vi må se hensikten med brukertilfredshetsundersøkelser for offentlig sektor. I land der supermarkedstaten er mer utviklet enn i Norge, har brukertilfredshet

overtatt som om ikke den eneste, så i hvert fall den viktigste indikatoren på de offentlige tjenesters kvalitet (jf. Löffler 2001:6). Det er derfor Fürst & Høverstad nesten utelukkende finner brukertilfredshetsundersøkelser, når de leter etter danske og svenske eksempler på objektive kvalitetsindikatorer.

Ved *reell* konkurranse, fritt brukervalg og ”pengene følger brukeren” er det trusselen om *exit* som setter tjenesteprodusentene (de offentlig ansatte) under press. Forutsetningen for exit er imidlertid at brukeren har gjort sine kvalitetserfaringer og funnet at de ikke svarte til krav og forventninger. Det knytter seg risiko til frie brukervalg av produkter som unndrar seg søkekvalitet, hvilket er tilfelle for tjenester. For å redusere risikoen må brukeren ha informasjon om allerede foreliggende kvalitetserfaringer. Brukeren må kunne sammenligne hver enkelt leverandør med sine egne ønsker, krav og forventninger, og sammenligne ulike leverandører med hverandre.

Kilder til informasjon om kvalitetserfaringer vil være tjenesteprodusentene selv og referanser fra tidligere brukere. At det ikke er ubetinget tillit til produsentenes egne opplysninger om deres ”track record” er selvsagt en viktig årsak til ”the audit explosion”(Power 1994) eller fremveksten av uavhengige fagkontroller som et virkemiddel i supermarkedstaten. Tjenesteprodusentene har egeninteresser knyttet til brukernes valg, og et latent eller manifest markedsføringsmotiv når de opplyser om sine ”objektive kvaliteter”. Det er også grunn til skepsis når det er de offentlige tjenesteprodusentene selv som kontrollerer tilgangen på referanser fra tidligere brukere. Den kontrollen har tjenesteprodusentene når referansene er lik brukertilfredshetsundersøkelser som den tjenesteytende kommunen selv har designet og gjennomført.

Et KOSTRA begrenset til ”objektive kvalitetsindikatorer” vil således bare inneholde de kommunale tjenesteprodusentenes selvangivelser som grunnlag for å vurdere dem. Brukerne vil være henviste til å velge på tilbydernes premisser.

Skal brukerne ha reelle muligheter til å ivareta sine egeninteresser ved fritt brukervalg, må de ha tilgang til uavhengige evalueringer av tilbydernes ”objektive kvalitetsindikatorer”. Ikke minst må de ha tilgang til uavhengige og representative

opplysninger om tidligere brukeres tilfredshet med tjenestene, fortrinnsvis opplysninger om brukere med de samme ønsker, krav og forventninger som de selv har. Brukerne må kunne velge på sine egne premisser.

For brukerne vil brukertilfredshetsundersøkelsenes funksjon ved reell konkurranse, valgfrihet og exitmuligheter være som viktig beslutningsunderlag ved valg av leverandør. For de offentlig ansatte, tjenestetilbyderne, vil de være et middel til å motvirke exit, eller omvendt: beholde brukernes lojalitet. Forutsetningen for lojalitet er imidlertid at tilbyder oppfyller brukers forventninger, slik at exit ikke blir nødvendig. Samtidig er den latente exittrusselen riset bak speilet som medfører at tjenesteprodusenten ikke kan slappe av, men må opprettholde kvaliteten på ytelsene også til de trofaste brukerne.

Brukertilfredshetsundersøkelsene har en annen funksjon for brukerne ved *virtuell* konkurranse og offentlige monopol, slik tilfellet fortsatt er for mange kommunale tjenester. Når det ikke finnes noen trussel om exit, må brukerne anvende *voice* for å sette kommunen og dens ansatte under press. Victor Normans filosofi som "moderniseringsminister" var at brukertilfredshetsundersøkelsenes kvalitet er underordnet. At undersøkelsene finnes og gjennomføres jevnlig (normen ble satt til én gang per år), er tilstrekkelig til at de har den tilsiktede effekt, å sette press på de offentlig ansatte slik at de yter mer og bedre uten økte ressurser²⁴.

Voice kan være tilstrekkelig ubehagelig til at kommunen vil søke å oppfylle brukernes ønsker. Er voice ikke tilstrekkelig ubehagelig, må brukerne skaffe seg allierte med større gjennomslagskraft. Brukerne kan bli avhengige av å tiltrekke seg medienes oppmerksomhet, for eksempel. Brukerne kan imidlertid også alliere seg med velgerne, som i betydelig grad vil være dem selv i en annen rolle, og som har økonomiske maktmidler. Velgerne kan stemme inn og ut partier etter hvor stort statsbudsjett de vil ha og hvordan de vil fordele det. Det økonomiske maktmildelet kan brukes både som gulrot eller pisk.

Ved *reell* konkurranse og exitmuligheter tilsier brukerundersøkelsenes funksjon som beslutningsunderlag at *for brukerne* er det tilstrekkelig å vite hvor *tilfredse* tidligere

brukere var med tilbudet. Nye brukere vil selv kunne vurdere hvor *viktig* det tidligere brukere var (mis)fornøyde med, er i forhold til sine egne ønsker, krav og forventninger. *For tjenestetilbyderne* er det imidlertid *ikke* tilstrekkelig å vite hva brukerne er (mis)fornøyde med. For tilbyderne er det i tillegg nødvendig å vite om brukerne er tilfredse med det uvesentlige og misfornøyde med det viktige, eller omvendt. Uten kunnskap om dette risikerer tjenestetilbyderne å feilprioritere og således miste kunder tross innsats for å øke tilfredsheten. De vil kunne prioritere å eliminere misnøye med forhold brukerne finner uvesentlige, på bekostning av å opprettholde tilfredsheten med forhold brukerne finner viktige, for eksempel (jf. diskusjonen i Rolland 2004c:17-19).

Ved *virtuell* konkurranse og offentlig monopol tilsier brukerundersøkelsenes funksjon som *voice* at *for brukerne* er det *ikke* tilstrekkelig å måle graden av tilfredshet med de offentlige tjenestetilbud. Brukerne får derved ikke formidlet sine ønsker, krav og forventninger - om det de er tilfredse med, er uvesentlig, mens det de er misfornøyde med, er viktig, eller omvendt. Eksempelvis måler KS Effektiviseringsnettverkene som nevnt relativt størst misnøye med brukermedvirkningen. Hvis medvirkning betyr lite for brukerne, er dette en misnøye både kommunene og brukerne godt kan leve med. Hvis medvirkning derimot betyr mye, mer enn noen annen kvalitetsindikator, blir det imidlertid helt misvisende å konkludere med at undersøkelsene måler meget høy grad av tilfredshet med de kommunale tjenester. En slik konklusjon vil fremheve det uvesentlige på det viktiges bekostning.

For tjenestetilbyderne er det ved offentlig monopol og benchmarking derimot *ikke* viktig å vite brukernes prioriteringer og tilfredshet i forhold til disse. Det er ikke viktig fordi brukerne kan uansett ikke sanksjonere tilbyderne ved å velge exit. For tilbyderne vil det være mer bekvemt jo mindre brukerne får bruke sin *voice* til. Dermed unngår tilbyderne å bli bundet av brukernes prioriteringer, og kan i stedet legge sine egne prioriteringer til grunn for kvalitetsarbeidet. De kan øke inntrykket av tilfredshet ved å gjennomføre uvesentlige forbedringstiltak som koster lite, for eksempel. Slike tiltak vil kunne føre til "økt målt kvalitet" selv om den reelle tilfredsheten er uendret eller endog redusert²⁵.

Dette leder til hva som er ønsket fordeling av kontroll med de offentlige tjenester i supermarkedstaten. Fordelingen må resultere i kompetanseregler for hvem som skal bestemme hva og hvordan. De som ikke har makt, må bli "empowered", og maktfordelingen må respekteres.

Brukerne av de offentlige tjenester må tilkjennes kompetanse til å vite sine egne interesser, ønsker og behov, hvilke krav de stiller og forventninger de har til tjenestene. Bare brukeren vet hva som er viktige og uviktige kvalitetsindikatorer ved tjenesten, for brukeren. Det er derfor "kunden har alltid rett". Denne kompetansen må brukeren ha selv om samfunnet i gitte situasjoner må la individuelle og kortsiktige brukerinteresser vike for samfunnets langsiktige fellesinteresser (eksempelvis irreversible negative eksternaliteter overfor miljøet og kommende generasjoner), og selv om brukeren synes å velge irrasjonelt i den gitte situasjonen (det er divergens mellom brukerens subjektive og objektive interesser). Riktignok vil alltid noen trenge formyndere til å ivareta sine interesser for seg (alle mindreårige og erklært utilregnelige, for eksempel), men dette må være unntaket og ikke normaltilstanden. Supermarkedstaten er ikke en formynderstat. Ønsker tilbyder å oppnå større konvergens mellom brukerens subjektive og objektive interesser, slik tilbyder ser det, må tilbyder søke å overbevise bruker om sitt eget beste. Eksempelvis vil tilbydere som mener velferdsstaten er blitt for kostbar, søke å øke brukernes relative tilfredshet ved å redusere forventningene til hva staten kan tilby²⁶. Brukerne kan ha urealistiske ønsker, krav og forventninger, men også mangle kunnskaper om hva det er mulig å tilby. Det siste kan både medføre at de blir positivt overrasket av tilbyderne, og at de blir narret til å være tilfredse med ytelser som burde og kunne vært bedre.

Videre må kompetansereglene tilkjenne brukerne retten til å felle dommen over kvaliteten på den tjenesten de blir tilbudt. "Kunden har alltid rett" ikke bare når det gjelder hva som er viktige kvalitetsindikatorer, men også når det gjelder hvorvidt de ansatte i f.eks. kommunen tilbyr tilstrekkelig kvalitet. I det opplegg for nasjonale brukertilfredshetsundersøkelser som er utviklet først for Sverige og deretter tatt i bruk bl.a. i USA, felles dommen ved at brukerne gir uttrykk for sin tilfredshet alt i alt, i forhold til forventninger, og i forhold til et tenkt ideal (ACSI 2001, SCB, Fornell 1992).

Dommen kan være mildere eller strengere enn slik de offentlig ansatte, forvaltningen og velferdsprofesjonene med sine ekspertkunnskaper, ville bedømt ytelsen.

Det følger av en slik kompetanseregel at *velgerne*, og deres agenter *politikerne*, ikke er i posisjon til å avgjøre hva som er kvalitet, enn si bedømme hvorvidt det offentlige leverer kvalitet til sine brukere. Bare brukerne selv er kompetente til å avgjøre dette. Velgernes og politikernes kompetanse er å avgjøre hvor langt samfunnet skal strekke seg for å oppfylle brukernes ønsker, krav og forventninger. Som Statskonsult antydte alt i 1991 i et hefte om ”Riktig kvalitet på offentlige tjenester”, vil *riktig* kvalitet være et kompromiss mellom brukerne og samfunnet (Lassen 1991:28). Mer presist vil det være et kompromiss mellom brukernes *ønsker* og velgernes *vilje* til å finansiere ønskene over skatteseddelen. En lignende oppfatning ga daværende "moderniseringsminister" Victor Norman uttrykk for i sin redegjørelse for Stortinget 24.1.02, "Fra ord til handling - modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor", der han sa at "det er et viktig mål, *innenfor rimelige grenser*, å imøtekomme ønsker" om "et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov" (Norman 2002:7, uthevet her).

De kommunalt *ansattes* kompetanse er knyttet til innholdet i tjenestene de tilbyr. Brukerne og borgerne kan alliere seg med uavhengig motekspertise om slik finnes, men i utgangspunktet er det tilbyderne selv som er de fremste eksperter på tjenestene. Tilbydernes kompetanse er at de vet best hva det er *mulig* å yte, under ideelle forhold og gitt de midler velgerne og politikerne stiller til rådighet. Ser vi bort fra motekspertisen er det bare tilbyderne som vet om brukerne ønsker, krever og forventer mer, like mye eller mindre enn det maksimalt mulige, og om borgerne (velgerne) betaler for det maksimalt mulige eller mindre. Bare tilbyderne vet om de selv yter det mulige eller mindre, og om de yter mer, like mye eller mindre enn det betales for. Tilbyderne har dessuten motiv for å yte minst mulig for mest mulig, samt for å vri ytelsene i de retninger som gir størst belønning til dem selv.

Tilbydernes ytelser må derfor avtales gjennom forhandlinger: I hvilken utstrekning evner de offentlig ansatte å tilfredsstille brukernes ønsker, krav og forventninger, gitt de ressurser velgerne og politikerne er villige til å stille til disposisjon²⁷. Det naturlige resultatet av forhandlinger er *kontraktstyring*, et mye brukt virkemiddel i New Public

Management, også i Norden og Norge (Domberger & Hall 1996, Kirkpatrick & Lucio 1996, Perri & Kendall 1997, Bryntse 2000, Considine 2000, Fortin & van Hassel (red.) 2000, Eikås & Selle 2000, Greve & Ejersbo 2001). Kontrakter kan regulere samtlige relasjoner mellom prinsipaler og agenter (mellom velgerne og politikerne, politikerne og forvaltningen, forvaltningen og de tjenesteytende profesjoner, tjenesteyterne og brukerne).

Kompetansefordelingen nedfelt i kontrakter mellom de berørte parter kan legges til grunn for den *balanserte målstyringen* (Drucker 1954, jf. Hoff & Holving 2002) av supermarkedstaten og velferdskommunen. Fordelingen tilsier imidlertid et annet "balanced scorecard" (Kaplan & Norton 1992), enn det som er utviklet av Statskonsult (2001) og KRD/Kaupang (2002, 2004), jf. Allern & Kleven 2002 om kommunal målstyring i Skandinavia. Kaplan & Nortons balanserte målkort er et verktøy for *tilbudsstyring*, med røtter i Michael Porters konkurransestrategi (Porter 1980). Johan P. Olsens "sovereignty state" var tilbudsstyrt ("top down"). Supermarkedstaten, derimot, er *etterspørselsstyrt* ("bottom up"). Dette tilsier at i stedet for å navigere etter det valgte og ansatte offentlige lederskapets visjoner og mål, bør det etterstrebtes balanse mellom

- Brukernes *ønsker* til de offentlige tjenestene
- Velgernes (politikernes) økonomiske *vilje* til å oppfylle brukernes ønsker
- De ansatte tjenesteyternes faglige *evne* til å oppfylle brukernes ønsker

Det er dette som er å tilpasse de offentlige tjenestene til markedet. Det motsatte er å tilpasse markedet til de offentlige tjenester. Målekortet hindrer ikke visjonære politikere og bedriftsledere fra å påvirke markedet (velgerne, brukerne, kundene). Kortet forholder seg imidlertid til resultatet av påvirkningen: Endringen av brukernes ønsker og av velgernes vilje til å oppfylle dem. Det er etterspørernes visjoner, og ikke tilbyderne, som til enhver tid styrer utviklingen.

Behovet for å unngå "top down" bruk av målekortet er i tråd med konklusjonen Åge Johnsen trakk, da han undersøkte implikasjonene av "the balanced scorecard (BSC)" for "public management":

"The BSC could have many important applications in public management as well as in business. However, uncritical adoption and implementation of the BSC in public management as it presently is prescribed for business strategy, could eventually turn out as reintroducing a Soviet-type, central planning model in political institutions. Such dysfunctions may evolve if one tries to measure strategic goals as if there were only one principal and unambiguous goals" (Johnsen 2001:327).

6. Statsmakt og kommunalt selvstyre

Velferdskommunen står for en betydelig del av omsetningen i supermarkedstaten. Ifølge Makt- og demokratiutredningen er dette en konsekvens av økt statlig makt, som omdanner kommunen fra politisk arena til produsent av statlige velferdstjenester (Østerud et al. 2003:111, Tranvik & Selle 2003). Som tjenesteprodusent skal imidlertid kommunen stilles fritt. Samtlige kommuneproposisjoner siden 2000 har inneholdt målsettingen moderniseringsminister Victor Norman uttrykte i sin redegjørelse for Stortinget 24.1.02: "Regjeringen vil gi kommunene større frihet til å velge måter å organisere tjenestetilbudet på, til innenfor videre rammer å bestemme utforming av tjenestene, til å disponere statlige overføringer, og reelt sett å påvirke sine inntekter" (Norman 2002:10). Samtlige proposisjoner har understreket kommunens viktighet som velferdsprodusent, at den er til for sine innbyggere og ikke omvendt, og at den må utnytte sin gode kontakt med innbyggerne til å prioritere ressursene i samsvar med lokale forhold og behov. Og samtlige proposisjoner har uttrykt at staten må gi avkall på sin makt til å overstyre og detaljstyre kommunen, og i stedet opptre "som tilrettelegger for læring og utvikling" (jf. f.eks. st.prp. nr. 64 for 2001-2002, kap. 13.3).

Kommunenes innbyggere synes ikke å se kommunal frihet til å utforme den statlige velferdsproduksjon som noen fordel for seg. Som Pettersen & Rose (1997) har vist, står brukerrollen betydelig sterkere enn borgerrollen i innbyggernes oppfatning av sitt forhold til kommunen. Makt- og demokratiutredningen konstaterte at "det er de effektivitets- og tjenesterelaterte sidene ved kommunens virksomhet som befolkningen er mest opptatt av, mens demokrati og autonomi i lang mindre grad betraktes som viktige" (Rømning 1999:18), og konkluderte med at "slik er holdningsendringer i

befolkningen en parallell til endringer i kommunens oppgaver" (Østerud et al 2003:111-12). Dette gir lite grunnlag for å anta at det er frustrasjon og apati som får borgerne til å sitte hjemme ved lokalvalg. De sitter riktignok hjemme fordi valget er uviktig, men det er slik de vil ha det. Var lokalvalget viktig, var det også en trussel mot den positive alliansen mellom stat og individ, mellom et nasjonalt representativt demokrati som fastsetter rettigheter og bevilger velferd - og dets velgere som nyter godt av rettighetene og bevilgningene lokalt i egenskap av brukere. Borgerne synes å ha forstått at velferdsstat og lokaldemokrati er uforenlige størrelser (Fimreite 2003), og følgelig er de såre tilfredse med det reduserte lokale selvstyret. Velgerne er såre tilfredse med at "dette gir enkeltmennesket positive rettskrav til velferdsstatens ytelser, med kommunal plikt til å innfri kravene". Velferdsalliansen mellom rikspolitikere, som kontrollerer det offentlige tilbudet av ytelser, og borgerne, som mottar ytelsene lokalt i egenskap av brukere, spiller lokalpolitikere og kommunen ut over sidelinjen.

Motsetningen mellom overstyring og fristilling som mål for statens kommunalpolitikk skal behandles av den lokaldemokratikommisjon regjeringen oppnevnte 12.3.04 (KRD 2004). I mandatets punkt A1 "redegjøre for verdigrunnlag, hovedfunksjoner og legitimitetsgrunnlag for lokaldemokratiet" heter det at

"et levende lokaldemokrati er avhengig av å ha oppslutning og tillit. Dette kan trolig best oppnås ved at kommunene og fylkeskommunene på en god måte oppfyller sine funksjoner knyttet til produksjon av tjenester og lokal/regional samfunnsutvikling samt legger til rette for bred deltakelse og innflytelse fra lokalbefolkningen".

Kommisjonen skal imidlertid også "redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati" (A2). Redegjørelsen skal inneholde:

"Diskusjon om hvordan utviklingen i forholdet mellom staten og kommunene har påvirket lokaldemokratiet. Hva betyr statlig styring for vilkårene for lokaldemokratiet? Hva skjer med borgerne og lokalpolitikere når staten innskrenker rammene for det kommunale handlingsrom?"

Gitt denne problemforståelsen for lokaldemokratiet er det ikke til å undres at kommisjonen skal redegjøre for utviklingen av andre former for deltakelse enn valgdeltakelse (A5). Foruten å vurdere folkemøter, folkeavstemninger, innbyggerhøringer og kommunale internettdebatter skal den

"gjøre rede for utviklingen av innbyggerrollen, med særlig vekt på borger- og brukerrollen, og drøfte hvilke konsekvenser det kan ha for lokaldemokratiet at brukerrollen synes mer vektlagt".

Forholdet mellom overstyring og fristilling har allerede vært gjenstand for en rekke forskerbidrag til utredningen (Christensen [udatert], Fimreite & Læg Reid 2004, Sørensen & Monkerud 2004, Hansen 2004) og skal behandles i en egen NOU som hadde frist 1.4.05²⁸.

Det kan synes som motsetningen mellom kommunalt selvstyre og statlig overstyring repeteres i arbeidet med kvalitetsindikatorer i KOSTRA. Statens mål om kommunal fristilling og lokal tilpasning av velferdsytelsene påminner om strategien til General Motors i bilens barndom. GM erkjente at det fantes ulike oppfatninger av bilers kvalitet, og differensierte produktet for å imøtekomme individuelle brukerbehov. For arbeidet med kvalitetsindikatorer i KOSTRA synes imidlertid staten å ha adoptert Fords strategi. Ford hadde ingen tro på betydningen av brukeropplevd kvalitet, men stor tro på betydningen av produsentkvalitet, kostnadseffektivitet og lav pris. Resultatet var standardisering, ett produkt med frihet for kunden bare til å velge farge, som måtte være sort²⁹. For KOSTRA skal det etableres et nasjonalt sett av kvalitetsindikatorer. De nasjonale indikatorene skal være identiske med produsentenes produktspesifikasjoner. Mens fristilling er å avskaffe fordismen som ideologi for velferdsstaten, er overstyring å gjeninnføre den via KOSTRA. Ironisk nok har Ford selv for lengst forlatt sin egen ideologi om en "universal car" som skulle dekke alles behov.

Også borgerne synes imidlertid å foretrekke fordismen. Dette skyldes trolig at de har større tillit til staten enn til kommunen som velferdsprodusent. Kommunal fristilling forventes å resultere i et dårligere velferdstilbud enn den statlige standarden, ikke et

som er bedre tilpasset lokale behov. Å snu den forventningen er kanskje den største utfordringen Lokaldemokratikommisjonen står overfor.

Det statlige tiltak som synes å harmonere best med en vilje til å gi avkall på makt og detaljstyring, og i stedet tilrettelegge for kommunal læring og utvikling, er å etablere en *nasjonal borger- og brukertilfredshetsundersøkelse*. Dens formål må være å identifisere hva innbyggerne har av ønsker og behov, krav og forventninger til det offentlige tjenestetilbud, hva de mener er viktige og uviktige egenskaper ved tilbudet, og hvor tilfredse brukerne er med den ytelsen de mottar. En slik undersøkelse vil ikke etablere en normativ standard, men en metodisk og empirisk. Det er ikke noe mål at den enkelte kommune og dens innbyggere skal tilpasse seg den nasjonale standarden, men den nasjonale standarden gir et grunnlag for å identifisere lokale avvik. Slike avvik kan være uønskede, men de kan også være oppfyllelse av det nasjonale politiske målet om lokal tilpasning av tjenestene. Undersøkelsen vil gi et grunnlag for benchmarking, hvilket imidlertid også forutsetter at noen spørsmål må være felles og lik den nasjonale standarden, også om kommunene og velferdsprodusentene skulle velge hver sin leverandør av egne brukertilfredshetsundersøkelser. Riksundersøkelsen vil være et verktøy for å realisere det nasjonale målet om at brukerne skal få "likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov". Likeverdige tjenester, men ikke nødvendigvis like tjenester. Likeverd flytter likhetsbegrepet fra ressurslikhet til resultatlikhet. Resultatlikhet er et sosialdemokratisk velferds mål hva gjelder individuell lønn. Nasjonal benchmarking vil bidra til at målet realiseres også når det gjelder resultatet av de offentlige velferdsoverføringer.

Referanser

ACSI (2001): *American Customer Satisfaction Index (ACSI) Methodology Report*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Business School.

Allern, E. H. & T. Kleven (2002): 'Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge'. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* Vol 18:195-224.

Anderson, E. W., C. Fornell & R. T. Trust (1997): 'Customer Satisfaction, Productivity, and Profitability: Differences Between Goods and Services'. *Marketing Science* 16 (2): 129-145.

Andreassen, T. W. & T. K. Lunde (2001): *Offentlige tjenester – prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Askim, J. (2003): 'Inter-Organisational Benchmarking as a Driver for Development in Local Government Service Delivery: Evidence from a Norwegian Case, 2001-2003'. Under utgivelse i S. Kuhlmann, J. Bogumil & H. Wolfmann (red): *Leistungsmessung und –Vergleich in Politik und Verwaltung*. <www.ks.no>. Nedlastet 20.1.05.

Berg, A. M., H. Heen & S. Hovde (2002): *Kvalitetsbyråkratiet - mellom autonomi og kontroll*. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie 11.

Bergh, E. (1999): *Bedre kommunal tjenesteyting*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bourdieu, P. (1979): *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Editions de Minuit.

Bryntse, K. (2000): *Kontraktstyrning i teori och praktikk*. Lund Studies in Economics and Management 56. Lund: Lund Business Press.

Busch, T., E. Johnsen, K. K. Klausen & J. E. Vanebo (red.) (2001): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, D. A. (udatert): *Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre*. Notat til Lokaldemokratikommisjonen. Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen.

Christensen, T. & P. Lægreid (1997): 'Forvaltningspolitikk: mot en new public management'. S. 367-405 i T. Christensen. & M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*, rev. utg. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen, T. & P. Lægreid (2001): 'New public management i norsk statsforvaltning'. S. 67-95 i B. S. Tranøy. & Ø. Østerud (red): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal akademisk.

Christensen, T. & P. Lægreid (2002a): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T. & P. Lægreid (2002b): 'New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens'. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10. No. 3: 267-295.

Considine, M. (2000): 'Contract regimes and reflexive governance: comparing employment service reforms in the United Kingdom, the Netherlands, New Zealand and Australia'. *Public Administration* Vol. 78 No. 3: 613-638.

Dagsavisen 9.4.04. <<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article936034.ece>>. Nedlastet 18.1.05.

Domberger, S. & C. Hall (1996): 'Contracting for Public Services: a Review of Antipodean Experience'. *Public Administration* Vol. 74 Spring: 129-147.

Dragesæt, J. (2000): *Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner*. RF-2000/071. Stavanger: Rogalandforskning.

Drucker, P. (1954): *The practice of Management*. New York: Harper.

Dunleavy, P. & C. Hood (1994): 'From Old Public Administration to New Public Management'. *Public Money & Management*, July-September: 9-16.

ECON (2000): *Horisont 21 - Scenarier ved et nytt årtusen*. Senter for økonomisk analyse. Oslo: Aschehoug.

Eikås, M. & P. Selle (2000): *A Contract Culture even in Scandinavia*. Makt- og demokratiutgreiinga sin rapportserie, Rapport 14.

Eldegard, T. (2000): *Kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteyting. En gjennomgang av aktuelle prosjekter i regi av KS-forskning (1996-2000)*. SNF-Rapport nr. 60/00. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Eriksen, E. O. (2001): *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.

Fimreite, A. L. (2003): 'Velferdsstat og lokaldemokrati - uforenlige størrelser?' *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3:334-358.

Fimreite, A. L. & P. Læg Reid (2004): *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Notat til Lokaldemokratikommisjonen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og Rokkansenteret, Universitetet i Bergen.

Fornell, C. (1992): 'A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience'. *Journal of Marketing* 56: 6-21.

Fortin, Y. & H. van Hassel (red.)(2000): *Contracting in the New Public Management. From Economics to Law and Citizenship*. Amsterdam: IOS Press.

Fürst, R. & L. Høverstad (2001): *Styringsinformasjon i kommunene: Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall*. Håndbok. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.

Fürst & Høverstad ANS (2004a): *Effektiviseringsnettverk. Nasjonale indikasjoner på effektivisering i kommunesektoren*. Rapport til KS, 13.09.04. <www.ks.no>. Nedlastet 20.1.05.

Fürst & Høverstad ANS (2004b): *Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-rapporteringen*. Problemnotat til Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo 29.11.04.

Gore, A. (1993): *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*. New York: Times Books/Random House. <<http://.acts.poly.edu/cd/npr/htm>>.

Greve, C. & N. Ejersbo (2001): 'Den offentlige sektor på kontrakt: temaer, erfaringar og utfordringer'. Kap 10 s. 185-200 i T. Busch et al (red.): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, K. (2004): 'Politikerne selv gir bremseklossene makt'. *Horisont* nr. 3:36-44.

Hagen, T. P. & R. J. Sørensen (1998): 'Fornyelse av kommunal organisering: Aktiv stat, reaktive kommuner?' Kap. 4 i K. K. Klausen & K. Ståhlberg (red): *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Hansen, T. (2004): *Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring*. Notat til Lokaldemokratikommisjonen. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hernes, G. (1975): *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hill, N. & J. Alexander (2000): *Handbook of Customer Satisfaction and Loyalty Measurement*. Second Edition. Aldershot: Gower.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, voice, and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard: Harvard University Press.
- Hoff, K. G. & P. A. Holving (2002): *Balansert målstyring. Balanced Scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hughes, E. (1958): *Men and their Work*. Glencoe: Free Press.
- Inglehart, R. (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Johnsen, H. Chr. G. (1997): *Tjenestekvalitet. Hvordan bedre kvaliteten på offentlige tjenester?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johnsen, Å. (2001): 'Balanced scorecard: theoretical perspectives and public management implications'. *Managerial Auditing Journal* 16, 6: 319-330.
- Kaplan, R. S., & D. P. Norton (1992): 'Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System'. *Harvard Business Review*, January-February: 71-79.
- Kirkpatrick, I. & M. M. Lucio (1996): 'Introduction: the contract state and the future of public management'. *Public Administration* Vol. 74 Spring: 1-8.
- Klausen, K. K. & K. Ståhlberg (1998): 'New Public Management'. Kap. 1 i K. K. Klausen & K. Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- KRD (2004): *Mandat for Lokaldemokratikommisjonen*. Kommunal- og regionaldepartementet. <www.odin.dep.no/krd>.

KRD/Kaupang AS (2002): *Resultat og dialog - Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. Kommunal- og regionaldepartementet.

KRD/Kaupang AS (2004): *Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor*. Veileder, Kommunal- og regionaldepartementet.

KS (2004): *Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering. Sluttrapport fra prosjektet 2002-2004*. KS Effektiviseringsnettverkene. Oslo: Kommunenes sentralforbund. <www.ks.no>. Nedlastet 20.1.05

Lassen, V. (1991): *Riktig kvalitet på offentlige tjenester. Hvordan statlige virksomheter kan arbeide aktivt med kvalitetsutvikling*. Statskonsult, Direktoratet for forvaltningsutvikling.

Löffler, E. (2001): *Defining Quality in Public Administration*. Paper for the Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective. NIPSAcee Conference, May 10-13. Riga, Latvia.

Mintzberg, H. (1996): 'Managing Government, Governing Management'. *Harvard Business Review*, May-June: 75-83.

Nelson, P. (1970): 'Information and Consumer Behaviour'. *Journal of Political Economy* 78: 729-54.

Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.

NKB: *Norsk kundebarometer*. Handelshøyskolen BI.
<<http://www.kundebarometer.com>>.

Norman, V. D. (2002): *Fra ord til handling - modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget 24.1. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Utredning fra lokaldemokratikommisjonen av 12.3.04, avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 18.4.05.

Olaussen, A., Ø. Sørensen & H. K. Voje (2001): *Kvalitet og service med brukeren i sentrum. Praktiske tips og gode råd om metoder som brukes av norske kommuner*. KPMG Consulting for KS Forskning. Kommunenes Sentralforbund. Oslo: Kommuneforlaget.

Olsen, J. P. (1988): 'Administrative reform and theories of organization'. I C. Campbell & B. G. Peters (red.): *Organizing Governance, Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Olsen, J. P. (1996): 'Norway: Slow Learner - or Another Triumph of the Tortoise?' I J. P. Olsen & B. G. Peters (red): *Lessons from Experience*. Oslo: Universitetsforlaget.

Osborne, D. & T. Gaebler (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Paulsen, J. M. (2004): *Fornyelse og læring gjennom kommunenettverk. En evaluering av 'Kommunenettverk for Effektivisering og Fornyelse'*. Høgskolen i Hedmark, avd. Rena. <www.ks.no>. Nedlastet 20.1.05.

Perri 6 & J. Kendall (red.) (1997): *The Contract Culture in Public Services. Studies from Britain, Europe and the USA*. Aldershot: Arena.

Peters, B. G. [1996](2001): *The Future of Governing*. Second Edition, Revised. Lawrence: University of Kansas Press.

Pettersen, P. A. & L. E. Rose (1997): 'Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?' I H. Baldersheim (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

Pollitt, C. (1988): 'Bringing consumers into performance measurement: concepts, consequences and constraints'. *Policy and Politics* Vol. 16 No. 2: 77-87.

Pollitt, C. & G. Bouckaert (1995): 'Defining Quality'. Kap 1 s. 3-19 i C. Pollitt & G. Bouckaert (red): *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. London: SAGE Publications.

Porter, M. (1980): *Competitive Strategy*. New York: Free Press.

Power, M. (1994): *The audit explosion*. London: Demos.

PSD (1997): *Brukarorientering i statsforvaltningen. Ei orientering om PSDs brukarorienteringsprogram*. Planleggings- og samordningsdepartementet.

Rattsø, J. (2003): 'Den idylliske tid er slutt'. *Horisont* nr. 1:22-31.

Robertsen, K. (2000): 'Sammenligning av kommunale kostnadsdata - veien til mer effektiv kommunal produksjon?' Kap. 5 i Å. Johnsen, L. A. Loe & S. I. Vabo (red): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Rokkan, S. (1966): 'Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism'. I R. A. Dahl, (red): *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press. På norsk i Rokkan (1987): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rolland, A. (2003a): 'Fornøyde brukere uvesentlig for det offentlige.' *Stat & Styring* 1: 39-42.

Rolland, A. (2003b): 'Fornøyde brukere - et underordnet mål for offentlig sektor'. *Forsyning* 1: 16-19.

Rolland, A. (2003c): 'Brukernes tilfredshet eller tjenestens kvalitet?' *Tidsskrift for velferdsforskning* 1: 56-60.

Rolland, A. (2003d): *Et nasjonalt program for borger- og brukerundersøkelser*. Foredrag for politisk ledelse og moderniseringsgruppen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet 10.12.02. S. 75-94 i A. Rolland (red.) (2003).

Rolland, A. (red.) (2003): *Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/19.

Rolland, A. (2004a): *Konkurransen, kvalitet, demokrati – og brukerundersøkelser*. Vedlegg A i A. Rolland et al (2004).

Rolland, A. (2004b): *Kvalitet som måleproblem for kommunal tjenesteproduksjon*. Foredrag på Kommunalavdelingens UFO-seminar 'Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon', Kommunal- og regionaldepartementet 28.11.03. Vedlegg D i A. Rolland et al (2004).

Rolland, A. (2004c): *KOSTRA og kvaliteten på de kommunale tjenester*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2004/77.

Rolland, A. (2004d): 'KOSTRA og tjenestekvalitet'. *Kommunal økonomi* 11:17-18.

Rolland, A. & Ø. Brekke, SSB, B. M. Samuelsen & P. R. Silseth (2004): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser. Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI*. Statistisk sentralbyrå, Rapport 2004/7.

Rolland, A. (2005): *KOSTRA og tjenestekvalitet, hva skal vi mene med kvalitet på kommunal tjenesteproduksjon?* Foredrag på KOSTRA-seminar 16.2 i Auditoriet, regjeringskvartalet R5.

Rømming, E. (1999): *Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie nr. 5.

SCB: Statistiska Centralbyrån (SCB)s *Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor (NKI)*. Stockholm. <<http://www.scb.se/tjanster/skraddarsydd/nki.asp>>

Slagsvold, B. (1995): *Mål eller mening. Om å måle kvalitet i aldersinstitusjoner*. Norsk gerontologisk institutt, rapport nr. 1/95.

Statskonsult (2001): *Balansert målstyring i offentlig sektor*. Rapport 2001:23.

St.meld. nr. 30 (2000-2001): *Langtidsprogrammet 2002-2005*. Finansdepartementet.

St.prp. nr. 82 (2000-2001): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Det kongelige kommunal- og regionaldepartement.

St.prp. nr. 64 (2001-2002): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Det kongelige kommunal- og regionaldepartement.

St.prp. nr. 66 (2002-2003): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Det kongelige kommunal- og regionaldepartement.

St.prp. nr. 64 (2003-2004): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Det kongelige kommunal- og regionaldepartement.

- Storvik, A. E. (2004): 'Bruken av brukerundersøkelser'. *Søkelys på arbeidsmarkedet* Årgang 21 nr 1: 122-132.
- Strømsnes, D. (2001): *Kvalitet i offentlig sektor*. Kap. 12 i T. Busch et al (red.) (2001).
- Sørensen, R. J. & L. C. Monkerud (2004): *Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle?* Notat til Lokaldemokratikommisjonen. Handelshøyskolen BI.
- Sörqvist, L. (2000): *Kundtilfredsstillelse och kundmätningar*. Lund: Studentlitteratur.
- TBU (1998): 'Brukertilfredshet med kommunale tjenester'. Kap. 10 i [Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi](#), Rundskriv nr. H-9/98, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Thorsvik, J. (1999): *Kvalitet i forvaltningen i et rettssikkerhetsperspektiv*. Rapport 1999:24. Oslo: Statskonsult.
- Thorsvik, J. & T. Ø. Jensen (2002): 'Regjeringens 4-årige langtidsprogram i Norge 1945-2005. Fra planleggingsoptimisme til tematisk mangfold og styringsproblemer'. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 3: 233-246.
- Tranvik, T. & P. Selle (2003): *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Veblen, T. B. (1915): *Imperial Germany and the Industrial Revolution*. New York: Macmillan.
- Walsh, K. (1991): 'Quality and Public Services'. *Public Administration* 69:503-514.
- Øgård, M. (2001): *Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionene/kommunene: i felles takt mot new public management?* Avhandling (dr. polit.). Publisert i "Series of

dissertations submitted to the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, no. 31/2002. Oslo: Unipub 2002.

Østerud, Ø., F. Engelstad & P. Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal akademisk.

Aars, J. (2000): *Brukerundersøkelser som demokrativertøy. En praktisk og kritisk idéhåndbok*. Oslo: Kommuneforlaget.

Noter

¹ I Øgårds undersøkelse skilte Norge seg markert negativt, og Danmark seg markert positivt ut hva gjelder brukerorientering, Øgård 2001:49.

² Jf. Christensen & Læg Reid 1997, Klausen & Ståhlberg 1998, Hagen 2004. Idébøkene til f.eks. Johnsen 1997, Bergh 1999, Aars 2000, Andreassen & Lunde 2001 utstråler betydelig større entusiasme og/eller optimisme hva gjelder mulighetene for å gjøre kommunal tjenesteyting bedre og mer brukerorientert.

³ Jf. brev fra Sosialdepartementet til Samordningsrådet for KOSTRA 26.8.04.

⁴ KS 2004, jf. evalueringsrapportene Askim 2003, Paulsen 2004 og Først & Høverstad 2004a, samtlige tilgjengelige via www.ks.no. Aktiviteten i 2002-2004 kan sammenlignes med den som beskrives i Dragesæt 2000 og Eldegaard 2000.

⁵ Den innledende fremstillingen her er hentet fra Rolland 2004b.

⁶ Uten å gå inn på "the Inglehart/Flanagan controversy" om forholdet mellom postmaterielle og antiautoritære verdier.

⁷ Olsen 1988. Fremstillingen her bygger på Christensen & Læg Reid 2002b, som analyserer New Public Management i forhold til Olsens typologi over statsmodeller.

⁸ Olsens typologi omfattet i alt fire statsmodeller: 1) "the sovereignty model", 2) "the institutional model", 3) "the corporatist model", og 4) "the supermarket model".

⁹ Folkets ulike roller overfor det offentlige diskuteres i Mintzberg 1996.

¹⁰ Jf. beskrivelsen av styringskjeden, med sine prinsipaler og agenter, i Andreassen & Lunde 2001:21.

¹¹ Jf. Rokkan 1966.

¹² Et problem for tjenester i så henseende er at de er "experience goods" og ikke "search goods", jf. diskusjonen i Rolland 2004a på grunnlag av Walsh 1991, som bygger på Nelson 1970.

¹³ Jf. f.eks. SCBs Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor, ACSI, NKB, eller Hill & Alexanders håndbok i måling av "customer satisfaction and loyalty", Hill & Alexander 2000.

¹⁴ Rolland et al 2004, spesielt Rolland 2004a:31ff, med referanse til Walsh 1991.

¹⁵ Rolland 2004c:3, med referanse til Sörqvist 2000.

¹⁶ Hernes 1975:34ff, jf. diskusjonen i Rolland 2004a:31-32.

¹⁷ Jf. Walsh 1991 om de fire situasjonene der produsent og konsument har a) samme stor kunnskap, b) samme manglende kunnskap, c) produsenten har stor og konsumenten liten kunnskap, og d) konsumenten har stor, produsenten liten kunnskap. De er drøftet i Rolland 2004c:33ff.

¹⁸ SINTEFs undersøkelse i 2004 med formål å forbedre kvaliteten for sykehjemspasientene, utført på oppdrag av Legeföreningen, Sykepleierforbundet og Fagforbundet, ble kvaliteten målt bl. a. ved å spørre tjenesteprodusentene: "Alt tatt i betraktning: Mener du beboerne generelt sett blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte i avdelingen?". SINTEF underslår ikke svakheten ved metoden, som ironisk nok ikke ga oppdragsgiverne det ønskede resultat, jf. kommentaren til undersøkelsen på Den norske lægeförenings hjemmesider: "Hensikten var å identifisere et nivå på bemanning og kompetanse som kan sikre god nok kvalitet i tjenesten. dette lyktes ikke. Rapporten fra SINTEF gir ikke støtte til våre krav om bemanningsnorm for alle yrkesgrupper som virkemiddel for å øke kvaliteten på tjenesten til pasientene i sykehjem". <<http://www.legeföreningen.no/index.gan?id=52180&subid=0>>. Nedlastet 27.1.05. I Først & Høverstads evaluering av KS Effektiviseringsnettverkene blir tjenesteprodusentene bedt om selv å vurdere om deltakelse i nettverkene har ført til økt brukerfokus, Først & Høverstad 2004a.

¹⁹ Også ideen om teknokratiet tilbakeføres gjerne til Thorstein Veblen.

²⁰ En annen innebygd motsetning i NPM er den mellom økt tjenestekvalitet og reduserte offentlige kostnader, da økt tjenestekvalitet, målt som brukertilfredshet, krever brukertilpasning og er kostnadsdrivende. Jf. Anderson et al 1997 og diskusjonen i Rolland 2004a,c.

²¹ Arbeiderpartiet ser imidlertid ut til å legg om kursen foran stortingsvalget i 2005. Dagsavisen presenterte partiets programforslag 4.2.05 under tittelen "Venstre om for Jens Stoltenberg". Avisen skriver at "LO-leder Gerd-Liv Valla jubler over å ha fått fullt gjennomslag for sine kampsaker" i programmet. Ett av temaene under mellomtittelen "Her snur Ap" er at "fornyelse av offentlig sektor skal nå skje på de ansattes premisser". Det synes å være en forskjell mellom "de ansattes premisser" og det Kåre Hagen 2004 skriver om behovet for de ansattes *medvirkning* til fornyelsen. Tatt bokstavelig er "de ansattes premisser" lik en velferdsstat som er til for velferdsprofesjonenes egen skyld. Universiteter som er til for professorene, skoler som er til for lærerne, sykehus som er til for legene og sykepleierne, osv. Hvilke interesser studentene, skoleelevene og pasientene måtte ha, tillegges derved underordnet betydning. Men kan hende er utspillets primære formål å vinne stemmer blant de ansatte i offentlig sektor, i så fall muligens på bekostning av stemmene fra velferdsstatens brukere.

²² Drøftingen her følger Hernes 1975:29ff.

²³ Det er derfor NPM er en ledelsesfilosofi, "management" i stedet for "administration", Dunleavy & Hood 1994, med bl.a. delegert myndighet og insentivlønn som virkemidler, jf. Klausen & Ståhlberg 1998, Busch et al 2001.

²⁴ Seminar for politisk ledelse og moderniseringsgruppen i daværende AAD 10.12.02, der foredraget Rolland 2003d ble fremført, og møte på Institutt for samfunnsforskning 28.4.03. Normans standpunkt hadde også som konsekvens at AAD avlyste en anbudskonkurranse om standardiserte statlige brukertilfredshetsundersøkelser, etter at anbudene var kommet inn.

²⁵ Kunnskap om kvalitetsindikatorenes viktighet synes å mangle i mange brukertilfredshetsundersøkelser for norske kommuner, eksempelvis den som inngår i KS Effektiviseringsnettverkene.

²⁶ Pollitt & Bouckaert 1995:17 bruker dette eksempelet til å vise hvordan resultatene fra brukertilfredshetsundersøkelser er manipulerbare. Et annet eksempel er å øke tilfredsheten ved å kvitte seg med de misfornøyde brukerne, Rolland 2003a-c. Begrepet 'manipulering' kan imidlertid gi feilaktige assosiasjoner. Både i politikken og i markedet er det naturligvis fullkomment legitimt å søke å påvirke folkemeningen, ev. å føre en politikk/levere et produkt som passer noen, men ikke alle.

²⁷ Eller mer presist: Politikernes vilje til å prioritere ytelsene innenfor en gitt økonomisk bæreevne.

²⁸ NOU 2005:6 ble lagt frem for KRD 18.4.05.

²⁹ Jeg skylder tidligere BI-rektor Gerson Komissar en takk for eksemplet med GM og Ford: Han holdt et meget interessant foredrag om de to strategier på et seminar ved Institutt for offentlige styringsformer for noen år siden.

De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- | | | |
|---------|---|---|
| 2004/80 | A.K. Johnsen og T. Nøtnes: Biblioteket i fokus? Rapport fra fokusgrupper for bibliotek og informasjonssenteret i Statistisk sentralbyrå. 26s. | Spesifikasjoner, bearbeiding, flytdiagram for spørreskjemadelen av tellingen. Del I. 117s. |
| 2004/81 | H. Tønseth: Årsrapport 2003. Kontaktutvalget for helse- sosialstatistikk. 12s. | 2005/5 E. Falnes-Dalheim, A. Falnes-Dalheim: J. Sjørbotten og B. Østvedt: Dokumentasjon av FoB2001. Spesifikasjoner, bearbeiding, flytdiagram for spørreskjemadelen av tellingen. Del II Vedlegg. 146s. |
| 2004/82 | I. Håland og G. Næringsrud: Kontantstøtte og Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). 28s. | 2005/6 E. Falnes-Dalheim: Bearbeiding av prøvetellingen i Stange 2000. Folke- og boligtellingsen 2001. 126s. |
| 2004/83 | L. Vågane: Omnibusundersøkelsen juli /august 2004. Dokumentasjonsrapport. 45s. | 2005/7 S. Kwesi Baateng og S. Ferstad: Dokumentasjonsnotat for FylkesKOSTRA vidregående opplæring. Publisering av 2003-tallene. 221s. |
| 2004/84 | D. Spilde: Statistikk over energibruk i industrien. Dokumentasjon og brukerveiledning. 53s. | 2005/8 Ø. Linnestad og O.K. Lien: SM08 Prisindekser. Fraktindeks på utenriks sjøfart. 56s. |
| 2004/85 | L. Haakonsen: KVARTS i paksis III. Systemer og rutiner i den daglige driften. 72s. | 2005/9 E. Cometa Rauan og R. Johannessen: Forventningsindikator - konsumprisene. November 2004 - mai 2005. 18s. |
| 2004/86 | L-C. Zhang og A. Vedø: Omlegging av utvalgsplan for (AKU). 15s. | 2005/10 A.S. Abrahamsen: Analyse av revisjon - Feilkoder og endringer i utenrikshandelstatistikken. 71s. |
| 2004/87 | F. Strøm: Personer uten registrert inntekt eller formue. En gjennomgang av SSBs datagrunnlag for registerbasert inntekts- og formustatistikk 30s. | 2005/11 A-K. Mevik: Usikkerhet i ordrestatistikken. 22s. |
| 2004/88 | G. Daugstad og B. Lie: Kvalitativ forstudie til levekårsundersøkelse blant ikkevestlige innvandrere. 138s. | 2005/12 A. Akselsen, S. Lien, Ø. Sivertstøl: FD - Trygd. Variabelliste. 56. |
| 2004/89 | S. Lien og Ø. Sivertstøl: Langtidsmottakere av sosialhjelp 1997-1999. 64s. ISSN 0806-3745 | 2005/13 T. Seland Forgaard: Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse om sekundærflyttinger blant flyktninger som ble bosatt i Norge i perioden 1994-2003. 48s. |
| 2005/1 | S. Hansen og T. Skoglund: Sysselsetting og lønn i historisk nasjonalregnskap. Beregninger for 1949-1969. 36s. | 2005/14 O. Villund: Kvalitet på yrke i registertbasert statistikk. Resultater og utfordringer. 48s. |
| 2004/2 | FoU og innovasjonstatistikk 2001 og 2002-dokumentasjon. 82s. | 2005/15 E. Engelién, M. Steinnes og V.V. Holst Bloch: Tilgang til friluftsområder. Metode og resultater 2004. 38s. |
| 2005/3 | M. Steinnes, J. Monsrud, E. Engelién og V.V. Holst Bloch: Samferdsel og miljø. Utvikling av et norsk indikatorsett tilpasset et felles europeisk sammenligningsgrunnlag. 80s. | 2005/16 G. Dahl: Uførepensjonisters bakgrunn. 56s |
| 2005/4 | E. Falnes-Dalheim og A. Falnes-Dalheim: Dokumentasjon av FoB2001. | |