



Asle Rolland (red.)

**Borger- og brukerundersøkelser
i en modernisert offentlig sektor**

Notater

Innhold

Innledning	3
Av Asle Rolland januar 2003	
Undersøkelser og statistikk for fornyelsen av offentlig sektor	9
Av Asle Rolland 10.8.01	
Forslag til undersøkelsesprogram for fornyelsen av offentlig sektor	27
Av Asle Rolland 19.4.02	
Helsetjenestenes kvalitet og innhold: Hva kan brukerundersøkelser bidra med?	49
Av Jon Erik Finnvold, 15.4.02	
Konkurransesgrunnlag for kjøp av brukerundersøkelse av offentlige tjenester.....	57
Av Asle Rolland, 19.8.02	
Et nasjonalt program for borger- og brukerundersøkelser.....	75
Av Asle Rolland, 10.12.02	

Innledning

Av Asle Rolland, januar 2003

Offentlig sektor har lenge gjennomført brukerundersøkelser. Det har også Statistisk sentralbyrå på sektorens vegne. Modernisering og fornyelse av offentlig sektor har imidlertid gitt undersøkelsene nytt momentum. Moderniseringen er "New Public Management i praksis" (Busch et al 2001), og sentralt i New Public Management (NPM) er brukerorienteringen (jf. Christensen & Læg Reid 1997, Hagen & Sørensen 1998).

Tor Wallin Andreassen og Tormod K. Lunde gir i boken "Offentlige tjenester - prinsipper for økt brukerorientering" (Andreassen & Lunde 2001) statsminister Gro Harlem Brundtland æren for innføringen av NPM i Norge. Opptakten er å finne i stortingsmelding nr 4 (1992-93): Langtidsprogrammet 1994-97, sier forfatterne. Programmet har et kapittel om "Brukerorientering og bedre offentlig service", som innledes slik:

"Offentlig sektor skal bidra til å løse oppgaver for den enkelte og for næringslivet, og den skal ivareta kollektive oppgaver. *Økt mål- og resultatorientering betyr at brukerne og deres behov blir satt i sentrum. ...* Undersøkelser har vist at befolkningen stort sett er fornøyd med offentlig forvaltning, men at det likevel er rom for forbedringer. Blant annet har *spørreundersøkelser vist at misnøyen først og fremst er knyttet til hvordan staten organiserer sine tjenester og tiltak. Et flertall av de spurte mente at det offentlige kan utføre oppgavene mer effektivt enn i dag, men at det samtidig er viktig å hindre forskjellsbehandling. Det er de enkelte etatenes og virksomhetenes ansvar å stille brukerorienterte mål for sine oppgaver, og å leve opp til de forventningene som er knyttet til hvordan oppgavene skal løses*" (s. 236).

På bakgrunn av denne programerklæring kan det hevdes at NPM i Norge feirer tiårsjubileum "omtrent på denne tida", som det heter i Thorbjørn Egners vise. Imidlertid må vi spørre om ikke erklæringen var resultatet av en evolusjon snarere enn startsignalet for en revolusjon. I det minste ble revolusjonen behørig

annonsert av Johan P. Olsen atskillige år i forveien (Olsen 1986). I en analyse av regjeringens langtidsprogrammer siden 1945 finner Jan Thorsvik og Thor Øivind Jensen også en rekke formuleringer som peker i retning av NPM, eksempelvis i den første regjeringen Brundtlands langtidsprogram, for 1982-85, der det ble konstatert at "avstanden mellom forventninger og faktisk situasjon synes å være så stor at den nesten kan kalles en forståelseskrise" når det gjelder offentlig problemløsning (Thorsvik & Jensen 2002:236).

Den foreliggende rapport er et resultat av arbeid med problemstillinger knyttet til borger- og brukerundersøkelser, brukertilfredshet og New Public Management, i Statistisk sentralbyrå fra sommeren 2001 til jul 2002. Hvert av bidragene har tidligere vært presenterte for utvalgte mottakere i form av notater og foredrag. De publiseres her kronologisk, slik at de som har interesse for slikt, kan se hvordan tenkning og forståelse utviklet seg i løpet av denne tidsperioden. Av samme grunn publiseres de også i tilnærmet opprinnelig form. Noen få praktiske detaljer myntet på de opprinnelige mottakerne, som priser og leveringsbetingelser for SSBs markedsoppdrag etc, har imidlertid ikke overlevd redigeringen.

Ikke alt som er skrevet i SSB om problemstillingene er tatt med i rapporten. Utelatt er således en rekke arbeidsnotater i tilknytning til det interne metodeprosjektet "Måling av brukertilfredshet i offentlig sektor". Utelatt er også arbeider som er publiserte på annen måte. Det vises til Finnviold 2001 og 2002, Finnviold og Paulsen 2002, Rolland 2002, 2003A og 2003B i litteraturlisten nedenunder.

"Undersøkelser og statistikk for fornyelsen av offentlig sektor" (Rolland 10.8.01) ble opprinnelig skrevet for interne formål. Det har sin bakgrunn i regjeringen Stoltenbergs langtidsprogram for 2002-2005, og kommenterer så vel hva programmet sier om fornyelsen av offentlig sektor som hva opposisjonen hadde å si om det samme. Hovedinnholdet er imidlertid en drøfting av hvordan undersøkelser og statistikk er tenkt brukt til å realisere fornyelsesprogrammet. Det blir vist til KOSTRAS tiltenkte rolle, og til bestrebelsene på å legge data fra Norsk Gallups undersøkelser av brukertilfredshet med kommunen inn i KOSTRA. Dette

leder til en metodisk vurdering av Norsk Gallups kommuneundersøkelse, og til en drøfting av behov og muligheter for en uavhengig undersøkelse.

"Forslag til undersøkelsesprogram for fornyelsen av offentlig sektor" (Rolland 19.4.02) er skrevet etter ønske fra Moderniseringsgruppen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Det tar utgangspunkt i statsråd Normans redegjørelse for Stortinget 24.1.02, "Fra ord til handling", og søker å omsette handlingene i et undersøkelsesprogram. Det blir skilt mellom overordnede og underordnede problemstillinger i det foreslåtte programmet, og de overordnede blir sagt å være 1) borgernes synspunkter på fornyelsen av offentlig sektor, 2) bruken av de offentlige tjenester - dekning og frekvens, samt 3) evaluering av de offentlige tjenester - kvalitet og tilfredshet. De underordnede problemstillingene som tas opp, gjelder hovedsakelig definisjoner og avgrensninger, som "bredden - hva er offentlig tjenesteyting", "dybden - detaljeringsgrad og rapporteringsplikt", samt definisjonen av 'brukere' og 'bruk'. Det blir videre stilt spørsmål om det er tjenesteyterne eller publikum undersøkelsene skal være utsagnskraftige for, om de skal måle tilfredshet og/eller kvalitet, forventninger og/eller krav, og om egenskapers viktighet skal måles. Endelig tar notatet opp spørsmålet om standardisering versus spesialisering av undersøkelsene, og hvordan arbeidet bør organiseres.

"Helsetjenestenes kvalitet og innhold: Hva kan brukerundersøkelser bidra med" (Finnvold 15.04.02) ble oversendt Moderniseringsgruppen som vedlegg til ovennevnte notat. Finnvold bruker allmennlegetjenesten som eksempel. Helt siden den første helseundersøkelsen i 1968 har SSB gjort systematiske forsøk på å tematisere befolkningens erfaringer med helsetjenestene. Eksemplet med allmennlegetjenesten viser hvordan det er mulig å foreta brukerundersøkelser som problematiserer tjenestenes kvalitet i forhold til de sentrale helsemyndigheters mål og retningslinjer.

"Konkurransesgrunnlag for kjøp av brukerundersøkelse av offentlige tjenester" (Rolland 19.8.02) ble skrevet som en kommentar til AADs dokument med samme tittel, publisert på ODIN i juni 2002. SSB valgte ikke å delta i den utlyste

anbudskonkurransen, men fant det likevel riktig å forholde seg til den på bakgrunn av vårt faglige ansvar for samordning av offisiell statistikk. I notatet drøftes en del faglige hensyn som bør tas ved valg av løsning, herunder hvilke krav som bør stilles til kvalitetssikring og dokumentasjon av denne. De synspunkter som fremmes, vil forhåpentligvis være av interesse også med tanke på fremtidige anbudskonkurranser om borger- og brukerundersøkelser.

"Et nasjonalt program for borger- og brukerundersøkelser" (Rolland 10.12.02) er et foredrag holdt på et seminar for politisk ledelse og Moderniseringsgruppen i AAD. Det innledes med et forsøk på å plassere undersøkelsene innenfor rammen av NPM som både et markedsprosjekt og et demokratiprojekt. I den forbindelse drøftes betydningen av å ha fornøyde og lojale brukere - og fornøyde og lojale borgere. På denne bakgrunn blir det skissert modeller for henholdsvis borgerundersøkelser og brukerundersøkelser. Hva det sistnevnte angår, blir det for standardiserte undersøkelser vedkommende anbefalt å legge til grunn Claes Fornells modell, som blant annet er videreutviklet av Statistiska Centralbyrån (SCB) i Sverige til en "Kvalitetsmodell med Nöjd Kund-Index (NKI) för offentlig sektor". En norsk videreutvikling av modellen, hovedsakelig for privat sektor, er Norsk Kundebarometer ved Handelshøyskolen BI.

Litteratur

Andreassen, Tor Wallin & Tormod K Lunde (2001): *Offentlige tjenester - prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, Tor, Jan Ole Vanebo, Erik Johnsen & Kurt Klausen (2001): *Moderniseringen av offentlig sektor - New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom & Per Lægreid (1997): 'Forvaltningspolitikk - mot New Public Management?'. i Tom Christensen & Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Finnvold, Jon Erik (2001): 'Kontinuitet, kontakthypighet og tilfredshet med legetjenesten'. I "*Helse i Norge. Helsetilstand og behandlingstilbud belyst ved befolkningsundersøkelser*", Statistiske analyser 41.

Finnvold, Jon Erik (2002): 'Bestemmer behovene bruken av legespesialistene?' I "*Helse- og omsorgstjenester*", Statistiske analyser 56.

Finnvold, Jon Erik & B. Paulsen (2002): *Før innføring av fastlegeordning - brukervurderinger av allmennlegetjenesten i et veiskille*. NIS - SINTEF / Statistisk sentralbyrå.

Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (1998): 'Fornyelse av kommunal organisering: Aktiv stat, reaktive kommuner?', i Kurt Klaudi Klausen & Krister Ståhlberg (red): *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Olsen, Johan P. (1986): 'Foran en ny offentlig revolusjon'. Side 3-15 i *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3.

Rolland, Asle (2002): *Kvalitet i grunnopplæringen. En kommentar til NOU 2002:10*. Notater 2002/73, SSB.

Rolland, Asle (2003A): 'Brukernes tilfredshet eller tjenestens kvalitet?' og 'Replikk'. Kommer i *Tidsskrift for Velferdsforskning* nr. 1.

Rolland, Asle (2003B): 'Underordnet om det offentlige har fornøyde brukere'. Kommer i *Stat & Styring* nr. 1.

Thorsvik, Jan & Thor Øivind Jensen (2002): 'Regjeringens 4-årige langtidsprogram i Norge 1945-2005'. S. 233-46 i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 3.

St.meld. nr. 4 (1992-93): *Langtidsprogrammet 1994-1997*. Finans- og tolldepartementet.

Undersøkelser og statistikk for fornyelsen av offentlig sektor

Av Asle Rolland, 10.8.01

Bakgrunn og formål

Notatet er utarbeidet på bestilling fra fagdirektør Personstatistikk, på bakgrunn av korrespondanse i juni og juli 2001. Formålet er å vurdere om det er mulig og ønskelig å utvide SSBs engasjement i forhold til regjeringens langtidsprogram for fornyelse av offentlig sektor.

Regjeringens langtidsprogram

Regjeringens langtidsprogram for 2002-2005 ble framlagt i St.meld. nr 30 (2000-2001). Et av de viktigste satsingsfeltene er fornyelse av offentlig sektor. Programmet for fornyelse av offentlig sektor ble formelt etablert i forbindelse med lanseringen av et programnotat i oktober 2000. På bakgrunn av programnotatet og handlingsplanen Skritt på veien, lansert i mars 2001, har departementene og etatene arbeidet med å lansere hovedmålene i programmet, som er:

- Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov
- Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov
- Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer

Sitert er her statusrapport fra Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (AAD), som er ansvarlig for gjennomføringen av programmet.

Regjeringen sier i langtidsprogrammet at "målet med fornyelsen er å styrke offentlig sektor og gjøre den bedre tilpasset dagens og framtidens behov". I den forbindelse er det "viktig mål å sette brukerne i sentrum". At Regjeringen mener

alvor med dette, framgår av en lang rekke formuleringer i kapittelet om "Utfordringer, mål og hovedprioriteringer":

- "Uten en løpende omstilling og fornyelse, vil offentlige tjenester kunne bli dårlig tilpasset befolkningens behov"
- "Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov"
- "Siktemålet med reformene er å få flere og bedre offentlige tjenester tilpasset brukernes behov"
- "Effektiv ressursbruk og større grad av brukerorientering er grunnleggende elementer i arbeidet for en rettferdig fordeling"
- "I tillegg til reformene knyttet til enkeltsektorer .. arbeider Regjeringen på bred basis med tiltak som kan bidra til en mer brukerorientert og effektiv offentlig sektor"
- "Det er .. Regjeringens mål at større lokal frihet skal spre den enkelte kommune til en mer brukerorientert og effektiv drift"
- "Fordelingen av oppgaver og ansvar for tjenester mellom forvaltningsnivåene har som utgangspunkt at ansvaret skal likke så nært mottakeren av tjenesten som mulig"

Regjeringen begrunner behovet for fornyelse med demografiske endringer, spesielt eldrebølgen som vil skape økt etterspørsel etter helse-, pleie- og omsorgstjenester. Dertil kommer forhold som tilsier at befolkningen vil bli stadig mer kravstor: "Eksempler på slike forhold er økte krav og forventninger fra brukerne som følge av høyere inntekts- og opplysningsnivå i befolkningen".

Når Regjeringen mener dette begrunner at offentlig sektor må fornyes, er det fordi "det er et hovedmål for Regjeringen å forsvare og forsterke fellesskapsløsningene". For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet er det naturligvis et mål at utfordringen fra eldrebølgen og en mer kravstor befolkning skal møtes med økt offentlig innsats. Dvs. middelet er et mål i seg selv. Men målet om å "forsvare og forsterke" midlene lar seg ikke realisere med mindre midlene viser seg egnet til å møte utfordringen fra eldrebølgen og en mer kravstor befolkning. Derfor må offentlig sektor fornyes, slik at ikke

"felleskapsløsningene" mister sin legitimitet. Analogt med markedstilpasning i privat sektor må offentlig sektor tilpasses brukernes behov, for ellers vil brukerne vrake "felleskapsløsningene" til fordel for individuelle og private løsninger. Dette kan meget vel realisere målet om å dekke behovene skapt av eldrebølgen og en mer kravstor befolkning, men det realiserer ikke målet om å beholde middelet - en sterk offentlig sektor og "felleskapsløsninger".

At det anses nødvendig med en fornyelse av offentlig sektor, innebærer en erkjennelse av at den per i dag ikke er tilstrekkelig tilpasset brukernes behov. Dertil kommer at brukertilpasning må være en kontinuerlig prosess, da brukernes behov, forventninger og krav ikke vil være entydig gitte en gang for alle. Et hovedmål for fornyelsen er derfor å gjøre offentlig sektor mindre rigid og mer tilpassningsdyktig, slik at den blir i stand til raskere å fange opp endringer i brukernes interesser og behov. En rekke av de tiltak Regjeringen foreslår, har til formål å realisere dette målet:

- "Regjeringen arbeider videre for å finne fram til mer hensiktsmessige organisasjons- og styringsformer"
- "Regjeringen vurderer også om større grad av fristilling kan være et virkemiddel"
- "Gjennom større lokal frihet, mindre detaljstyring og klarere oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene vil Regjeringen bidra til at tjenestetilbudet blir bedre tilpasset ønsker og behov lokalt"

Når dette skrives, er det lite trolig at Regjeringen Stoltenberg vil bli i stand til å gjennomføre sitt langtidsprogram. Høyre leder stort på meningsmålingene foran høstens stortingsvalg. For Høyre er det ikke noe mål i seg selv å "forsvare og forsterke fellesskapsløsningene". Høyre slutter seg imidlertid til målet om en fornyelse av offentlig sektor - men gjerne slik at private står for utførelsen av tjenester initierte og finansierte av det offentlige. Jf. følgende fra Høyres kommentarer til langtidsprogrammet:

- "Disse medlemmer (dvs. Høyre) mener innbyggernes velferd er avhengig av at offentlig sektor fungerer effektivt"
- "Disse medlemmer mener den enkelte brukers behov skal bestemme utformingen av det offentlige tjenestetilbudet"
- "Målet må være å skape en offentlig sektor som setter borgerne som brukere av offentlige tjenester, i sentrum"
- "Disse medlemmer mener det ikke er sentralt hvem som produserer tjenesten"
- "Disse medlemmer mener konkurranse er nødvendig for å redusere eller fjerne køer, heve kvaliteten og sikre valgfriheten for brukerne"
- Disse medlemmer mener kvalitetsmål er viktig pga. behovet for å sette standarder for den offentlige tjenesteytingen som alle aktører enten de er offentlige eller private må følge, og pga. behovet for å måle og tolke brukernes oppfatninger og bygge disse inn i den offentlige tjenesteproduksjonen"

Uansett arbeiderparti- eller høyreregjering etter valget, ligger det an til en fornyelse av offentlig sektor der brukertilpasning vil være den overordnede målsetting.

Bruk av undersøkelser og statistikk for å realisere programmet

Målet for fornyelsen er utvikle en offentlig sektor hvis forhold til brukerne vil ha klare likhetstrekk med det private næringslivs forhold til sine kunder. Det er derfor ikke helt ubegrunnet å etterlyse større næringslivskompetanse i driften av offentlig sektor, og Bik Bok-gründer Ola Mæles utspill i Dagens Næringsliv i sommer var i så måte betimelig. Hadde Regjeringen Stoltenberg vært sammensatt av næringslivsledere slik Mæle foreslo, ville den neppe ha satt i gang sitt store reformprogram - overføringen av sykehusene til staten, fristilling av skoleverket, omorganisering av Forsvaret, reduksjon av antall politidistrikter og domstoler, omlegging av Postens ekspedisjonsnett og av likningsforvaltningen - uten forutgående markedsundersøkelser både blant "tunge brukere" og det alminnelige publikum. For siktemålet med disse reformene sies å være en bedre tilpasning til brukernes behov, uten at Regjeringen ser ut til å ha funnet det nødvendig å spørre brukerne hva de synes om dette. Reformen som særlig innbyr til

markedsundersøkelser, både før, under og etter deres gjennomføring, er etableringen av

- Internett som hovedkanal mellom forvaltningen og brukerne
- Offentlige servicekontor som kundemottakere og "buffer" mellom brukerne og saksbehandlerne

For det private næringsliv er det selvsagt å bruke markedsundersøkelser og statistikk i ethvert ledd ved utvikling og salg av varer og tjenester:

- Forundersøkelser for å kartlegge interesser, behov og markedspotensial
- Forbrukertester for utformingen av produktene, tilpasning til kundenes kvalitetskrav
- Forbrukerundersøkelser for sider ved omsetningen som ikke kan leses direkte ut av salgshallene (f.eks. hvem er kjøperne, har de også brukt det de har kjøpt)
- Undersøkelser for å få tilbakemelding fra kundene som grunnlag for ny produktutvikling og salgssinnsats - hvor fornøyde er kundene, hva ønsker de seg annerledes

Tilsvarende undersøkelser gjøres også for informasjonstiltak og reklame til fordel for produktene.

Hensikten med fornyelsen av offentlig sektor er at den skal bli i stand til raskere å fange opp og tilpasse seg endringer i brukernes behov og preferanser. Hensikten med dette igjen er å forhindre at offentlig sektor skal tape mot privat sektor, og fellesskapsløsningene mot individuelle løsninger. I så måte befinner offentlig sektor seg allerede i konkurranse med privat sektor - også på områder der offentlig myndighet forbyr private å lansere konkurrerende tilbud, for slike forbud mister sin legitimitet når det offentlige ikke (lenger) kan dekke behovene. Privat sektor tar kontinuerlig samfunnets behov på pulsen ved hjelp av markedsundersøkelser, og er derfor i stand til raskt å lansere tilbud når latent etterspørsel kan registreres. Hvis ikke offentlig sektor gjør det samme, vil privat sektor kontinuerlig ha et komparativt fortrinn.

Det er i den forbindelse interessant å registrere at Rikstrygdeverket (RTV) er blitt kunde hos Norsk Gallup Institutt for brukerundersøkelser og måling av sine serviceerklæringer. På RTVs område legger private forsikringsselskaper, farmasøytiske bedrifter osv. fortløpende ned store summer i markedsundersøkelser.

Behovet for brukerundersøkelser har også vunnet innpass i programmet for fornyelse av offentlig sektor, selv om "de store reformene" synes å være satt i gang uten forutgående konsultasjon med dem som berøres. SSB er også involvert i en del prosjekter. Det gjelder f.eks. evaluering av fastlegereformen i primærhelsetjenesten, og det gjelder Nærings- og handelsdepartementets eksperimenter med testpanel, der bedrifter blir bedt om å vurdere hva konkrete lovforslag vil medføre av byrder og lettelser for dem. Dessuten er SSB helt sentral i KOSTRA, som er et avgjørende viktig instrument for målstyring både på kommunalt og statlig nivå.

KOSTRA er den ene av to store statistiske støttepillarer i langtidsprogrammet for fornyelse av offentlig sektor. Den andre pilaren er et opplegg for brukertilfredshetsundersøkelser. Om dette skriver Regjeringen følgende i Langtidsprogrammet:

"En viktig forutsetning for Regjeringens arbeid med fornyelse av offentlig sektor vil være å skape arenaer for medvirkning og dialog med brede grupper av befolkningen. Skal målene for fornyelsesarbeidet nås, må tiltakene utvikles i nær dialog med brukerne av offentlige tjenester. Graden av brukertilfredshet er et viktig styringssignal. Regjeringen ønsker derfor å legge vekt på resultatene fra brukertilfredshetsundersøkelser når politikken utformes. Det skal gjennomføres tilsvarende undersøkelser i 2002 for å få målt eventuelle endringer i brukernes tilfredshet med tjenestene".

Når det gjelder brukertilfredshet, har Regjeringen etablert et samarbeid med Norsk Gallup Institutt. Initiativet synes å være Gallups, hvilket i seg selv er

illustrerende for privat sektors overlegne fortrolighet med markeds- og brukerundersøkelser. Gallup startet for egen regning alt i 1992 en "befolknings- og brukerundersøkelse" for offentlige tjenester samt andre forhold av betydning for trivsel og levekår i ens bostedskommune. Gallup så "mangelen på god styringsinformasjon knyttet til brukerdimensjonen", sies det i presentasjonen av undersøkelsen på Internett. Etter hvert synes den å ha fått navn av "Norsk Gallups Standard Kommuneundersøkelse". Etter hvert har den også fått en rekke kommuner og fylkeskommuner som kunder - dels på standardundersøkelsen, dels på spesialvarianter for den enkelte kommune. Fra og med 2000/2001 er undersøkelsen "forankret i Regjeringens fornyelsesprogram", som det heter i en omtale av den. Norsk Gallup har således fått maksimalt igjen for sitt initiativ og sin tålmodighet.

Undersøkelsen gjør Norsk Gallup til den drivende kraft i arbeidet med statistikkproduksjon for fornyelsen av offentlig sektor, for det genuint nye i Langtidsprogrammet er innføringen av brukerundersøkelser - ikke KOSTRA, som kun er en modernisering av den produksjons- og kostnadsstatistikk som "alltid" har vært levert av kommuner og stat til SSB. Det er også Norsk Gallup som har tatt initiativet til kopling av informasjon om brukertilfredshet med nøkkeltall fra KOSTRA, hvilket har resultert i en håndbok utgitt av Kommunal- og Regionaldepartementet. Siden hensikten med undersøkelser for fornyelsesprogrammet vil være å måle endring, har Norsk Gallup også et "uslåelig" fortrinn i den tidsserie som er bygget opp. Nær sagt uansett kvaliteten på undersøkelsen vil det kunne hevdes at det vil være en større ulempe å endre den, da sammenlignbarheten derved blir borte.

Samtidig er det verd å merke seg hva Statistikkloven sier om samordning av statistikk (kap 2):

- "Når forvaltningsorganer planlegger å sette i verk større statistiske undersøkelser, skal melding sendes uoppfordret til Statistisk sentralbyrå" (§2-2)

- "For å ivareta statistikk- og samordningshensyn, kan Statistisk sentralbyrå fremme forslag om hvordan opplysningene skal innhentes og hvorledes statistikken skal utarbeides, herunder forslag om definisjon av statistiske enheter, kjennemerker, klassifikasjoner etc, datainnhenting, f.eks. spørreskjemaets form og innhold, databearbeidingen, presentasjon av resultatet" (§2-3)
- "Statistisk sentralbyrå kan bestemme at statistikkresultatene helt eller delvis også skal publiseres av Statistisk sentralbyrå" (§2-4)

Det synes ikke som om Statistikkloven har vært anvendt i forbindelse med etableringen av samarbeidet mellom Regjeringen og Norsk Gallup. På den annen side må loven sies å gi ryggdekning for en evaluering av hva som har kommet ut av samarbeidet.

Norsk Gallups undersøkelse av brukertilfredshet

Rapporten "Befolkningens vurdering av bostedskommunen og de offentlige tjenester. Norsk Gallup Institutt's nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse 2000" var ferdig i mai 2001. Den ga grunnlag for store presseoppslag. F.eks. tapetserte Dagbladet hele førstesiden 13. juni med "Stor måling om det offentlige Norge: *Se folkets DOM*. De utskjelte offentlige tjenestene er bedre enn sitt rykte, ifølge en undersøkelse blant 19 000 nordmenn. De små kommunene har de mest fornøyde innbyggerne".

Gallups rapport inneholder sparsomt med opplysninger om hvordan undersøkelsen er foretatt. De opplysninger som (ikke) foreligger, gir imidlertid grunnlag for å stille kritiske spørsmål til flere av de forhold som er omtalt i Statistikklovens § 2-3.

Det framgår av rapporten at det dreier seg om en postal undersøkelse. Imidlertid er det uklart hvor mange skjema som ble sendt til hver respondent (IO). I den nasjonale undersøkelsen skal det være sendt ut 27 853 skjema til et landsrepresentativt utvalg på 13 000 personer, altså et gjennomsnitt på 2,14 skjema per IO. I tillegg til denne er undersøkelser på bestilling fra

enkeltkommuner lagt inn i den nasjonale databasen. Siden totalutvalget i databasen var 19 000, må det ha vært i alt 6 000 personer i de lokale utvalgene. Disse ble tilsendt 15 931 skjema, altså gjennomsnittlig 2,6 skjema per IO. Det kan synes som det ble sendt ut 2 skjema per IO nasjonalt og 3 skjema per IO lokalt - avvikene fra 2 og 3 skyldes i så fall at det nasjonale utvalget i realiteten ble større enn planlagt (13 926,5 personer, hvorav den halve synes noe uforklarlig), og de lokale utvalgene mindre enn planlagt (5 310 personer).

Det som deretter blir lagt til grunn for beregningen av svarprosenten, er det totale antall skjema sendt ut nasjonalt og lokalt (43 784), og det totale antall skjema returnert (19 095). Dette gir en svarprosent *for skjemaene* på 43,6, hvilket er rapportens opplysning om svarprosent. Hvis det er riktig at respondentene fikk flere skjema hver, og ulikt antall på de to nivåene, er det imidlertid mulig at svarprosenten for personer var enda lavere. Allerede ved 43,6% vil det imidlertid ikke være 19 000 personer i utvalget, men 8 386, eller i gjennomsnitt 19 respondenter per kommune. Ser vi bort fra de som er rekrutterte til lokale undersøkelser, og derfor trolig medfører skjevheter i forhold til den proporsjonalt korrekte nasjonale fordelingen, vil 43,6% bety gjennomsnittlig 14 respondenter per kommune, idet det da bare er 6 072 i det nasjonale nettoutvalget.

Det heter videre at for å kompensere for frafallet, er resultatene (altså ikke nettoutvalget) veid i forhold til kjønns- og aldersfordelingen i befolkningen. Ikke noe sted i rapporten blir det problematisert hvorvidt det kan være en sammenheng mellom frafallet og respondentenes atferd og holdninger i forhold til det fenomen som undersøkes. Det er imidlertid svært sannsynlig at det er en slik sammenheng. Den mest sannsynlige sammenhengen er også at de som er lavforbrukere og/eller negativt innstilte til offentlig sektor, hyppigere har latt være å svare enn de som er storforbrukere og/eller positivt innstilte. Det vil selvsagt forekomme en del motsatte tilfeller også, fortrinnsvis av den type at sterkt negativt innstilte personer har benyttet anledningen til å si hva de mener. All erfaring tilsier imidlertid at de som svarer med dette som motiv, vil være langt færre enn de som lar være å svare på grunn av likegyldighet til kommunen, en lunkent negativ innstilling eller manglende tro på at det nytter å si fra. Sannsynligheten for at svært negative

lavforbrukere vil svare, er også vesentlig mindre enn sannsynligheten for at svært positive storforbrukere vil la være å svare. Som følge av disse forhold vil nettoutvalget med stor sannsynlighet inneholde en overrepresentasjon av personer som er storforbrukere og/eller positivt innstilte til offentlig sektor. Svarfordelingen i utvalget vil derfor ikke være representativ for befolkningen som helhet.

Det er en metodisk utfordring å finne ut hvordan en skal identifisere og eventuelt korrigere for denne feilkilden. Utfordringen reduseres imidlertid betraktelig ved å heve den uvanlig lave svarprosenten. Til gjengjeld er heving av svarprosenten også en utfordring.

Videre er det grunn til å motforestillinger mot metoden med å trekke ett proporsjonalt utvalg for hele landet. Den favoriserer store kommuner på bekostning av de mellomstore og små. I de aller største kommunene vil utvalget bli stort nok til at kommunen kan rapporteres separat. Oslo med ca. 11% av befolkningen i Norge vil i et nettoutvalg på 6 072 personer være representert med 668 personer. De minste kommunene vil imidlertid ikke være i nærheten av gjennomsnittet på 14 personer en gang. Om de overhodet er representerte, er det med 1 eller 2 personer. Riktignok er det mange små kommuner, slik at det totalt under en kategori "liten kommune" vil kunne være over 100 personer, relativt proporsjonalt fordelt når det gjelder kjønn og alder. Svarene fra disse personene vil likevel ikke være et tverrsnitt for små kommuner. De vil være svarene for en konstruert "liten kommune", der hver faktisk kommune kun bidrar med svarene fra 1-2 personer. Ikke bare har disse personene forskjellige oppfatninger, men de uttaler seg også om forskjellige kommuner. Når det tilsynelatende er størst tilfredshet i de små kommunene, må det derfor tas i betraktning at det er disse kommunene vi får vite aller minst om - og ikke noe som helst om noen enkelt av dem.

Ved utvelgelse i ett trinn vil det være nødvendig å akkumulere svar over mange år for å få nok til å kunne uttale seg om de mindre kommunene. Også dette vil imidlertid gi konstruerte opplysninger, for over tid vil ikke bare oppfatningene

endre seg, men også den kommunen respondentene uttaler seg om. Det er også lite trolig at inkludering av tilleggsutvalgene i det nasjonale utvalget bedrer situasjonen, for det er neppe de minste kommunene som hyppigst bestiller egne undersøkelser.

For å få informasjon om de små kommunene synes det nødvendig med en eller annen form for stratifisering der vi overrepresenterer dem, hvilket naturligvis må nedjusteres når det rapporteres på nasjonalt nivå. Stiller vi et krav til netto 400 respondenter per kommune, må det totale nettoutvalget økes fra dagens 6 000 til over 17 000 personer. Et utvalg på 400 kan imidlertid synes lite med tanke på at vi også ønsker representativ informasjon om de aktive brukerne, som i mange tilfeller kun utgjør en brøkdel av befolkningen. Med et nettoutvalg per kommune på 1 000 respondenter, blir det totale nettoutvalget på 43 500 eller 7 ganger størrelsen på Gallups undersøkelse. Men heller ikke dette synes særlig høyt med tanke på å få valide tall f.eks. for brukerne av PP-tjenesten.

Når det gjelder definisjonen av statistiske enheter og kjennemerker, for å nytte språkbruken fra Statistikkloven, er det grunn til å ha sterke reservasjoner mot det teoretiske grunnlaget for undersøkelsen og derfor mot målingenes validitet. Målemetoden er beskrevet slik i rapporten fra Gallup:

"Hver enkelt innbygger rangerer sine vurderinger av de ulike forhold og tjenester langs en skala fra 1 (svært misfornøyd) til 6 (svært fornøyd). Alle innbyggernes vurderinger omregnes så til en score som går fra 0 til 100 poeng. Scoren kalles *kvalitetsscore* eller *tilfredshetsscore*. Den vil dels være basert på enkeltforhold, eller den summerer vurderingene av ulike egenskaper. En kvalitetsscore lik 100 innebærer at samtlige brukere er svært fornøyd, mens 0 betyr at alle er svært misfornøyd".

Vi merker oss at kvalitetsscore og tilfredshetsscore omtales som synonyme begreper. Det dreier seg imidlertid om to helt forskjellige dimensjoner, idet kvalitet er en egenskap ved objektet for vurderingen (kommunen og dens tjenester), mens tilfredshet er en egenskap ved den som vurderer (respondenten

eller innbyggeren). Forskjellen kan illustreres med skoleverket der skalaen åpenbart er hentet fra. En lærer kan godt gi eleven kvalitetsscoren 5 (meget godt), men likevel være svært misfornøyd, da eleven etter lærerens oppfatning burde greid 6 om han eller hun hadde jobbet mer. Denne misnøyen må læreren eventuelt uttrykke på annen måte overfor eleven, for skoleverket opererer kun med en kvalitetsskala for elever (objekter som vurderes), ikke med en tilfredshetsskala for lærere (subjekter som vurderer).

I Gallups undersøkelse er det kun en tilfredshetsskala for de subjekter som vurderer, ingen kvalitetsskala for vurderingens objekter. Likevel er tittelen på rapporten "Befolkningens vurdering av bostedskommunen og de offentlige tjenester". Denne tittelen er det ingen dekning for i rapporten. Den handler ikke om tjenestenes kvalitet, men om innbyggernes tilfredshet. At det heller ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom kvalitet og tilfredshet, viser eksemplet ovenfor. Gallup er opptatt av at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom den "objektive" kvalitet og tilfredshet, men det samme gjelder for forholdet mellom "subjektiv" vurdering av kvalitet, og tilfredshet.

Dessverre er spørreskjemaet for undersøkelsen ikke vedlagt rapporten, i hvert fall ikke den versjon som er lagt ut på Internett. Av rapporten får vi imidlertid inntrykk av at de samme spørsmål om tilfredshet (skalaen 1-6) er stilt både til brukere og ikke-brukere av de offentlige tjenester (samt noen private), uansett om spørsmålene forutsetter bruk for å kunne uttale seg (det framgår heller ikke hvordan vet ikke-svarene er håndterte der kompetanse er en forutsetning for å svare). Etter rapporten å dømme blir det for mange tjenesters vedkommende heller ikke presisert hvorvidt det er kvantiteten eller kvaliteten man er (u)tilfreds med. Når innbyggerne i små kommuner er mindre tilfredse med kino- og teatertilbudet enn innbyggerne i store, er f.eks. den nærliggende forklaringen at de små kommunene ikke har noe tilbud. Og når det overhodet finnes personer i disse kommunene som er tilfredse med tilbudet, må det skyldes en resignert akseptering av tingenes tilstand - eller mangel på interesse for kino og teater. Noe uttrykk for tilfredshet med tilbudets kvalitet er det definitivt ikke. I større kommuner, med et kino- og teatertilbud, vil tilfredshet imidlertid kunne reflektere både tilbudets

kvantitet og kvalitet, dvs. at tilbudet er stort nok og man er fornøyd med repertoaret. Hvor mye hvert av disse forhold betyr, får vi imidlertid ikke vite. Og igjen er det verd å minne om at tilfredshet med repertoarets kvalitet, ikke er det samme som at det vurderes som godt (subjektivt), eller at det "objektivt" var godt ut fra faglige kriterier for dette. Teatertilbudet kan f.eks. være et amatørteater som man er tilfreds med ut fra sine forutsetninger, tross en erkjennelse av at det ikke akkurat var høyt nivå på prestasjonene.

Det forhold at undersøkelsen både er en publikumsundersøkelse og en brukerundersøkelse, for å nytte Gallups terminologi, dvs. at den omfatter både ikke-brukere og brukere av de aktuelle tilbud, leder Gallup til å introdusere et begrep "image-gap" for avstanden i tilfredshet mellom de to gruppene. Resonnementet er at "brukere vurderer situasjonen basert på sine erfaringer. Ikke-brukere vurderer tjenestene med utgangspunkt i den informasjonen de har om tjenesten eller ut i fra tjenestens generelle rykte. Denne informasjonen eller rykte kalles tjenestens image". Om vi ser bort fra at personene ikke vurderer tjenestene i det hele tatt, men uttrykker sin (u)tilfredshet med dem, blir det her gitt inntrykk av at en forskjell i kompetansenivå forklarer "image-gapet". Når brukerne gjennomgående er mer tilfredse enn ikke-brukerne, forklares dette med at brukerne har erfaring, mens ikke-brukerne uttaler seg på bakgrunn av tjenestens "image". Derfor trekker også Dagbladet konklusjonen at "de utskjelte offentlige tjenestene er bedre enn sitt rykte" - for øvrig et direkte sitat fra rapporten.

Heller ikke denne konklusjonen er det dekning for i undersøkelsen. F.eks. synes begrepet "image" å omfatte både informasjon som er sann, og rykter som også kan være usanne. I den utstrekning sann informasjon ligger til grunn for manglende tilfredshet - uheldige forhold har vært omtalte i media, eller personer man fester lit til, har gjort dårlige erfaringer - synes det misvisende å begrunne utilfredsheten med tjenestens "negative image". Videre bygger konklusjonen på en bestemt forståelse av årsaksforholdet, idet det forutsettes at holdninger skyldes atferd, og neglisjeres at atferd kan skyldes holdninger. Det forutsettes at brukerne blir tilfredse av å bruke de offentlige tjenester (de var det ikke tidligere, men gjør gode erfaringer), og neglisjeres at en positiv innstilling, og tilfredshet med tilbudet, kan

være årsakene til at det blir brukt. Følgelig neglisjeres også at når ikke-brukerne er mindre tilfredse, kan deres ikke-bruk skyldes manglende tilfredshet. Både ikke-bruk og manglende tilfredshet vil da kunne ha en felles årsak i kvantitative eller kvalitative egenskaper ved tilbudet. Det finnes f.eks. ikke noe teater i kommunen, og biblioteket er stengt når det passer å bruke det. Eller det finnes et kinotilbud, men nye filmer må man ut av kommunen for å se. Ikke-bruk og manglende tilfredshet kan også skyldes at kommunen ikke gjør noe for å oppsøke en, tross forventninger om at dette burde den gjort. All bruk av kommunens tjenester må ikke nødvendigvis være initiert av brukeren.

Endelig kan det være grunn til å stille spørsmålstegn med hva som vektlegges av informasjon i rapporten. Den underslår riktignok ikke at tilfredsheten med de offentlige tjenester har vært synkende, eller at brukerne av private tjenester, gjennomgående er mer tilfredse enn brukerne av de offentlige. Ei heller underslår den at ett av de forhold befolkningen er aller mest misfornøyd med - bare slått av institusjonsdekningen og kollektivtransporten - er nivået på de kommunale avgifter i forhold til hva man får igjen. Men samtlige av disse forhold blir tonet kraftig ned i rapporten, med den effekt at tittelen på Dagbladets firesiders innsideoppslag ble: "*VI JUBLER* for det offentlige Norge". Så dreier det seg heller ikke om en uavhengig undersøkelse, men om en undersøkelse der et godt resultat for oppdragsgiveren vil kunne bidra til dens fortsatte finansiering.

Behovet for en uavhengig undersøkelse

Hensikten med fornyelsen av offentlig sektor er å sette brukeren i sentrum. Det synes å være bred enighet om at en fornyelse med dette som formål er riktig og nødvendig. For å kunne realisere en slik målsetting, må bruker- og publikumsundersøkelser bli et omfattende og permanent innslag i den offentlige politikk. Målsettingen bringer offentlig forvaltning inn i samme forhold til sitt publikum som privat næringsvirksomhet i forhold til sine kunder. Begge må kjenne sine (potensielle) brukeres interesser og behov, deres forventninger og krav, for å kunne tilfredsstille dem.

En uavhengig undersøkelse kan imidlertid ikke være forpliktet overfor den sittende regjerings mål om derved å sikre det offentliges posisjon som produsent og leverandør av velferdsløsninger. I stedet må den være forpliktet i forhold til det som bør være hensikten med å sikre det offentliges posisjon, og som også innebærer at det offentlige bør vike plassen dersom private kan løse oppgaven bedre. Hva det overordnede målet angår, er det nærliggende å sitere den finske filosofien Georg Henrik von Wrights oppfatning av målestokken for fremskritt: Den eneste gyldige målestokk må være menneskers velbefinnende i de omstendigheter de lever under (Wright 1994). Dette tilsier at brukerundersøkelser for offentlig sektor bør ha menneskenes livskvalitet som overordnet rettesnor. Dette tilsier også at de bør være forankret i undersøkelser av levekår, levestandard og livskvalitet, som Levekårsundersøkelsen, og i verdiundersøkelser av våre forestillinger om det gode liv, som Norsk Monitor.

I sitt program for fornyelsen av offentlig sektor har Regjeringen ikke bare adaptert markedsøkonomisk tenkning når det gjelder tilpasning mellom tilbud og etterspørsel. Den har også tatt opp i seg tanken om at konkurranse mellom tilbyderne er det som skaper kvalitet. Under hele fornyelsesprogrammet ligger en forestilling om at det offentlige må konkurrere mot en potensiell utfordrer - privat sektor - som vil bli en reell utfordrer hvis det offentlige mislykkes med å tilpasse seg brukerne. Men også innenfor rammen av å opprettholde "fellesskapsløsningene" og en sterk offentlig sektor, åpnes det for konkurranse som virkemiddel. Forhold som antas å ville stimulere til mer effektiv drift, er f.eks. fritt brukervalg (dvs. at brukerne fritt kan velge tjenesteprodusent, hvilket vil tvinge tjenesteprodusentene til å konkurrere om brukerne), målestokkonkurranse eller benchmarking (omtalt som "konkurranse uten markeder" - hvem er best i klassen), og anbudskonkurranser og kontraktstyring (konkurransesutsetting av offentlige tjenester, som også Høyre ønsker seg mer av). Samtidig tilstrebes økt fleksibilitet i forhold til brukerbehovene ved å gi kommunene og statlige etater en "friere stilling" - og det varsles tiltak for blåse liv i lokaldemokratiet, der interessen og (valg)deltakelsen har vært faretruende nedadgående.

I markedet stimulerer konkurransen aktørene til å levere høyest mulig kvalitet til lavest mulig pris. Imperativet er nådeløst: Den som mislykkes med en av delene eller begge, bukker under.

Som Gallup ganske riktig påpeker, er ikke den offentlige forvaltning underlagt et tilsvarende imperativ. "Den offentlige tjensteproduksjon kjennetegnes ved fraværet av en markedsfunksjon som korrigerende faktor når det gjelder etterspørselens volum og tjensteproduksjonens kvalitet", heter det i Gallups rapport. Likevel finnes det en parallell til den nådeløse konkurransen i markedet. Parallellen er ikke på forvaltningsnivå, men på politisk nivå. De politiske partiene, hvis redskaper forvaltningen er, er underlagt den samme konkurranse og den samme nådeløse dom, som aktørene i markedet.

En brukerundersøkelse med livskvalitet som overordnet perspektiv, vil derfor være en løpende evaluering av partienes innsats mellom hvert år for "kjøp" av deres tjenester, dvs. hvert valgår. Med en friere stilling for kommunene vil det jo ikke være de lokale forvaltninger som konkurrerer, idet disse vil bli satt til ulike oppgaver av sine foresatte, politikerne. Konkurransen mellom partiene, derimot, vil bli tydeligere, for reformen gir dem større frihet til selv å velge løsninger for kommunene der de er i maktposisjon. Brukt til benchmarking vil brukerundersøkelsene således bli en løpende evaluering av partiene og/eller deres løsninger (som kan være forskjellige også om partiene i maktposisjon er de samme).

Nå kan det hende at partiene ikke ønsker en slik evaluering av seg selv, men foretrekker å skyve forvaltningen foran seg. Dette vil imidlertid innebære at de abdiserer fra sin styringsoppgave, som gir dem rett til å ta æren dersom de offentlige tjenester er kostnadseffektive og tilfredsstillende etterspørselen, men som også pålegger dem ansvaret dersom det motsatte er tilfelle. Abdikasjon fra styringsoppgaven vil også være et dødsstøt mot bestrebelsene på å stimulere interessen for politikk og deltakelse i lokaldemokratiet.

En rekke av de forhold som må innarbeides i en slik brukerundersøkelse, er omtalte som mangler ved Norsk Gallups undersøkelse. Det gjelder utvalgsstørrelse, stratifisering og svarprosent, identifikasjon og korrigerings av skjjevheter, skillet mellom kvalitet og tilfredshet, skillet mellom kvalitative og kvantitative aspekter ved tilbud som vurderes osv. Dertil kommer egenskaper ved selve bruken, som dens frekvens (Gallup har her en form for dekningsmål - brukt minst 1 gang siste 12 måneder - og intet om bruksfrekvens), eller hvorvidt bruken er av lyst eller nød, frivillig eller basert på tvang (det offentlige er både et service- og et kontrollapparat).

Forankret i begrepet livskvalitet må undersøkelsen også omfatte innbyggernes interesser og behov, generelt og i forhold til (potensielle) offentlige tjenester. De må gi en formening om viktigheten av at det offentlige har et tilbud - både ut fra tilbudets absolutte viktighet, og den relative betydningen av offentlig behovsdekning.

Undersøkelsen kan ikke utformes i detalj uten inngående kjennskap til offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon, samt partienes programmer og målsettinger. Dens uavhengighet må imidlertid sikres ved at resultatene ikke på noen måte får konsekvenser for undersøkelsens finansiering og gjennomføring. Dette tilsier at det løpende programmet for brukerundersøkelser i forhold til en fornyet offentlig sektor, bør ivaretas av Statistisk sentralbyrå, styres av byrået og finansieres av midler som stilles til byråets frie disposisjon. I tillegg tilsier imidlertid reformen - der handlefrihet for de ulike offentlige virksomheter er et overordnet mål - at det vil bli behov for markedsundersøkelser skreddersydde for å ivareta den enkelte kommune eller offentlige etats spesialinteresser, slik oppdragsgiveren selv definerer sine interesser og mål. Det ligger i reformens natur at det offentlige vil arrangere anbudskonkurranser om slike undersøkelser, hva Regjeringen for øvrig ikke kan ha gjort, da den knyttet Norsk Gallups undersøkelse til sitt reformprogram. Dette tilsier at slike undersøkelser kun vil inngå i SSBs portefølje i den utstrekning vi vil delta i og vinner konkurransen om å få gjennomføre dem.

Litteratur

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001): *Status for program for fornyelse av offentlig sektor.*

Dagbladet 13.6.01

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

Finansdepartementet.

Høyres merknader til langtidsprogrammet.

Kommunal- og regionaldepartementet (2001): *Styringsinformasjon i kommunene: Kopling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall.* Håndbok.

Norsk Gallup Institutt (2001): *Befolkningens vurdering av bostedskommunen og de offentlige tjenester. Norsk Gallup Institutts nasjonale befolknings og brukerundersøkelse 2000.*

Norsk Gallup Institutt (udatert): *Måling av kvalitet og serviceerklæringer.*

Norsk Gallup Institutt (udatert): *Befolknings- og brukerundersøkelsen.*

Statistikkloven av 16. juni 1989 nr. 54.

Wright, Georg Henrik von (1994): *Myten om fremskrittet.* Oslo: Cappelen.

Forslag til undersøkelsesprogram for fornyelsen av offentlig sektor

Av Asle Rolland, 19.4.02

Innledning

Dette notat er utarbeidet for Moderniseringsgruppen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), på bakgrunn av et møte mellom Moderniseringsgruppen og Statistisk sentralbyrå (SSB) 22. mars. I møtet fremkom det et ønske om at SSB kort etter påske skulle presentere 3-4 skisser for ulike måter å gjennomføre brukerundersøkelser for moderniseringsprosessen.

I SSB ble oppdraget gitt til den interne prosjektgruppen som ble nedsatt ved årsskiftet for å utrede problemstillingen "Måling av brukertilfredshet i offentlig sektor". Prosjektgruppen skal avgi innstilling til sommeren. Det foreliggende notat vil derfor i noen grad være preget av at konklusjoner trekkes før utredningsarbeidet er avsluttet. Imidlertid ser også SSB det som svært viktig å etablere en dialog med de potensielle brukerne av et opplegg for måling av brukertilfredshet. Prosjektgruppens arbeid er metodeorientert, og vil avklare hva metodene kan gi svar på. Brukerne må imidlertid avgjøre hvilke spørsmål de ønsker å få besvart.

Notatet tar utgangspunkt i det vi antar er moderniseringsprogrammets behov for systematiske brukerundersøkelser. Det legger til grunn statsråd Normans redegjørelse for Stortinget 24.1.02, "Fra ord til handling - modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor". Redegjørelsen inneholder en visjon for hvordan samarbeidsregjeringen ønsker at forholdet mellom borgerne, brukerne og offentlig sektor skal være, og den stiller krav til offentlige tjenesteytere om å innhente og dokumentere brukernes synspunkter på hvor godt denne visjonen blir realisert.

Overordnede problemstillinger

Etter det prosjektgruppen forstår, er omleggingen fra monopol- til markedstenkning et hovedelement i fornyelsen av offentlig sektor. På denne bakgrunn tilsier statsråd Normans redegjørelse at det etableres et undersøkelsesprogram der følgende problemstillinger blir dekket:

1. Borgernes synspunkter på fornyelsen av offentlig sektor
2. Bruken av de offentlige tjenester - dekning og frekvens
3. Evaluering av de offentlige tjenester - kvalitet og tilfredshet

Dette vil gi politikerne og offentlig sektor et beslutningsunderlag lik det tilbydere i markedet etterstreber. Undersøkelsene vil vise hvilke tjenester borgerne ønsker at det offentlige skal tilby, hvor stor "omsetning" det er av de ulike offentlige tjenester (i den utstrekning dette ikke måles på annen måte), og hva brukerne synes om tilbudet, herunder hva de er tilfreds med og ønsker seg annerledes.

Hver av disse problemstillingene kan betraktes i et

- leverandørperspektiv
- publikumsperspektiv

Vektleggingen av disse perspektivene avgjør i hvilken utstrekning det blir en

- tilbudsstyrt
- etterspørselsstyrt

modernisering av offentlig sektor. Vektleggingen igjen er naturligvis et politisk spørsmål, som til syvende og sist vil bli avgjort av borgerne i rollen som velgere.

Valg av perspektiv avgjør også om undersøkelsene skal gjennomføres

- på tjenesteprodusentenes og leverandørenes premisser
- på publikums premisser (borgerne, brukerne, kundene)

I det førstnevnte tilfellet blir publikum bedt om å ta stilling til det tilbud som foreligger. Tilbudet vil være utviklet av leverandørene ut fra en forventning om hva publikum har bruk for samt en vurdering av hva det er realistisk å kunne tilby, gitt ressursene.

I det sistnevnte tilfellet gis publikum frihet til å uttrykke forventninger og fremme krav ut over det foreliggende tilbud. I stedet for at publikum må ta stilling til tilbudet, blir det tjenesteprodusentene som ta stilling til etterspørselen, og se hva det er realistisk å dekke, gitt ressursene.

I begge tilfeller må det antas at publikums oppfatninger blir avgjort av produktenes egenskaper. En sentral egenskap er prissettingen av produktet. Skal eller vil produktet bli oppfattet som betalt over skatteseddelen, eller aksepteres prising av den enkelte tjeneste (gebyrer) som inntektskilde og mål på etterspørselen.

Ved kundetilfredshetsundersøkelser er det vanlig å legge *både* produsentenes og kundenes premisser til grunn. Det siste krever imidlertid forundersøkelser for å få kjennskap til hvilke interesser og behov kundene kan ha i tillegg til eller i stedet for dem som tilbudet sikter mot å ivareta. En vanlig metode er å gjennomføre *fokusgrupper* med et mindre utvalg kunder. Disse vil vise hvilke problemstillinger kundetilfredshetsundersøkelsen bør omfatte. Hovedundersøkelsen vil deretter vise hvor utbredte de via fokusgruppen identifiserte interesser og behov er i den totale kundemassen.

For offentlig sektor vil det her være av interesse også å avdekke i hvilken grad publikum oppfatter seg som kunder, og tilbudet som rettet mot dekning av individuelle behov. Et formål med offentlige tilbud, og en begrunnelse for

obligatorisk bruk av dem, kan jo også være hensynet til andre enn brukeren selv. Det mest opplagte eksemplet er krav om vaksinasjon for å forhindre at brukeren skal spre smitte. Et annet eksempel er utdanning, som fremmer både individuelle og kollektive ønskemål.

Statistisk sentralbyrå anbefaler at begge perspektiver legges til grunn for undersøkelser av publikums forhold til moderniseringen av offentlig sektor. Dette vil gi svar på hvor godt det foreliggende tilbud er i publikums øyne, samt hva publikum ønsker i tillegg til eller i stedet for det eksisterende tilbud.

Anbefalingen innebærer at det bør gjennomføres fokusgrupper med mindre utvalg av borgere og brukere før spørreskjemaet for hovedundersøkelsen lages. SSB har fasiliteter og kompetanse for gjennomføring av fokusgrupper. Tilbudet drives i regi av Intervjuseksjonen og gruppen for spørreskjemametodikk i Seksjon for statistiske metoder og standarder.

Borgernes syn på fornyelsen av offentlig sektor

Et tjenestetilbud tilpasset individuelle brukerbehov er et viktig mål for fornyelsen av offentlig sektor. I sin redegjørelse for Stortinget sa statsråd Norman følgende:

"Behovene for offentlige tjenester varierer fra individ til individ. Det er et viktig mål, innenfor rimelige grenser, å imøtekomme ønsker om individuell tilpasning .. For å imøtekomme individuelle ønsker vil regjeringen øke den enkeltes valgfrihet, i større grad la pengene følge brukerne ved skifte av tjenesteyter, utvikle bredere og mer differensiert tilbud.."

Vi kjenner ikke til hva som foreligger av undersøkelser allerede. Med en slik visjon må det imidlertid være naturlig å forankre fornyelsen i borgernes egne oppfatninger av hva det er viktig å forbedre. Hvilke krav og forventninger har publikum til offentlig sektor som tjenesteyter, hvor viktig er det med valgfrihet, hvor viktig er det med likhet og likebehandling, og hva prioriteres om det ikke er mulig å realisere flere mål samtidig. Valgfriheten kan gjelde friheten til å velge mellom offentlige leverandører, eller friheten til å velge mellom offentlig og

privat leverandør. Det er spørsmål om hvilke forventninger publikum har til omfanget av ytelsene, osv.

Regjeringens visjon omfatter en serie slike problemstillinger, jf. igjen statsråd Normans redegjørelse:

"Samarbeidsregjeringens visjon er en offentlig sektor der

- borgerne deltar på demokratiske arenaer, kjenner sine rettigheter og sitt ansvar, og føler seg trygge på at myndighetene opptrer ryddig i sine ulike roller
- brukerne får likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset individuelle behov
- skattebetalerne kan være sikre på at virksomhetene drives på en effektiv måte
- næringslivet opplever forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et konkurransefortrinn internasjonalt
- ansatte i det offentlige har arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føler trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen."

Visjonen tilsier at *borgerne (velgerne)*, *brukerne*, *skattebetalerne* og *næringslivet* blir inviterte til å gi sitt syn på mål og midler for fornyelsen av offentlig sektor (tilbudsperspektivet), samt hva de ellers ønsker av endringer og konstans i det offentlige tjenestetilbudet (etterspørselsperspektivet).

En tilbudsstyrt undersøkelse vil være å operasjonalisere regjeringens visjon, for deretter å be om publikums syn på de tiltak som skal sette den ut i livet. Dette innebærer at det gjennomføres landsrepresentative undersøkelser i de målgrupper regjeringen søker å tilfredsstille med fornyelsesprogrammet. Undersøkelsene vil vise hva befolkningen synes er viktig og uviktig av det regjeringen foreslår, hva de som deltar og ikke deltar i valg synes er viktig, hva som er flertalls- og mindretallsoppfatninger, og hvor godt de ulike velgeroppfatninger harmonerer med partienes programmer, for eksempel.

En etterspørselsstyrt undersøkelse vil i tillegg åpne for den mulighet at befolkningen kan ha ønsker og behov som faller utenfor regjeringens visjon. F.eks. forutsetter visjonen at vi fortsatt skal ha en offentlig sektor som ivaretar mange og store oppgaver i samfunnet. Utenfor visjonen faller forestillingen om en "nattvekkerstat", hvis oppgaver begrenser seg til å sikre arbeidsbetingelsene for privat virksomhet (med rettssikkerhet som det viktigste offentlige ansvar). Fokusgrupper vil kunne avdekke om dette er en dimensjon det også bør spørres om i en publikumsundersøkelse. Videre kan fokusgrupper bidra til å avgjøre hvilke frihetsgrader som bør gis. F.eks. kan ønskelisten bli svært lang hvis det ikke tas hensyn til finansieringen. Fremmes ønskene derimot innenfor en gitt økonomisk ramme, kan fokusgruppene bidra til å avgjøre hvilke ønsker som bør prioriteres i en større representativ undersøkelse.

"Nattvekkerstaten" er et eksempel på at regjeringens reformprogram for enkelte ikke går langt nok. Omvendt vil fokusgrupper kunne vise at for andre går reformprogrammet *for* langt i sin markedstilpasning av offentlig sektor. Det kan her være spørsmål om hvor mye borgernes (velgernes) holdninger til offentlig forvaltning og tjenesteyting speiler en oppfatning av det offentlige som et felleseie. Altså, hvor mye betyr det at tjenester ytes av noe som er offentlig, eid av det offentlige, eller ikke eid av det offentlige. Her vil igjen pris være et perspektiv, likeså holdningene til forholdet mellom kollektive og individuelle goder, til skattlegging og omfordeling. Også dette vil deretter kunne bli ivaretatt i en etterspørselsstyrt undersøkelse av publikum.

Landsrepresentative undersøkelser som dette vil vise om målgruppene synes regjeringen er på rett vei med sitt fornyelsesprogram. De vil imidlertid ikke si noe om kvaliteten på eller graden av tilfredshet med den enkelte offentlige tjenesteyter.

SSB har komplette registre over befolkningen, skattebetalerne, næringslivet og brukerne av en rekke offentlige tjenester. Tilfeldig utvelging av bruttoutvalg fra disse registre vil være den beste måten kontrollere undersøkelsenes representativitet. Ved utvelging av nettoutvalg fra lister over telefonnumre e.l.

øker sannsynligheten for systematisk skjevhet i forhold til problemstillingen for undersøkelsen, idet "ja-siere" erfaringsmessig vil være lettere å rekruttere. Dette vil i sin tur kunne føre til feilaktige oppfatninger av hvor vellykkede reformene er.

Bruken av de offentlige tjenester - dekning og frekvens

Dette er en problemstilling det allerede finnes svært mye informasjon om i offisiell statistikk fra SSB. Som kjent pågår det et stort arbeid med å samle denne i et nasjonalt statistikkssystem, KOSTRA (Kommune - stat - rapportering). Fra 2001 har alle kommuner og fylkeskommuner vært med i KOSTRA. Systemet inneholder tall for det meste av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet, herunder økonomi, skoler, helse, kultur, miljø, sosiale tjenester, boliger, tekniske tjenester og samferdsel. Tallene belyser prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet ved et stort antall indikatorer. F.eks. er det på kommunenivå 70 indikatorer om grunnskolen, 75 om helse, 84 om barnehager, 100 om bolig og 102 om pleie og omsorg. Indirekte vil denne statistikken også si noe om kvaliteten på de offentlige tjenestene.

Mye av denne statistikken vil være tilbudsbasert. Begrepet 'dekning' vil f.eks. si noe om tilbudets omfang i forhold til et gitt mål, eller i forhold til en gitt målgruppe (hvor stort skal tilbudet være, totalt og i forhold til den berørte befolkning). Som mål på etterspørsel kan det være avgrenset til dem som har registrert seg. Den faktiske etterspørselen kan imidlertid være større enn ventelisten viser, og dette kan det kreve undersøkelser å få avdekket. F.eks. kan det være egenskaper ved tilbudet som avgrenser etterspørselen. Man registrerer seg kanskje ikke som søker til goder det antas umulig å oppnå.

I et etterspørselsperspektiv vil begrepene 'dekning' og 'frekvens' uttrykke hvor mange som har benyttet en gitt tjeneste, og omfanget av bruk. Begrepene vil således identifisere ikke-brukere, lavkonsumenter og høykonsumenter av de ulike offentlige tjenester. Både ikke-bruk og lavkonsum kan skyldes at tilbudet ikke dekker etterspørselen ("dekningen" er for lav). Det kan imidlertid også skyldes manglende interesse eller behov for tjenesten, eller at private alternativer foretrekkes der det foreligger valgfrihet.

Omvendt kan høykonsum skyldes betydelig avhengighet av det offentlige som tjenesteleverandør, enten fordi behovet er stort, og/eller fordi det offentlige har monopol. Det kan imidlertid også skyldes at tilbudet er gratis, og at bruk oppfattes som en rettighet. Dertil vil det kunne skyldes at det offentlige pålegger brukerne et visst konsum. I det sistnevnte tilfellet vil det være lavkonsumet som bør tiltrekke seg oppmerksomhet. Det indikerer et underforbruk av tjenester man har krav på og/eller forventes å benytte, både av hensyn til en selv og til allmennheten, jf. igjen vaksinasjonseksemplet ovenfor.

En nødvendig forutsetning for bruk, er tjenestenes tilgjengelighet. Tradisjonelt har dette vært et spørsmål om tilgjengelighet i tid og rom - åpningstider, ventelister, avstand til nærmeste offentlige kontor. En side ved moderniseringsprogrammet er å eliminere tid og rom som flaskehals (døgnåpen forvaltning, tilgang via Internett). Imidlertid kan det være systematiske forskjeller også når det gjelder tilgjengelighet, bruk, og effekten av å bruke ny kommunikasjonsteknologi. Tilgjengelighet både i tradisjonell og moderne betydning synes derfor å være en sentral problemstilling ved undersøkelser av dekning og frekvens blant brukerne.

Et viktig supplement til tilbudsbasert statistikk, samt registre over (potensielle) brukere, vil være landsrepresentative undersøkelser som viser behovet for tjenester, samt dekning og frekvens i de berørte målgrupper (de med uttalt behov for tjenestene). I den utstrekning det avdekkes diskrepans mellom behov, dekning og frekvens, bør undersøkelsene avklare om det er egenskaper ved det offentlige tilbudet, eksempelvis lav dekning og lange ventelister, eller forekomsten av alternativer (privat, utlandet) som forklarer forskjellene i bruk.

Med vår unike tilgang til registre er dette en type undersøkelser SSB har meget gode forutsetninger for å gjennomføre. F.eks. gir registrene oss muligheter til å trekke utvalg fra komplette oversikter over de populasjoner som utgjør målgruppe for de ulike offentlige tilbud, eksempelvis mødre til barn 3 år gamle, personer med trygd som viktigste inntektskilde, forretningsforetak innen en gitt næringsgren, osv.

På de saksområder der det foreligger registre over brukere og ikke-brukere av de offentlige tjenestene, vil vi umiddelbart kunne si noe om omfanget av bruk ("dekning" i forhold til etterspørsel). Dermed spares kostnadene til å undersøke dette. Fra registrene vil vi også direkte kunne trekke ut brukere og ikke-brukere for å spørre dem om deres atferd og holdninger, herunder deres tilfredshet. Dette gir vesentlig bedre kontroll med brukerundersøkelsenes representativitet.

Undersøkelser av dekning og frekvens blant brukerne kan gjennomføres på ulike geografiske nivåer, fra hele landet via landsdel og fylke ned til nivå av kommunen og den enkelte offentlige tjenesteyter. Det vil imidlertid kunne kreve svært store utvalg å dekke samtlige nivåer med én og samme undersøkelse. Dette tilsier at undersøkelser på høyere geografiske nivåer primært bør brukes til å dekke behovet for styringsinformasjon på høyere geografisk nivå (staten, kommunesektoren samlet, sammenligninger mellom etater/sektorer og landsdeler osv).

Er det likevel ønske om å inkludere samtlige nivåer i samme undersøkelse, kan det vise seg nødvendig å overrepresentere de lavere nivåene for å få troverdig informasjon. Uten stratifisering på kommunenivå vil det ellers kanskje ikke bli en eneste respondent i mange av de mindre kommunene. Omvendt vil et nettoutvalg på 1000 respondenter per kommune med nåværende kommunetall medføre et totalt riksutvalg på mer enn 43 400 respondenter netto, eller 54 250 brutto med 25% forventet frafall. Selv 1000 respondenter per kommune kan være lite hvis det ønskes informasjon om brukerne av de minste offentlige tjenestene.

Evaluering av de offentlige tjenester - kvalitet og tilfredshet

Et eksempel på tilbudstyrt evaluering av de offentlige tjenester, vil være undersøkelser som tar utgangspunkt i de mål og kvalitetskrav som gjelder for den enkelte offentlige tjenesteyter. Disse kan være nedfelte i stortingsvedtak, lover og forskrifter, i tildelingsbrev og serviceerklæringer. Brukerne kan spørres om de synes tilbyderne *oppfyller* de mål og krav som stilles til den aktuelle tjenesten.

Et eksempel på etterspørselsstyrt evaluering er å spørre om brukerne *deler* tilbydernes oppfatninger av hva som bør være mål og kvalitetskrav for tjenesten, eller om brukerne har andre behov og preferanser, enn dem tjenesten fanger opp.

Disse forhold kan belyses ved å spørre brukerne om de er enige eller uenige i at gitte kvalitetskrav og mål legges til grunn for den aktuelle tjenesten. Indirekte vil dette også gi en rangering av disse kvalitetskrav og mål, idet viktigst vil være det krav eller mål som flest er helt enige i at bør realiseres. Imidlertid kan det også være aktuelt å be brukerne ta stilling til viktigheten av hvert kvalitetskrav eller mål, eventuelt å be dem rangere de ulike krav og mål i forhold til hverandre.

Når det gjelder hvorvidt brukerne har andre krav og mål enn dem som omfattes av tilbudet, er det to metoder som kan anvendes for å avdekke dette. Den ene er å benytte seg av analogier - undersøke hva foreliggende forskning forteller om lignende erfaringer annetsteds, for deretter å konfrontere brukerne av den aktuelle tjenesten med disse erfaringene ("the quality dimension development approach", jf. Hayes 1998). Den andre er igjen å gjennomføre fokusgrupper, i den hensikt å finne ut om noen har gjort spesielt gode erfaringer som de gjerne opplever om igjen, subsidiært har spesielt negative erfaringer som de aldri mer ønsker å bli utsatt for ("the critical incident approach", Hayes op. cit.).

Hvis det er ønske om det, kan undersøkelser av dekning og frekvens også gi svar på spørsmål om kvaliteten på tjenestene og graden av tilfredshet med tilbudet. Dette forutsetter imidlertid relativt høy dekning (høy andel brukere), og det kan kreve store utvalg. Hvis ikke, øker risikoen for at brukerne i undersøkelsen ikke er representative for brukerne i populasjonen. Følgelig øker risikoen for at det blir trukket feilaktige konklusjoner ved sammenligninger i tid og rom. En tjenesteleverandør kan fremstå som "bedre" eller "dårligere" enn en annen, eller samme tjenesteleverandør som "i fremgang" eller "tilbakegang" ved sammenligning fra år til år, utelukkende på grunn av tilfeldige utvalgsskjevheter som ikke gjenspeiler de faktiske forhold.

For å få overordnet styringsinformasjon om brukernes evaluering av de offentlige tjenester, kan det være hensiktsmessig å trekke utvalg i to trinn. Første trinn vil være et utvalg leverandører av de aktuelle tjenester, eksempelvis et utvalg barnehager, biblioteker, sosialkontorer, trygdekontorer osv. Annet trinn kan være et utvalg brukere av tjenesteleverandørene trukket ut i første trinn.

SSB vil kunne påta seg både utvelging og intervjuing i et slikt totrinns opplegg. Det vil være naturlig å begynne med de områder innen offentlig sektor der problemene antas å være størst. Er det ingen områder som peker seg ut i så henseende, vil det være naturlig å begynne der forholdene ligger best til rette for det. Derigjennom vil vi vinne erfaring som kan komme til nytte ved undersøkelse av mer kompliserte områder (der registre over brukerne mangler, der det er nødvendig med bruk av informanter for å få valide opplysninger osv.).

For eksempel kan det være hensiktsmessig å starte med brukerundersøkelser for helsetjenesten. Helse den største utgiftsposten på statsbudsjettet, og sykehusreformen er et prioritert område i statsråd Normans redegjørelse for Stortinget. Helse er dessuten et område der SSB har lang erfaring med evaluering og brukerundersøkelser, helt tilbake til den første helseundersøkelsen i 1968. For et konkret opplegg vises det til vedlagte notat av 15.4.02 fra Jon Erik Finnvold ved Seksjon for helsestatistikk.

Den skrittvisе metoden vil muligens ikke tilfredsstillе det krav som er antydеt i statsråd Normans redegjørelse. Vi siterer videre fra denne:

"(Regjeringen vil) kreve at statlige etater og tjenesteytere skal gjennomføre systematiske brukerundersøkelser. Brukerevalueringene skal være en del av den årlige rapporteringen og skal brukes som referanse- og sammenligningsgrunnlag mellom tjenesteytere".

Kravet er avgrenset til statlige etater og tjenesteytere. Skulle det gjelde

- for hver enkelt enhet som yter statlige tjenester (f.eks. hvert arbeidskontor, trygdekontor)
- og bli utvidet til samtlige kommunale og fylkeskommunale tjenesteytere
- og det opprettholdes et krav om årlig rapportering

kan antall offentlige tjenesteytere komme til å overstige enhver kapasitet til å gjennomføre sentraliserte undersøkelser. Det vil da kunne dreie seg om rapporteringsplikt for flere tusen enheter av offentlige tjenesteytere, og for hver enhet må det etableres egne utvalg og lages egne spørreskjema. Trolig er desentralisering (hver tjenesteyter undersøker sine egne brukere) en praktisk og økonomisk forutsetning for å gjennomføre et så omfattende opplegg. SSB vil imidlertid kunne være behjelpelig med å sikre at undersøkelsene blir sammenlignbare.

Underordnede problemstillinger

Bredden - hva er 'offentlig tjenesteyting'

Det må avklares hvilke offentlige virksomheter brukerundersøkelsene skal omfatte. Ovenfor er antydnet nivåer som én dimensjon: Stat, fylkeskommune og kommune. En annen, horisontal dimensjon er forholdet mellom offentlig myndighetsutøvelse, offentlig tjenesteyting og offentlig næringsvirksomhet. En tredje er avgrensningen mellom offentlig og privat sektor.

Et sentralt element i moderniseringsprosessen er ifølge statsrådets redegjørelse en omstilling fra forvaltning til tjenesteyting. Dermed utviskes skillet mellom disse to aspektene ved offentlig virksomhet. Et annet sentralt element er konkurranseutsetting av tjenester som tidligere var forbeholdt offentlige monopoler. Dermed oppstår det private produsenter av offentlige tjenester.

Begge disse forhold tilsier en bred definisjon av 'offentlig tjenesteyting'. Begrepet synes å måtte omfatte aspekter ved myndighetsutøvelse og forvaltning så vel som

private utøvere av tjenester på oppdrag fra det offentlige, eventuelt også private tjenester som det offentlige fastsetter kriteriene for.

Dybden - detaljeringsgrad og rapporteringsplikt

Et annet forhold som er omtalt ovenfor, gjelder omfanget av rapporteringsplikt og de krav til detaljeringsgrad som følger av denne. Det må avklares om det er tilstrekkelig å undersøke utvalg av befolkningen og utvalg av tjenesteleverandører, eller om samtlige offentlige tjenesteytere pålegges å rapportere årlig om sitt forhold til brukerne. Hvis det er tilstrekkelig å undersøke et utvalg av tjenesteleverandører, kan det være hensiktsmessig med totrinns utvelging og integrasjon at et større antall leverandører i samme undersøkelse. Hvis samtlige tjenesteytere har en undersøkelses- og rapporteringsplikt, blir det igjen et spørsmål hvordan 'offentlig tjenesteyting' skal avgrenses, og det kan som tidligere nevnt bli nødvendig med desentraliserte undersøkelser.

Brukere og bruk

Det synes vesentlig mer komplisert å definere 'brukere' og 'bruk' for offentlig sektor, enn for markedet. I markedet bygger transaksjoner på en forutsetning om valgfrihet. Det synes hovedsakelig å være kun to roller å ta hensyn til: Rollen som *kjøper* og rollen som *bruker* av produktet (varen eller tjenesten). Avgjørende for salg er hvem som tar beslutningen om kjøp. Det som oppstår av komplikasjoner, er avgrenset til hvorvidt kjøper og bruker er samme person.

For offentlig sektor eksisterer ikke forutsetningen om valgfrihet i samme grad. "Bruk" kan være obligatorisk (f.eks. grunnskolen), og "brukeren" henvist til et offentlig monopol (alt fra politiet til polet). Det vil også være situasjoner der obligatorisk "bruk" av det offentlige er avledet av frie valg i markedet. Staten pålegger ingen å kjøpe bil, men en fri markedsbeslutning om å gjøre dette, fører til obligatorisk "bruk" av det offentlige. Ønskes bilen brukt på det offentliges veier, må både bil og fører underkastes "bruk" som resulterer i offentlig godkjenning (bilskilter, førerkort).

Andre former for ufrivillig bruk, er å bli *utsatt* for offentlig tjenesteyting (barnevernet griper inn). "Brukeren" kan være en behandlings- eller pleietrengende som det offentlige både har plikt og enerett til å ta seg av, osv.

I forhold til det offentlige er det derfor langt flere roller som innebærer "bruk" i en eller annen forstand. Nær markedets roller vil være roller som "foresatte" og "pårørende" for andre "brukere". Som "foresatt" vil man selv være bruker, men på en annen måte enn dem man er foresatt for. Som "pårørende" vil man kanskje også selv være bruker, og i det minste direkte berørt av andres "bruk". Fjernere fra markedets roller vil være roller knyttet til det offentlige som utøvende makt i et demokratisk styringssystem. Til rollene som "brukere" vil derfor også høre roller der man er oppnevnt eller valgt til å være "bruker", fortrinnsvis som representant for andre "brukere". Via denne kontaktflaten oppstår det også former for "sekundærbruk" (man blir orientert av sine tillitsvalgte, foreldrerepresentantene) så vel som "kollektiv bruk", kanskje etter invitasjon eller innkalling (til møter for alle foreldre, med representanter for skolen også til stede).

Det må tas hensyn til disse forskjellene ved definisjon av populasjonen og utformingen av spørreskjemaet.

Tjenesteytere og publikum

Det er videre grunn til å påpeke forskjellen mellom tjenesteyterne og publikum som objekter for undersøkelsene. Nå gjør statsråd Normans redegjørelse det nokså klart at det er tjenesteyterne undersøkelsene skal si noe om, mens brukerne er de som uttaler seg. Imidlertid synes det også å være en interesse for å vite hvordan ikke-brukerne blant publikum vurderer de offentlige tjenester (hva er årsakene til ikke-bruk), og det synes interesse for å vite hvor godt de offentlige tjenester treffer ulike (potensielle) brukergruppers behov. I den utstrekning det er ønske om å måle brukernes *tilfredshet* med de offentlige tilbud, er også dette et ønske om å undersøke publikum som objekt, for tilfredshet er en egenskap ved brukerne, ikke ved tilbudet. Dvs. det eksisterer interesse for å vite noe om brukerne og ikke-brukerne også.

Disse interesser kan kreve helt forskjellige undersøkelsesopplegg. Mens f.eks. en undersøkelse av biltilsynet vil kunne si noe om hvor fornøyde bilforhandlerne er med dem, vil en undersøkelse av bilforhandlerne kunne si noe om hvilke offentlige tjenester forhandlerne er mest og minst fornøyde med. En slik undersøkelse vil kanskje være enda viktigere i forhold til samarbeidsregjeringens visjon om at næringslivet skal oppleve "forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et konkurransefortrinn internasjonalt". SSB anbefaler derfor at begge typer undersøkelser gjennomføres.

Tilfredshet og kvalitet

Det må avklares om undersøkelsene skal måle tilfredshet, kvalitet, eller begge deler. Tilfredshet er en egenskap ved brukeren som evaluerer, kvalitet er en egenskap ved de tjenester som evalueres. Det behøver ikke være sammenfall mellom tilfredshet og kvalitet. Læreren kan gi eleven god karakter for kvaliteten på prestasjonen, men likevel være utilfreds fordi eleven etter lærerens oppfatning er kapabel til å prestere enda bedre. Denne misnøye må læreren gi uttrykk for på annen måte enn ved karaktergivningen, for skoleverket har kun en kvalitetsskala for elever, ikke en tilfredshetsskala for lærere.

Videre kan en pasient være tilfreds med behandlingen selv om legen ikke lyktes med å gjøre pasienten frisk. I så fall vil det være legen og ikke pasienten som konstaterer at kvalitetskriteriet ikke ble oppfylt.

Forventninger og krav

Det må avklares om undersøkelsene skal måle tilfredshet i forhold til forventninger, kvalitet i forhold til krav - eller begge deler. Det behøver ikke være sammenfall mellom forventninger og krav. Publikum kan ha store krav til hva offentlig sektor bør yte for skattepengene, men små forventninger til at det offentlige vil leve opp til kravene. De små forventningene vil i så fall være et uttrykk for manglende tillit til det offentlige. Publikum kan også ha store forventninger til hva det offentlige vil yte, men samtidig stille små krav for egen del. Det som her kommer til uttrykk, kan være manglende selvtillit og tro på egen betydning. Eller det er solidaritet som blir målt (andre trenger tjenestene mer enn jeg). Endelig kan det eksistere små krav og små forventninger, store krav og store

forventninger. Det siste vil lett kunne bli tilfellet hvis ressursene fremstår som uendelige og tilbudet som gratis. Hvem som har store forventninger men små krav, store krav men små forventninger, kan fortelle mye om offentlig sektors muligheter for å lykkes med moderniseringsarbeidet

Egenskaper og viktighet

Tilfredshet og kvalitet, forventninger og krav vil være knyttet til egenskaper ved de offentlige tjenestene. Ikke alle egenskaper vil være like viktige for alle brukere, og brukerne kan vektlegge andre egenskaper enn dem tilbyderne mener er viktige. Det kan være tilfredshet med uviktige egenskaper, misnøye med viktige, eller kvaliteten kan vurderes som høy ved viktige egenskaper, lav ved uviktige, osv. Forholdet mellom disse faktorene vil avgjøre hva det offentlige kan ta med ro (høy tilfredshet men uviktig egenskap), bør overvåke for å forhindre negativ utvikling (lav tilfredshet men uviktig egenskap), umiddelbart bør gjøre noe med (stor viktighet og liten tilfredshet), og hva det offentlige selv kan være tilfreds med (stor viktighet og høy tilfredshet). Det synes derfor av stor betydning å lage et undersøkelsesopplegg der brukernes evalueringer settes i forhold til brukernes prioriteringer.

Det må vurderes om ikke undersøkelser av produktegenskapenes betydning med fordel kan dra vekslers på den såkalte *multiattributtmodellen* i psykologisk forbrukerteori. Særlig gjelder dette for offentlige tjenester som gir brukerne handlefrihet (de kan bruke en slik tjeneste eller la være), og valgfrihet (de kan bruke andre leverandører). Modellen betrakter ethvert produkt som et batteri av egenskaper eller attributter. Brukeren forutsettes å vurdere fordeler og ulemper, viktighet og uviktighet ved hver av attributtene, og denne prosessen, som i markedet går under navn av "trade-off", leder frem til de valg brukerne tar.

Her vil det også være et spørsmål om hvilke brukergrupper det er viktigst å lytte til og tilgodese ved fremtidig endring av omfanget, samt omfordeling av den offentlige innsatsen. Det kan være viktigst å lytte til storforbrukerne, "gode kunder" med stort behov for offentlige tjenester. Imidlertid kan det være vel så viktig for offentlig sektor å lytte til marginale brukere, som kan underforbruke

tjenester det offentlige har laget for dem, og som det offentlige har et særlig ansvar for.

Ideen om kundetilfredshetsundersøkelser springer ut av den erfaring at det er langt mer lønnsomt å ta vare på kundene enn å søke etter nye for å erstatte dem. Formålet med undersøkelsene er å finne ut hva som må til for å skape kundelojalitet. Det offentlige er ikke alltid i den situasjon at det gjelder å "holde på kundene". Tvert om kan det være et mål å bli raskest mulig ferdig med dem - få studentene til å ta eksamen, de arbeidsløse i arbeid, pasientene til å bli friske. Samtidig er det et ønske om å opprettholde tilliten og lojaliteten til systemet som sådan. Tilliten til systemet er imidlertid heller ikke det samme som tillit til hver eneste offentlige tjenesteyter. Et mål med moderniseringsprosessen synes å være å utsette offentlig sektor for større konkurranse, og "taper" offentlig sektor, kan oppdraget gå til private.

Standardisering og spesialisering

Det må lages et opplegg som ivaretar overordnede myndigheters behov for styringsinformasjon og de enkelte tjenesteyteres behov for tilbakemelding.

- Uten en viss grad av standardisering vil ikke overordnet myndighet kunne sammenligne tjenesteyterne og foreta prioriteringer
- Uten en viss grad av spesialisering vil ikke tjenesteyterne få den informasjon de trenger for å forbedre tilbudet

Den løsning SSB forutser, er at det lages en felles ramme som kan fylles med forskjellig innhold. Rammen kan være bestemte

- krav til utvelging av undersøkelsesenheter (fulltelling, tilfeldig utvelging fra registre)
- prosedyrer for utvikling av spørreskjemaet (f.eks. brukerstyring, fokusgrupper)
- krav til utformingen av spørsmålene (spørsmålsform og svaralternativer, skalaer)

- teknikker for beregning av resultatene (f.eks. regresjonsanalyser, indeksskonstruksjoner)

Et eksempel som vil bli vurdert av SSB, er det svenske Statistiska Centralbyrån (SCB)s "Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index (NKI) för offentlig sektor". Spørsmålsbatteriet omfatter her en serie for hver oppdragsgiver skreddersydde spørsmål om et sett hovedproblemstillinger: "Trygghet, trivsel, stöd för utveckling, säkerhet, inflytande, regler, grundomsorg, uppmärksamhet, lokaler, tillgänglighet". For hver av disse stilles tre standard type spørsmål som til sammen gir målet på total kvalitet eller NKI: "Hur nöjd är man med verksamheten i dess helhet, hur väl verksamheten uppfyller ens förväntningar, hur verksamheten är jämfört med en ideal sådan". NKI avgjør om det er "kritik" eller "förtroende" som kommer til uttrykk.

SCBs kvalitetsmodell legger til grunn at det å måle kundeopplevd kvalitet er vanskelig. Det gjelder å måle slik at man får vel strukturert og tiltaksrelevant informasjon. SCB måler ikke hver enkelt kvalitetsfaktors direkte betydning for kunden, men beregner denne på bakgrunn av ulike mål på brukernes erfaringer med den aktuelle offentlige tjenesten. Den prinsipielle begrunnelsen for dette er manglende tillit til de svar som fremkommer på direkte spørsmål om betydningen av ulike kvalitetsfaktorer. Det er en tendens til at "det meste er viktig", til at man ikke vet eksakt hva som er viktigst, til at man ikke vil si hva som "egentlig" er viktigst eller til å overdrive rasjonelle eller sosialt aksepterte svar. Som følge av den indirekte metoden eksisterer det imidlertid ikke i SCBs modell noen effektmål på individnivå av hvilken betydning det har for total kvaliteten å bedre kvaliteten på hver enkelt kvalitetsfaktor. Effekt måles på gruppenivå for alle brukere.

Organisering, fremdrift og økonomi

Vi har i dette notatet skilt mellom "Overordnede problemstillinger" - hvilke undersøkelser bør gjennomføres, og "Underordnede problemstillinger" - hvordan bør undersøkelsene gjennomføres, og hva bør de inneholde.

I avsnittet om "Overordnede problemstillinger" hevder vi at tre typer undersøkelser og statistikk kan vise seg av stor betydning for at arbeidet med å fornye offentlig sektor skal bli en suksess:

1. Undersøkelser av borgernes syn på fornyelsen av offentlig sektor, er regjeringen på rett vei med moderniseringsprogrammet
2. Undersøkelser av dekning og frekvens for bruk av de relevante offentlige og private tjenester, supplement til den statistikk og de data som SSB allerede er i besittelse av
3. Undersøkelser av hvordan brukerne evaluerer tjenestene, som underlag for a) styring og b) forbedring av dem

Samtlige typer undersøkelser forutsetter repetisjon med en gitt frekvens for å kontrollere og eventuelt korrigere kursen i reformarbeidet.

Avsnittet "Underordnede problemstillinger" omfatter de temaer som siden årsskiftet har vært utredet av en intern arbeidsgruppe i SSB. Hvis AAD ønsker et samarbeid med SSB om de overordnede problemstillingene, vil det være naturlig å forankre det videre arbeidet med de underordnede problemstillingene i AADs moderniseringsprogram. Det synes også nødvendig og hensiktsmessig å etablere en *styringsstruktur* som sikrer at de valg og operasjonaliseringer SSB må foreta, blir i samsvar med hovedbrukeres og oppdragsgiveres problemforståelse og målsettinger. SSB har gode erfaringer med etablering av slike styringsstrukturer f.eks. i forbindelse med KOSTRA.

Når styringsstrukturen er på plass, blir en av dens første oppgaver å avgjøre om det bør gås "deduktivt" eller "induktivt" til verks. Med "deduktivt" menes her at det først legges en plan for det overordnede undersøkelsesprogram, deretter detaljplaner for de enkelte undersøkelser. Med "induktivt" menes det motsatte, at det først detaljplanlegges noen undersøkelser for å vinne erfaringer, og deretter fastlegges et undersøkelsesprogram på grunnlag av disse. Til dette hører også en vurdering av omfang og rekkefølge for de tre typer undersøkelser som er nevnt under "Overordnede problemstillinger". Det kan er være spørsmål om å velge,

eventuelt prioritere rekkefølgen, for undersøkelser "ovenfra og ned" (geografisk nedbrytbare riksundersøkelser) i den hensikt å fremskaffe makroorientert forhåndsinformasjon, og "nedenfra og opp" (lokale undersøkelser som summerer til riksnivå) for å etterkontrollere effekter av forbedringstiltak på mikronivå. Begge typer undersøkelser vil være av stor styringsmessig betydning.

Et utgangspunkt for å velge angrepvinkel, kan være vår anbefaling innledningsvis om å legge *både* et leverandørperspektiv *og* et publikumsperspektiv til grunn. Blir denne anbefalingen fulgt, gir det seg selv at første trinn i undersøkelsesprogrammet blir å gjennomføre *fokusgrupper* for å avklare hvilke krav, ønsker og forventninger brukerne kan tenkes å ha i stedet for, eller i tillegg til, dem som søkes realiserte i tilbudet av offentlige tjenester. Som tidligere antydnet, vil fokusgrupper ikke vise hvor mange som ønsker hva - til det trengs det større, representative undersøkelser - men hvilke ønsker som synes å være til stede, og som det derfor bør spørres om i de større undersøkelsene. Fokusgrupper vil derfor være et nyttig forarbeid for samtlige tre typer undersøkelser

Det kan være ønskelig å gjennomføre fokusgruppesamtalene i 2002. En ikke unaturlig videreføring vil være å gjennomføre en større landsrepresentativ undersøkelse i 2003 for å kartlegge om borgerne (velgerne) synes regjeringen er på rett vei med moderniseringsprogrammet (1). Eventuelt kan det være aktuelt å undersøke samtlige av de målgrupper som er nevnt spesielt i statsråd Normans redegjørelse for Stortinget, hvilket kan kreve at det må gjennomføres separate undersøkelser av publikum og næringsdrivende. Det siste er ikke uvanlig ved undersøkelser av brukertilfredshet på kommunalt nivå.

I løpet av 2002 og 2003 bør det også være mulig å etablere systematisk oversikt over hvilke behov det er for undersøkelser som supplement til SSBs statistikker (f.eks. KOSTRA) når det gjelder dekning og omfang av bruk (2). Det bør også være en målsetting å starte arbeidet med å gjennomføre de undersøkelser som må til for å "tette hullene".

Når det gjelder fremdriften for brukerevalueringer (3), vil kravene til detaljeringsgrad og rapporteringsplikt for enkeltenheter innen offentlig tjenesteyting, kunne bli helt avgjørende. En integrert nasjonal undersøkelse, fortrinnsvis totrinns med overrepresentasjon av små kommuner, bør kunne gjennomføres i 2004. Ved årlig rapporteringsplikt for hver eneste tjenesteyter på statlig og kommunalt mikronivå, tror vi imidlertid det blir nødvendig med et opplegg der den enkelte tjenesteytende enhet utfører noe av arbeidet etter instruks fastsatt sentralt, f.eks. av SSB.

Vedlegg - et praktisk eksempel

Notat av 15.4.02: "Helsetjenestens kvalitet og innhold: Hva kan brukerundersøkelser bidra med?"

Litteratur

Hayes, Bob E. (1998): *Measuring Customer Satisfaction*. 2nd ed. Milwaukee: ASQ Quality Press.

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

Statsråd V. D. Norman (2002): *Fra ord til handling - modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget 24. 1. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Helsetjenestenes kvalitet og innhold: Hva kan brukerundersøkelser bidra med

Av Jon Erik Finnvold, 15. 04.02

Det grunnleggende målet for helsetjenesten er å realisere velferdsvirkninger i form av bedre helse for innbyggerne. Helsetjenesten tar en vesentlig del av det årlige statsbudsjettet, og er en av de offentlige sektorer som sysselsetter flest personer. I hvilken grad realiserer så denne betydelige ressursinnsatsen en bedring av helsetilstanden? På hvilken måte kan man eventuelt etablere en kunnskapsbasis som kan gjøre det mulig å vise i hvilken grad helsetjenesten når sitt mål?

Mulighetene til å besvare disse spørsmålene er begrensede. Først og fremst fordi det er vanskelig å isolere effekten av helsetjenestens innsats. Det er mange faktorer og utviklingstrekk i samfunnet som påvirker helsetilstanden, og det er vanskelig å finne operasjonelle mål på hvilken rolle helsetjenesten spiller. Videre består helsetjenesten av et mangfold av både forebyggende og kurative tjenester, med ulik grad av spesialisering. For at kunnskapen om helsetjenesten skal få retning, og gi informasjon med implikasjoner for handling, er det nødvendig å ta inn over seg dette mangfoldet. Vi må med andre ord vite hvordan helsetjenesten fungerer innenfor sine ulike deler.

Eksempelet allmennlegetjenesten

Det er imidlertid mulig å senke ambisjonsnivået, og likevel komme opp med undersøkelsesdesign som kan gi relevante innspill i diskusjoner omkring kvaliteten i helsetjenesten. Et eksempel på dette er undersøkelser om allmennlegetjenesten basert på Statistisk sentralbyrås utvalgsundersøkelser. Helt siden Helseundersøkelsen ble etablert som periodisk statistikk rutine, har det vært gjort systematiske forsøk på å tematisere befolkningens erfaringer med helsetjenestene. Disse første undersøkelsen var først og fremst orientert mot å kartlegge bruksfrekvensen av ulike tilbud. Også mer kvalitative aspekter ved tjenestetilbudet ble inkludert alt i den første helseundersøkelsen fra 1968. I denne

versjonen ble det stilt spørsmål om terskler og barrierer når det gjaldt tilgjengelighetene til legetjenesten. Senere har tema som kontinuitet i lege-pasientforholdet vært en obligatorisk del av datagrunnlaget i helse- og levekårsundersøkelsene. Går vi vel 30 år fram i tid fra den første levekårsundersøkelsen, aktualiseres tema som kontinuitet og tilgjengelighet gjennom fastlegereformen. I ulike dokumenter fra sentrale helsepolitiske myndigheter, gis det uttrykk for en rekke eksplisitte mål for reformen (f.eks. Sosial- og helsedepartementet 2000):

Kontinuitet:

- Alle som ønsker det skal få en fast allmennlege å forholde seg til
- Flere lege-pasient forhold som varer over tid
- Varigheten av det enkelte lege-pasient forhold skal økes
- En større del av brukerens faktiske legebruk skal rettes mot den faste legen

Tilgjengelighet:

- Kortere ventetid for legetime
- Bedre muligheter for å komme i kontakt med "sin" lege
- Bedre tilgjengelighet i "øyeblikkelig hjelp- situasjoner"

Levekårsundersøkelsene har et design som er egnet til å undersøke i hvilken grad disse målsettingene blir oppfylt. Statistisk sentralbyrå har gjennom den forskningsbaserte evalueringen av fastlegereformen fått midler av Norges forskningsråd til belyse denne tematikken. I rammen under gis det eksempler på hvordan noen av målsettingen i fastlegeordningen er operasjonalisert. Hensikten er dels å identifisere befolkningsgrupper og geografiske regioner som i mindre grad oppnår tilgjengelighet og kontinuitet. Dels følger man et utvalg over tid, slik at man kan undersøke hvordan situasjonen endrer seg før og etter fastlegereformen.

I tabellen under er det gitt et eksempel som viser hvordan allmennlegetjenestens organisering påvirker innbyggernes muligheter til å etablere en fast

legeforbindelse før fastlegereformen ble etablert. Tabellen viser at kommuner som i stor grad baserer legetilbudet på fast ansatte leger, har større problemer enn andre med å gi befolkningen et stabilt legetilbud. Det er flere grunner til dette. Fastlønsstillinger er mindre attraktive for legene, og representerer en tilknytningsform som har vært på retur. Lønnsnivået i disse stillingene er følgelig betydelig lavere enn for andre typer legearbeid. Gjennomtrekken har vært større i disse stillingene. Det dreier seg om en tilknytningsform som er mer vanlig i mindre og usentrale strøk, med pasientgrunnlag som gjør det mindre aktuelt for privatpraktiserende leger å inngå avtaler med kommunen. Videre finner vi i disse kommunene en høyere andel turnuskandidater, som i seg selv bidrar til manglende kontinuitet. Spørsmålet blir så hvordan situasjonen eventuelt vil endre seg i disse kommunene når undersøkelsen gjentas med samme utvalg i 2003.

Tabellen er et eksempel på hvordan informasjon om kommunene fra statistikkssystemet KOSTRA kan anvendes for å vise hvordan lokale organisatoriske trekk ved tjenesten påvirker relasjonen mellom den enkelte og allmennlegetjenesten. Denne bakgrunnsinformasjonen kan hjelpe oss med å identifisere områder der den aktuelle tjeneste ikke fungerer etter målsettingene, og dermed gi handlingsrettede innspill.

Eksempelet med allmennlegetjenesten viser hvordan det er mulig å gjennomføre brukerundersøkelser som tematiserer kvaliteten i tjenesten ved å ta utgangspunkt sentrale helsepolitiske myndigheters mål og retningslinjer for tjenesten. For mange offentlige deltjenester er det slik at målsettingene er nedfelt i et lov- og forskriftsverk, som igjen kan danne utgangspunkt for tilsvarende brukerundersøkelser.

Litteratur

Sosial- og helsedepartementet 2000: Mål og rammedokument for forskningsbasert evaluering av fastlegereformen. Helseavdelingen, 13.07.2000

Spørsmål om kontinuitet og tilgjengelighet i allmennlegetjenestene. Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser, panelundersøkelsen

Leg1 Har du en fast lege eller spesialist som du bruker når du trenger legehjelp? **MULIG MED FLERE SVAR HER, ALTSÅ LOV Å SETTE FLERE KRYSS**

1. NEI
2. JA, FAST ALLMENNLEGE, BEDRIFTSLEGE, SKOLELEGE
3. JA, FAST LEGESPESIALIST UTENFOR SYKEHUS
4. JA, FAST LEGESPESIALIST PÅ SYKEHUS

Leg2. Omtrent hvor lenge har du hatt denne faste legen/dette faste legesentret?

ÅR *STILLES HVIS ETT ÅR ELLER MINDRE*

Stilles til alle som fikk Leg1

Leg2 Ønsker du å ha en fast **allmennlege** å forholde deg til, eller ønsker du å bruke flere leger?

1. ØNSKER EN FAST **ALMENNLEGE**
2. ØNSKER Å BRUKE FLERE **ALMENNLEGER**

Leg3a Har du byttet din faste lege i løpet av de siste 12 måneder?

1. JA, ÉN GANG
2. JA, FLERE GANGER
3. NEI

STILLES HVIS JA I SPØRSMÅL 3a

Leg3b Var det fordi du ønsket en annen fast lege?

1. JA
2. NEI

STILLES HVIS MINST ÉN KONTAKT MED ALLMENNLEGE O.L.

Leg5. Omtrent hvor mange ulike allmennleger har du hatt kontakt med siste 12 måneder?

Regn ikke med legevaktslege.
ANTALL LEGER

Leg6a Vi er interessert i å høre hvorfor du har hatt kontakt med flere allmennleger i løpet av de siste 12 måneder? Var det fordi.....

din faste lege sluttet

1. JA
2. NEI

Leg6b din faste lege var på ferie, syk eller midlertidig fraværende

1. JA
2. NEI

Leg6c du ikke var tilfreds med din faste lege

1. JA
2. NEI

Leg6d du ønsket en ny vurdering av sykdommen din

1. JA
2. NEI

Leg6e du fikk en annen lege på et legesenter

1. JA
2. NEI

Leg6f annen grunn, SPESIFISER.....

*Leg5c

HVIS ETT BESØK:

Var du hos eller fikk du besøk av lege fordi du trengte øyeblikkelig hjelp?

HVIS FLERE BESØK: **Var** noen av besøkene fordi du trengte øyeblikkelig hjelp?

1. Ja
2. Nei

HVIS JA PÅ LEG5C OG FLERE ENN ETT BESØK PÅ LEG5B:

Leg5d

Hvor mange av besøkene var på grunn av øyeblikkelig hjelp?

ANTALL BESØK HOS ALLMENNPRAKTISERENDE LEGE DE SISTE 12 MÅNEDENE PÅ GRUNN AV ØYEBLICKELIG HJELP

Hvis IO bor alene og har hatt behov for øyeblikkelig hjelp (ja på Leg5c): fortsett med Leg8c etter følgende introduksjonstekst:

- Vi skal nå stille noen spørsmål om øyeblikkelig hjelp. Vi ber deg svare for siste gang du hadde behov for øyeblikkelig hjelp.

Hvis IO bor sammen med andre stilles Leg8a:

Leg8a

Har noen i din husholdning du i løpet av de siste 12 månedene hatt behov for øyeblikkelig hjelp i forbindelse med sykdom?

1. NEI - hvis ja på Leg5c, gå til Leg8c, hvis nei gå til Leg6a
2. Ja - Leg8b

Leg8b. Vi skal nå stille noen spørsmål om øyeblikkelig hjelp. Vi ber deg svare for siste gang noen i din husholdning hadde behov for øyeblikkelig hjelp. Hvem i husholdningen gjaldt dette?

1. **DEG SELV (KODES AUTOMATISK UT FRA LEG5C)**
2. **FOR BARN**
3. **FOR ANDRE FAMILIEMEDLEMMER**

Leg8c HVIS JA, Hvor **fikk du** den hjelpen **du/de** trengte?

1. LEDEVAKT
2. MIN/VÅR FASTE LEGE
3. EN TILFELDIG LEGE JEG HAR VÆRT HOS FØR
4. EN HELT TILFELDIG LEGE

Leg8e Dersom ikke legevakt (hvis svaralt. 2,3 eller 4 på **8c**):
Opplevde du at det var lett å få hjelp?

1. JA
2. NEI

leg8f Dersom tilfeldig lege (Alt 3 eller 4 over, **8c**), Måtte du ringe flere leger før **du/de** fikk hjelp?

1. JA
2. NEI

Leg8d Fikk du/de hjelp av legen:

1. **samme dag**
2. **neste dag**
3. **eller etter flere dager?**

Stilles hvis kontakt med lege (Leg5a=1)

Leg7a Har du de siste 12 månedene **bestilt time hos almenlege på grunn** av egen sykdom? **Ikke regn med situasjoner der du trengte øyeblikkelig hjelp**

1. JA ⇒ **Leg7b hvis ja: hvor mange dager måtte du vente på å få time sist gang du bestilte?** (ANTALL DAGER)
2. NEI

Tabell. Andel som ikke hadde fast lege. Etter organisering av allmennlegetjenesten, Prosent. (N) 2001		
Andel leger med fast lønn i kommunehelsetjenesten¹		
0 - 10 prosent av utførte legeårsverk	2 1	(1127)
11- 30 prosent	2 7	(1272)
31- 100 prosent	4 6	(465)
Andel turnuskandidater i kommunehelsetjenesten¹		
0 - 15 prosent av utførte legeårsverk	2 4	(2472)
16- 50 prosent	5 2	(392)
<p>¹Organisering av legetjenesten i kommunene: Før innføringen av Fastlegeordningen var det fire grupper leger i kommunene. <i>Turnuskandidatene</i> er ennå ikke godkjente leger. <i>Leger med fast lønn</i> er kommunale arbeidstakere lønnet over de kommunale budsjetter. <i>Leger med kommunal avtale</i> er privatpraktiserende leger som gjennom en avtale med kommunen blir en del av det kommunale helsetilbudet. <i>Leger uten kommunal avtale</i> utgjør en liten gruppe allmennleger som ikke har noen kommunal avtale, og som i hovedsak privat praksis uten rette til trygderefusjon. Statistisk sentralbyrå har siden 1984 ført statistikk over legeårsverk i kommunene fordelt etter disse fire kategoriene. Disse opplysningene er koblet til individopplysningene i levekårsundersøkelsene. Dermed er det mulig å knytte opplysninger om organiseringen av legetjenesten i bostedskommunene til befolkningens erfaringer med det samme legetilbudet. Bruken av turnuskandidater og leger med fast lønn er skjevt geografisk fordelt. I de minst sentrale kommunene i landet utgjorde disse to stillingskategoriene omtrent 75 prosent av legerressursen.</p> <p>Kilde: Levekårsundersøkelsene, panel 2001, Årsstatistikk for kommunehelsetjenesten</p>		

Konkurransesgrunnlag for kjøp av brukerundersøkelse av offentlige tjenester

Av Asle Rolland, 19.8.02

Innledning

Bakgrunnen for dette notat er AADs dokument "Konkurransesgrunnlag for kjøp av brukerundersøkelse av offentlige tjenester", publisert på ODIN 28.6.02. I den tidligere kontakten mellom SSB og AAD har det vært fokusert på SSB som potensiell leverandør av brukerundersøkelser. Denne rollen er selvsagt fortsatt aktuell. Etter grundig overveielse har vi imidlertid valgt ikke å delta i den utlyste anbudskonkurransen. I stedet vil vi forholde oss til konkurransen og det etterfølgende undersøkelsesprogram på grunnlag av vårt ansvar for samordning av offisiell statistikk.¹

Vi er spesielt være opptatt av hvilke faglige løsninger som velges, samt av hvordan disse vil bli kvalitetssikret. Hva de faglige løsninger angår hviler det ansvar både på bestiller og anbyder, med undersøkelsen problemstillinger, organisering og styring som typisk ansvar for bestiller, og de metodiske løsninger som typisk ansvar for anbyder. Også hva kvalitetssikring angår hviler det ansvar både på bestiller og anbyder. Her vil kravspesifikasjon og etterkontroll normalt være bestillers ansvar, og dokumentert ytelse anbyders ansvar. Vi håper og tror at dette kan være til nytte for AAD i det videre arbeid med anbudene og utviklingen av brukerundersøkelser av offentlige tjenester.

Formålet med undersøkelsen

Et sentralt spørsmål er hvordan anbyderne vil håndtere det mangfold av problemstillinger som er antydnet i AADs anbudsinnbydelse. Således heter det innledningsvis at Regjeringens mål er å gjennomføre systematiske brukerundersøkelser som ledd i arbeidet med å tilpasse tjenestetilbudet til den

enkeltets behov. Dette er i seg selv et undersøkelsestema, der utgangspunktet kan være en kartlegging av befolkningens interesser og behov i forhold til tjenester det er nødvendig eller hensiktsmessig for det offentlige å yte. Det er her aktuelt å måle både behovenes omfang og styrke, idet noen kan ha mange men svake og andre få men sterke behov, noen få og svake, andre mange og sterke behov for tjenester fra det offentlige. Det vil videre kunne dreie seg både om behov for tjenesten som sådan, og behov knyttet til bestemte egenskaper ved tjenesten. Det vil også kunne være et spørsmål om den aktuelle tjenesten er obligatorisk eller frivillig, monopolisert eller konkurranseutsatt. Også her er fire kombinasjoner mulige, idet det både obligatoriske og frivillige tjenester kan være monopoliserte og konkurranseutsatte (dvs. brukeren har valgfrihet).

Endelig kan det være et spørsmål om hva det offentlige vil oppnå med å tilpasse tjenesten til den enkeltes behov. For markedsbasert virksomhet vil svaret være enkelt: Målet er å øke omsetningen av tjenesten, få flere til å kjøpe mer av den. Denne målsettingen er ikke like relevant for alle offentlige tjenester, kanskje spesielt ikke slike som finansieres over skatteseddelen uten egenandel. Her kan det tvert imot være en målsetting å redusere omfanget av unødvendig bruk. Det siste kan likevel være forenlig med en målsetting om kundelojalitet, som gjerne er hovedformålet med kundetilfredshetsundersøkelser i markedet (jf. Hill & Alexander 2000). Hvis f.eks. innføring av egenandel medfører at unødvendig bruk bortfaller i sin helhet (brukerne overtas ikke av private), vil det offentlige stå igjen med en høyere markedsandel i et mindre marked.

Med kundelojalitet som formål for tilfredshetsundersøkelser, reises spørsmålet om hvilken lojalitet det offentlige ønsker å oppnå med sine undersøkelser. Det er neppe på individuelt brukernivå at det offentlige ønsker lojalitet og stadige gjenkjøp - tvert om vil det for mange offentlige tjenesters vedkommende være ønskelig å bli ferdig med klientene raskest mulig og kvitt dem en gang for alle. Det offentliges mål er å få pasientene friske, studentene ferdige, de arbeidsløse i

¹ Vi viser til statistikklovens § 3-1 (a) (b) og § 3-3 (1), samt forskriftenes § 2-3, som omhandler vårt faglige ansvar når forvaltningsorgan skal gjennomføre større statistiske undersøkelser.

arbeid. Derimot kan det være et ønske om lojalitet og tillit til det offentlige tjenestetilbud som sådan.

Videre heter det i anbudsinnbydelsen at undersøkelsen skal være en brukerevaluering. Dette kan oppfattes som at brukerne skal angi hvor godt de synes det aktuelle tjenestetilbudet er tilpasset deres behov, kanskje også fremsette ønsker, krav og forslag til hvordan tjenesten kan tilpasses bedre. Imidlertid skal brukerevalueringen også danne grunnlag for departementenes evaluering av den enkelte tjenesteprodusent. For det siste kan kunnskap om den enkelte tjenesteprodusents forbedringspotensial verken være nødvendig eller tilstrekkelig, i det dette potensialet tilsynelatende kan være til stede ved høyt nivå og fraværende ved lavt nivå på tjenesteytingen. Avgjørende for den overordnede vurdering og påfølgende handling kan derfor være kunnskap om hvor krevende brukere den enkelte tjeneste har.

Det fremgår også av innbydelsen at undersøkelsen både skal ha et bruker- og et borgerperspektiv. I markedet vil "borgeren" gjerne være en person som ikke benytter seg av det aktuelle tjenestetilbud, men som kunne gjort det. Det vil da være interessant å finne årsakene til ikke-bruk, om det skyldes manglende interesse og behov, eller at behovet er til stede men en annen tjenesteprodusent blir benyttet. I det første tilfellet er det aktuelt å skape behov for tjenesten, bruke reklame for å skape behov, i det andre tilfelle å skape interesse for det offentlige som tjenesteprodusent. Ikke-bruk kan jo skyldes manglende kjennskap til det offentlige tilbud, eller det skyldes kjennskap som medfører at en annen tilbyder blir foretrukket. Hvis det er ønske om å rekruttere borgeren som bruker, blir det i det første tilfellet et spørsmål om å informere og overbevise borgeren om hva det offentlige kan tilby, i det andre tilfellet et spørsmål om hva som må til for å tilpasse tilbudet til borgerens behov.

Denne problemstillingen legger til grunn at det finnes borgere som ikke er brukere, men som kan eller vil bli det (slik f.eks. mange etter hvert vil bli brukere av eldreomsorgen). Det vil imidlertid også være brukere som ikke er borgere, i hvert fall i den forstand at de har oppnådd borgerrettigheter i Norge. For enkelte

offentlige tjenesters vedkommende kan det tenkes at en relativt høy andel av brukerne ikke er borgere i denne betydningen (flyktningmottak, sosialkontor). Det er viktig å vite hvordan anbyderne vil håndtere denne problemstillingen, utvalgmessig og med tanke på undersøkelsens utsagnskraft for tjenester der en betydelig andel av brukerne faller utenfor borgerbegrepet.

Anbudsinnsbydelsen griper deretter fatt i fire av de fem visjonene for moderniseringsarbeidet. Hver av disse kan gi opphav til en egen undersøkelse.

Den første visjonen er viet *borgerne*. Det reises her problemstillinger knyttet til demokratisk deltakelse, til politisk kompetanse (kjennskap til rettigheter og ansvar), og til tilliten til politikerne og den offentlige forvaltning ("trygge på at myndighetene opptrer ryddig"). Slike tema har vært behandlet i en rekke undersøkelser tidligere, sist i Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse 2001. Inklusive bakgrunnsopplysninger omfattet den i alt 143 spørsmål. Det kan være aktuelt å gjenta noen av disse spørsmålene, men også å finne ut om undersøkelsen har huller som bør tettes igjen. Medborgerundersøkelsen inneholder for øvrig en brukerevaluering av enkelte offentlige tjenester, som helsevesenet, sosialkontoret og arbeidsmarkedsetaten.

Den andre visjonen er viet *brukerne*. Det antydes tre sentrale problemstillinger, samtlige av dem tilbudsorienterte: Tjenestenes likeverd, deres kvalitet, og deres tilpasning til individuelle behov. Brukernes bidrag vil være å uttale seg om disse egenskapene ved tilbudet.

Brukerne synes å ha minst forutsetninger for å uttale seg om tjenestenes *likeverd*, i det dette må være forbeholdt brukere som har gjort flere erfaringer og derfor er i posisjon for å sammenligne. Spørsmålet om likeverd dreier seg imidlertid også om tilliten til det offentlige som tjenesteprodusent. Alternativt vil det ikke være brukernes oppfatninger av likeverd som måles, men myndighetene eller andre som vurderer tjenestenes likeverd på grunnlag av brukernes svar. Svarer de likt uansett hvilke tjenester som er benyttet, er tjenestene per definisjon likeverdige.

Det er her verd å merke seg forskjellen mellom likeverd og kvalitet. Likeverdige vil tjenestene være også om kvaliteten oppfattes som like lav.

Håndteringen av tjenestenes tilpasning til individuelle behov har vært drøftet allerede. Drøftingen kan suppleres med et spørsmål om hva behovsprøving vil bety for den individuelle tilpasningen. Mens et kjennetegn ved den sosialdemokratiske velferdsstaten (Esping-Andersen 1992) er universelle overføringer uavhengig av inntekt eller behov, er et kjennetegn ved det liberale velferdsregimet streng behovsprøving og begrensning av overføringene til de mest trengende. Behovsprøving kan bidra til å overbevise skattebetalerne om at "virksomheten drives på en effektiv måte" (den tredje moderniseringsvisjonen), men selv om dette skulle være tilfelle, vil neppe alle synes at behovsprøving er å foretrekke fremfor universelle overføringer. Hvis individuell tilpasning medfører både fordeler og ulemper, hvis det eksisterer et dilemma mellom likeverd og tilpasning, for eksempel, bør undersøkelsen avdekke dette og be brukerne ta stilling til verdimotsetningene.

Den tredje visjonen, viet *skattebetalerne*, er derved nevnt. Det er også antydnet at målet om effektivitet kan komme i konflikt med andre krav skattebetalerne har til det offentlige bruk av de innbetalte skatter og avgifter. Hva skattebetalerne synes om skattetrykket, hvilken vilje som eksisterer til å betale ytterligere i form av egenandeler og bompenger, og hva man forventer å få igjen for innbetalingene, er tema som blant annet har vært behandlet i den *danske* regjeringens undersøkelser av borgerne og den offentlige sektor (jf. Finansministeriet 1998). Det synes relevant å stille mange av de samme spørsmålene i Norge.

Den fjerde visjonen er viet *næringslivet*. Målet er at dette skal oppleve forvaltningen som "ryddig og ubyråkratisk", og som et internasjonalt konkurransefortrinn. Den sistnevnte målsettingen synes kun relevant for internasjonal næringsvirksomhet - norske bedrifter som ellers vil flagge ut til mindre byråkratiske land, og utenlandske bedrifter som vil investere i Norge fordi fraværet av byråkratiske hindre oppveier for det høye kostnadsnivået.

Næringslivet synes således å utgjøre en egen kategori "brukere". Et viktig spørsmål vil derfor være hvordan en søker å fange opp denne kategorien, spesielt hvordan en vil gå frem for å sikre den korrekt representasjon i undersøkelsen. For enkelte offentlige tjenesters vedkommende vil det også være slik at næringslivet gjør betydelig større nytte av dem - frivillig eller ufrivillig - enn befolkningen for øvrig. Her kan det igjen bli et spørsmål om undersøkelsen bør betrakte bruken fra tjenesteprodusentenes eller brukernes perspektiv. For tjenesteprodusentene kan det største antall brukere være privatpersoner, som det finnes langt flere av, enn næringsdrivende. Antall brukstilfeller kan imidlertid være langt større for de næringsdrivende, og selv om summen av private brukstilfeller fortsatt er størst, kan bruk av tjenesten legge beslag på mye større ressurser hos de næringsdrivende, enn hos privatpersoner. Her synes det relevant å dra veksler på tidligere undersøkelser av næringslivet som brukere av de offentlige tjenester, eksempelvis Agderforsknings undersøkelser av bedriftenes tilfredshet med de kommunale tjenester på Sørlandet (prosjektet "Oppdrift", jf. Jamt & Halvorsen 1999).

Anbudsinnsbydelsen inneholder også noen konkrete krav til undersøkelsen. Det skal dreie seg om en utvalgsundersøkelse, den skal omfatte 5-6 sektorer der det offentlige har tjenesteproduksjon, og den skal inneholde noen angitte spørsmål til brukerne om deres erfaringer, oppfatninger og vurderinger av de offentlige tjenestene. Det fremgår videre at sektorene skal undersøkes hver for seg, og at første sektorundersøkelse skal tjene som pilot. Det forutsettes imidlertid at sektoren som utsettes for pilotundersøkelsen, ikke skal undersøkes om igjen når erfaringene med piloten er vunnet. I stedet skal piloten telle som den første av inntil 6 undersøkelser som alle skal være rapporterte innen utgangen av 2003. Det stilles videre krav om indikatorenes sammenlignbarhet i tid, rom (mellom sektorer) og mellom nivåer. Dette er et rimelig krav til borgerundersøkelser, men kan være mer problematisk for undersøkelser av brukertilfredshet, der det er en utbredt faglig oppfatning at maksimen om "one size fits all" ikke stemmer.

Vi merker oss at det ikke er spesifisert hvilket univers utvalget skal trekkes fra, hvilken befolkning undersøkelsen skal være representativ for. Det kan være

universet av "borgere" i en eller annen betydning av dette begrepet, men også ett eller flere universer av brukere, hvilket kan kreve tilgang til brukerregistre. Det er ikke stilt bestemte krav til representativitet for ulike typer av tjenesteleverandører og deres brukere - enn si enkeltleverandører og brukere - hvilket f.eks. kan kreve stratifisering og flertrinns utvelging for å sikre at alle landsdeler, kommune(type)r, etats- og kontorstørrelser osv. blir forsvarlig representerte. Det er følgelig heller ikke stilt krav til totale utvalgsstørrelser, hvilket selvsagt vil få stor betydning for representativitet, gjennomføringshastighet og pris. Det er videre ikke klart om det ønskes separate utvalg for de ulike sektorer, eller om samtlige "borgere" og "brukere" bør uttale seg om samtlige sektorer, slik at de 5-6 undersøkelsene i realiteten vil fungere som et panel. Oppgavebyrden tilsier separate utvalg, jf. at en tilsvarende svensk undersøkelse, en pilot med ca. 20 000 respondenter, publisert av Statskontoret tidligere i år, var delt inn i seks forskjellige utvalg som hver uttalte seg om et fåtall offentlige tjenester. Dessuten øker antall uavhengige observasjoner, eller den effektive utvalgsstørrelsen. Ulempen er selvsagt at dermed får oppdragsgiver kun informasjon på gruppenivå, ikke på individnivå. Dermed utnyttes ikke muligheten for å sammenligne der forutsetningene for dette er til stede, om samme bruker har gjort samme eller forskjellige erfaringer med ulike tjenestetilbydere, for eksempel.

Styring av undersøkelsen

Det fremgår av anbudsinnbydelsen at AAD vil eie undersøkelsen, men ikke hva dette skal innebære. Normalt ved markedsanalyse vil eiendomsretten være avgrenset til resultatene fra den datainnsamling som er foretatt, men den kan også tenkes å omfatte aspekter ved metoden (undersøkelsesdesignet, analyseteknikken). Eiendomsrett til dataene gir kontroll med om, når og i hvilken form resultatene skal offentliggjøres, herunder kontroll med hvilke analyser som skal foretas av datamaterialet. Dvs. det gir kontroll med output.

Minst like viktig er imidlertid kontrollen med input, for output kan aldri bli bedre enn de forutsetninger som ligger til grunn ("garbage in, garbage out"). Vi oppfatter det som at AAD vil være oppdragsgiver for undersøkelsen, men det fremgår ikke om oppdragsgiver ønsker total kontroll eller vil la andre få

innflytelse over opplegget (utvalg, innsamlingsmetode, spørreskjema). Det kan virke som oppdragsgiver forventer at oppdragstaker skal foreslå et opplegg, herunder lage et utkast til spørreskjema som oppdragsgiver deretter skal godkjenne. Erfaringer fra lignende undersøkelser andre steder, deriblant den ovenfor nevnte for den svenske regjeringen, indikerer imidlertid at dette ikke er en god fremgangsmåte. I Sverige ble undersøkelsen laget av oppdragstaker for oppdragsgiver kun med en referansegruppe av akademiske forskere som rådgivere, dvs. uten innflytelse fra de offentlige sektorer som skulle undersøkes, enn si disse sektorers og tjenesteprodusenters brukere. Dette viste seg uheldig så vel for undersøkelsens faglige kvalitet som dens legitimitet.

En undersøkelse som denne kan komme i miskreditt både fordi den møter intern motstand og ekstern faglig kritikk. Ikke minst for å hindre dette, bør det etter vårt syn tidligst mulig etableres et nettverk av kompetente forskere og praktikere, gjennomføres fokusgrupper med brukere av de aktuelle offentlige tjenestene, samt etableres en styringsstruktur som avklarer hvilke rettigheter og plikter de ulike deltakerne i nettverket har i forhold til undersøkelsen (skal de f.eks. ha rådgivende funksjon, eller beslutningsmyndighet). Dette vil også kunne legge et grunnlag for de etterfølgende etats- og kontorvise undersøkelser skåret over samme lest, der det ellers vil kunne oppstå en situasjon med makt uten ansvar på departementalt nivå, og ansvar uten makt på utførende nivå, med det konfliktpotensial som ligger i dette. Etableringen av et nettverk må derfor ha prioritet fremfor etableringen av et undersøkelsesopplegg - nettverket skal lage opplegget, ikke strø sand over det.

Enheter og variable

Begrepet 'enhet' brukes i samfunnsforskningen om det fenomen som en undersøkelse tar sikte på å belyse, ved å samle inn opplysninger om dens egenskaper (variabler). Et opplegg for brukerundersøkelser synes å omfatte minst to typer enheter:

- De enkelte tjenesteprodusenter (eller typer tjenesteprodusenter) som enheter
- Tjenesteprodusentenes brukere (eventuelt også ikke-brukere) som enheter

En tredje type enheter er antydnet i den femte og siste visjonen i statsråd Normans redegjørelse for Stortinget 24.1.02:

- Samarbeidsregjeringens visjon er en offentlig sektor der ansatte i det offentlige har arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føler trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen

Denne visjonen er utelatt i AADs anbudsinnbydelse. De ansatte er viktige for slike undersøkelser av flere grunner:

- Deres medvirkning og innflytelse over opplegget er viktig for dets kvalitet og legitimitet
- Samme effekt har deres mulighet til å fremme synspunkter ved å bli undersøkte
- Sammenligning mellom de ansatte, brukerne og ikke-brukerne vil avdekke om de har sammenfallende eller forskjellige oppfatninger av egenskaper ved tilbudet, eventuelt hvilke grupper av ansatte og (ikke)brukere som har samme eller ulik oppfatning, hvilket igjen vil kunne forklare hvorfor en gitt tjeneste fungerer godt eller dårlig, samt gi anvisning om hva som må gjøres for å forbedre den

Vi merker oss videre at mens undersøkelsen skal omfatte et *utvalg* av borgere og brukere som enheter (undersøkelsens respondenter), er det et mål å gjennomføre *fulltelling* av de statlige etater og tjenesteprodusenter som enheter. Våre erfaringer fra fulltelling, eksempelvis Folke- og Boligundersøkelsen 2001, viser at de krever omfattende planlegging, et stort apparat for gjennomføringen og et målrettet system for formidling av resultatene. Oppfylles ikke disse kravene, kan det være vel så effektivt for politisk styring å undersøke et utvalg av tjenesteytende virksomheter i de ulike sektorer, enkelt tilfeldig, eller stratifisert for å sikre forsvarlig representasjon av tjenesteprodusenter som kan tenkes å stå i ulike problemsituasjon (på grunn av egenskaper ved brukerne i området de betjener, eller på grunn av størrelsen, ressurstilgangen, bemanningssituasjonen osv.). Dette vil gi grunnlag for å trekke opp de generelle politiske retningslinjene samtidig

som det vil være mulig å etterprøve om den enkelte tjenesteprodusent korresponderer med eller avviker fra det generelle mønsteret.

Problemstillingen aksentueres av den sektorvise undersøkelsen. Ser vi bort fra de brukerne som ikke også er borgere, vil det være mulig å identifisere brukere av ulike typer offentlige tjenester i et tilfeldig utvalg borgere trukket eksempelvis fra folkeregisteret. På dette grunnlag vil det være mulig å samle inn brukerreaksjoner på de offentlige tjenestene generelt ("sosialkontoret der du bor", "legekontoret du sist oppsøkte"). Vi får imidlertid ikke vite noe om andre egenskaper ved tjenesteprodusentene enn det vi spør brukerne om, dels fordi tjenesteprodusentene ikke lar seg identifisere ("sist benyttet"), dels fordi opplysningene er vanskelig tilgjengelig (vi må vite hvilket kontor brukeren sogner til, og hente tilleggsopplysninger fra andre kilder), og ikke minst fordi det vil være for få brukere av hver enkelt tjenesteprodusent til at brukeruttalelsene vil ha lokal utsagnskraft. Eksempelvis vil vi ikke spørre brukerne om hva tjenesteprodusentene disponerer av ressurser, for det vet brukerne ikke.

En undersøkelse som dette vil i og for seg gi landsrepresentativ informasjon om *brukerne* som enheter. Den vil imidlertid gi lite informasjon om *tjenesteprodusentene* som enheter, av grunner som er angitt ovenfor. For eksempel vil brukerne fordele seg på tjenesteprodusentene etter deres størrelse, og svarene være preget av det samles inn flest erfaringer med produsenter som har mange brukere. Likevel vil dette gi et representativt helhetsbilde av brukerne, idet det jo faktisk er flest som har erfaringer med de store tjenesteprodusentene. I et befolkningsutvalg vil imidlertid mange mindre og noen større tjenesteprodusenter ikke bli representerte i det hele tatt gjennom sine brukere, og neppe noen tjenesteprodusent vil være stor nok til at antall brukere i undersøkelsen gir et representativt bilde av denne tjenesteprodusentens egenskaper.

Et alternativt design kan være å trekke et utvalg av tjenesteytende virksomheter og deretter et utvalg av hver enkelt tjenesteprodusents brukere igjen (for mindre tjenesteprodusenter vil fulltelling av brukerne være mulig). Dette fordrer naturlig nok tilgang til registre over tjenesteprodusentene. For komparative undersøkelser

krever det dessuten at tjenesteyterne fører ensartede brukerregistre, og at anbyderne har tilgang til disse. Det kan være hensiktsmessig å forhåndsstratifisere produsentene for å sikre at alle problemtyper blir representerte, spesielt for å sikre forsvarlig representasjon av virksomheter det er få av. Et slikt design vil gjøre undersøkelsen representativ og utsagnskraftig *både* for tjenesteprodusentene og deres brukere. I et nasjonalt brukerperspektiv kan det imidlertid være nødvendig å vekte utvalget for å sikre at virksomheter med mange brukere, teller mer enn virksomheter med få.

Det som kan bli skadelidende med et slikt design, er undersøkelsen av ikke-brukerne, eller borgeraspektet ved undersøkelsen. For offentlige virksomheter som betjener et bestemt geografisk nedslagsfelt vil det imidlertid være mulig å supplere med et rent befolkningsutvalg. Dermed blir også undersøkelsen av ikke-brukerne mer konkret, og det blir mulig å identifisere årsaker til ikke-bruk som er knyttet til den enkelte tjenesteprodusent. Det kan imidlertid bli mer problematisk å generalisere til nasjonalt nivå fra slike lokale borgerundersøkelser. Metoden synes også problematisk for tjenesteprodusenter som *ikke* betjener bestemte geografiske områder. Innvendingene gir støtte til den svenske pilotundersøkelsens erfaringsbaserte anbefaling om å skille mellom borger- og brukerundersøkelser, i hvert fall i den utstrekning den nasjonale borgerundersøkelsen skal omfatte andre problemstillinger enn årsaker til ikke-bruk.

Avgjørende for optimalisert tilpasning av tilbud og etterspørsel vil være egenskaper (variable) knyttet både til tjenesteprodusentene og deres (ikke)brukere. En hovedmålsetting for undersøkelsen vil være å identifisere de avgjørende egenskapene. Imidlertid vil det ikke være mulig å gjennomføre en større representativ undersøkelse av brukernes syn på tjenesteprodusentenes egenskaper (hvilke verdier brukerne mener tjenesteprodusentene har på de ulike variable) uten en forutgående oppfatning av hvilke egenskaper som kan tenkes å være viktige. Dette paradoks, iboende alle kvantitative spørreundersøkelser, bør søkes løst på flere måter:

- Ved å ta i bruk foreliggende teori og empiri (tidligere undersøkelser)
- Ved å spørre tjenesteprodusenter om hva de antar er viktig, og følgelig legger, eller ønsker å legge, til grunn for sine ytelser
- Ved å spørre representanter for (ikke)brukerne mer inngående om hvilke egenskaper de legger vekt på (kvalitative undersøkelser, fokusgrupper)

Det vil være interessant å se hvordan en vil relatere egenskaper til de ulike typer enheter, da dette vil ha betydning for analysen og fortolkningen av resultatene. Eksempelvis er *kvalitet* en egenskap ved de tjenester som produseres, ikke ved brukerne. *Tilfredshet*, derimot, er en brukeregenskap. Det samme er brukernes *forventninger* og *krav* til tjenesteprodusentene, og deres oppfatning av tjenesteegenskapers *viktighet*. Brukernes oppfatning av tjenesteytelsens kvalitet er derimot komplisert, for brukeren vil mangle kunnskaper om sammenhengen mellom innsatsfaktorer og kvalitet. Det synes fortsatt å være en politisk oppgave å avgjøre hvilken grad av behovstilfredsstillelse som skal oppnås, og hvordan dette skal skje.

Videre er det viktig å vite hvordan en vil gå frem for å identifisere tjenesteprodusentene som enheter - hvordan de vil avgrense mellom offentlig og privat, mellom ulike offentlige sektorer, mellom ulike nivåer av offentlig tjenesteyting og administrasjon. Spesielt viktig kan være håndteringen av gråsonen der private utfører tjenesteyting på det offentliges vegne. Desentralisering kan videre føre til at det velges ulike organisatoriske løsninger også for offentlig sektor, der noen etablerer offentlig eide bedrifter til å utføre oppgaver andre fortsatt overlater til forvaltningsorgan. Det kan da bli spørsmål om de offentlig eide bedriftene skal behandles lik private bedrifter eller lik forvaltningsorganene. Hvordan anbyderne vil definere begreper som 'borgere', 'brukere' og 'bruk' vil dessuten være helt avgjørende for hvilken populasjon undersøkelsen skal representere.

Populasjoner og utvalg

Et sentralt spørsmål er som nevnt hvordan en vil forholde seg til populasjonen av tjenesteprodusenter, om en vil legge denne til grunn for utvelging av

tjenesteprodusentene og deres brukere, eller om både brukere og tjenesteprodusenter tenkes identifiserte i en borgerundersøkelse der brukerne får spørsmål om uspesifiserte tjenesteprodusenter.

Hva borgerne og brukerne angår, finner vi det interessant hvordan en vil gå frem for å fremskaffe informasjon om bestemte typer brukere. En type brukere som nevnes særskilt i anbudsinnbydelsen, er de næringsdrivende. Andre typer brukere som det kan være viktig å ta hensyn til, i hvert fall i enkelte av de sektorvise undersøkelsene (kanskje spesielt helse og utdanning, de to som nevnes i anbudsinnbydelsen), er foresatte og pårørende. I den forbindelse vil det også være interessant å vite hvordan anbyderne vil forholde seg til bruk av "berørt tredjepart" som informanter om de "egentlige" klientenes erfaringer, eksempelvis intervjuing av pårørende for å få kjennskap til pasientenes oppfatninger..

Mer enn noe bør en være opptatt av hvordan en vil sikre utvalgenes representativitet for de ulike populasjoner (av tjenesteprodusenter, borgere, brukere, foresatte, pårørende, osv.). Vi tenker her på de grunnleggende metodiske forhold som seleksjonsmetode (sannsynlighetsutvelging vs kvoteutvalg osv.), samt utvalgsstørrelse, feilmarginer og utsagnskraft. Vi er likevel særlig opptatt av hvordan en vil kvalitetssikre undersøkelsen ved *fracfall*. Det er grunn til å anta at det vil være systematiske sammenhenger mellom årsakene til *fracfall* (eller omvendt, vilje til å delta i undersøkelsen) og det fenomen undersøkelsen skal belyse, som omfanget av bruk og vurdering av tjenestetilbyderne. *Frafallet* kan bli påvirket av holdninger til politikk, offentlig sektor og offentlig tjenesteyting i sin alminnelighet, eller av evne og vilje til å uttale seg om tjenesteytingen (f.eks. på grunn av alder eller et avhengighetsforhold til tjenesteprodusentene). Det kan også oppstå i samtlige ledd av datainnsamlingen, fra å motsette seg deltakelse i utvalget via nekting etter å ha mottatt spørsmålene til unnlattelse av å svare på enkelte av dem. Slike forhold kan resultere i systematiske skjevheter og således medføre at undersøkelsen verken blir representativ for tjenesteprodusentene, borgerne eller brukerne. I den svenske pilotundersøkelsen ble f.eks. *fracfallet* ansett å være urovekkende høyt, 50% (Statskontoret 2002), og det har vært enda høyere i norske brukertilfredshetsundersøkelser (Norsk Gallup 2001). Det vil derfor være av stor

betydning hva en vil gjøre for å motvirke frafall, samt for å identifisere og motvirke de negative effektene av frafall som likevel oppstår. Det er f.eks. ikke tilstrekkelig å kontrollere at det medvirkende nettoutvalg er representativt for befolkningen når det gjelder kjønn, alder, bosted, inntekt, osv., hvis det innen hver av disse gruppene er en systematisk sammenheng mellom holdning til offentlig sektor og vilje til å delta i undersøkelsen.

Som vi tidligere har vært inne på, vil vi også gjerne vite om undersøkelsesprogrammet tenkes gjennomført som en serie ad hoc-undersøkelser eller et panel, og hvordan valg av metode begrunnes. Ved valg av panel vil det være interessant å vite hvordan en vil håndtere akkumulasjonen av frafall over tid.

Datainnsamlingen

Grunnleggende spørsmål vedrørende datainnsamlingen er om den tenkes gjennomført ved hjelp av besøk- eller telefonintervju, postale eller elektroniske spørreskjema (Internett) - eventuelt kombinasjoner av disse metoder - samt hvordan valg av innsamlingsmetode begrunnes. Den vil kunne ha konsekvenser både for utvelgelsen (skjevheter som følge av frafall og selvseleksjon), spørreskjemaet (antall spørsmål, hva det kan spørres om), samt forhold som undersøkelsens kostnader og fremdrift.

Spørsmålet om hvorvidt tjenesteprodusentenes egne brukerundersøkelser tenkes utført av tjenesteprodusentene selv eller ved engasjering av faglig kvalifisert assistanse. På forhånd vil vi imidlertid signalisere vår betydelige skepsis til bruk av egeninnsats, selv om dette fremstår som den rimeligste metoden om man velger å se bort fra de interne kostnadene. Vi forventer at både utvalg og utfylling av spørreskjemaet i betydelig grad vil bli påvirket, dersom brukerne undersøkes av sine egne tjenesteprodusenter. Egeninnsats setter også klare begrensninger på analysemulighetene, og følgelig på hva det vil være hensiktsmessig å spørre brukerne om. Selv om det finnes tjenesteprodusenter som behersker avanserte statistiske metoder, medfører kravet til sammenlignbarhet at nivået på undersøkelsen må tilpasses dem som ikke gjør dette (slik en konvois hastighet bestemmes av farten på skipet som går sakte). Med mindre kvalifisert

arbeidskraft settes på analysen, vil det ikke være mulig å sammenfatte svarene i tilfredshets- eller kvalitetsindekser, for eksempel. En veileder vil heller ikke forhindre at oppgaven kan bli løst på forskjellige måter, slik at sammenlignbarheten blir tilsynelatende og ikke reell.

SSB vil derfor klart anbefale at det engasjeres kvalifisert hjelp til gjennomføringen av de enkelte tjenesteprodusenters undersøkelser. Vi vil videre anbefale at det fastsettes *kriterier* disse undersøkelsene skal oppfylle, og at det kostnadsberegnes hva det krever å oppfylle dem. Dette vil også kunne gi svar på hvorvidt det vil være regningssvarende å kreve årlige undersøkelser for hver eneste statlige, enn si offentlige, tjenesteprodusent, fremfor f.eks. å undersøke samtlige over tid men kun et utvalg hvert år etter et rotasjonsprinsipp.

Spørreskjema, analyse og rapportering

Selv om innholdet i spørreskjemaet bør utformes i nært samarbeid med de enkelte tjenesteprodusenter og deres brukere, og selv om dette vil og bør resultere i individuell tilpasning av skjemaet til de egenskaper som er relevante for hver enkelt brukssituasjon, vil det være viktig å ha klart for seg hvordan resultatene tenkes analyserte og sammenfattet, og følgelig at det foreligger en modell eller et tankeskjema - eventuelt flere - som legges til grunn for utvelgelsen av spørsmål. En illustrasjon på hva vi her sikter til, er det svenske Statistiska Centralbyrån (SCB)s *Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor*. Den er basert på indirekte beregning av de ulike tjenesteegenskapers viktighet for brukeren - alternativet er å spørre brukeren direkte om dette - og beregningen av total kvalitet gjøres på grunnlag av tre typer indikatorer: Hvor tilfreds man er med virksomheten (tjenesteprodusenten) i sin helhet, hvor godt virksomheten oppfyller ens forventninger, og hvordan virksomheten er i forhold til et ideal om dette. Hvilke konkrete egenskaper det stilles spørsmål om, avgjøres imidlertid i samarbeid med bestiller og skreddersys for den enkelte tjenesteprodusent og undersøkelse.

Valg av modell som antydnet ovenfor vil sette standarden for slike undersøkelser i den utstrekning og så lenge det er ønskelig å opprettholde et krav om

sammenlignbarhet - over tid, i rom og mellom forskjellige nivåer av tjenesteproduksjon. Det synes derfor også viktig hvordan modellen håndterer parametre som kvalitet og tilfredshet, forventninger og krav (idealer), prioritering og viktighet - og om den gir anvisninger for handling. Endelig vil det være av stor betydning for undersøkelsenes praktiske anvendbarhet hvilken pedagogisk tilrettelegging av analyse og resultater som tilbys, i form av skalaer og indekser, grafiske og tabellariske fremstillinger osv.

Kvalitetssikring, kostnadskontroll, dokumentasjon

Endelig er det selvsagt viktig hvordan en vil kvalitetssikre undersøkelsen metodisk, administrativt og kostnadmessig, samt dokumentere kvalitetssikringen for oppdragsgivers og tredjeparts etterkontroll. Metodisk vil det her dreie seg om forhold som håndteringen av fullstendig og partielt frafall, kontroll av måleindikatorennes validitet og reliabilitet, osv. Det sistnevnte kan kreve at det gjøres supplerende undersøkelser i kontrollutvalg. Eksempelvis kan aktive brukere av helsetjenester finne på å beskrive egenskaper ved tilbudet forskjellig overfor tjenesteprodusenter, pårørende og intervjuere. For å avdekke dette kan det være nødvendig å undersøke både pasienter og pårørende.

Som illustrasjon vises det til de omfattende dokumentasjonsrapporter SSB utarbeider for hver enkelt utvalgsundersøkelse. I disse redegjøres det detaljert for alle mulige feilkilder, hva som er gjort for å motvirke dem, og hva som ble utfallet av kontroll- og korrigeringsiltakene. Den usikkerhet som gjenstår, tallfestes i den utstrekning dette er mulig.

Litteratur

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002): *Konkurransgrunnlag for kjøp av brukerundersøkelse av offentlige tjenester*. Publisert på ODIN 28.6.02.

Finansministeriet (1998): *Borgerne og den offentlige sektor*. <http://www.fm.dk/>

Esping-Andersen Gösta (1992): 'The Three Political Economies of the Welfare State', i Jon Eivind Kolberg (red): *The study of Welfare State Regimes*, London: M. E. Sharpe, Inc.

Hill, Nigel & Jim Alexander (2000): *Handbook of Customer Satisfaction and Loyalty Measurement*. 2nd Ed. Aldershot: Gower.

Jamt, Rune & Anne Halvorsen (1999): *Oppdrift: Brukerundersøkelse*. Prosjektrapport nr. 52/99. Kristiansand: Agderforskning.

Makt- og demokratiutredningen (2001): *Spørreskjema Medborgerundersøkelsen 2001*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Norsk Gallup Institutt (2001): *Befolkningens vurdering av bostedskommunen og de offentlige tjenester. Norsk Gallup Institutts nasjonale befolknings og brukerundersøkelse 2000*.

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

Statskontoret (2002) *Att ta reda på vad folket tycker*. Rapport 2002:12. Stockholm.

Statsråd V. D. Norman (2002): *Fra ord til handling - modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget 24. 1. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Et nasjonalt program for borger- og brukerundersøkelser

Av Asle Rolland, 10.12.02

Innledning

Det offentlige bruk av brukerundersøkelser er i ferd med å bli systematisert. Det skal gjennomføres årlige undersøkelser både på nasjonalt nivå og for den enkelte offentlige tjenesteyter. Det nye systemet vil supplere og for mange formål erstatte det nåværende mangfold av undersøkelser, med offentlige tjenesteytere, akademisk samfunnsforskning og private markedsanalyseinstitutt som initiativtakere. Gjennomføring av årlige brukerundersøkelser vil dessuten bli obligatorisk for alle offentlige tjenesteytere.

I offentlig sektor er kundeorientering av tjenestetilbudet et sentralt element i New Public Management (NPM) - og moderniseringen av offentlig sektor er NPM i praksis, for å låne en boktittel (Busch et al 2001). Satsingen på brukerundersøkelser er inspirert av privat sektor, der det har vært en eksplosiv vekst i Customer Satisfaction Research siden Claes Fornell satte opp Sveriges og verdens første nasjonale kundetilfredshetsbarometer i 1989 (Fornell 1992). Denne veksten er igjen forårsaket av hardere konkurranse og økte kvalitetskrav fra kundenes side.

Etter mitt syn bør innføringen av systematiske brukerundersøkelser følge vanlig prosedyre for etablering av et forskningsprogram. Det vil si at den bør starte med problemstillingen, og velge metode på grunnlag av denne. Jeg vil si litt om hvert av disse punktene.

Problemstillinger for og krav til undersøkelsene

Innføringen av brukerundersøkelser blir gjerne sett på som et *markedsprosjekt*, eller som et ledd i NPMs markedsorientering av offentlig sektor. Offentlige

tjenesteytere og deres brukere blir i stigende grad oppfattet som eller sammenlignet med forholdet mellom bedrifter og kunder. For en del offentlige virksomheter og deres brukere er dette selvsagt en relevant tilnærming, og det synes å bli stadig mer vanlig å tenke slik, jf. oversikten i Rømming 1999. Brukerne kan velge fritt mellom konkurrerende tjenesteytere, eller i det minste er bruken frivillig og ikke obligatorisk. Det er tatt i bruk en prismekanisme, egenandeler, for å regulere etterspørselen, og tjenesteyterne ønsker gjenkjøp og lojalitet fra brukernes side.

For andre offentlige virksomheter er dette en mindre relevant tilnærming. Virksomheter har monopol, bruken er obligatorisk (eller en obligatorisk avledning av frivillige handlinger i markedet), og den er finansiert over skatteseddelen. I den utstrekning bruk er frivillig, blir køer brukt til å regulere etterspørselen. Det er brukere som ikke er frie kunder, men klienter i et avhengighetsforhold. Det er virksomheter hvis mål ikke er gjenbruk og lojalitet, men tvert om å bli kvitt brukerne fortest mulig og en gang for alle. Det gjelder å få de syke friske, studentene ferdige, de arbeidsløse i arbeid, osv.

Etter mitt syn gjør dette det nødvendig og hensiktsmessig å betrakte innføringen av systematiske brukerundersøkelser også som et *demokratiprojekt*. Spesielt tydelig blir dette når fenomenet borgerundersøkelser trekkes inn. Med utgangspunkt i brukerundersøkelser blir begrepet 'borger' i blant oppfattet som synonymt med en ikke-bruker, altså en dikotomi. Det synes imidlertid langt mer fruktbart å oppfatte 'borger' som det overordnede begrep av de to, slik at vi kan skille mellom brukere og ikke-brukere blant borgerne.

Markedsorientering av de offentlige tjenester er i og for seg tilstrekkelig til at undersøkelsene blir et demokratiprojekt i sine *konsekvenser*, fordi de vil påvirke demokratiets virkemåte. Gjøres de i tillegg til et demokratiprojekt i sine *intensjoner*, står vi imidlertid bedre rustet til å hindre at undersøkelsene får utilsiktede negative sidevirkninger for demokratiet. NPM er jo også et demokratiprojekt, der ikke bare brukerundersøkelser, men også økt brukerdeltakelse og brukerinnyelse over offentlig forvaltning og tjenesteytelse

er virkemidler (Rømming 1999, OECD 2001). Brukerundersøkelser og brukerdeltakelse kan være sammenfallende virkemidler, men de kan også trekke i hver sin retning. Problemstillingen er reist i Torill Nyseth og Nils Aarsethers bok om nærdemokrati (2002), og i mitt notat om kvalitet i grunnopplæringen (Rolland 2002).

Borger- og brukerundersøkelser påvirker demokratiet uansett dets form og egenskaper, som direkte og indirekte demokrati, beslutningsdemokrati og deltakelsesdemokrati. De påvirker forholdet mellom representant og velger, eksempelvis kan de gjøre tillitsmenn med fritt mandat til delegater med bundet mandat. De påvirker forholdet mellom politikk og forvaltning ved å forflytte borgernes fokus til politikkenes inputfase til dens outputfase. De påvirker styrkeforholdet mellom kanalene for politisk innflytelse - det numeriske demokrati og den korporative pluralisme, massemediene, kommunitarismen og aksjonsdemokratiet.

Undersøkelsene påvirker fordi de gir andre enn de politiske partiene og massemediene anledning til å sette saker på den politiske dagsorden, avgjøre hva borgerne og brukerne skal ta stilling til. Derfor blir det også politisk viktig hvem som stiller spørsmål til hvem om hva. Undersøkelsene påvirker fordi de gir representative svar. Undersøkelsene er mer representative enn det representative demokrati, mer representative enn selv direkte demokrati og allmøter. Demokratiet er basert på selvseleksjon, det er representativt for dem som velger å delta. Undersøkelsene er baserte på utvelging, de er representative for alle som inngår i elektoratet.

Allerede George Gallup hadde en ide om å bruke representative meningsmålinger til å snu demokratiet på hodet, skape en form for direkte folkestyre der politikerne delibererte, massemediene refererte og folket avgjøre gjennom en representativ meningsmåling. Hans ide ville resultere i mer representativt folkestyre enn de ideer som nå forekommer om e-government og elektroniske folkeavstemninger over Internett, for disse forutsetter selvseleksjon. Uten å snu demokratiet på hodet gjøres det for øvrig nå forsøk med "deliberative polling" eller deliberative

høringer, som fenomenet er kalt på norsk. Formålet med disse høringer er å forene representativitet med kvalifisert meningsdannelse. En befolkning i miniatyr, det representative utvalg, får anledning til å utvikle folkemeningen. Det har vært gjort slike forsøk også i Norge (Offerdal & Aars 1998, 2000, Aars 2000, 2001).

For næringsdrivende i markedet er kundeundersøkelser et middel til kundetilfredshet som igjen er et middel til målet om lojale, storforbrukende kunder. For mange offentlige virksomheter er brukerlojalitet og høyt forbruk ikke en målsetting, snarere tvert om. For mange virksomheter kan det heller ikke være en målsetting å ha fornøyde brukere, men å ha *mange* brukere, være tilgjengelig for alle. Fornøyde brukere kan offentlige tjenester skaffe seg på to måter: Ved å fjerne årsakene til misnøye, eller ved å fjerne de misfornøyde brukerne. Som Albert O. Hirschman (1970) har påpekt, kan en skakkjørt tjeneste, i hans tilfelle "the lazy monopoly", bli "comforted and bolstered" om den ble "unburdened of its more troublesome customers".

Her er vi ved et punkt der borger- og brukerundersøkelsene får ideologisk betydning. For partier som "forsvarer fellesskapsløsningene", og ser offentlig tjenesteyting som et mål i seg selv, vil undersøkelser av *brukernes tilfredshet* ha samme betydning som for næringslivet, dvs. de er et middel til målet om kundelojalitet. Undersøkelsene ivaretar derved primært ideologiens og den offentlige sektors sammenfallende egeninteresser. For partier som ikke ser offentlig tjenesteyting som et mål i seg selv, kan undersøkelser av *tjenestenes kvalitet* være et middel til privatisering og et større innslag av det sivile samfunn i tjenesteytingen. Undersøkelsene vil derved ivareta de sammenfallende interessene til denne ideologien og brukere som ønsker valgfrihet (Rolland 2003). Til valgfriheten kan imidlertid også høre et ønske om reelt valg mellom offentlige og private tilbud. Dette brukerønsket realiseres ikke hvis det ideologiske ønsket om privatisering realiseres ved å redusere kvaliteten på det offentlige tilbudet.

Disse betraktninger indikerer at det er ideologi knyttet til valget mellom borger- og brukerundersøkelser, eventuelt til forholdet mellom dem og deres resultater. For den ideologi som bekjenner seg til en stor offentlig sektor, er fornøyde

brukere et middel til lojale brukere. Ideologien er avhengig av å oppnå brukertilfredshet gjennom kvalitetsheving av tjenesten, for den erkjenner ikke muligheten av å kvitte seg med de misfornøyde brukerne. Hvis det tross alle anstrengelser ikke er mulig å tilfredsstillende de misfornøyde, gjenstår tvang som eneste måte å sikre "lojalitet". Til gjengjeld kan tvang være et middel til kvalitetsheving av offentlig sektor, for effekten av de misfornøydes "voice" er størst om de er "securely locked in", for igjen å si det med Hirschman (1970). "Voice" er således her det eneste legitime brukermiddel for å oppnå økt kvalitet og fornøyde brukere.

For den ideologi som anser konkurranseutsetting og privatisering for å være viktige elementer i NPM (Hagen & Sørensen 1998, Rømming 1999), er det ikke noe mål at offentlig sektor skal ha *lojale* brukere, snarere tvert om. Derimot er det et mål at offentlig sektor skal ha *fornøyde* brukere, men det er ikke et ubetinget mål, for det må ikke realiseres ved å kvitte seg med "troublesome customers" som ikke har et bedre alternativ å gå til. For denne ideologien er det også mindre viktig å realisere målet om fornøyde brukere ved å øke kvaliteten på tjenesten. Det viktigste å åpne for "exit", slik at de misfornøyde får en annen, privat tjenesteleverandør de kan bruke i stedet. For denne ideologien er med andre ord både "voice" og "exit" legitime virkemidler for å oppnå kvalitet og fornøyde brukere.

For å finne ut om "exit" resulterer i redusert misnøye, er det nødvendig med brukerundersøkelser for offentlig sektor for å vite om tilfredsheten har økt der. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig, for misnøyen kan ha forflyttet seg til privat sektor. Følgelig er det nødvendig å undersøke brukerne både av offentlige og private tjenester. Imidlertid synes det heller ikke tilstrekkelig å undersøke om brukerne av private tjenester er fornøyde, eventuelt for å finne ut om det er brukerne av private eller offentlige tjenester som er mest fornøyde. For denne ideologien er det ikke noe mål å erstatte et offentlig monopol med et privat monopol. Det er et mål å erstatte ethvert monopol med konkurranse og valgfrihet. Følgelig er det nødvendig å undersøke om borgerne er tilfredse med et å ha et

system med *både og*. Dvs. det er nødvendig å supplere brukerundersøkelser med borgerundersøkelser.

Det synes også *viktigere å ha fornøyde borgere, enn å ha fornøyde brukere*. Fornøyde vil borgerne være hvis de synes konkurranse og valgfrihet er bedre enn monopol og tvang, om de foretrekker et kjøpers marke fremfor et selgers marked for tjenester. Om de foretrekker frihet fremfor likhet. Av dette følger endelig at det synes *viktigere å ha lojale borgere, enn å ha lojale brukere*. Lojale brukere slutter opp om statens tjenestetilbud. Lojale borgere slutter opp om en stat som gir dem frihet til å velge bort det statlige tilbudet.

Endelig er det et krav til systematiske borger- og brukerundersøkelser at de skal være sammenlignbare. Det skal være mulig å finne Current Best Praxis og bedrive benchmarking, både vertikalt og horisontalt, både i rom og i tid. Det skal være mulig å bruke undersøkelsene både til styring og til forbedring.

I utgangspunktet er det naturligvis ikke noen motsetning mellom styring og forbedring. Hvis *fremskritt* henimot det gode samfunn er det omforente mål, vil målstyring være et middel til egenutvikling og forbedring også for den som utøver tjenesten. Men styring kan også være lik overstyring, kurskorrigering i form av støtte og sanksjoner fra overordnet myndighet, hvis styringskompetanse må hentes fra borgerne og/eller brukerne, gjennom valg og/eller borger- og brukerundersøkelser. Gitt mangfoldet av offentlige tjenester synes det åpenbart at overstyring og egenutvikling kan kreve nokså forskjellige undersøkelser. Mens overstyring må forholde seg til egenskaper som er felles for alle tjenesteytere, kan egenutvikling kreve konsentrasjon om det som er forskjellig og unikt for hver tjenesteyter. For brukerundersøkelser gjelder ikke maksimen om at "one size fits all" (Myers 1999). Særlig ved brukerundersøkelser er det derfor nødvendig både med sammenlignbarhet og fleksibilitet, tilpasning til det unike innenfor et felles konsept.

Med dette som utgangspunkt vil jeg skille mellom tre typer undersøkelser som synes viktige både for et markedsprosjekt og et demokratiprosjekt:

1. Holdningsundersøkelser av publikums behov og ønsker, forventninger og krav
2. Atferdsundersøkelser av publikums bruk og tjenestenes dekning
3. Holdningsundersøkelser av brukernes tilfredshet og oppfatning av tilbudets kvalitet

De to første temaene bør etter min oppfatning utgjøre hovedinnholdet i borgerundersøkelser. Begrepet 'borger' kan her tenkes definert lik deltakerne i *den numerisk-demokratiske kanalen*, det vil si som det sivile samfunn med sine privatpersoner og en rolle som velgere overfor offentlig sektor og samfunnsstyringen. Imidlertid har mange borgere også et profesjonelt forhold til de offentlige tjenester, og regjeringen har som målsetting at de med et profesjonelt forhold, ikke minst næringslivet, skal oppleve norsk offentlig sektor som et konkurransefortrinn. Det bør derfor vurderes å gjennomføre "borgerundersøkelser" også for deltakerne i *den korporativt-pluralistiske kanalen*, for derigjennom å uteske næringslivets og organisasjonssamfunnets behov og ønsker, forventninger og krav i forhold til offentlig sektor.

Det tredje temaet er det jeg oppfatter som brukerundersøkelser. Her gjelder det samme som for borgerundersøkelser, dvs. at det bør være aktuelt å gjennomføre dem både med privatpersoner profesjonelle brukere i brukerpopulasjonen. For å kunne bruke slike undersøkelser til kvalitetsforbedring er det nødvendig med betydelig fleksibilitet, slik at pluralismen i offentlig sektor blir ivaretatt.

Samtidig krever overstyring og benchmarking at det bygges bro mellom de tre typene undersøkelser. Denne broen bør bygges ved å måle et sett egenskaper som er felles for alle tjenesteytere, eller mer presist: Ved hjelp av de indikatorer som skal være sammenlignbare.

Når det gjelder forholdet mellom (nasjonale) borgerundersøkelser og (lokale) brukerundersøkelser har jeg merket meg en uenighet mellom PLS RAMBØLL Management, som i 2000 gjennomførte en riksundersøkelse av borgernes

tilfredshet med den offentlige sektor for det danske finansministerium, og Statskontoret i Stockholm, som i 2001 gjennomførte en pilot medborgerundersøkelse for det svenske Justitiedepartementet, med SCB (Statistiska Centralbyrån) som operatørselskap (publisert i 2002). PLS RAMBØLL Management gir uttrykk for å ville vektlegge brukerundersøkelsen og tone ned borgerundersøkelsen. Statskontoret - som bygde på de danske erfaringer - gir uttrykk for at undersøkelsen i enda sterkere grad burde betonet borgeraspektet på bekostning av brukeraspektet. Et problem ved undersøkelser på riksnivå synes å være at brukeraspektet vanskelig kan brukes til å trekke slutninger om tilstander, egenutvikling og produktforbedring på virksomhetsnivå uten at det blir økologiske nivåfeilslutninger.

En modell for borgerundersøkelser

Det viktigste i de nasjonale borgerundersøkelsene bør etter mitt skjønn være den første typen problemstillinger ovenfor, dvs. *holdningsundersøkelse av publikums behov og ønsker, forventninger og krav til offentlig sektor*. Inspirasjonskilder her kan eksempelvis være følgende:

- Makt- og demokratutredningens medborgerundersøkelse 2001. Datainnsamling ved MMI, skjema tilgjengelig fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)
- MMIs verdiundersøkelse Norsk Monitor, der det nå spørres om borgernes ønsker om prioritering av den offentlige ressursbruk (jf. utredningen "På vei mot det gode samfunn", vedlegg til st. meld. nr 30 for 2000-2001)
- Statskontorets pilotundersøkelse "Att ta reda på vad folket tycker". Datainnsamling ved Statistiska Centralbyrån (SCB). Tilgjengelig som Rapport 2002:12 (med egne bilag for henholdsvis resultater og spørreskjema)
- Finansministeriet i Danmarks undersøkelse "Borgerne og den offentlige sektor" (1998), samt høringene i tilknytning til undersøkelsen i 2000

En slik undersøkelse vil kunne omfatte spørsmål om borgernes verdier, ikke minst deres forhold til verdier som (valg)frihet og likhet, og deres oppfatning av disse begrepene (som frihet til og frihet fra, sjanse-, ressurs og resultatlikhet, likeverd).

Andre sentrale verdier kan være knyttet (retts)sikkerhet, trygghet(sbehov) og risiko(aversjon), tillit til politikerne og forvaltningen, opplevelsen av (av)makt og egne muligheter for innflytelse eller ivaretagelse av interesser.

Til et slikt spørsmålsbatteri kan også høre borgernes holdninger til verdiene bak fornyelsen av offentlig sektor. Dette foreslås som en hovedproblemstilling i Makt- og demokratutredningens posisjonspapir om regjeringsapparatet (Christensen et al 1999). I SSBs notat av 19.4.02 til moderniseringsgruppen i AAD blir det foreslått å spørre borgerne direkte om deres syn på moderniseringsarbeidet.

Det er videre relevant å spørre borgerne direkte om midlene til å realisere det gode samfunn, om hvilken tillit, forventninger og krav de har staten, markedet og det sivile samfunn som problemløser, og hvordan de ser på forholdet mellom individets og samfunnets ansvar for problemløsning. I enkelte slike undersøkelser spørres det også om den konkrete bruk av økonomiske virkemidler, om holdningene til skattetrykket og egenandeler, om synet på hvordan det bør prioriteres ved fordelingen av statsbudsjettet. Det spørres også gjerne om det offentliges tilgjengelighet - og om tilgjengeligheten av informasjon om det samme - og det stilles kunnskapsspørsmål om det offentliges organisering, dets prosedyrer og om borgernes kjennskap til egne rettigheter.

Til holdningsaspektet kan også høre borgernes opplevelse av behov i forhold til offentlige tjenester. Det opplevde behov behøver ikke sammenfalle med det registrerte behov, da det siste vil kunne være påvirket også av hva tjenesteytere anser for nødvendig. Borgernes interesser og behov, ønsker og forventninger kan angi størrelsen på målgruppene for de offentlige tjenester. Det kan også avdekke om det er konvergens eller divergens mellom borgernes og tilbydernes oppfatninger, om den reelle etterspørselen korresponderer med tilbyders intensjoner. I markedet er det mange eksempler på tilbud som treffer andre enn den intenderte målgruppen, eksempelvis fjernsynsprogram for ungdom som i stedet treffer de eldre og dekker deres behov for kunnskap om ungdommen.

Et eksempel på den andre typen problemstillinger, *atferdsundersøkelser av publikums bruk og tjenestenes dekning*, blir gitt i PLS RAMBØLL Managements danske riksundersøkelse av "Borgernes tilfredshed med den offentlige sektor" (2000). I denne undersøkelsen blir ett og samme utvalg borgere stilt spørsmål om i alt ti offentlige tjenester, som igjen blir sammenfattet i fire områder: "Børneområdet", "Sundhedsområdet", "Ældreområdet" og "Socialforvaltningen". For hver av tjenestene blir det spurt om bruk og bruksfrekvens, hvilket omvendt betyr at for tjenestene gir undersøkelsen et dekningsmål - hvor stor andel av befolkningen dekker den med sitt tilbud (de som har brukt, blir deretter spurt inngående om sine erfaringer, dvs for dem går undersøkelsen over til å bli en brukerundersøkelse). F.eks. kan vi lese at 23% av danskene hadde vært i personlig kontakt med et sykehus i løpet av det siste år, og at blant de syke hadde 39% vært innlagt i fire dager eller mindre, osv. I noen grad blir det også tatt hensyn til målgrupper, eksempelvis blir forekomsten av barn og ungdom under 18 år brukt ved beregning av dekning og bruksfrekvens for "børneområdet". Forekomsten av barn/ungdom er imidlertid en objektiv indikator. I tillegg ville det vært nyttig med subjektive indikatorer, slik at dekning ble målt i forhold til opplevelsen av et behov for tjenester fra det offentlige (det opplevde behovet for barnehageplass, hjemmehjelp, pleiehjemsplass, sosialstøtte osv uansett avgrensninger i regelverket for tjenesteytelsen)

Når det gjelder den tredje typen problemstillinger, *holdningsundersøkelser av brukernes tilfredshet og oppfatning av tilbudets kvalitet*, synes det nødvendig og hensiktsmessig i en borgerundersøkelse å stille de spørsmålene som bør være felles i alle brukerundersøkelser, de som skal sikre sammenlignbarheten og mulighetene for benchmarking. Et eksempel på dette finner vi i Statskontoret og SCBs svenske undersøkelse (2002). Mens PLS RAMBØLL Management laget en "single source"-undersøkelse for Danmark, ble den svenske undersøkelsen gjennomført sektorvis, slik at seks forskjellige utvalg uttalte seg om ti sektorer og tolv virksomheter, dvs. gjennomsnittlig om to virksomheter hver. I samtlige utvalg og for samtlige virksomheter ble det stilt spørsmål fra SCBs Kvalitetsmodell med Nöjd Kund-Index för offentlig sektor (NKI). Dette er en fleksibel modell hvis innhold kan konkretiseres i samarbeid med bestilleren på

hvert område. Unntaket er de tre indikatorene som benyttes til å måle total kvaliteten eller NKI. De består av spørsmål om følgende:

- "Hur nöjd man är med verksamheten i dess helhet
- Hur väl verksamheten utfyller ens förväntningar
- Hur verksamheten är jämförd med en ideal sådan"

Et tilsvarende spørsmålsbatteri kan for så vidt også stilles borgerne, men da muligens slik at det er tilbudet heller enn virksomheten respondenten uttaler seg om (SCB lager også en Nöjd Medborgare- Index).

Det kan synes som at i hvert fall et slikt spørsmålsbatteri bør stilles, for å bygge bro mellom nasjonale borgerundersøkelser og lokale brukerundersøkelser.

En modell for brukerundersøkelser

Tross fagets korte historie er det allerede kommet en lang rekke modeller og metoder for måling av kundetilfredshet. Et hovedskille mellom dem synes å være måten de håndterer faktorenes viktighet eller betydning for tilfredsheten (jf. Myers 1999). Dette er til gjengjeld et meget sentralt skille, da kriteriet for prioritering ved forbedringer må være å "do best what matters most to customers" (Hill & Alexander 2000). Her synes tre tilnæringsmåter å ha utkrystallisert seg:

1. Viktighet måles ikke i det hele tatt
2. Viktighet måles ved direkte spørsmål til respondentene
3. Viktighet måles indirekte, hovedsakelig ved regresjonsanalyser

Et eksempel på det første er Norsk Gallups nasjonale befolknings og brukerundersøkelse, i hvert fall slik den beskrives i rapporten for 2000. Et eksempel på det andre er metoden MMI anbefaler for kunde- og brukertilfredshetsundersøkelser. To eksempler på det tredje er kausalmodellen til PLS RAMBØLL Management og SCBs Kvalitetsmodell med Nöjd Kund-Index för offentlig sektor (NKI).

Den viktigste forskjellen mellom PLS RAMBØLL Managements Kausalmodell og SCBs Kvalitetsmodell synes å være tilnærmingen til forholdet mellom årsak og virkning. Som navnet tilsier, er den første en årsaksmodell. Virkningen er kjent, og analysens formål er å identifisere og rangere årsaksfaktorene. SCBs Kvalitetsmodell er derimot en effektmodell: Årsaksfaktorene er kjente, og modellens formål å beregne deres effekt på tilfredshet og lojalitet.

Utslagsgivende for en rangering av de to modellene må være deres forklaringsgrad, dvs. hvor mye av variasjonen i tilfredshet de forklarer. Dette er også en nøytral test, idet det er modellene selv som regner ut resultatene, uberørt av menneskehender så å si. I begge undersøkelser blir forklaringsgraden beregnet ved hjelp av målet R2.

I rapporten "Borgernes tilfredshed med den offentlige sektor" (2000) oppgir PLS RAMBØLL Management kausalmodellens forklaringsgrad til 35.

I rapporten "Att ta reda på vad folk tycker" (2002) oppgir SCB Kvalitetsmodellens forklaringsgrad til 70.

Dette gir grunnlag for å anbefale at det gås videre med SCBs Kvalitetsmodell med Nöjd Kund-Index för offentlig sektor (NKI).

SCBs Kvalitetsmodell er en tilpasning til offentlig sektor av Claes Fornells modell, inspirert av Albert O. Hirschman's exit, voice, and loyalty (1970) og opprinnelig utviklet for næringslivet. Opphavspersonen befant seg den gang ved Handelshögskolan i Stockholm. Senere har Fornell forflyttet seg til University of Michigan Business School og blitt opphavsperson til The American Customer Satisfaction Index (ACSI), som er "Voice of the Nations Consumer, National Measure of Quality and Predictor of Corporate Performance" i USA. Også "The ACSI Model for Most Government Agencies" er en videreutvikling av den opprinnelige modellen. Det samme er forsøkene på å etablere en EU-indeks, the ECSI Model (Eklöf 2000, omtalt i Johnson et al 2000) En norsk variant er Norsk Kundebareometer (NKB) fra Handelshøgskolen BI, beskrevet blant annet i boken

"Offentlige tjenester - prinsipper for økt brukerorientering" (2001) av Tor Wallin Andreassen og Tormod K. Lund, den førstnevnte initiativtaker til NKB. Ytterligere et forsøk på å videreutvikle modellen er omtalt i Johnson et al 2000.

I SCBs Kvalitetsmodell er det syv kvalitetsfaktorer som sammen med de tre ovenfor nevnte spørsmål om total kvalitet driver NKI. Faktorene er "bemötande, trygghet, information, omfatning, trivsel, inflytande, utförande". Hver av faktorene måles ved hjelp av en serie virksomhetsspesifikke spørsmål. Faktorenes betydning for NKI beregnes gjennom en iterasjonsprosess. Slik beregnes også hvilken effekt endringer av faktorene vil ha på NKI.

I "The ACSI Model for Most Government Agencies" er "Perceived Quality", "Customer Expectations", "Customer Complaints" og "Outcomes" ytterligere moduler, jfr også ACSI 2001.

I Norsk Kundebarometer er pris, materiell kvalitet, reaksjonsdyktighet og personlig behandling drivere av tilfredshet, som igjen påvirker lojalitet dels direkte og dels via *omdømme* (som i Norsk Gallups kommuneundersøkelse kalles image, og er lik ikke-brukernes oppfatning) samt to typer bindinger til leverandøren, den *affektive* og den *kalkulative*. Ikke minst det siste virker interessant ut fra en politisk synsvinkel og i forhold til offentlig sektor. Det synes å fange opp et vesentlig trekk ved den politiske utviklingen, der fellesskap og ideologi erstattes med individuelle nyttekalkyler, med den konsekvens at trofaste velgere er blitt troløse vandrere (Jf. Østerud 2000).

SCBs - eller egentlig Claes Fornells - Kvalitetsmodell har dessuten den styrke at den måler både brukernes tilfredshet og tjenestens kvalitet. Som nevnt er "perceived quality" en egen modul i ACSI for "most government agencies", og ett av de tre faste spørsmålsbatteriene i NKI er vurdering av virksomheten i forhold til et ideal. Total Quality Management (TQM) er basert på en endring av kvalitetsbegrepet fra "overensstemmelse med produsentens krav og spesifikasjoner" til "overensstemmelse med kundens krav og spesifikasjoner" (Rolland 2003) Således setter Bob Hayes i sin metodebok for The American

Society for Quality (1998) et likhetstegn mellom "customer requirements" og kvalitet., "Customer satisfaction" blir derved et mål på hvor god en prestasjon er i forhold til kvalitetskravet "customer requirements". En lignende tankegang synes å ligge til grunn for Statskonsults veiledningshefte fra 1990.

Siden modellens logikk synes å være slutning fra kjente årsaker til ukjente virkninger (de beregnes regresjonsanalytisk), synes det utilfredsstillende å kopiere undersøkelser laget i andre land og for andre formål. Kvalitetsfaktorene i en norsk NKI for norsk offentlig sektor må ha en empirisk forankring. Dette tilsier at det bør gjennomføres pilotundersøkelser og tester før modellen lanseres for bruk i lokale brukertilfredshetsundersøkelser.

Forut for eller samtidig med at det gjennomføres et slikt utviklingsarbeid, bør det imidlertid være mulig å ta modellen i bruk i nasjonale borgerundersøkelser. Den bør imidlertid da begrenses til de tre kjernespørsmålene om generell tilfredshet samt tilfredshet i forhold til forventninger og ideal.

Hvis leverandører av brukertilfredshetsundersøkelser for det offentlige blir pålagt å stille disse tre spørsmålene, vil det også bli etablert et felles mål for samtlige undersøkelser. Samtidig beholder leverandøren sin frihet til å stille spørsmål ut fra sin egen metodekompetanse og tjenesteyteren sin frihet til å få spørsmål stilt ut fra tjenestens art. Leverandørene kan pålegges å rapportere total kvalitet (NKI) på grunnlag av de tre spørsmålene, eller pålegges å avlevere data til andre for rapportering av tjenestens NKI. Uansett vil dette bryte ethvert tilløp til monopoldannelse på leverandørsiden.

Avslutning

Et komplett styringsopplegg basert på undersøkelsene kan forutsette at resultatene legges inn i styringsverktøy som f.eks. Balanced Scorecard. SCBs Kvalitetsmodell inngår i "balansen", den nye måten å utvikle og lede Göteborg by. Marie Stolz-Löfgren har gitt en beskrivelse av dette prosjektet i "Balansert målstyring - Balanced Scorecard på norsk" (2002) av Kjell Gunnar Hoff og Per Aksel Holving.

Et komplett forskningsprogram forutsetter videre at programmet selv blir evaluert, metodisk og i forhold til sine intensjoner. Her vil dette i betydelig grad skje ved å måle endring, både blant borgere generelt og blant brukere spesielt. Imidlertid vil programmets eksistens og dets resultater ha en effekt på de aktører som berøres av det. Det vil ha en effekt på de folkevalgte i det representative demokrati, på de ansatte i offentlig forvaltning og tjenesteyting, på det lokale deltakerdemokrati og de institusjonaliserte tiltak for brukermedvirkning. Slike effekter vil kunne medvirke og motvirke undersøkelsene som tiltak for forbedring av offentlig sektor. Det synes derfor nødvendig og hensiktsmessig å supplere undersøkelsesprogrammet med følgeforskning og effektundersøkelser.

Det er også et spørsmål om hvor styringen av programmet bør ligge. I Norge er det ingen som har noe spesielt ansvar for dette, skriver Andreassen & Lunde (2002:111), og antyder at den danske løsningen, med et Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling, bør være noe å reflektere over. Det synes imidlertid å foreligge tre hovedalternativer:

1. Programmet styres av oppdragsgiver i en bestiller-utførermodell
2. Programmet styres av oppdragstaker i en konkurransemodell
3. Programmet styres av uavhengig tredjepart i en tilsynsmodell

Hver av modellene har sine sterke og svake sider, som ikke er sammenfallende. Bestiller-utførermodellens styrke synes å være kontrollen med sammenlignbarheten, konkurransemodellens styrke dens ansporing til innovasjon - som igjen kan gå ut over sammenlignbarheten. Tilsynsmodellens styrke synes å være nøytraliteten i forhold til samtlige berørte parter. Valg av styringsmodell kan derfor bli avgjørende for kvaliteten på undersøkelsene som bidrag både til markedsorientering av offentlig sektor, og som demokratiprojekt.

Vedlegg

- ACSI Model
- The ACSI Model for Most Government Agencies
- SCB:s Kvalitetsmodell med Nöjd Kund-Index för offentlig sektor
- SCB:s Kvalitetsmodell: Fördjupad beskrivning
- SCB:s Kvalitetsmodell i Balanced Scorecard for Göteborg. Exempel fra skolen. Utdrag fra Stolz-Löfgren 2002
- Norsk Kundebarometer (NKB). Utdrag av Andreassen & Lunde 2001
- Foreslått modell s. 40 i Johnson et al 2000

Litteratur

ACSI *The American Customer Satisfaction Index* (ACSI),
<http://www.theacsi.org/index.htm>. *The ACSI Model for Most Government Agencies*, <http://www.theacsi.org/government/govt-model.html>. Lastet ned 4.12.02.

ACSI (2001): *The American Customer Satisfaction Index Methodology Report*. The Regents of the University of Michigan. Milwaukee: ASQ.

Andreassen, Tor Wallin & Tormod K Lunde (2001): *Offentlige tjenester - prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, Tor, Jan Ole Vanebo, Erik Johnsen & Kurt Klausen (2001): *Moderniseringen av offentlig sektor - New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Morgen Egeberg & Per Læg Reid (1999): *Regjeringsapparatet - et posisjonspapir for Makt og demokratiutredningen*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport 3.
<http://www.sv.uio.no/mutr/rapp1999/rapp3.html>

- Eklöf, J. A. (2000): *European Customer Satisfaction Index; pan-European telecommunications report, based on pilot studies*. European Organization for Quality and European Foundation for Quality Management, Stockholm.
- Finansministeriet i Danmark (1998): *Borgerne og den offentlige sektor*.
- Finansministeriet i Danmark (2000): *Hvad sagde de? Høringer og borgerundersøgelser 2000*.
- Finansministeriet i Danmark (2000): *Borgernes tilfredshed med den offentlige sektor - baggrundsrapport*. Rapport utarbeidet av PLS RAMBØLL Management. <http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp?artikelID=2703&mode=hele>. Lastet ned 20.11.02.
- Fornell, Claes (1992): 'A national customer satisfaction barometer. The Swedish experience'. *Journal of Marketing* 56, 6-21.
- Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (1998): 'Fornyelse av kommunal organisering: Aktiv stat, reaktive kommuner?', i Kurt Klaudi Klausen & Krister Ståhlberg (red): *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hayes, Bob E. (1998): *Measuring Customer Satisfaction. Survey Design, Use, and Statistical Analysis Methods*. American Society for Quality (ASQ). Milwaukee: ASQ Quality Press.
- Hill, Nigel & Jim Alexander (2000): *Handbook of Customer Satisfaction and Loyalty Measurement*. Second Edition. Aldershot: Gower.
- Hirschman, Albert O. (1970) *Exit, voice, and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard: Harvard University Press.

Hoff Kjell Gunnar & Per Aksel Holving (2002): *Balansert målstyring - Balanced Scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Johnson, Michael D, Anders Gustafsson, Tor Wallin Andreassen, Line Lervik & Jaesung Cha (2000): *The Evolution and Future of National Customer Satisfaction Index Models*. Artikkel til Journal of Economic Psychology, tilgjengelig som publikasjon fra Norsk Kundebarometer.

Makt- og demokratiutredningen (2001): *Spørreskjema Medborgerundersøkelsen 2001*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

James H. Myers (1999): *Measuring customer satisfaction: hot buttons and other measurement issues*. Chicago: American Marketing Association.

Norsk Gallup Institutt (2001): *Befolkningens vurdering av bostedskommunen og de offentlige tjenester. Norsk Gallup Institutts nasjonale befolknings og brukerundersøkelse 2000*.

Norsk Kundebarometer. <http://www.kundebarometer.com/aa.ht>. Lastet ned 19.11.02.

Nyseth, Torill & Nils Aarsæther (2002): *Nærdemokrati, teori og praksis*. Oslo: Samlaget.

OECD (2001): *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*. Public Management (PUMA) Brief No. 10.

Offerdal, Audun & Jacob Aars (1998): 'Deltakelse og deliberasjon: Rapport fra en deliberativ høring i Nordland fylke, Norge'. *Kommunal Ekonomi och Politik* 2(3): 27-43.

Offerdal, Audun & Jacob Aars (2000): 'Representation and Deliberative Politics'.
I Nirmala Rao (red): *Representation and Community in Western Democracies*.
Basingstoke: Macmillan.

Rolland, Asle (2002): *Kvalitet i grunnopplæringen. En kommentar til NOU 2002:10*. Notater 2002/73, SSB.

Rolland, Asle (2003): 'Brukernes tilfredshet eller tjenestens kvalitet?' Kommer i
Tidsskrift for Velferdsforskning 1.

Rømming, Ellen (1999): *Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer*.
Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport nr. 5. <http://www.sv-uio.no/mutr/rapp1999/rappport5.html>.

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

Statskonsult (1990): *Å spørre brukerne, en veiledning om brukerundersøkelser*.

Statskontoret (2002) *Att ta reda på vad folket tycker*. Rapport 2002:12.
Stockholm.

Stolz-Löfgren, Marie (2002): 'balansen - den nye måten å utvikle og lede
Göteborg by på. Kap 13 s. 355-377 i Kjell Gunnar Hoff & Per Aksel Holving
(2002): *Balansert målstyring - Balanced Scorecard på norsk*. Oslo:
Universitetsforlaget.

St.meld. nr. 30 (2000-2001) *Langtidsprogrammet 2002-2005*.
Finansdepartementet. Vedlegg: *På vei mot det gode samfunn*.

Østerud, Øyvind (2000): 'Et politisk jordskjelv?'. *Økonomisk Rapport* nr. 6.

Aars, Jacob (2000): *Få folket i tale! Utvidede folkehøringer som hjelpemiddel til å styrke demokratiet i kommunene*. En idéhåndbok i serien fra KS om lokaldemokrati. Oslo: Kommuneforlaget.

Aars, Jacob (2001): 'Resultater og erfaringer fra tre deliberative folkehøringer'. I Erik Oddvar Eriksen & Marit Skivenes (red): *Deliberasjon og demokrati*. Rapport R0112. Bergen: LOS-senteret.



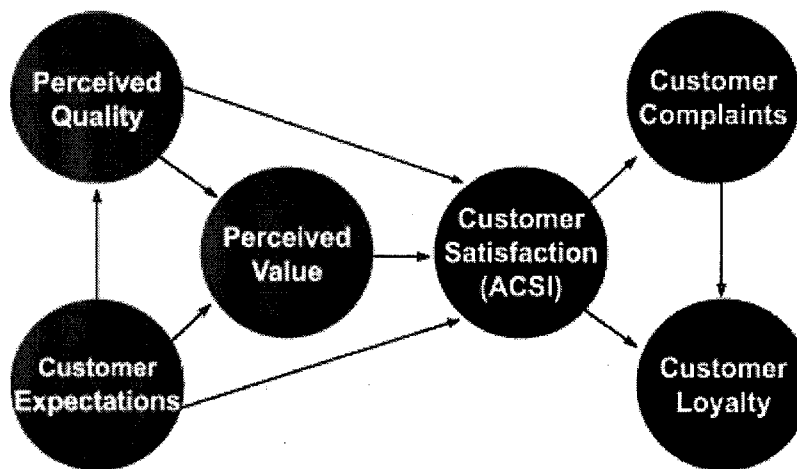
[About The ACSI](#)
[Methodology](#)
[Predictive Capabilities](#)
[Scores & Commentaries](#)
[Products & Services](#)
[ACSI Related Research](#)
[Subscribe Area](#)

ACSI Model

ACSI results provide both an economic indicator of the quality of economic output and information for business applications. It serves as a strategic business tool for gaining competitive advantage and creating shareholder value through investments in quality and customer satisfaction. It is a predictor of consumer spending and corporate earnings.

The ACSI model is a set of causal equations that link customer expectations, perceived quality, and perceived value to customer satisfaction (ACSI). In turn, satisfaction is linked to consequences as defined by customer complaints and customer loyalty – measured by price tolerance and customer retention. For most companies, repeat customers are major contributors to profit.

Thus, customer retention is a key to financial performance. By combining it with certain financial data, ACSI corporate subscribers are able to calculate the net present value of their company's customer base as an asset over time.



[click here to see the model for government scores](#)

Customer Expectations

Expectations combine customers' experiences with a product or service and information about it via media, advertising, salespersons, and word-of-mouth from other customers. Customer expectations influence the evaluation of quality and forecast (from customers' pre-purchase perspective) how well the product or service will perform.

Perceived Quality

Perceived quality is measured through three questions: overall quality, reliability, and the extent to which a product or service meets the customer's needs. Across all companies and industries measured in the ACSI, perceived quality proves to have the greatest impact on customer satisfaction.

Perceived Value

Perceived value is measured through two questions: overall price given quality and overall quality given price. In the ACSI model, perceived value influences ACSI directly, and is affected by expectations and perceived quality. Although perceived value is of great importance for the (first) purchase decision, it usually has somewhat less impact on satisfaction and repeat purchase.

Customer Complaints

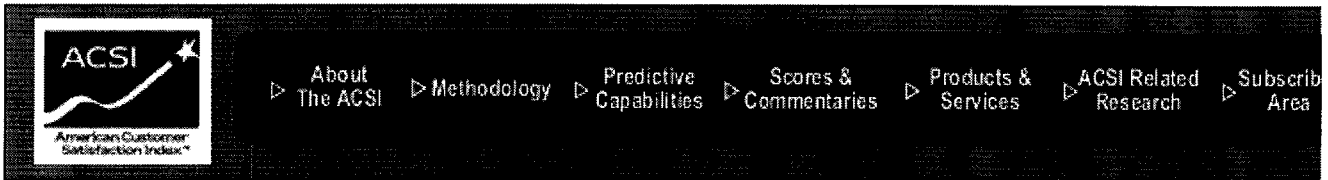
Customer complaint activity is measured as the percentage of respondents who reported a problem with the measured companies' product or service within a specified time frame. Satisfaction has an inverse relationship to customer complaints.

Customer Retention

Customer Retention is measured through questions on the likelihood to purchase a company's products or services at various price points. Customer satisfaction has a positive effect on retention, but the magnitude of that effect varies greatly across companies and industries.

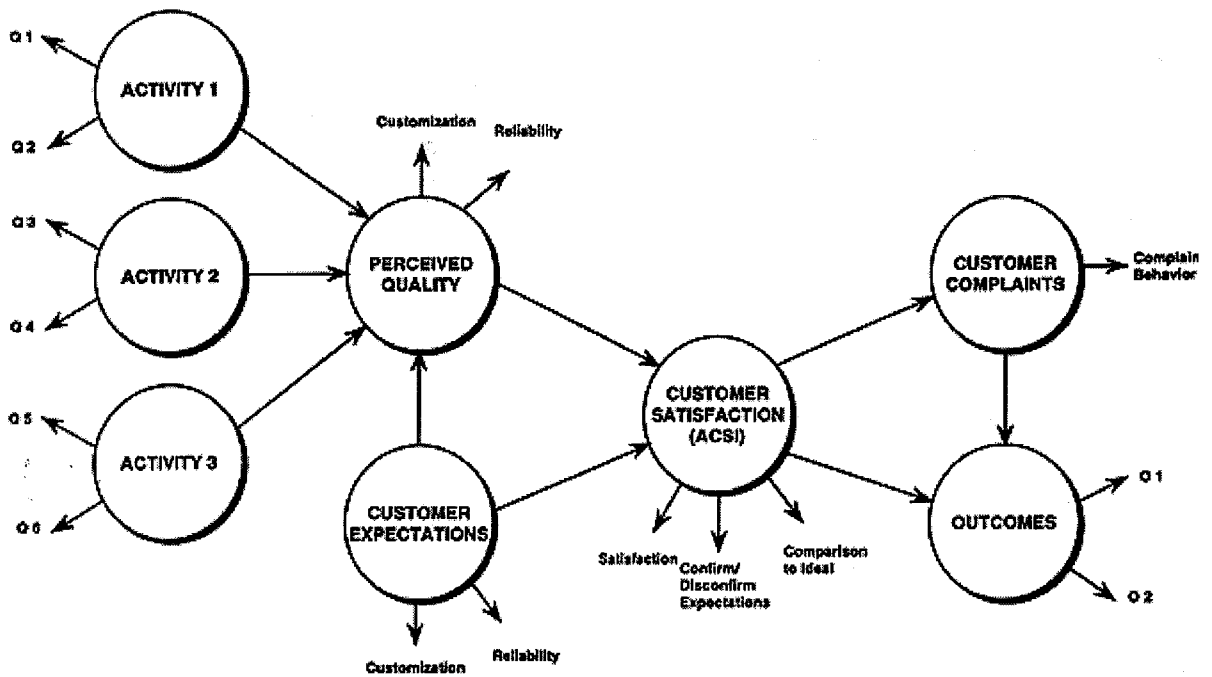
[Home](#)

[Top of Page](#)



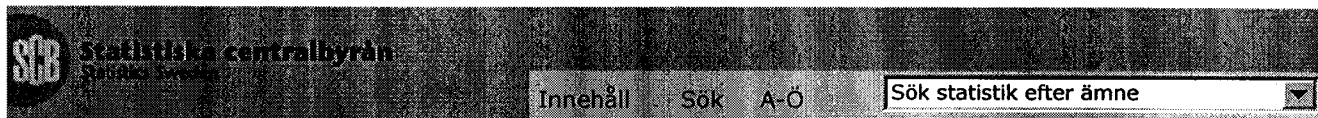
The ACSI Model for Most Government Agencies

The model used to measure satisfaction with government agencies is identical to the private-sector model, except the component in the private-sector model concerning price and "repurchase" intentions has been adjusted for the public sector. (This occurs in the "outcomes" component of the model.)



[Home](#)

[Top of Page](#)



Scb:s tjänster ▶

SCB:s Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor

Kunderna eller brukarna vet bäst hur en tjänst fungerar för just dem. Det är viktigt för allt kvalitets- och utvecklingsarbete att ha god kunskap om kundernas syn på verksamheten. Sådan kunskap är särskilt viktig inom den offentliga sektorn eftersom man där oftast saknar den information som efterfrågan och prismekanism automatiskt ger åt det privata företaget.

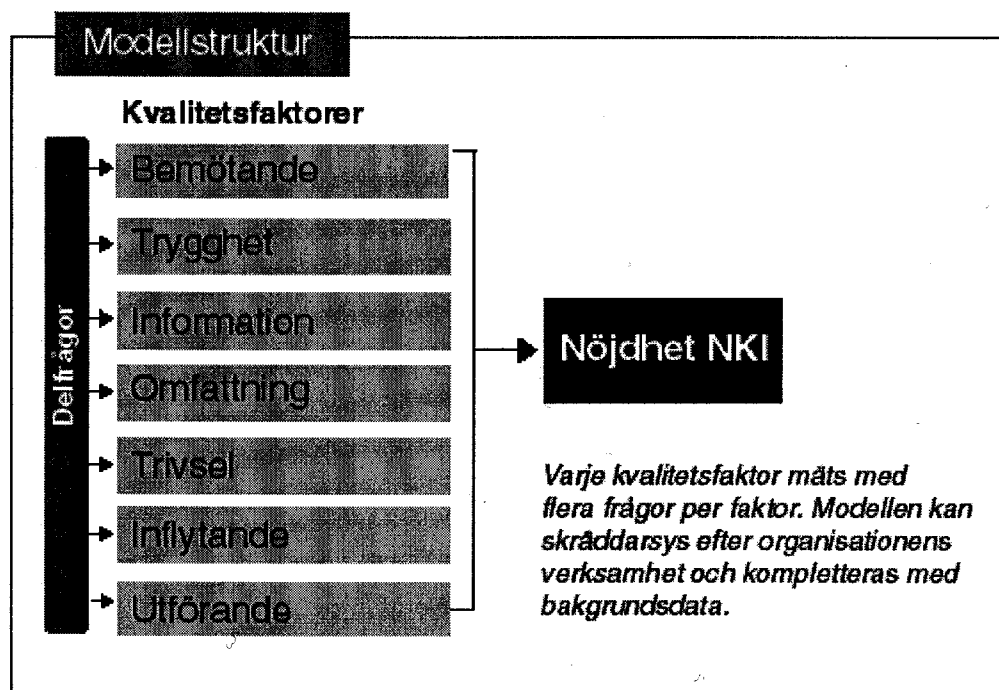
Att mäta den kundupplevda kvaliteten är svårt. Det gäller att mäta så att man får väl strukturerad och åtgärdsrelevant information.

SCB:s kvalitetsmodell mäter med en teoretiskt baserad strukturmodell. Utifrån mått på brukarnas värdering av verksamheten beräknar modellen den effekt som olika kvalitetsfaktorer har på verksamheten i sin helhet.

Analysen görs med hjälp av en multivariat strukturmodell som beräknar kvalitetsfaktorernas betygsindex, effekt och nöjd-kund-index (NKI). NKI och övriga betygsindex kan variera mellan 0 och 100. Ett högre värde innebär att kunderna är mer nöjda.

Kvalitetsmodellen ger:

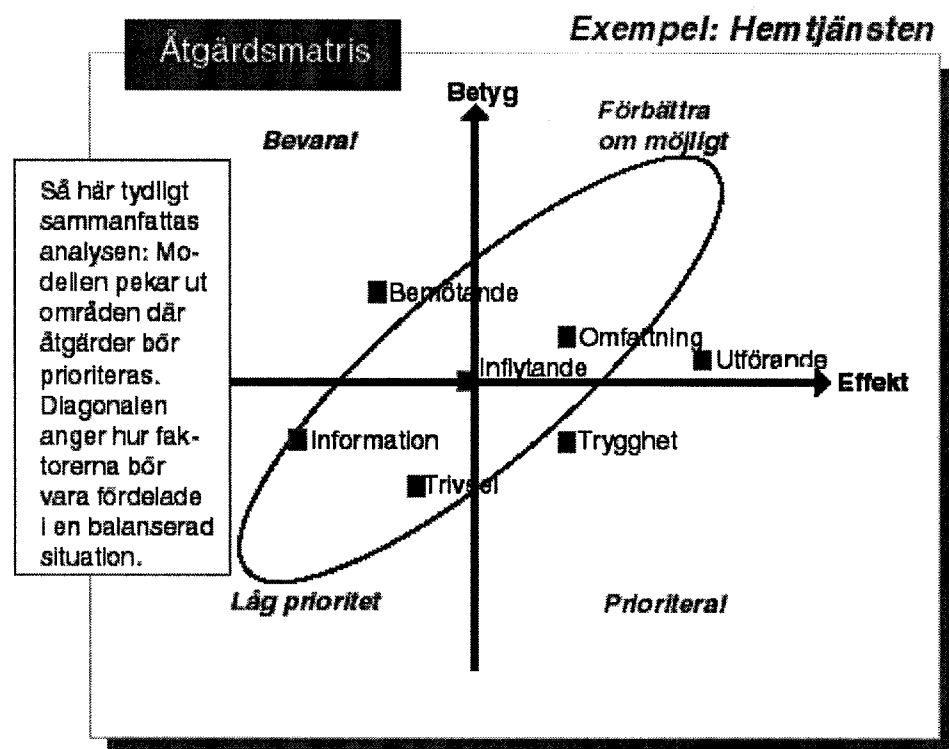
- Mått på totalkvaliteten (NKI)
- Prioritering av åtgärder
- Betygsindex för kvalitetsfaktorerna
- Olika kvalitetsfaktorers effekt på totalkvaliteten



Exempel: Kvalitetsmodell för hemtjänsten

Totalkvaliteten eller NKT beräknas med de tre delfrågorna i rutan här intill. Varje kvalitetsfaktor mäts

Modellen består av flera delar som grundas på de deltagarna. För att kunna jämföra kvalitetsfaktorer med flera delfrågor per faktor. Modellen skräddarsys efter organisationens verksamhet och kompletteras med bakgrundsdata.



I en balanserad situation bör kvalitetsfaktorerna hamna kring diagonalen. Faktorer av stor betydelse som får ett lågt betyg signalerar behov av åtgärd.

Till sidans topp

Detta karakteriserar SCB:s Kvalitetsmodell med NKI

- Bedömningarna grundas på faktisk erfarenhet.
- Mäter totalkvaliteten som specifika kvalitetsfaktorer.
- Varje kvalitetsfaktor är i sin tur komplex.
- Åtgärdsinriktade resultat.
- Modellbaserade skattningar.
- En grundmodell som utgångspunkt.
- Flexibilitet. En mätmodell skräddarsys i nära dialog med uppdragsgivaren.
- I normalfallet krävs cirka 250 observationer.
- Totalvarianser beräknas. Modern statistisk teknik som kombinerar urvals- och analysteknik för beräkning av skattningarnas osäkerhet.

Tillämpningar

Äldreboende
Hemtjänst
Hemsjukvård
Sjukhuskliniker
Vårdcentraler
Grundskolor
Förskolor
Fritidshem
Publikationer
Diverse myndigheter

Diverse myndigheter

Medborgarundersökningar

Datainsamlingen

Datainsamlingen sker vanligen via postenkät och eventuellt med telefonuppföljning.

- * Fördjupad information om SCB:s kvalitetsmodell

För mer information:

- om fördelarna med denna modell
- om hur mätningen går till
- om hur SCB kan göra en kvalitetsmodell för Din organisation

Kontakta:

Gruppnummer 08-5069 49 10

Lars-Gunnar Strand tfn 08-506 950 51

Claes Cassel, tfn 08 - 506 943 71

Arne Larsson, tfn 08 - 506 950 19

Ari Mansikkaviita 08 - 506 941 51

E-post: kund_personalenkät@scb.se

[Till sidans topp](#)

Senast uppdaterad: 2002-09-10

SCB Statistiska centralbyrån
Statistik Sweden

Innehåll Sök A-O Sök statistik efter ämne

[Ingångssidan](#) ▶ [Scb:s tjänster](#) ▶

SCB:s Kvalitetsmodell: Fördjupad beskrivning

Modell med skräddarsydda frågor

Varje undersöknings frågor (indikatorer) fastställs i samarbete med beställaren så att man kan få en modell som är skräddarsydd för beställarens verksamhet.

Modellen kan således karaktäriseras som en tom struktur uppbyggd kring en matematisk modell, vars variabelinnehåll konkretiseras i samarbete med beställaren. Ett undantag finns dock: de relativt standardiserade tre indikatorer (frågor) som ligger till grund för måttet på totalkvaliteten (dvs. på NKI). Dessa tre indikatorer utgörs av frågor om:

- hur nöjd man är med verksamheten
- hur väl verksamheten uppfyller ens förväntningar
- hur verksamheten är jämfört med en ideal sådan

Dessa tre indikatorer bildar tillsammans NKI, som är en s.k. latent variabel och som ingår i den s.k. Inre modellen (se den stora figuren nedan) tillsammans med ett antal andra latent variabler i form av kvalitetsfaktorer och eventuella mål- och resultatvariabler.

Latenta variabler mäts via indikatorer

Kvalitetsfaktorerna och indikatorerna fastställs i dialog med beställaren. Vanligen mäts en kvalitetsfaktor med 3–5 indikatorer. Antalet beror på hur komplex och omfattande en kvalitetsfaktor är och kan därför i vissa fall innehålla betydligt fler än 5 indikatorer. Indikatorerna måste täcka respektive faktors område och bör vara så konkreta och åtgärdsrelevanta som möjligt.

Indikatorerna mäter vanligen olika aspekter eller delar av en kvalitetsfaktors område snarare än att de utgör alternativa mått på samma sak. Det senare kan dock sägas karaktärisera de tre ovan nämnda standardiserade indikatorer som mäter totalkvaliteten i form av NKI.

[Till sidans topp](#)

Förklaringsgraden

Modellen lyckas vanligen förklara 60–80 procent av variationen mellan kunderna när det gäller deras uppfattning om totalkvaliteten (NKI). Förklaringsgraden mäts med måttet R2.

NKI är centrum i modellen

NKI utgör

- dels ett sammanfattande mått på en verksamhet, sedd ur kundernas perspektiv, och är därmed viktig övergripande information lämplig att följa över tiden
- dels det nav som analysmodellen kretsar kring genom att NKI står för just totalkvaliteten för den studerade verksamheten.

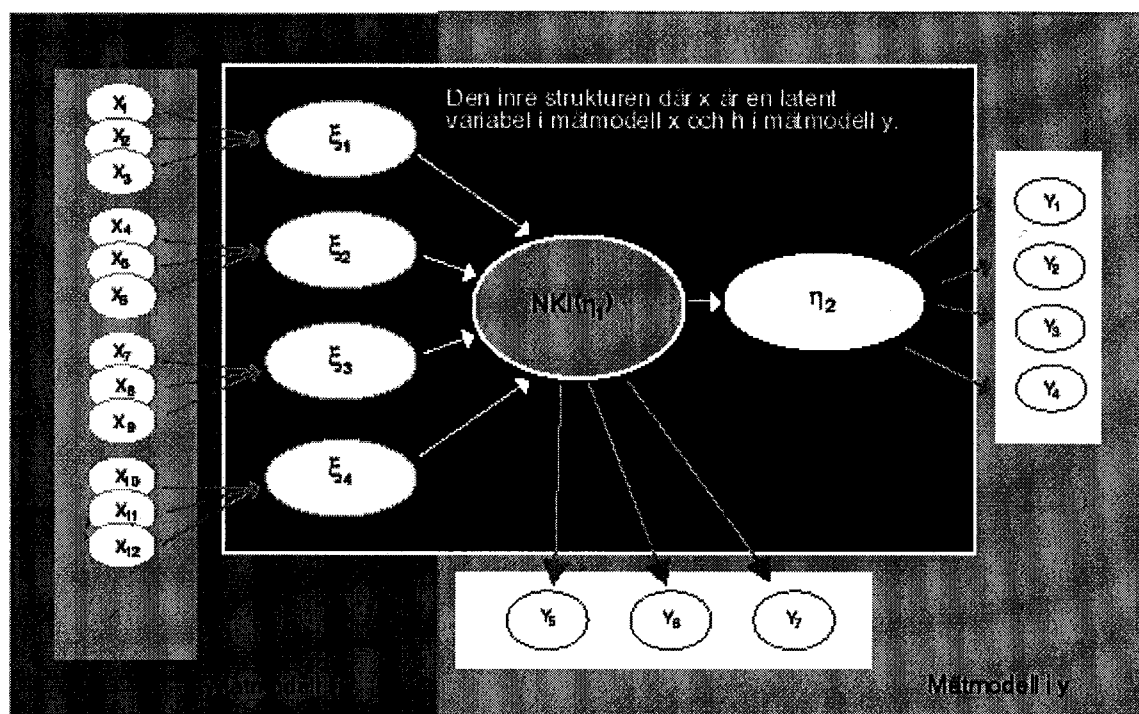
Det som finns i respektive undersöknings frågeformulär är de s.k. indikatorerna (delfrågorna) som i sin tur ligger till grund för de olika latent variablerna i modellen. Kunderna eller användarna får via frågeformuläret redovisa sin bedömning av de olika indikatorernas kvalitet. Varje indikator mäts vanligen på så sätt att kunden får betygsätta den del av verksamheten som indikatorn ifråga mäter (ange hur nöjd man är med den) på en skala från 1 till 10, där 1 är det lägsta och sämsta värdet och 10 det högsta

och basta.

Modellen illustreras i den stora figuren nedan. Den innehåller tre delar: a) en mätmodell i x, b) en mätmodell i y samt c) en inre sambandsmodell i x och h (de sex stora ovalerna). x_1, x_2, \dots, x_{12} samt y_1, y_2, \dots, y_4 (vita mindre ovaler) symboliserar modellens indikatorer, dvs. de frågor som finns i frågeformuläret.

Ett viktat system

Underlaget för att beräkna kvalitetsfaktorernas (de latent variablernas) indexvärden består av de respektive indikatorer som kunderna betygsatt på 10-gradiga skalor. För varje indikator beräknar metoden en vikt. Dessa vikter kan ses som regressionskoefficienter. Med hjälp av dessa vikter byggs kvalitetsfaktorn upp som ett vägt medelvärde av respektive faktors indikatorer. Bestämningen av dessa vikter sker i ett iterativt förfarande med hjälp av s.k. minsta kvadratanpassning. Kriteriet för val av vikter är att få skattade indikatorvärden som är så lika de observerade värdena som möjligt.



Effektmåtten

Den matematisk-statistiska lösningen ger också mått på den effekt som en förändring av respektive kvalitetsfaktors betygsindex förväntas ha på total kvaliteten, dvs. på NKI. Detta innebär således att vi för varje kvalitetsfaktor dels vet vilket betygsindex den fått av kunderna, dels vet vilken effekt en förändring av dess betygsindex bör medföra för indexet för total kvaliteten (NKI).

Till sidans topp

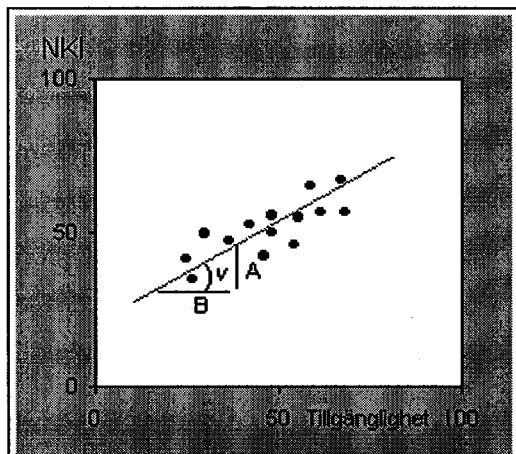
Detta effektmått erhålles således via modellberäkningarna utan att vi ställt någon fråga om kvalitetsfaktorernas betydelse eller effekt. Frågeformuläret har därmed kunnat reduceras påtagligt samtidigt som man får ett mer relevant, tydligt och tolkbart effektmått.

Hur går då detta till? Hur beräknas effektmåtten? Effektmåtten erhålls som sagt utan att kunderna tillfrågas om dem. Det existerar därmed inga effektmått på individnivå, utan effektmåtten är sambandsmått på grupp nivå för kunderna, dvs. ett mått på kunderna som grupp.

Effektmåtten erhålles simultant för alla kvalitetsfaktorer via ett ekvationssystem, vars lösning bygger på linjär regression. Förenklat kan ett effektmått åskådliggöras som i figur 2, där den vertikala axeln mäter total kvaliteten (NKI) med skalan 0–100 och den horisontella axeln mäter t.ex. kvalitetsfaktorn tillgänglighet med samma skala.

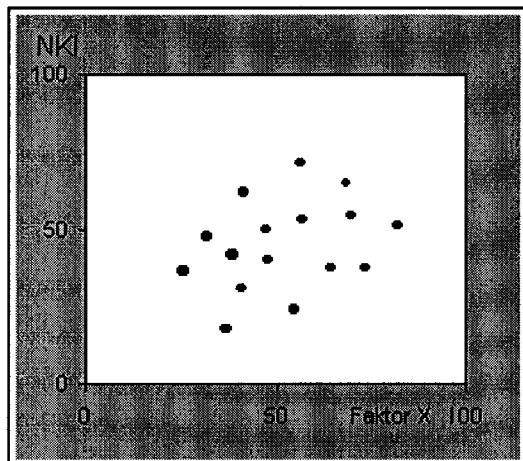
Varje punkt i diagrammet symboliserar svaret från en kund i undersökningen. För varje kund kan vi således samtidigt se ett värde för kundens bedömning av tillgängligheten och ett värde för kundens bedömning av total kvaliteten mätt med NKI. Punkterna bildar här tillsammans ett mönster som kan sammanfattas av den linje som går genom

Figur 2



punktsvärmen och som modellen beräknat så, att i princip summan av de lodräta avstånden från respektive punkt till linjen är så liten som möjligt. Linjens anpassning till punkterna kallas för linjär regression. Varje sådan linje har en riktning (vinkeln v) som mäts med den s.k. riktningskoefficienten som är A/B . Detta mått är en s.k. regressionskoefficient, vilket är exakt detsamma som en kvalitetsfaktors effektmått.

Ju brantare linjen är, desto större effekt har kvalitetsfaktorn i fråga. En faktor med en linje som är nästan parallell med den vågräta axeln har därför ett lågt effektvärde. Ett effektmått på 0 kan också erhållas om sambandet mellan en kvalitetsfaktor och total kvaliteten NKI ser ut som i figuren nedan.



Till en sådan diffus bild av kundsvår som i figuren ovan kan ingen linje anpassas.

Tolkbart – inte enbart rangordning

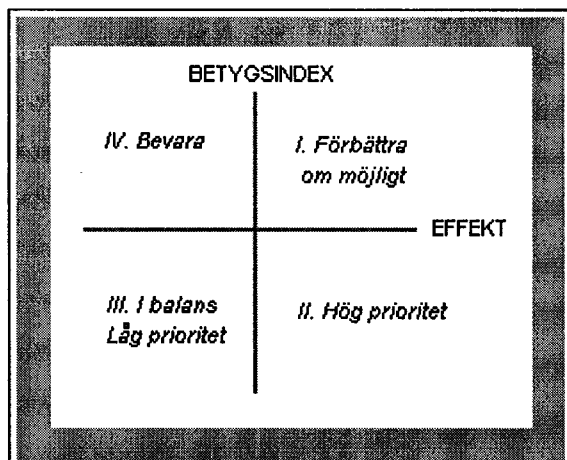
Effektmåttet ger inte enbart en rangordning av kvalitetsfaktorerna efter effekt. Måttet är också direkt tolkbart. Dess innebörd är att om man enligt exemplet i figur 2 lyckas öka tillgänglighetens betygsindex med B enheter, så kan man förvänta sig att total kvaliteten, som den upplevs av kunderna, kommer att öka med A enheter. (De effektmått vi anger i våra rapporter är numera multiplicerade med 5 vilket innebär att om en kvalitetsfaktor ökar sitt betygsindex med 5 enheter, förväntas total kvaliteten (NKI) öka med just det angivna effektmåttets storlek.)

Åtnärde matrisen

Åtgärdsmatrisen

Modellen ger en tydlig och åtgärdsrelevant information och är samtidigt sparsam när det gäller antalet frågor.

Resultaten från den inre modellen kan sammanställas i en s.k. åtgärdsmatris som i figuren nedan.



Faktorer som hamnar i kvadrant I och II – i synnerhet de i kvadrant II – är de som bör prioriteras i förbättringsarbetet, eftersom de har högre effekt på kundernas bedömning av total kvaliteten. Faktorer i kvadrant III och IV behöver däremot inte prioriteras, men deras standard bör bibehållas. En kvalitetsfaktors effektmått sammanhänger nämligen med den betygsnivå den har vid mätningen. Ett lågt effektmått får absolut inte tolkas som att kvalitetsfaktorn i fråga är av liten betydelse för verksamheten. Ett lågt effektmått innebär att med den standard som kvalitetsfaktorn i fråga har vid mätningen, saknar den samband med hur kunderna bedömer total kvaliteten. På en klart lägre betygsnivå kan samma faktor däremot ha en stor förväntad effekt på NKI, och oavsett betygsnivå kan den alltid vara av central betydelse för tjänsten eller produkten ifråga. Att modellens effektmått har just dessa egenskaper är av stort värde när man söker en optimal prioritering för sitt förbättringsarbete.

Felmarginal

Våra beräkningar av betygsindex och effektmått redovisas med konfidensintervall (felmarginaler) på 95-procentsnivå. Felmarginalerna täcker dels den osäkerhet som sammanhänger med att det är modellbaserade skattningar, dels den osäkerhet som kan bero på att en undersökning baseras på ett urval av kunder.

► SCB:s Medarbetarenkäter med Nöjd-Medarbetar-Index, NPI

► SCB:s Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index, NKI

Referenser:

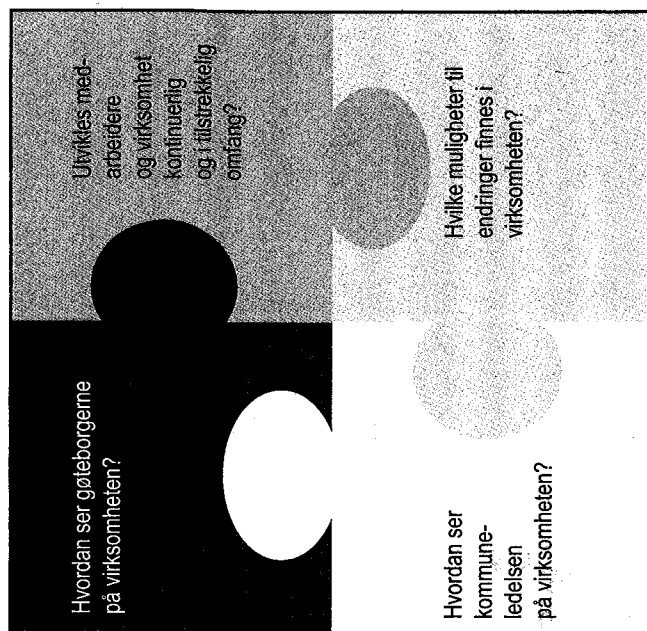
Wold, H. (1973) Nonlinear iterative partial least squares (NIPALS) modellering: Some current developments in multivariate analysis, P.R. Krishnaiah, ed., New York: Academic Press, Inc., pp. 383-407.

Cassel C, Särndal C-E and Wretman J. (1977). Foundations of Inference in Survey Sampling. New York, Wiley.

Cassel Claes, Hackl Peter, Westlund H. Anders, Robustness of Partial least-squares method for estimating latent variable quality structures, Journal of Applied Statistics, Vol. 26, No. 4.

Fornell C. (1992). A national customer satisfaction barometer: the Swedish experience, Journal of Marketing, 56.

Till sidans topp





Ⓐ Stadsdel: Stadsdel 1 Skola: Skola 1 Termin: HT10 Ⓑ Stadsdel: Stadsdel 2 Skola: Skola 2 Termin: HT10

Elever & Föräldrar		Medarbetare & Utveckling	
	A	B	
Ⓐ Elevnärvaro	89,9%	89,9%	36
Ⓑ Förtroende för skolan	70	72	
Ⓐ Nöjd Förälder Index	66	65	
Ⓑ Nöjd Elev Index	65	63	

Uppdrag & Ekonomi		Verksamhet & Processer	
	A	B	
Ⓐ Kostnadsfördelning/elev	45,8 tkr	52,8 tkr	
Ⓑ Totalkostnad	9,3 mkr	72,8 mkr	

	A	B
Ⓐ Nöjd Medarbetare Index	45	36
Ⓑ Pedagogtätthet	84,5%	75,0%
Ⓐ Medarbetarnärvaro	75,0%	65,7%
Ⓑ Kompetensutveckling	89	103
Ⓐ Individuell komp.utv.plan	5,9%	7,4%
Ⓑ Bruksyta per elev	16,6 m ²	15,9 m ²
Ⓐ Antal elever per dator	8,7	9,0

	A	B
Ⓐ Andel G NÅP år 9	90,2%	96,3%
Ⓑ Elever med datorkörkort	62,0%	80,9%
Ⓐ Uppnått målen År 5	92,8%	93,8%
Ⓑ Gymnasieval	92,3%	94,6%
Ⓐ Socio/emotionell utv.	3	4
Ⓑ Kvar i gymnasiet	99,0%	97,7%
Ⓐ Lärande	74	59

7.6 Måling av kundetilfredstilhet på nasjonalt plan

I Norge har vi gjennom Statistisk sentralbyrå lange tradisjoner i å måle økonomiens utvikling. To hovedindikatorer er produktivitetsutvikling og utviklingen i brutto nasjonalproduktet. Dersom den ene eller begge vokser, er dette ofte synonymt med at vi har det bedre. En vesentlig kritikk av disse to målene er at de ikke nødvendigvis reflekterer kundenes tilfredshet med de tilbudte varer og tjenester. Hva hjelper det om vi har verdens høyeste produktivitet eller brutto-nasjonalprodukt dersom kundene ikke er tilfredse med varene og tjenestene? Brutalt sagt har vi da kun produsert mer søppel – noe vi som kjent har nok av! Målsettingen med dette kapitlet er å beskrive en metodikk for å måle kunde- eller brukertilfredshet på nasjonalt plan. Metodikken anvendes i dag i en rekke europeiske land, deriblant Norge. Hensikten er å motivere for slike målinger og å dokumentere hvordan man kan gjennomføre dem i praksis.

Introduksjon

Norsk Kundebarometer (NKB) ved Handelshøyskolen BI er et forskningsprosjekt som måler hvor tilfredse norske kunder er med kvaliteten på varer og tjenester. NKB bruker en testet økonomisk modell, som er sammensatt av flere ligninger. Målet er å produsere tre hovedkategorier av indeksmål: 1) Indekser for tre sektorer av økonomien; 2) Indekser for om lag 30 bransjer og 3) indekser for om lag 100 selskaper og offentlige etater.

NKB er basert på telefonintervju av et nasjonalt sannsynlighetsutvalg av husholdninger i Norge. For å være kvalifisert som intervjuobjekt må en mulig respondent være kjøper eller bruker av spesifikke varer eller tjenester innenfor en på forhånd definert tidsperiode. Definisjonen av en «kunde» i Norsk Kundebarometer er derfor «en person som er tilfeldig valgt fra en stor populasjon av potensielle kjøpere som kvalifiserer seg gjennom en nylig erfaring som kjøper av varer og tjenester fra spesifikke selskaper eller offentlige etater som betjener kunder i private husholdninger i Norge.»

Hensikten med målingen

I sin videste forstand kan NKB bidra til et hittil manglende bånd mellom forståelsen av økonomien, nasjonal konkurransekraft og levestandard. Et grunnleggende rasjonale for NKB er tydelig når det gjelder produktivitet og prismålinger. Ideelt sett bør produktivitet ikke bare reflektere effektivitet knyttet til produksjon, men også hvordan kvalitet og service er innebygd i markedsprisen. Ulike målinger for produktivitet er for øvrig ikke tilstrekkelige. For eksempel er mindre enn halvparten av servicesektoren inkludert i arbeidskraftsstatistikene for produktivitet, og verdien av forbedret (eller redusert) kvalitet blir dermed ikke fanget opp godt nok.

Et bestektet problem er målingen av prisforandringer. Ifølge flere økonomer (se eksempler i Gordon 1990¹), ville målingen av priser være enkelt hvis det fantes en eneste, generelt akseptert indeks for sosial og økonomisk velferd. Indeksen måtte kunne fortelle oss hvor mye bedre eller verre situasjonen hadde blitt hvert år. Uten gode målinger for pris og kvalitet, og hvordan disse forandrer seg over tid, er det ekstremt vanskelig å vurdere utviklingen i produktivitet.

Som en supplerende økonomisk indikator kan det hevdes at NKB bidrar med en kontekst som gjør det mulig å tolke både pris- og produktivitetsforandringer. Observasjoner av raske prisøkninger er for eksempel typisk tolket som et tegn på inflasjon. En rapport fra National Economic Research Associates, Inc. (NERA) (1991)² stilte imidlertid spørsmålet: Hva om kvaliteten på den økonomiske produksjonen, målt som kundetilfredshet, også øker i samme periode? Hvis det er tilfellet, så er ikke inflasjon en riktig tolkning, og en økning i rentenivået fra nasjonalbankene kan ha uønskede effekter. På samme måte: Hva om produktiviteten øker som et resultat av lavere lønnskostnader, men at kundene som en konsekvens av dette får dårligere service og blir misfornøyd? En slik utvikling vil ikke bidra til bedre «økonomisk helse». Et av målene med NKB er derfor å hjelpe til med å tolke målinger for produktivitet og pris, ved å bidra med den manglende «g-faktoren» som fanger opp de aspektene ved produktet eller tjenesten som det er vanskelig å måle, og som forteller oss hvor «god» produksjonen er fra et kundeperspektiv.

Økonomiske data prøver å fange opp et utall av transaksjoner mellom kjøper og selger i mange ulike typer av markeder. NKB-målene fra 2001 måler den samlede subjektive tilfredsheten til kjøpere i 30 viktige service-

næringer. Til tross for at subjektive oppfatninger sjelden har blitt etterspurt i konvensjonelle analyser av nytteverdi, er subjektive oppfatninger en essensiell del av all økonomi. I den endelige analysen er menneskers opplevelser og vurderinger alltid subjektive.

På samme måte er det kundens subjektive evaluering, og ikke tekniske standarder, som påvirker etterspørselskurven. Kundetilfredshet inkluderer også pris, hvor godt selskapene har valgt sine markeder, og hvilken grad av samsvar som eksisterer mellom tilbud og etterspørsel. I motsetning til kvalitet krever kundetilfredshet også en konkret brukserfaring. Siden de fleste varer og tjenester blir kjøpt gjentatte ganger, er det åpenbart at kundetilfredshet har en veldig stor effekt på etterspørsel.

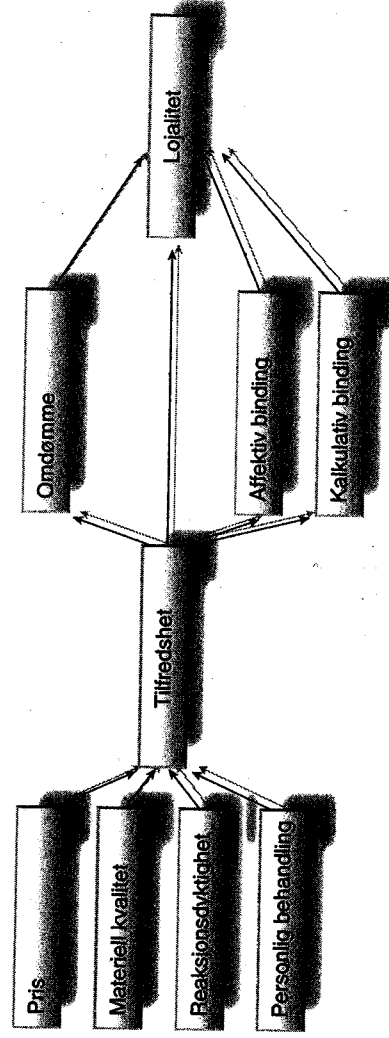
Indeksens egenskaper

Den eneste direkte måten å finne ut hvor fornøyde (eller misfornøyde) mennesker er, er ved å spørre dem. I NKB blir kunder bedt om å evaluere varer og tjenester som de har kjøpt og konsumert. Prinsippene bak konstruksjonen av indeksen er viktige, fordi de i stor grad avgjør hvor nyttig NKB er, og hvilke begrensninger den har. Et enkelt og direkte sammendrag av hva kunder sier (f.eks. gjennomsnitt og prosentvis distribusjon) kan ha en viss forenklingende appell, men en slik tilnærming vil være utilstrekkelig når det gjelder måling av andre kriterier. For at indeksen skal være nyttig, må den tilfredsstille kriterier som er knyttet til undersøkelsens målsetting. Hvis NKB skal bidra til en mer nøyaktig og omfattende måling av økonomisk produksjon, predikere økonomisk utbytte, bidra med nyttig informasjon for økonomisk politikk, og bli en indikator for økonomisk «helse», må den tilfredsstille visse måleegenskaper. Disse er: (1) presisjon, (2) validitet, (3) pålitelighet, (4) predikeringsstyrke, (5) dekning, (6) lettåttelighet, (7) evne til å diagnostisere, og (8) sammenliknbarhet.

NKB-modellen

For å styrke produksjonen av en pålitelig og meningsfull tilfredshetsindeks blir NKB modellert ved å bruke et antall surveyenheter innenfor et system av likninger. Disse likningene beskriver de viktigste faktorer som påvirker tilfredsheten med et enkelt selskap eller en industri. De mest sannsynlige atferdsmessige konsekvensene av tilfredshet blir også estimert. Modellen beskriver

det innbyrdes forholdet mellom seks nøkkelvariabler: (1) kundens forventninger, (2) kundens oppfatning av produkt- eller tjenestekvalitet, (3) kundens oppfatning av verdi, (4) renommé, (5) kundetilfredshet i NKB-form, (6) klageatferd, og (7) kundelojalitet. Disse forbindelsene er skildret på figur 8.1.



Figur 8.1 A Norsk Kundebarometer – strukturert analysemodell

Modellen kan deles i to forhold: faktorer som påvirker tilfredshet (pris, materiell kvalitet, reaksjonsdyktighet og personlig behandling) og faktorer som påvirker lojalitet (tilfredshet, kundens oppfatning av selskapets renommé, affektiv binding og kalkulativ binding). NKB-modellen kategoriserer denne oppfattede prestasjonen basert på kunders eller brukeres evalueringer. Kundens oppfatning av en bedrifts materielle kvaliteter er forventet å påvirke kundens kumulative tilfredshet og oppfattede rettferdighet. Materielle kvaliteter blir blant annet målt gjennom en bedrifts åpningstider, utstyr og fasiliteter. Tidsperspektivet er en viktig del av leveransen av en tjeneste. Reaksjonsdyktighet er et mål på hvor dyktig en bedrift er til å angi når en tjeneste kan utføres, yte rask service og sette av tid til å hjelpe kundene sine. Kundens oppfatning av en bedrifts reaksjonsdyktighet er forventet å påvirke kundens tilfredshet og oppfatning av rettferdighet. Begrepet personlig behandling er et mål på hvor dyktig en bedrift er til å skape tillit og å ha empati med kunden. Empati sier

noe om hvor dyktig en bedrift er til å sette seg inn i kundenes situasjon og forstå deres behov. Dette er først og fremst et mål på hvordan kunden oppfatter behandlingen den får av en bedrifts ansatte. Det er forventet at bedriftens personlige behandling av kundene vil påvirke kundetilfredsheten og oppfattet rettferdighet av kundeforholdet. Kundenes tilfredshet med servicebedriftene blir målt kumulativt. Det vil si at vi ser på kundenes erfaringer med bedriften over tid. Tilfredsheten er målt i forhold til kundens forventninger til bedriften, hvordan bedriften er i forhold til konkurrenter, og i forhold til en ideell leverandør i bransjen. Kundens tilfredshet med en bedrift er forventet å påvirke fremtidige intensjoner, grad av affektiv og kalkulatativ tilknytning til en bedrift og kundens oppfattede omdømme av bedriften. Omdømme er en holdningsbasert variabel som gir uttrykk for kundens oppfatning av bedriften, og forskning viser at oppfattet omdømme påvirker kundens affektive tilknytning til bedriften. Omdømme blir målt gjennom spørsmål som går på den spesifikke bedriften (selvstendig og i forhold til konkurrenter) og andres (kundens bekjente) oppfatning av bedriften. Affektiv tilknytning er basert på de følelsesmessige forbindelsene og identifisering med leverandøren. Relasjonen antas å få en egenverdi, som vanskelig kan erstattes av konkurrerende tilbud. Forskning viser at affektiv tilknytning er en driver for fremtidige intensjoner. Kalkulatativ tilknytning betyr i denne sammenhengen i hvilken grad kunden opprettholder kundeforholdet til bedriften fordi det er rasjonelt riktig. Dette kan være fordi bedriften har de beste økonomiske betingelsene, eller mangel på alternative leverandører. Forskning viser også at kalkulatativ tilknytning er en driver for fremtidige intensjoner. Kundens intensjoner vedrørende kundeforholdet blir målt gjennom tre komponenter og forteller oss forventet fremtidig atferd for en bedrifts kunder. Begrepet måler kundens intensjon om å opprettholde kundeforholdet samt vareprat (word of mouth). Kundens intensjoner er forventet påvirket av kundens grad av kalkulatativ og affektiv tilknytning til bedriften, samt kundens grad av tilfredshet og oppfattet omdømme av bedriften.

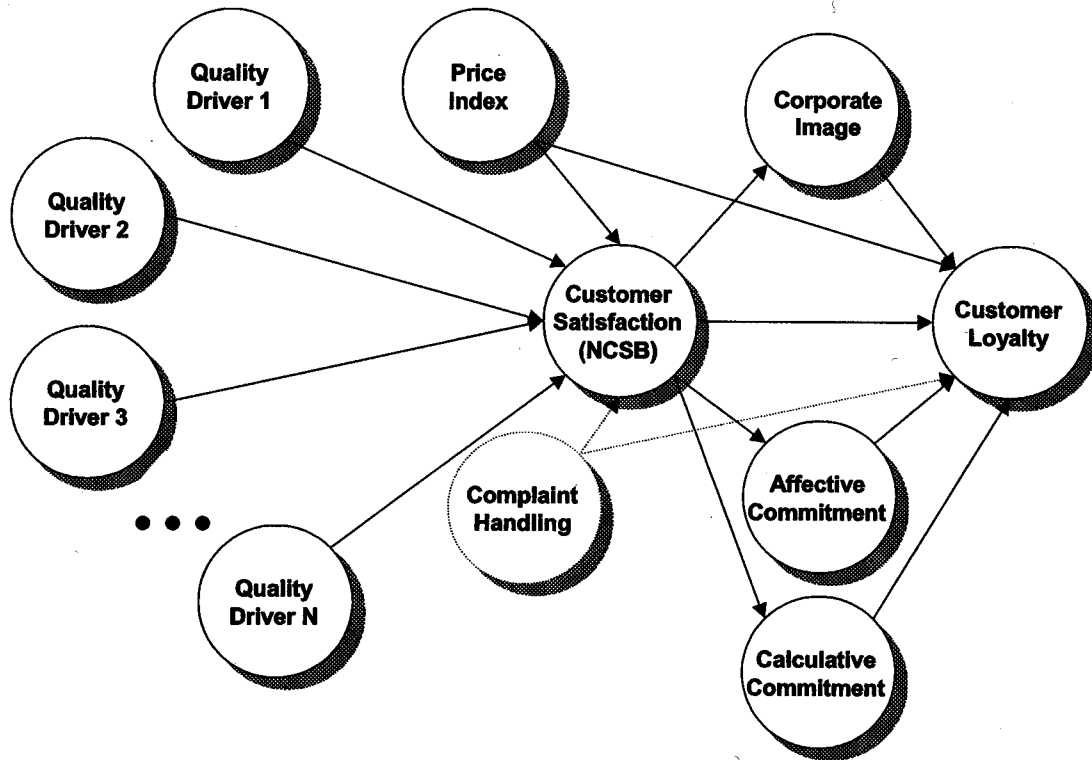
Ved å skille ut disse prestasjonsvariablene bidrar modellen til viktig informasjon for å kunne stille en diagnose om hva som virker som drivkraft på tilfredshet, og intensiteten av pris vs. ikke-priskonkurranse. Selv om kundens forventninger også kan ha en positiv effekt på tilfredshet, er de ikke tatt med. Å inkludere forventningene ville eventuelt bidra til å forankre den totale eva-

lueringen av tilfredshet i nærheten av forventningene. Størrelsen på denne effekten vil imidlertid variere, og være større i noen industrier enn andre.

Kundetilfredshet, i form av NKB, er selve grunnlaget i modellen. Dette skulle tilsi to hovedkonsekvenser. Kundetilfredshet burde føre til reduserte tilfeller av klager fra kunder. Det er også større sannsynlighet for at tilfredse kunder er mer lojale. Det er denne kundelojaliteten som kommer som en følge av tilfredshet, som gjør økt tilfredshet så lønnsomt. For å gjøre bildet komplett så er også klager fra kunder knyttet til kundelojalitet. Retningen og størrelsen på dette forholdet reflekterer i hvilken grad et selskaps kunder fremmer sine klager, og i hvilken grad selskapet behandler dem. Forholdet er positivt når selskapet kan forandre en klagende kunde til en lojal kunde. I parentes bemerket kan vi nevne at området kundemisinøye og kundeatferd basert på data fra NKB er grunnlaget for en egen doktorgradsavhandling.³ Indikatoren kundelojalitet blir målt ved hjelp av indikatorene (1) gjenkjøps-sannsynlighet og (2) pristoleranse (reservasjonspris).

- 1 Gordon, Robert J. (1990), *The Measurement of Durable Goods Prices*, University of Chicago Press.
- 2 National Economic Research Associates (1991), «Developing a National Quality Index».
- 3 Tor Wallin Andreassen: *Negative disconfirmation with Services: Cognitive or Affective Elements as Determinants for Customer (Dis)loyalty*, PhD dissertation at Stockholm University, School of Business.

Fig. 2. The proposed model



De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- 2002/69 E. Eng Eibakk: Undersøking om foreldrebetaling i barnehager, august 2002. 44s.
- 2002/70 T.M. Normann: Omnibusundersøkelsen august/september 2002. Dokumentasjonsrapport. 34s.
- 2002/71 L. Holand: Forretningsmessig tjenesteyting. Dokumentasjon av beregningene i nasjonalregnskapet. 31s.
- 2002/72 V.V. Holst Bloch: Arealstatistikk fra GAB og FKB. Datagrunnlag og metode for produksjon og arealtall. 37s.
- 2002/73 A. Rolland: Kvalitet i grunnopplæringen. En kommentar til NOU 2002:10. 22s.
- 2002/74 G. Daugstad, B. Holtet og T. Krokstad: Dokumentasjonsnotat for FylkesKOSTRA vidregående opplæring 2002.200s.
- 2002/75 S. Blom og B. Lie: Holdninger til innvandrere og innvandring. Spørsmål i SSBs omnibus i august/september 2002. 45s.
- 2002/76 J. Epland og G. Frøyland: Husholdningenes inntekter. En sammenligning av nasjonalregnskapet og inntektsundersøkelsens inntektsbegreper. 24s.
- 2002/77 L. Vågane: Levekårsundersøkelse blant landbruksbefolkningen 2002. Dokumentasjonsrapport. 44s.
- 2002/78 N. Buskoven: Forprosjekt til undrsøkelse om kommuners utgifter i forbindelse med statlige asylmottak. Dokumentasjonsrapport. 38s.
- 2002/79 S.I. Pedersen og L. Wiker: Dokumentasjon av arveavgiftsstatistikken 1997-2000. 27s.
- 2002/80 M. Søberg: Nobels minnepris i økonomi 2002. To artiklar om Vernon L. Smith og eksperimentell økonomi. 14s.
- 2002/81 S. Lien og C. Nordseth: FD - Trygd. Dokumentasjonsrapport. Fødsels- og sykepenges. 1992-2000. 113s.
- 2002/82 Ø. Kleven og D. Roll-Hansen: Dokumentasjon av undersøkelse om livsstil og energi 1999. 42s.
- 2002/83 T. Løwe: Boligkonsum og livsfase i by og bygd. Analyser av SSBs boforholds- og levekårsundersøkelser 1988 og 1997. 37s.
- 2003/1 G. Dahl: Arbeidsmarkedstiltak blant sosialhjelpsmottakere. 25s.
- 2003/2 C. Nordseth og T. Sandnes: FD - Trygd. Dokumentasjonsrapport . Pensjonsgivende inntekt, 1992-2000. Omsorgspoeng, 1992-1998. 25s.
- 2003/3 B. Otnes: Tidsbruk blant uførepensjonister med barn. 56s.
- 2003/4 L.H. Thingstad: Endringer i lov om merverdiavgift i 2001. Konsekvenser for terminvise og kvartalsvise omsetningsstatistikker. 81s.
- 2003/5 Y. Bergstrøm, J.H. Wang, S. Bakke og G. Haraldsen: Dokumentasjon og veiledning for implementering av Web-skjema i SSBs Web-portal. Utvikling av et rapporteringssystem via Internett for kvartalsvis investeringsstatistikk og detaljomsetningsindeksen innenfor rammen av IDUN-prosjektet. 69s.
- 2003/7 H.C. Hougen og G.E. Wangen: WHO's Vekststudie av sped- og småbarn. Dokumentasjonsrapport. 12s.
- 2003/8 T. Smith: Vann- og avløpsgebyrer- en gjennomgang av kommunenes praksis. 65s.
- 2003/9 T.M. Normann: Omnibusundersøkelsen november/desember 2002. Dokumentasjonsrapport. 51s.
- 2003/10 E.Engelien og M. Steinnes: Tilgang til friluftsområder - metode og resultater 2002. 59s.
- 2003/16 I. Kvalstad: SEDA - Sentrale data fra allmennlegetjenesten. Teknisk dokumentasjon. 136s.