



Asle Rolland

KOSTRA og kvaliteten på de kommunale tjenester

Notater

Innhold

Innledning.....	2
Kvalitet.....	3
Formålet med KOSTRA.....	5
Effektivisering og kvalitet.....	8
Identifikasjon av kvalitetsindikatorer i KOSTRA.....	10
Brukerorientering og KOSTRA.....	12
Subjektivitet og objektivitet.....	14
Objektivitet, subjektivitet, brukertilfredshet.....	17
Brukertilfredshet og makt.....	19
Avslutning.....	22
Referanser.....	23
De sist utgitte publikasjonene i serien Notater.....	31

Innledning¹

Frem til 2004 ble begrepet 'kvalitet' i KOSTRA (KOmmune-STat-RApportering) hovedsakelig anvendt om *statistikkvalitet*. Illustrerende er prosjektskrivet "KOSTRA - Kvalitetsprosjekt", det eneste på Byrånettet med både KOSTRA og kvalitet i tittelen. Det hadde til formål å "øke kvaliteten på data inn til SSB gjennom bedre elektroniske skjemaer, uttreksrutiner og bedre veiledninger" samt å "gjennomføre en mer effektiv revisjon av innkomne tall for 1999 slik at kvaliteten på endelige tall blir bedre" (Solheim 1999).

Fra 2004 er oppmerksomheten i KOSTRA utvidet til å omfatte *tjenestekvalitet*, dvs. kvaliteten på de tjenester dataene omhandler. Dette fremgår av mandatet for KOSTRAs arbeidsgrupper i 2004, presisert i Kommunal- og regionaldepartementets forventninger til gruppenes arbeid. I KRDs notat om disse heter det at "kvalitetsindikatorer har vært etterspurt gjennom flere år som supplement til de 'harde' indikatorer som i stor grad har preget KOSTRA. ... Oppdraget for 2004 markerer at arbeidsgruppene skal foreslå mulige kvalitetsindikatorer innenfor sitt tjenesteområde. KRD forventer at samtlige arbeidsgrupper foreslår minst tre (maksimalt 6-7) indikatorer for kvalitet. Arbeidsgruppene inviteres til å drøfte fordeler og ulemper med ulike indikatorer. Videre å få fram de faglige utfordringer knyttet til å framskaffe og publisere indikatorer for tjenestekvalitet" (KRD udatert).

Det synes ikke å ha vært enkelt å leve opp til departementets forventninger. Tvert om kan det synes som at arbeidet med kvalitetsindikatorerne kjørte seg fast, og at dette er grunnen til at KRD i august gikk ut med et konsulentoppdrag der en sentral oppgave var å definere begrepet 'kvalitetsindikator' (KRD 2004). Oppdraget gikk til firmaet Fürst & Høverstad ANS med den begrunnelse at firmaet "i større grad så ut til å drøfte muligheten for å utvikle objektive indikatorer innen de sentrale tjenesteområdene - de dekket det praktiske aspektet noe bedre" (Vaboen 2004).

Jeg oppfatter det som at to problemer må løses for at arbeidet med å inkorporere tjenestekvalitet i KOSTRA skal komme videre. Det ene er å utvikle en forståelse av hva tjenestekvalitet er, definere "kvalitetsindikator" som det ble ytret ønske om i KRDs konsulentoppdrag. Det andre er å avklare hvordan kvalitetsindikatorerne skal identifiseres. Den første

¹ Notatet er et foredrag holdt på SSBs KOSTRA-seminar 8.10.04, Gardermoen.

problemstillingen er faglig. Den andre er politisk, og dreier seg om fordelingen av makt. De som har makt, stiller den overfor valget mellom å søke å forsvare denne, eller frivillig gi den fra seg, "empowering the citizens" som det heter i New Public Management terminologi (jf. f.eks. Osborne & Gaebler 1992). De som *ikke* har makt, stiller den overfor valget mellom å vente til den blir en tildelt, eller erobre den selv.

Kvalitet

Jeg vil forholde meg til to aspekter ved begrepet 'kvalitet', og dikotomisere begge. Det ene aspektet gjelder retten til å definere begrepet, om den tilfaller produsenten eller konsumenten. Det andre aspektet gjelder begrepets ekstensjon, om det omfatter bare vurderinger eller også beskrivelser av fenomenet hvis kvalitet er til vurdering.

Ut fra det første aspektet har f.eks. Lars Sörqvist satt to forståelser av begrepet opp mot hverandre slik (Sörqvist 2000:11): Tidligere ble kvalitet definert som "overensstemmelse med krav og spesifikasjoner". I dag defineres kvalitet vanligvis som "evne til å oppfylle kundenes behov og forventninger". Det første ledet til en produsentorientering, der kvalitet ble forstått som å "gjøre saker riktig". Det andre ledet til kundeorientering, og betoning av at man skal "gjøre de riktige sakene".

Etter min oppfatning har Sörqvist bare delvis rett, når han beskriver "overensstemmelse med krav og spesifikasjoner" som et foreldet kvalitetsbegrep (jf. Rolland 2003c). Det har snarere funnet sted en maktforskyvning, der *produsentens* "krav og spesifikasjoner" er erstattet med *kundens* "krav og spesifikasjoner", som igjen vil være avledet av kundens "behov og forventninger". Den endrede kvalitetsoppfatning består således av to forhold: 1) At kunden av produsenten er blitt tilkjent kompetanse til å uttale seg om kvalitet, og 2) ved uoverensstemmelse mellom produsentens og kundens oppfatning av kvalitet, er kundens oppfatning avgjørende ("kunden har alltid rett"). Produsentsuverenitet er erstattet med konsument-suverenitet. Det er da ikke noen prinsipiell forskjell mellom produsentens og kundens måling av kvalitet. Begge vil vurdere om en tjeneste "tilfredsstiller" de oppstilte "krav og spesifikasjoner". Det som derimot vil kunne være forskjellig, er vurderingen av hva som er *viktige* "krav og spesifikasjoner" - og prestasjonsvurderingen på grunnlag av dette.

Når KRD har bedt om å få utredet forholdet mellom kvalitetsarbeid og kvalitetsindikatorer (KRD 2004), er det således nærliggende å tenke seg at departementet med 'kvalitetsarbeid' mener det interne arbeidet med å stille opp kvalitetskrav og kontrollere om disse oppfylles, et arbeid som ifølge en rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet har ført til fremveksten av et "kvalitetsbyråkrati" i offentlig sektor (Berg et al 2002). Dette er den tradisjonelle, produsentorienterte tilnæringsmåten. Norsk Standard definerer derimot kvalitet på den moderne, kunde- eller brukerorienterte måten, som "den helhet av egenskaper og kjennetegn ved et produkt eller en tjeneste som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov" (NS-ISO 8402). Det samme gjorde Westat i sin "Statistical Thinking" utarbeidet for SSB: "For your organization's products and services to be regarded by your customers as quality products and services, they must meet the needs and expectations at a cost regarded by them as an excellent value" (Westat 2000). Hva som er gode egenskaper ved offentlige tjenester vil ut fra denne forståelsen avhenge av hva som er formålet med dem. Dette vil følgelig være det naturlige grunnlaget for å identifisere kvalitetsindikatorer.

Det andre aspektet, forholdet mellom beskrivelse og vurdering, vil jeg tilnærme meg via det engelske begrepet 'quality', som brukes både deskriptivt om *egenskaper* ved produkter og tjenester, altså en nøytral beskrivelse, og normativt om *verdien* av disse egenskaper, altså kvalitet på norsk. Vi kan bruke ordet i begge betydninger på norsk også, men i vår dagligtale brukes det oftest om en bestemt vurdering, at produktet eller tjenesten har *gode* egenskaper. I samfunnsvitenskapelig dialekt er en egenskap med to eller flere verdier lik en *variabel* ved produkter og tjenester. Hvis enheten er en tjeneste, er dens variable følgelig dens kvaliteter. Pris, ventetid, punktlighet, nøyaktighet, varighet, renhet, læring, helbredelse osv. er alt egenskaper, eller variable, eller kvaliteter ved tjenester som det offentlige utfører. Imidlertid betyr kvalitet ikke bare at tjenesten *har* egenskaper, men også at den har *gode* egenskaper, på outputsiden høye og på inputsiden lave verdier på variablene. Det er disse som avgjør tjenestens verdi, om den har kvalitet.

Jeg vil forholde meg til begge betydninger av begrepet 'kvalitet', dvs. både beskrivelse og vurdering, både egenskaper og hvor gode de er, både variable og verdier på variablene.

Formålet med KOSTRA

Diskusjonen av kvalitetsbegrepet ovenfor tilsier at det bør være samsvar mellom målingene av kvalitet og formålet med KOSTRA. Dette gjør det nødvendig å identifisere KOSTRAS formål. Et så stort prosjekt kan tenkes å ha mange formål, og målsettingen kan ha endret seg underveis, hvilket ikke alltid er gunstig for å etablere en rasjonell sammenheng mellom midler (statistikk) og mål. For å finne det opprinnelige formålet har jeg gått tilbake til det eldste dokumentet på www.kostra.dep.no, notatet "KOSTRA - modeller og løsninger for informasjonsforvaltning" av spesialrådgiver Gard Titlestad i Statskonsult, publisert 28.1.98 (Titlestad 1998). Av dette dokumentet fremgår det klart at KOSTRAS bakgrunn og formål fra starten var å *effektivisere den kommunale tjenesteproduksjon*. Titlestad viser til utfordringen fra NHO i 1996, til den "dramatiske" utviklingen av kommunesektoren ifølge tall fra SSB, og til MMI-undersøkelser som indikerte liten tillit til kommunenes ressursforvaltning. Statskonsult og SSBs felles oppsummering av pilotprosjektet for KOSTRA slo også fast at siktemålet var "et effektivt rapporteringssystem som gir sammenlignbare data om kommunal økonomi, tjenesteproduksjon og brukere/målgrupper som grunnlag for å analysere prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet (Statskonsult og Statistisk sentralbyrå 1997:1).

Hva vil det si å effektivisere tjenesteproduksjonen? Også begrepet 'effektivisering' har to betydninger. Den ene er å øke differansen mellom ressursbruk (input) og resultater (output). I denne betydningen er effektivisering lik *økt produktivitet*. Kommunen øker sin effektivitet - eller produktivitet - når den produserer flere tjenester for de samme ressursene, de samme tjenester med mindre ressurser, tilmed når den produserer færre tjenester, men med enda mindre ressursbruk. Jeg vil tro at det omforente politiske målet her er å begrense veksten i det offentlige ressursbruk (flere tjenester for de samme ressursene). For noen er det dertil et politisk mål å redusere det offentlige bruksandel av samfunnets samlede ressurser (de samme eller færre tjenester for mindre ressurser).

Den andre betydningen av effektivisering er *økt treffsikkerhet i forhold til etterspørsel og behov*, sikre at det offentlige tjenester tilkommer de som har bruk for og derfor i mange tilfeller krav på dem, og sørge for at deres behov blir dekket. Sikre at trygdebudsjettet brukes på de eldre og de virkelig syke, for eksempel. Sandbakkutvalget, som vurderte konkurranseeksponering i offentlig sektor, kalte det for "formåleffektivitet" (NOU 2000:19). Også dette

synes å være et omforent politisk mål, der tilmed de som ellers vil redusere den offentlige beslaglegging av samfunnets ressurser, ikke bare ønsker at det produseres mer for det samme, men også er villige til å øke ressursene.

Effektivisering er her å treffe målgruppen, i kommersiell språkbruk å treffe markedet. Dette gjelder ikke bare å treffe dem tjenesten *er* tiltenkt, men også å unngå å treffe dem tjenesten *ikke* er tiltenkt. Det kan riktignok være situasjoner der spillover er positivt - et tilbud viser seg å ha appell til flere enn antatt - men svært ofte vil spillover være sløsing med ressursene, altså mindre effektiv utnyttelse av dem. Her rører vi ved en viktig årsak til den kontinuerlige veksten i det offentliges ressursbruk. Brukerne har allerede finansiert tjenestene over skatteseddelen, og subsidierer andre ved ikke selv å benytte seg av dem. Dertil er det lave eller ingen økonomiske beskrankninger mot å ta dem i bruk (bruken er gratis, eller med lav egenandel). Derfor vil flere enn nødvendig forsøke å ta ut "sin andel" av tjenester, med samlet overforbruk som resultat (common poolproblemet, jf. Sørensen 2003).

Mens tjenesteproduksjon utenfor målgruppen er sløsing med ressursene, kan det knapt sløses overfor målgruppen, for tjenester produseres idet de konsumeres. Det er altså ingen risiko for at en produserer først for lager, deretter for søppelfyllingen. Ineffektivitet i forhold til målgruppen er etter hva jeg kan forstå knyttet til spørsmålet om *kapasitet*. For *stor* kapasitet i forhold til etterspørsel og behov fører til lav effektivitet i betydningen "produktivitet", dvs. til stor ressursbruk og liten produksjon. For å utnytte kapasiteten bedre vil det da være fristende å betjene andre enn målgruppen, hvilket gir økt produktivitet, men medfører sløsing ut fra behovsperspektivet. For *liten* kapasitet fører til lav effektivitet i betydningen "evne til å dekke etterspørsel og behov". For å dekke etterspørselen blir brukerne dermed ordnet i køer, lagring av konsumenter i stedet for produkter, som Walsh (1991) sier. Ved fravær av økonomiske beskrankninger kan kø være effektivt for å redusere etterspørselen, og på den måten bidra til effektivitet i betydningen "økt evne til å dekke behov". Dette øker imidlertid ikke produktiviteten, for de samme ressurser vil bli brukt til å produsere de samme eller færre tjenester. Ideelt sett vil kø skremme unna de som har minst behov for tjenesten, slik at kun målgruppen blir stående der. Hvis evnen til å stå i kø også krever ressurser - brukernes ressurser - vil imidlertid de med størst ressurser til dette, og kanskje minst behov for tjenesten, kunne fortrenge de virkelig behovstrengende i målgruppen. Derved fører kø til lavere effektivitet og sløsing med ressursene.

Overfor målgruppen blir effektivitet dertil et spørsmål om tjenesten virkelig tilfredsstillende brukernes behov - slik brukerne selv ser det, og slik samfunnet ser det på brukernes vegne. "Samfunnet" vil her være politikerne, som presumptivt handler på grunnlag av ønsker fra velgerne og råd fra ekspertene, eller de delegerer avgjørelsen til klientsamfunnets eksperter, "demokratiets sorte hull" som Erik Oddvar Eriksen har kalt det (Eriksen 2001).

Samfunnet kan ha gode og dårlige grunner for å overprøve brukerne. En god grunn er når samfunnet vet best hva som ivaretar brukernes objektive interesser, hva som er rasjonelt for dem i den gitte situasjonen (Hernes 1975:34 ff). Alle under 18 er definert som umyndige, for eksempel, og samfunnet vet best hva de trenger av skolegang. At det finnes brukere som ikke selv er i stand til å bedømme en tjenestes kvalitet (Walsh 1991, Storvik 2004) blir av og til brukt som et argument mot å spørre brukere overhodet. En annen god grunn er at samfunnet skal betale regningen. Samfunnet må derfor forene velgernes ønsker, brukernes ønsker, skattebetalernes betalingsvilje og ekspertenes produksjonsevner, vurdere dette i lys av samfunnets verdier, som hensynet til en rettferdig fordeling - og fastsette krav og standarder for hva produsentene skal yte og brukerne skal få for ressursene. Standarden kan være lavere enn brukerne forventer (tilbudet fra helse- og pleieinstitusjoner, for eksempel), og kravene kan være høyere enn hva brukerne ønsker (resultatkrav til skolens elever, for eksempel). En tredje god grunn til at samfunnet kan overprøve brukerne, er hensynet til de negative omkostningene for tredjepart om brukerne ikke gjør som samfunnet krever. Om pasienter ikke følger opp krav som reduserer smittefaren, for eksempel.

En dårlig grunn til å overprøve brukerne er når samfunnet utøver formynderi, tilsynelatende i brukernes interesse men i virkeligheten for å ivareta sine egne interesser. Når samfunnet bruker makt til hindre private tjenester som brukerne ønsker, med den begrunnelse at brukerne ikke vet sitt eget beste, for eksempel. De som forvalter samfunnets interesser - stat og kommune - har egeninteresser knyttet til offentlig tjenesteproduksjon, med dertil hørende tilgang til og forbruk av ressurser (Public Choice-teori, Niskanen 1971). Økt skattetrykk oppleves som mindre hardt av dem som derved får økte midler til sin egen virksomhet. Andresen et al setter likhetstegn mellom politikerdefinert kvalitet og et paternalistisk politisk ønske om å styre konsumet (Andresen et al 2001:7).

Effektivisering og kvalitet

Hva som er gode egenskaper ved tjenestene må avhenge av hva som er formålet med dem. I KOSTRA er behovet - og derfor målsettingen - å effektivisere den kommunale tjenesteproduksjon. Dette er et mål på et makronivå der den enkelte tjeneste utgjør mikronivået. Målet for den enkelte tjeneste må være at den bidrar til den samlede effektiviseringen. Dette formålet må være utgangspunktet for å vurdere tjenestenes kvalitet.

Målet om *produktivitet* må være å gjøre mer for de samme ressurser, eller det samme for mindre ressurser. Høye verdier på mottakerrelaterte variable skal motsvares av lave verdier på produsentrelaterte variable. Differansen er lik effektivisering, og effektivisering er lik økt kvalitet. De høye verdiene på de mottakerrelaterte variablene er tjenestens kvalitet for brukeren. De lave verdiene på de produsentrelaterte variablene er tjenestens kvalitet for samfunnet (velgerne, skattebetalerne), som skal dekke omkostningene. Det er de som vil oppleve at de får mer for pengene sine, kanskje tilmed at de slipper å betale så mye for den offentlige tjenesteproduksjon.

Målet om *treffsikkerhet* må være å dekke den enkelte brukers behov, slik brukeren selv ser det, og slik samfunnet ser det på brukerens vegne.

Det oppstår konflikt mellom de to effektivitetsmålene hvis produktivetsmålet realiseres ved å redusere behovsdekningen for den enkelte bruker (gjøre mindre for hver enkelt for derved å dekke flere med de samme ressurser). Anderson et al 1997 konstaterer således at mens sammenhengen mellom brukertilfredshet og produktivitet er positiv for varer, er den negativ for tjenester, hvilket skyldes at varer oppnår høyere kvalitet ved å standardisere (produktene blir både bedre og billigere), tjenester ved å kustomisere, spesialtilpasse produktet til kunden. Undersøkelsen deres synes å bekrefte "Baumols sykdom" (Baumol 1967), som går ut på at det går galt i offentlig sektor fordi velferdstjenestene er arbeidsintensive og har lav produktivetsvekst; det lar seg knapt gjøre å redusere arbeidsinnsatsen uten at det går ut over kvaliteten. Når andre samfunnssektorer har høyere produktivetsvekst, og velferdsyrkene har samme lønnsutvikling som resten av samfunnet, blir det stadig relativt dyrere å produsere velferd, sammenlignet med andre goder. Medvirkende til veksten i de offentlige utgifter er at velferds-

tjenester er nokså pris-uelastiske. Det er lite som kan gjøres for å dempe etterspørselen etter dem (Rattsø & Sørensen 2000).

Slike konflikter kan tvinge samfunnet til å måtte velge mellom produktivitet og behovsdekning, med den konsekvens at "downsizing government" gir større misnøye med de offentlige tjenester (Struebing 1997, Andreassen & Lunde 2001:200, Rolland 2004:37). Ofte fremstilles dette som at effektivitet prioriteres fremfor kvalitet (jf. også Rolland 2004). Slik begrepet kvalitet er utviklet her, dreier det seg imidlertid om å prioritere noen kvaliteter (de som gir økt produktivitet) fremfor andre (de som gir behovsdekning). Dette kan være å prioritere samfunnets/skattebetalernes krav om kvalitet, fremfor brukernes.

Det er gjerne et ønske om å unngå slike målkonflikter. Et virkemiddel for dette er konkurranse. Typisk er formuleringen i regjeringens kommuneproposisjon for 2004 om at konkurranseeksponering har til formål å fremme både effektivitet (altså produktivitet) og kvalitet (altså behovsdekning) i den kommunale tjenesteproduksjon (St. prp. nr. 66 for 2002-2003). Med konkurranse søker regjeringen å ta i bruk en teknikk som i markedet har vist seg å fremme begge mål samtidig. Kapitalismen er ikke bare et uovertruffent system for å drive kostnadene ned. Det har også gjennom historien vist seg å være et uovertruffent system for å drive kvaliteten opp, for fremskritt i betydningen kontinuerlig *forbedring* av produktene. Kapitalismen er "unique not in inventions, but in innovations" (Landes 1998, Baumol 2002). Markedskonkurransen gir tilbyderne både motiv og behov for innovasjon og kopiering av det beste. Motiv på grunn av fortjenestemulighetene, og behov fordi den som ikke henger med, bukker under. Baumol kaller den for "the free-market innovation machine" (Baumol 2002).

"I fravær av markeder, som både gir insentiver til effektiv drift og signaler om kundenes preferanser, må" imidlertid "offentlig virksomhet finne andre metoder for å oppnå det samme" (Robertsen 2000:91). Med KOSTRA har staten konstruert et kvasimarked der kommunene konkurrerer virtuelt gjennom "*benchmarking*", altså målestokkonkurranse, for derved å unngå målkonfliktene mellom produktivitet og behovsdekning. Konkurransen skal inspirere kommunene til innovasjon og kopiering av "*current best practice*". Kommuneproposisjonen for 2003 uttrykte det slik: "Ved hjelp av KOSTRA-data kan kommunene sammenligne seg med hverandre og seg selv over tid, og slik skapes det grunnlag for forbedring gjennom målestokkonkurranse" (St.prp. nr. 64 for 2001-2002:9).

Det tilsiktede resultat er effektivisering, målt som evne til kontinuerlig *omstilling*. Som i ekte markeder skal dette gi høyere ytelser og lavere kostnader, altså kvalitet i forhold til begge effektiviseringsmålene. Hvorvidt KOSTRA vil ha den tilsiktede effekt, avhenger av om virtuell konkurranse uten sanksjoner er like virkningsfullt som reell konkurranse med uunngåelig sanksjonering av dem som sluntrer unna. Problemstillingen opptok Karl Robertsen, som i boken "Styring og medvirkning i lokalforvaltningen" spurte om "sammenligning av kommunale kostnadsdata" er "veien til mer effektiv kommunal produksjon" (Robertsen 2000), og den opptok Leiv Opstad & Hans Ole Rolfsen, som i boken "Modernisering av offentlig sektor" spurte "Er KOSTRA egnet til bruk i målestokkanalyse?" Deres felles konklusjon var at "skal målestokkonkurranse som staten ønsker å innføre være til tiltak for å fremme produktiviteten, må KOSTRA-tallene være mer treffsikre, men det foreliggende systemet kan være et steg i riktig retning"(Opstad & Rolfsen 2001:147).

Identifikasjon av kvalitetsindikatorer i KOSTRA

Slik jeg har utviklet kvalitetsbegrepet her, bør *samtlig*e variable i KOSTRA være kvalitetsindikatorer. Deres funksjon er å avdekke om kommunene når sine to mål om forbedring: Økt produktivitet, og økt treffsikkerhet i forhold til innbyggernes behov. Å forbedre et fenomen vil si å øke kvaliteten på det.

I den utstrekning KOSTRA inneholder variable som *ikke* er kvalitetsindikatorer, bidrar KOSTRA til sløseri og ineffektivitet. Kommunene bruker da ressurser på å samle inn og analysere informasjon som er uvesentlig i forhold til de to kvalitetsmålene. Dermed påfører KOSTRA dem et tosidig tap: Ikke bare bruker kommunene ressurser på det som er uvesentlig, men de må ta disse ressursene fra det som er vesentlig. Omvendt gir det dobbelt gevinst å sikre at KOSTRA kun omfatter egenskaper som er kvaliteter i forhold til kommunenes mål.

Jeg er ukjent med hvorvidt KOSTRA inneholder variable som ikke er kvalitetsindikatorer. Derimot er jeg sikker på at behovene for kvalitetsindikatorer er ulikt dekket.

Godt dekket med indikatorer er kvalitetsmålet om effektivisering forstått som *økt produktivitet*. To store datasett i KOSTRA er 1) kommunenes ressursbruk og 2) kommunenes

tjenesteproduksjon. Målet om økt produktivitet er lik et mål om å *øke avstanden mellom 1) og 2)*.

Godt dekket er også kvalitetsmålet om effektivisering forstått som *behovsdekning slik samfunnet ser det*. Det tredje store datasettet i KOSTRA er 3) tall om befolkningen totalt og definerte målgrupper for de ulike tjenestene. Målet om økt behovsdekning, eller "formåls-effektivitet" som Sandbekkutvalget kalte det, er å *redusere avstanden mellom 2) og 3)*.

Ikke dekket i KOSTRA er et kvalitetsmål om effektivisering forstått som *behovsdekning slik brukerne selv ser det*. Foreløpig er det heller ikke ønske om å ivareta brukernes interesser. I det tidligere omtalte KRD-notatet om KOSTRA arbeidsgruppers prioritering av kvalitet i 2004, heter det at "kvalitetsindikatorer er indikasjoner på om tjenesten har et innhold, omfang og ytelse i samsvar med hva som er forutsatt fra den som er ansvarlig for tjenesten". Det heter videre at "når det gjelder opplevd tjenestekvalitet (dvs. de data en får fra brukertilfredshetsundersøkelser) tilrår vi foreløpig ikke å knytte slike opp mot publiseringen i KOSTRA".

Heller ikke dekket i KOSTRA er *borgernes (velgernes) oppfatninger av effektiviseringen*. Nå er det neppe grunn til å vente at borgerne (skattebetalerne) vil motsette seg mål om økt produktivitet og treffsikkerhet - mer verdi for pengene - men hvor viktig disse målene er, deres innbyrdes rangering ved virkemiddelkonflikt, og prioriteringen mellom ulike operasjonaliseringer av dem, vil det være delte meninger om. Det er her også spørsmål om maktforholdet mellom representanter og velgere, agenter og prinsipaler, i hvilken grad de folkevalgte er blitt tilkjent eller har sikret seg fritt mandat. Politikerne kan ha begrenset interesse av å vite hva velgerne mener, for kunnskap om dette kan påvirke deres frihet til å avveie mellom input fra borgerne (velgerne) når det gjelder hva som er faglig ønskelig og økonomisk mulig, samt fra ekspertene når det gjelder hva som er faglig mulig og økonomisk ønskelig, og det vil medføre styringsslitasje for dem som har ansvaret for upopulære kompromisser.

Godt dekket i KOSTRA er således politikernes og ekspertenes kvalitetsindikatorer for effektivisering av kommunene, forstått både som økt produktivitet og som økt treffsikkerhet. Ikke dekket er brukernes og borgernes syn på det samme. Godt dekket er makthavernes statistikkbehov. Ikke dekket er behovet til innbyggerne, det folk som er gjenstand for

maktutøvelsen og finansieringskilde så vel for den som for de tjenester statistikken omfatter (inklusive statistikken selv som tjeneste). Forutsetningen for at KOSTRA likevel skal dekke befolkningens behov, er derfor at politikerne, embetsverket og ekspertene ikke behøver få seg fortalt hvilke behov innbyggerne har. Dette er noe de vet av seg selv. Det vil heller ikke bli etterkontrollert i KOSTRA om de faktisk vet hva som er til folkets beste. KOSTRA bygger således på en forutsetning om *tillit* - at politikerne, embetsverket og ekspertene har innbyggernes ubetingede tillit, og at de faktisk er tilliten verdig.

Brukerorientering og KOSTRA

Samtidig er *økt brukerorientering* det uttalt politiske målet for moderniseringen av kommunesektoren. Det etableres konkurransemarkeder og fritt brukervalg der pengene følger brukeren (NOU 2000:19, St. prp. nr. 66 for 2002-2003, Norman 2002), ordninger som krever informasjon om tilbudets kvalitet, der brukeren forventes å velge ut fra sine egne behov. Brukerundersøkelser er substituttet for markedet når det gjelder å identifisere "kundernes" preferanser (Robertsen 2000:91), og koplingen mellom KOSTRA og brukerundersøkelser skal gi muligheter for balansert målstyring av kommunene (St.prp. nr. 64 for 2001-2002:9, jf. Først & Høverstad 2001, Allern & Kleven 2002). Selv motstanderne av privatisering og konkurranseutsetting ser økt brukerorientering og bedre tilfredsstillelse av individets behov som nødvendig for å redde velferdsstaten (St.meld. nr. 30 for 2000-2001, Rolland 2003a-c, Rolland red. 2003, Storvik 2004). Alle offentlige virksomheter blir pålagt å gjennomføre årlige brukertilfredshetsundersøkelser (Norman 2002). Det er også foreslått å føre statistikk over bruken av brukerundersøkelser, jf. brev fra Sosialdepartementet til Samordningsrådet for KOSTRA 26.8.04 (SOS 2004). Likevel er statistikk fra brukertilfredshetsundersøkelser det KRD eksplisitt ønsker å holde borte fra KOSTRA, i hvert fall foreløpig.

Jeg har spurt meg selv om hva som er motforestillingene mot å slippe brukernes (og borgernes) kvalitetskrav til i KOSTRA. Til dels synes innvendingen å være prinsipiell, jf. det tidligere sitatet fra KRD om at kvalitetsindikatorer må vise hvorvidt tjenestene oppfyller kravene til de ansvarlige for tjenesten, altså til politikerne, embetsverket, ekspertisen. Til dels synes motforestillingen å skyldes manglende tillit til brukertilfredshetsundersøkelser som metode. Det kan også være en sammenheng mellom de to, enten i form av prinsipiell motstand på grunn av manglende tillit (metoden kan ikke bli bedre, i hvert fall ikke god nok),

eller at den manglende tilliten skyldes prinsipiell motstand mot å slippe brukerne til (manglende tillit som vikarierende motiv, tap av makt som reelt motiv).

Manglende tillit til undersøkelsene bringer oss tilbake til utgangspunktet, til kvalitet i KOSTRA som lik statistikkvalitet. Også dette synes imidlertid å ha både en praktisk og en mer prinsipiell side. Den praktiske kom frem i en undersøkelse jeg selv var med på å gjennomføre for KRD i fjor. Den ga uttrykk for betydelig skepsis til kvaliteten på de kommunale brukertilfredshetsundersøkelser (Rolland et al 2004, spesielt Brekke 2004 og Samuelsen & Silseth 2004). En lignende vurdering har Jan Fredrik Hovden i gitt av TNS Gallups standard kommuneundersøkelse, og alle undersøkelser som måtte ligne den (Hovden 2004). Den mest prinsipielle innvendingen uttrykkes i tittelen på en artikkel av Vidar Ringstad i Sosialøkonomen 2000: "Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser" (Ringstad 2000). Ringstad skriver der at det i brukertilfredshetsundersøkelser "gjør seg gjeldende en betydelig transitorisk komponent i stemningsnivået ved intervjuutidspunktet, og at denne er så flyktig at den i vesentlig grad forsvinner i løpet av intervjuperioden". Vi synes å gjenkjenne Hawthorneeffekten, at det å bli undersøkt, i seg selv frembringer holdninger som fordunker igjen når undersøkelsen er over. Agderforskning viser til Ringstads artikkel når de i et arbeid om "Styring av kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon" trekker den konklusjon at brukerundersøkelser er av liten verdi som kilder til informasjon om tjenesters kvalitet (Andresen et al 2001). Også Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi har uttrykt skepsis til brukertilfredshetsundersøkelser med deres subjektivitet som hovedbegrunnelse (TBU 1995, 1998). For kommune-Norge argumenteres det følgelig for at objektive mål er å foretrekke: "Selv om brukerundersøkelsene forbedres, vil de aldri kunne være mer enn et supplement til annen og mer objektiv informasjon om det kommunale tjenestetilbudet" (TBU 1998:83).

Uansett om KOSTRA inkluderer eller ekskluderer borgernes og brukernes kvalitetskrav, vil med andre ord avgjørelsen være begrunnet med tillit eller mistillit. De som har makt til å avgjøre hva KOSTRA skal omfatte, dvs. politikerne, embetsverket, ekspertene, er av den oppfatning at de selv nyter den nødvendige tillit. Borger- og brukertilfredshetsundersøkelser har de derimot ikke tillit til. Til dels begrunner de dette med kvaliteten på undersøkelsene, som ikke er høy nok. Mer fundamentalt har de imidlertid mistillit til brukerne og borgerne, som ikke tiltros evne til å gi valide uttrykk for sine oppfatninger når de blir spurt. Folket

forutsettes ikke å være i stand til å komme med annet enn flyktige stemningsrapporter, og slikt kan de ansvarlige makthaverne ikke ta hensyn til.

I et demokratiperspektiv er det paradoksalt at folket må gjøre seg fortjent til politikernes tillit for at politikerne skal låne øre til hva folket mener om kvaliteten på de offentlige tjenester. Dette harmonerer snarere med prinsipal-agent-teori om agentenes makt over sine prinsipaler, frivillig når prinsipalene har tillit til at agentene vet best, og derfor legger sin skjebne i deres hender (gir dem "fritt mandat", jf. Christophersen 1969), ufrivillig når agentene misbruker tilliten, eller overprøver sitt bundne mandat til å skaffe seg handlefrihet, uten at prinsipalene er i stand til å hindre dem. Dette er teorien om oligarkiets jernlov (Michels 1911), om at "organisasjon i seg selv gir grunnlag for dominans av de valgte over velgerne, av partilederne over partimedlemmene, av dem som innehar mandatet over dem som har gitt mandatet, av delegatene over dem som de har fått delegasjon fra" (Rasch 1997:179). Et mer naturlig demokratisk utgangspunkt er at politikerne, og deres agenter embetsverket og ekspertene, må gjøre seg fortjent til *folkets* tillit. Den tilliten nyter i hvert fall ikke politikerne i dag, skal vi tro Makt- og demokratiutredningen (Strømsnes 2003), og det gjør heller ikke velferdsstatens ekspertise nå som høyt utdanningsnivå i befolkningen har minsket avstanden mellom leg og lærd. Ekspertisen har skjønt at "når tillit ikke lenger følger av titler som signaliserer at fagpersonene er innehavere av autorisert kunnskap, må den i stedet etableres i hver enkelt kontekst. Den enkelte yrkesutøver og tjeneste må vise seg tilliten verdig gjennom å demonstrere vilje til å lytte til brukernes synspunkter" (Alm Andreassen 2003:7). I stedet for å forutsette en folkets støtte som de ikke har, skulle en derfor vente at politikerne ville de søke å redusere folkets mistillit, og sin egen usikkerhet, ved å støtte tiltak for å heve kvaliteten på det offentlige borger- og brukertilfredshetsundersøkelser, slik at resultatene ble valide for folkets kvalitetsoppfatninger. I den sammenheng er det tankevekkende at de foretrekker hjemmesnekrede brukerundersøkelser og avviser at det er behov for vitenskapelig funderte undersøkelser (jf. igjen Rolland et al 2004).

Subjektivitet og objektivitet

Det er en åpenbar sammenheng mellom objektivitet og tillit, subjektivitet og mistillit. Å dekke brukernes behov for "opplevd kvalitet" oppleves som nærmest prinsipielt umulig, for brukerne er upålitelige informanter om sine behov, og behovene er flyktige og forskjellige.

Treffsikkerhet her er omtrent like vanskelig som å finne skatten ved enden av regnbuen. I den grad det overhodet lar seg gjøre å tilfredsstille flyktige og forskjellige behov, krever det kostnadsdrivende individuell tilpasning (kustomisering) som nevnt tidligere (Anderson et al 1997). Et kvalitetsmål om behovsdekning slik brukerne (individet) ser det, står derfor i et potensielt motsetningsforhold til to andre kvalitetsmål for kommunene: Effektivisering som behovsdekning slik samfunnet ser det, og effektivisering som økt produktivitet. Illustrerende er undersøkelsen "Er penger alt? Kvalitet, organisering og effektivitet i pleie- og omsorgs-sektoren", fra Frisch-senteret, som den gang het Stiftelsen for samfunns- og næringslivs-forskning (Kjerstad et al 1999). Den viste en sammenheng mellom høy effektivitet (forstått som produktivitet), "jevn organisasjonskultur" og lav brukertilfredshet.

I kontrast fremstår kvalitetsmålene om økt produktivitet og bedre behovsdekning slik samfunnet ser det, som objektive og derfor tillitvekkende. Det er også klart at indikatorene for målrealisering her vil være mer objektive i betydningen reliable og empirisk etterprøve, idet det som måles, vil være fysiske størrelser (som antall kvadratmetre og personer per rom, antall besøk per dag og uke, antall pleiere per pasient, lærere per elev osv. osv.).

Metoden for å identifisere disse kvalitetsindikatorene er imidlertid *ikke* objektiv. I KOSTRA består den som nevnt i å be KOSTRAs arbeidsgrupper om å finne frem til minimum tre, maksimum 6-7 kvalitetsindikatorer hver. Gitt at samtlige egenskaper som måles i KOSTRA bør være kvaliteter i forhold til de to effektivitetsmål, blir gruppene bedt om å utpeke noen av disse kvalitetene til å være særskilte kvalitetskvaliteter. Utvelgelsen må nødvendigvis være subjektiv og tilfeldig, og gir ingen garanti for at de utvalgte kvaliteter er de som mest størst sikkerhet bidrar til å realisere KOSTRAs to effektivitetsmål, hvilket ville vært et objektivt rasjonale for utvelgelsen av dem.

I stedet for å begrunne utvelgelsen med kvalitetsindikatorenes forklaringskraft, blir den søkt legitimert ved at det er eksperter som har valgt dem ut. Det appelleres til ekspertenes autoritet. Dette er en politisk og ikke en vitenskapelig måte å begrunne utvalget, eller som det heter i Arbeidsforskningsinstituttets rapport om kvalitetsbyråkratiet: Mens markedet er kvalitetens ultimate referansepunkt for private virksomheter, er den politiske diskursen kvalitetens ultimate referansepunkt for offentlig sektor (Berg et al. 2002). Den videre politiske prosess vil være å sende utvalget av indikatorer på høring til andre eksperter og makthavere. Derved vil

noen indikatorer bli lagt til, og andre trukket fra, noen med faglig begrunnelse, andre fordi makthavere finner indikatorene sensitive, hvilket vil si at de er egnet til å avsløre lav kvalitet, eller til å skru brukernes krav og forventninger høyere i været enn politikerne og embetsverket ønsker. En slik prosess vil kunne føre til politisk konsensus om utvalget av indikatorer, men det blir ikke mer objektivt av den grunn. Noe større objektivitet oppnås ved å legge et utvalg kvalitetsindikatorer frem for et representativt utvalg av eksperter, slik Granheim & Hustad undersøkte tjenesteyterne i prosjektet "Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer" (Granheim & Hustad 2000). Prioriteringen blir dermed representativ for eksperters meninger. Den blir imidlertid ikke nødvendigvis riktig. Hvis ikke ekspertene selv har gjort objektive målinger, men bygger på sine subjektive erfaringer, blir en slik undersøkelse snarere en delfistudie (jf. Cornish 1977, Adler & Ziglio 1996), en spådom levert av dem som er best kvalifiserte til å gjette.

Fysiske størrelser gir objektive indikatorer på kvalitet i de to betydninger "produktivitet" og "behovsdekning slik samfunnet ser det". De ivaretar samfunnets behov for *kontroll* - kostnadskontroll, og kontroll med de ansattes ytelser. "Ønsket om kontroll og styring med knappe offentlige ressurser ligger ofte bak kommunenes innføring av kvalitetsstandarder", konstaterte Aagoth Elise Storvik i sin gjennomgang av "bruken av brukerundersøkelser" (Storvik 2004:125). Indikatorene ivaretar *ikke* brukernes behov for kvalitet. De er reliable, men ikke valide. Britt Slagsvold dokumenterte allerede i 1995 i sin doktoravhandling "Mål eller mening. Om å måle kvalitet i aldersinstitusjoner" (Slagsvold 1995) at de samfunnsmessige målene for kvalitet ved aldersinstitusjoner, som bemanning, enerom, dødelighet osv., ikke er valide for individene, for brukerne av disse tjenestene. Brukerne har derfor ikke grunn til å ha tillit til tilbydere som benytter seg av slike mål. Folket har ikke grunn til å ha tillit til politikerne, embetsverket, ekspertene med deres subjektive, vilkårlige og for brukerne invalide kvalitetsindikatorer.

Dette er tankevekkende i forhold til Makt- og demokratiutredningens konklusjon om "folkestyrets forvitring og politikkens retrett" (Østerud 2002, Østerud et al 2003, NOU 2003:19. Flere har påpekt at maktutrederne her må ha lagt til grunn hva Johan P. Olsen har kalt "det samfunnsorienterte demokratisyn" (Olsen 1990), der kollektivet forutsettes å ivareta individets interesser og ha prioritet om interessene kommer i konflikt. Det som ut fra samfunnsperspektivet fremstår som forvitring, fremstår ut fra et individorientert demokratisyn

som fremskritt (Peterson 2003, Sørensen 2004). Det synes ikke å være noe tap for demokratiet om individene, dvs. folket, får den makt som samfunnet, dvs. politikerne, mister (Rolland 2002). Vi aner her en parallell mellom de to motsatte demokratisyn og to motsatte oppfatninger av velferdsstaten. KOSTRA forutsetter at kollektivet ivaretar individets interesser overfor velferdsstaten, og at kollektivet har prioritet dersom interessene kommer i konflikt. Samfunnets mål for de offentlige tjenesters kvalitet ivaretar ikke individenes interesser.

Objektivitet, subjektivitet, brukertilfredshet

Den samfunnsorienterte oppfatningen av velferdsstaten resulterer i objektive kvalitetsindikatorer. Utvelgelsen av dem er imidlertid subjektiv, et kompromiss mellom faglige vurderinger og politiske hensyn.

Med den individorienterte oppfatningen av velferdsstaten er det omvendt. Den resulterer i subjektive kvalitetsindikatorer, "opplevd kvalitet", men utvelgelsen av dem er objektiv. Utvelgelsen skjer ved representative brukertilfredshetsundersøkelser. En slik undersøkelse vil starte med å spørre et utvalg brukere om alt en kommer på av potensielle kvalitetsindikatorer. For hver indikator vil en spørre om hvor viktig den er for brukeren. Spørsmålet kan stilles direkte, hvor viktig er denne kvalitetsindikatoren for deg. Enda mer nøytralt er *ikke* å spørre direkte, men beregne viktigheten indirekte ut fra indikatorenes målbare effekt på den totale brukertilfredsheten, eksempelvis ved hjelp av regresjonsanalyser (jf. Myers 1999, ACSI 2001, SCB). Valg av metode her er et spørsmål om hva som gir høyest statistikkvalitet. Uansett blir resultatet en rangering av kvalitetsindikatorer, fra de som betyr svært mye til de som ikke betyr noe som helst for brukerens tilfredshet, opplevelse av å bli tilbudt kvalitet. Ulikt en ekspertbasert delfistudie, som er en kvalifisert gjetning om hva som vil være kvalitet for brukerne, vil en brukerbasert rangering av indikatorene med sikkerhet være valid for dem. Eller rettere: Den eneste usikkerhet som gjenstår, er den som gjelder for alle utvalgsundersøkelser, om de er representative for universet (herunder også Hawthorneeffekten). Rangeringen er valid fordi den norske standarddefinisjonen av kvalitet gjør brukeren til den øverste dommer. I sin bok om "Kvalitet som mål i offentlig virksomhet" sa Ole Nørgaard Madsen det slik: "Kvalitet er objektivt set alle positive og negative egenskaber ved en leverance, men subjektivt set de egenskaber, som betyder noget i borgerens eller modtagerens

opplevelse af leverancen. Det er denne modtageroplevelse, der er målet på kvalitet" (Madsen 1993:12-13). Målet er subjektivt, det er midlene til å realisere det som kan være objektivt målbare fysiske størrelser.

Identifikasjon og rangering av kvalitetsindikatorerne er nødvendig men ikke tilstrekkelig til å fastslå om en tjenesteyter leverer kvalitet, slik brukerne ser det. Identifikasjonen viser hvilke egenskaper eller variable som er viktige. Den viser imidlertid ikke om tjenesten har *gode* egenskaper, *høye* verdier på variablene, og som tidligere nevnt, er det gjerne det siste vi forstår med kvalitet, i hvert fall på norsk. For å finne ut om ytelsen på hver av kvalitetsindikatorerne er av høy eller lav kvalitet, må vi enten spørre brukerne om dette også, eller vi må bruke en indikator for kvalitet: Brukerens tilfredshet med ytelsen. Også her er det en forskjell. Brukeren kan vurdere kvaliteten som høy men likevel være utilfreds, for forventningene var enda høyere. En lærer som gir god karakter ut fra veiledende normer og standardkrav til ytelsen, men mener at eleven kunne prestert enda bedre, for eksempel. Det finnes imidlertid ikke veiledende normer og standardkrav for brukernes evaluering av tjenester. Uansett om brukeren har store krav men små forventninger, store forventninger men små krav, gjelder det ut fra et individorientert syn på velferdsstaten å tilfredsstille brukerbehov slik de foreligger.

Til sammen gir disse to spørsmålene en *viktighets/tilfredshetsmatrise* der brukeren vil være tilfreds eller utilfreds både med viktige og uviktige kvalitetsindikatorer. Matrisen gir tilbyderne av tjenestene, og de bevilgende myndigheter, målrettet handlingsinformasjon. Høyest prioritet må gis til kvalitetsindikatorer som brukerne finner viktige men de er misfornøyde med ytelsene. Høy prioritet må også gis til kvalitetsindikatorer som er viktige og brukerne tilfredse, men da ut fra en målsetting om at selv det gode kan gjøres enda bedre. Er det knapphet på ressurser vil målet her være å holde stillingen. Reduseres ytelsene på noen måte for de viktige kvalitetsindikatorerne, vil det skape økt misnøye.

Hva gjelder de mindre viktige kvalitetsindikatorerne, vil det selvsagt være en fordel å opprettholde kvaliteten på ytelser som brukerne er tilfredse med. Det er imidlertid ingen katastrofe om disse må prioriteres ned. Resultatet blir riktignok lavere tilfredshet, men dette gjør ikke så mye, for indikatorerne betyr lite for brukernes totale opplevelse av tjenestens kvalitet. Det er heller ingen grunn til å øke innsatsen i den fjerde og siste kvadranten,

brukernes misnøye med lite viktige kvalitetsindikatorer. Å prioritere disse vil tvert imot være et klassisk eksempel på en feilinvestering. Ved vellykket satsing blir brukerne mer tilfredse, men tilbyderne blir skuffet, for satsingen gir ikke utslag i brukernes totale vurdering av tjenestens kvalitet.

Brukertilfredshetsundersøkelser som ikke legger en viktighets/tilfredshetsmatrise til grunn for den totale tilfredsheten med tjenesten, gjerne uttrykt ved en tilfredshetsindeks, har heller ikke noe i KOSTRA å gjøre. Undersøkelser som mangler viktighetsaspektet, vil kunne forlede tilbyderne og de bevilgende myndigheter til gale prioriteringer og investeringer, eller til ikke å gjøre noe som helst ut fra en falsk forestilling om at alt er såre vel. Påfallende mange undersøkelser fastslår at det er stor tilfredshet med den kommunale tjenesteytingen i Norge (Jf. f.eks. Dagbladet 13.6.01: "Stor måling om det offentlige Norge: *Se folkets DOM*. De utskjulte offentlige tjenestene er bedre enn sitt rykte"). Påfallende mange undersøkelser fastslår også at det er ingen sammenheng mellom kommunenes ressursbruk og brukernes tilfredshet. Ved manglende hensyntaken til viktighet vil dette resultatet kunne fremkomme også når ressursbruken er feil i forhold til brukernes prioriteringer, og når brukerne er misfornøyde med det viktige og fornøyde med det uviktige av kommunens prioriteringer.

Brukerundersøkelsene til Kommunenes Sentralforbunds Effektiviseringsnettverk mangler viktighetsdimensjonen (KS 2003:41). Det er ikke utenkelig at dette kan ha påvirket konklusjonen som ble trukket etter de første erfaringene med effektiviseringsnettverk, at det er "ingen sammenheng mellom ressursbruk og kvalitet" (Pedersen 2003). Mangler viktighetsdimensjonen gjør også TNS Gallups nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse og standard kommuneundersøkelse, i hvert fall bedømt ut fra rapporten for 2000 (Norsk Gallup 2001, jf. Rolland 2003d:85ff). Mangler viktighetsdimensjonen gjør *ikke* Norsk kundebarometer fra Handelshøyskolen BI, men den undersøkelsen har offentlig sektor bare marginalt benyttet seg av (NKB).

Brukertilfredshet og makt

En innvending mot brukertilfredshetsundersøkelser er at de ikke bare avdekker forskjeller mellom ytelser. De avdekker også forskjeller mellom brukerne, som kan ha ulike oppfatninger både om hva som er en viktig kvalitetsindikator og hva som er en god ytelse. Samme eller

identiske ytelser vil derfor kunne få forskjellige tilfredshetskårer. Dette kan selvsagt skape problemer i forhold til tilbydernes ønsker om standardisering og brukernes ønsker om likebehandling, altså forhold som har med økt produktivitet, kostnadsreduksjoner og rettferdighet å gjøre. Derfor bekymret det også Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU 1995:55).

Imidlertid er det et mål med brukerorientering at tjenestene skal tilpasses bedre til brukernes behov, altså kustomisering i stedet for standardisering. Det behøver ikke bekymre tilbyderne hvis dette er i samsvar med brukernes interesser. Det burde heller ikke bekymre tilbyderne om dette fører til press for å øke de offentlige budsjetter. Det er i så fall brukerne som ønsker dette, og ikke noe politikerne påtvinger dem. Et problem blir det kanskje hvis brukerne opplever konflikt mellom ønsket om kustomisering og ønsket om rettferdighet og likebehandling. Problemet kan imidlertid brukerne selv løse ved å prioritere mellom disse verdiene. Det er også et spørsmål her om hvordan brukerne definerer rettferdighet og likebehandling. Det kan bety å skjære alle over en kam, å tilfredsstillende en gjennomsnittlig standardbruker som ikke finnes, med den konsekvens at noen med små krav og forventninger blir svært fornøyde, andre med store krav og forventninger svært misfornøyde, og noen "gjennomsnittspersoner" mellomfornøyde. Det kan imidlertid også bety at alle har samme krav på respekt for sine individuelle behov, med dertil hørende spesialbehandling, slik at alle blir svært fornøyde. I det første tilfellet blir likebehandling fortolket som ressurslikhet, med ulikt resultat som konsekvens. I det siste tilfelle blir likebehandling fortolket som resultatlikhet, med ulik ressurstilgang som forutsetning.

En annen innvending, som trekker i samme retning, er at brukertilfredshetsundersøkelser fører til økende krav og forventninger fra brukernes side. Læringseffekten av undersøkelsene er i så fall det motsatte av Hawthorneeffekten, som er at den positive oppmerksomhet et intervju-utvalg blir til del, noen bryr seg om hva vi mener og hvordan vi har det, gir seg utslag i en overdrevet velvillig innstilling til dem som tilsynelatende gjør dette. En må anta at Hawthorneeffekten særlig kommer tilbyder til gode hvis tilbyder selv forestår undersøkelsen. Dette er modellen til brukerundersøkelsene i Kommunenes Sentralforbunds Effektiviseringsnettverk, og en åpenbar grunn til deres suksess, fordi det gir kommunene en opplevelse av å eie undersøkelsene og evaluere seg selv fremfor å bli utsatt for tredjeparts dom. Læringseffekten synes derimot å være den samme som i teorier om relativ deprivasjon, at det å bli

undersøkt, setter et fokus som fører til stigende forventninger som ikke lar seg innfri, hvorpå misnøyen stiger raskere enn det er mulig å forbedre tilbudet ("de stigende forventningers revolusjon", Gurr 1970). Imidlertid er heller ikke dette i strid med målsettingene for en individrettet velferdspolitik. Tvert om betyr det at målet om stadig økende kvalitet blir realisert på samme måte i markedet for tjenester som i markedet for varer, jf. det som er sagt om kapitalismen som "the free-market innovation machine" foran. Derimot kan det være i strid med målet om kostnadseffektivitet, for som også sagt tidligere, synes det å være en forskjell mellom varer og tjenester når det gjelder sammenhengen mellom kvalitet og kostnadseffektivitet. Høy kvalitet når det gjelder tjenester henger gjerne sammen med kustomiseringen, som igjen forutsetter høy arbeidsintensitet. På den annen side behøver det ikke bekymre politikerne om skattene stiger fordi folket forlanger det.

Kostnadsdrivende krav til kvalitetsforbedringer som kustomisering og økte brukerforventninger kan imidlertid komme i konflikt med interessene til det samfunn som skal betale regningen for bruken av offentlige tjenester, dvs. skatte- og avgiftsbetalerne og politikerne som skal ivareta deres interesser. Det vil være en politisk oppgave å avgjøre hvor langt samfunnet skal strekke seg for å imøtekomme brukernes krav, hva samfunnet oppfatter som akseptable brukerbestemte verdier på kvalitetsindikatorerne og hvor store ressurser som skal settes inn for å oppnå disse. Hvilket betyr at det igjen vil være samfunnet som innfører det *subjektive* elementet i arbeidet med de offentlige tjenestenes kvalitet. Elementet vil være intersubjektivt i den utstrekning de akseptable verdiene samsvarer med hva eksperter ut fra fagkunnskap mener det er mulig å realisere (hvis leger er enige om at det ikke er mulig å realisere en overlevelsesprosent for operasjon x på mer enn y prosent, vil dette være en objektiv sannhet i betydningen at det er intersubjektiv enighet om den, jf. Hermerén 1972). Det vil være *bare* subjektivt i den utstrekning de akseptable verdiene og fordelingen av ressurser er et resultat av politisk maktbruk eller kompromisser om hva som er ønskelig.

Det vil også være samfunnet, og ikke brukerne, som innfører *begrensninger* i kvaliteten på de offentlige tjenester. Dette gjør samfunnet når pengene som følger brukeren har et maksimumsbeløp som det av rettferdighetshensyn ikke er mulig å øke ved å skyte til egne midler. Tilbyderne vil da måtte tilpasse seg til den kvalitet det offentlige er villig til å betale for, ellers går de med underskudd. Det vil også være samfunnet som innfører begrensninger når det setter ut i markedet tjenester basert på stor informasjonsasymmetri mellom tilbyder og

bruker. Den usikkerhet dette medfører både for tilbyder og bruker, gir bruker et motiv for å holde tilbake betaling og tilbyder et motiv for å redusere kvaliteten i visshet om at det forholder seg slik (Walsh 1991, Rolland 2004).

Det naturlige grunnlaget for frie brukervalg synes å være den skåre tidligere brukere har gitt tilbyderne på kvalitetsindikatorer som er viktige for brukerne. Imidlertid synes det også riktig å oppgi skåren i ulike målgrupper, slik at brukerne får sammenlignet hvordan ytelsene har vært vurderte av personer som ligner dem selv.

Ytterligere en innvending mot å innføre resultatet av brukertilfredshetsundersøkelser som standardmål på ytelsenes kvalitet, er at det snur maktforholdet mellom kommunene og deres velferdstrengende innbyggere på hodet. Mens samfunnsperspektivet fastholder et "selgers marked" der brukerne må ta det de får, introduserer individperspektivet et "kjøpers marked" der tilbyderne må levere det brukerne vil ha.

Jeg antar at dette er den viktigste grunnen til at det drar ut med å introdusere brukertilfredshetsundersøkelsene i KOSTRA. De som er i besittelse av makt, gir den sjelden fra seg frivillig og uten å ha sikret seg på andre måter. Dette gjelder både den politiske makt, og den makt profesjoner utøver (Eriksen 2001). I velferdsstaten gjelder det kanskje særlig profesjonene, som bygger sine maktposisjoner på et sosialt akseptert "mandat til å fortelle den enkelte og samfunnet hva som er godt og riktig" på deres spesialområder av livet (Hughes 1958:79, referert i Storvik 2004:127).

Avslutning

Formålet med KOSTRA er å dekke samfunnets, dvs. politikernes, byråkratenes og ekspertenes behov for kvalitetsindikatorer i forhold til målsettingen om effektivisering av kommunene, forstått både som økt produktivitet og økt treffsikkerhet i forhold til brukerbehov. Hvorvidt borgernes og brukernes egen forståelse av sine behov bør komme til uttrykk i KOSTRA, er dermed en utfordring til SSB, som etter statistikkloven er en uavhengig institusjon med selvstendig ansvar for den demokratiske statistikktilgangen i samfunnet. Temaet ble tatt opp i Samfunnsviteren nr. 3/2004, lagt ut på Byrånettet (Kvalsvik 2004, Kvalvaag 2004), der det spesielt ble påpekt at tilgangen blir skjev, i makthavernes favør, når

staten tar betalt for statistikk. Den blir ikke mindre skjev om alt som finnes av gratis tilgjengelig statistikk, er i makthavernes favør. Vi har da et statistikkens motstykke til hva Anatole France skrev om *loven* i romanen "Den røde lilje" (1895), at den i sin majestetiske likhet forbyr både fattige og rike å stjele brød, tigge på gaten og sove under broene.

I forhold til borgerne og brukerne er SSB i samme situasjon som andre eksperter og produsenter av offentlige tjenester. Vi kan avgjøre selv hvilken statistikk de har bruk for, eller vi kan spørre dem. Det er klare indikasjoner på at den sistnevnte tenkemåten er på vei inn i SSB. Vi har satt i gang med systematisk kvalitetsarbeid etter mønster av Total Quality Management (TQM), og vi har på beddingen den første brukerundersøkelsen for SSB som institusjon, etter mønster av Statistiska centralbyrån "Sätt betyg på SCB" (Frilseth 2003).

Referanser

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

Adler, M. & E. Ziglio (ed.) (1996): *Gazing into the oracle: the Delphi method and its application to social policy and public health*. London: Jessica Kingsley.

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

Alm Andreassen, T. (2003): *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie 13.

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

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

Andresen, K., L. B. Hannevik Friestad & K. Robertsen (2001): *Styring av kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon*. FoU-rapport nr. 12/2001. Kristiansand: Agderforskning.

Baumol, W. J. (1967): 'Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis'. *American Economic Review* 3: 415-426.

Baumol, W. J. (2002): *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

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

Brekke, Ø. (2004): 'Erfaringer med brukerundersøkelser i noen norske kommuner'. Vedlegg B s. 54-73 i Rolland et al (2004): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2004/7.

Christophersen, J. A. [1963](1969): *Representant og velger*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cornish, E. (1977): *The study of the future*. Bethesda, Md.: World Future Society.

Dagbladet 13.6.01.

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

France, A. (1895): *Le lys rouge*. Paris: Calmann Lévy.

Frilseth, E. (2003): *Brukerundersøkelser i SSB*. Notat til fagdirektør Anne Skranefjell, SSB, 7.11.

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

Gurr, T. R. (1970): *Why men rebel*. Princeton: Princeton University Press.

Hermerén, G. (1972): *Värdering och objektivitet*. Lund: Studentlitteratur.

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

Hovden, J. F. (2004): 'Ubrukelege brukarundersøkingar. Om den store vekkinga som har heimsøkt vårt land'. *Kommunal økonomi* 9:7-10.

Hughes, E. (1958): *Men and their Work*. Glencoe: Free Press.

Kjerstad, E., M. Dræge & G. Rusten (1999): *Er penger alt? Kvalitet, organisering og effektivitet i pleie- og omsorgssektoren*. SNF-rapport nr. 2/99. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

KRD Kommunalavdelingen (udatert): *KOSTRA Arbeidsgrupper: Kommunal- og regionaldepartementets forventninger til arbeidet i arbeidsgruppene i 2004*. N-FORVENTNINGER ARBEIDSGRUPPENE 2004.DOC.

KRD (2004): *Konsulentoppdrag - problemnotat rundt kvalitetsindikatorer*. Tilbudsforespørsel fra Kommunal- og regionaldepartementet, ref. 04/2019-1 EVV.

KS (2003): *Effektiviseringsnettverkene. Kommunennettverk for fornyelse og effektivisering. Rapport etter fase 1 for nettverk etablert i 2002*. Oslo: Kommunenes sentralforbund.

Kvalsvik, G. (2004): 'Statistisk sentralbyrås uavhengige rolle'. *Samfunnsviteren* nr. 3.

Kvalvaag, H. (2004): 'Når staten tek betalt for ekspertkunnskapen'. *Samfunnsviteren* nr. 3.

Landes, D. S. (1998): *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are so Rich and Some so Poor*. New York: W. W. Norton.

Myers, J. H. (1999): *Measuring Customer Satisfaction: Hot Buttons and Other Measurement Issues*. Chicago, Illinois: American Marketing Association.

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

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

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

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

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

NOU 2003:19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Norsk Standard: *NS-ISO 8402*.

Madsen, O. N. (1993): *Kvalitet som mål i offentlig virksomhed*. Centrum.

Michels, R. (1911): *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Leipzig: Klinkhardt.

Olsen, J. P. (1990): *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons bokförlag.

Opstad, L. & H. O. Rolfsen (2001): 'Er KOSTRA egnet til bruk i målestokkanalyse?' Kap. 7 i T. Busch et al (red): *Modernisering av offentlig sektor, New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

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

Pedersen, O. P. (2003): "KS: Bedre kvalitet uten mer penger". *Kommunal Rapport* 28.5. <<http://www.kommunal-rapport.no/index.db2?id=118450>>. Lastet ned 23.9.04.

Petersson, O. (2003): 'Den sista maktutredningen?' *Nytt Norsk Tidsskrift* 4:351-362.

Ringstad, V. (2000): 'Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser'. *Sosialøkonomen* nr. 8.

Rasch, B. E. (1997): 'Oligarkiets jernlov'. I Østerud, Ø., K. Goldmann & M. Pedersen (red.): *Statsvitenskapelig leksikon*, s. 179-80. Oslo: Universitetsforlaget.

Rattsø, J. & R. J. Sørensen (2000): 'Utfordringer og reformer i offentlig sektor'. Vedlegg 5 til NOU 2000:21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Finansdepartementet.

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

Rolland, A. (2002): 'Foreløpig diagnose: Økt folkemakt' Kronikk i *Aftenposten* 15.4.

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

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

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

Rolland, A. (2003d): 'Et nasjonalt program for borger- og brukerundersøkelser'. Foredrag i AAD 10.12.02. I Rolland, A. (red.) (2003): *Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/19.

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

Rolland, A. (2004): 'Konkurransen, kvalitet, demokrati- og brukerundersøkelser'. Vedlegg A, s. 22-53 til Rolland, A. et al (2004): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Statistisk sentralbyrå, rapporter 2004/7.

Rolland, A., Ø. Brekke, B. M. Samuelsen & P. R. Silseth (2004): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2004/7.

Samuelsen, B. M. & P. R. Silseth (2004): 'Metodeutfordringer i brukerundersøkelser'. Vedlegg C, s. 74-92 til Rolland, A. et al (2004): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Statistisk sentralbyrå, rapporter 2004/7.

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

Skjervheim, H. [1957](2001): 'Deltakar og tilskodar'. I *Norsk tro og tanke* 3: 473-81. Oslo: Universitetsforlaget.

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

Solheim, L. (1999): *KOSTRA - Kvalitetsprosjekt*. <http://intranett/dok/organisasjon/vp2000/vp-prosjekt/avdelinger/samut2000/pskriv_kostrakvalitet.html>

SOS (2004): *Samordningsrådet for KOSTRA - vedlegg til møtet 26. august 2004*. Sosialdepartementet, Sosialtjenesteavdelingen 23.8.

Statskonsult & Statistisk sentralbyrå (1997): *Evaluering av KOSTRAs pilotprosjekt i 1996. Vurderinger, forslag til endringer og videreføring av KOSTRA*. Oslo: Statskonsult & Statistisk sentralbyrå.

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

Storvik, A. E. (2004): 'Bruken av brukerundersøkelser'. *Søkelys på arbeidsmarkedet* årgang 21 nr 1: 122-132.

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

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

Struebing, L. (1997): 'Experts Link Customer Satisfaction Decline to Downsizing'. *Quality Progress* 20 (8): 17-26.

Strømsnes, K. (2003): *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati og deltakelse*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Sørensen, R. J. (2003): *Does party fragmentation matter? The 'common pool' hypothesis applied to public budget making*. Unpublished paper. Sandvika: The Norwegian School of Management BI.

Sørensen, R. J. (2004): 'Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet'. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* vol 20: 156-176.

Sörqvist, Lars (2000): *Kundtilfredsstillelse och kundmätningar*. Lund: Studentlitteratur.

TBU (1995): 'Brukerundersøkelser i kommunal tjenesteyting'. Vedlegg 5 til *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi oktober 1995*, Rundskriv nr. H-31/95, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

TBU (1998): 'Brukertilfredshet med kommunale tjenester'. Kap. 10 i *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi oktober 1995*, Rundskriv nr. H-9/98, Kommunal- og regionaldepartementet.

Titlestad, G. (1998): *KOSTRA - Modell og løsninger for informasjonsforvaltning*.

Statskonsult. <<http://odin.dep.no/krd/norsk/kommune/kostra/016005-9905507dok-bn.html>>

Nedlastet 15.9.04.

Vaboen, E. (2004): *E-post fra Even Vaboen, KRD, til Asle Rolland, SSB*, 16.9.

Walsh, K. (1991): 'Quality of Public Services'. *Public Administration* 69:503-514.

Westat (2000): *Statistical Thinking*. Prepared for Statistics Norway. Rockville, Maryland: Westat Inc.

Østerud, Ø. (2002): 'Foreløpig maktdiagnose: Politikken på retrett'. *Aftenposten* 13.3.

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

De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- 2004/53 KOSTRA. Arbeidsgrupperapporter 2004. 227s.
- 2004/54 T.M. Normann: Samordnet levekårsundersøkelse 2001 - panelundersøkelsen. Dokumentasjonsrapport. 54s.
- 2004/55 T.M. Normann: Samordnet levekårsundersøkelse 2002 - panelundersøkelsen. Dokumentasjonsrapport. 89s.
- 2004/56 T. Guldbrandsen og A. Holmøy: Omnibusundersøkelsen april/mai 2004. Dokumentasjonsrapport. 54s.
- 2004/57 Ø. Brekke: Praktisk guide for teknisk utstyr og dataprogrammer i brukertester. 33s.
- 2004/58 K. Henriksen: Ny metode for prismåling av personbiler i konsumprisindeksen. 24s.
- 2004/59 A.S. Abrahamsen, J. Heldal, og D. Rafat: UT- Undersøkelsene i 2004 for ikke-finansielle foretak. Utvalgsplaner og utvalg til kvartals og årsundersøkelsene. 48s.
- 2004/60 Ø. Bolsgård og L-C. Zhang: Prisindeks for engoshandel . 35s.
- 2004/61 T. Guldbrandsen og B.O. Lagerstrøm: Undersøkelse om arbeids- og boligforhold. Dokumentasjonsrapport. 27s.
- 2004/62 G. Dahl: Trygd blant innvandrere 1992-2000. 79s.
- 2004/63 A.H. Sætre og N.Buskoven: Lokalvalgundersøkelsen 2003. Dokumentasjonsrapport. 79s.
- 2004/64 Kravspesifikasjon for elektronisk innberetning, kjennemerke og filbeskrivelse for lønnsstatistikken. Oppdatert 2004. 16s.
- 2004/65 L. Østby: Innvandrere i Norge - Hvem er de, hvordan går det med dem? Del I Demografi. 156s.
- 2004/66 L. Østby: Innvandrere i Norge - Hvem er de, hvordan går det med dem? Del I Levekår 154s.
- 2004/67 L. Lerskau, K.M. Heide, E. Holmøy og I.F. Solli: Virkningsberegninger på MSG6. Appendiks til Rapporter 2004/18 "Macroeconomic Properties of the Norwegian Applied General Equilibrium Model MSG6". 140 s.
- 2004/68 A. Holmøy, R. Johannessen og L. Solheim: Etablering av ny husleiestatistikk (indeks) - en forstudie. 19s.
- 2004/69 E.E. Eibak og F. Haraldsen: Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, august 2004. 45s.
- 2004/70: A. Raknerud, D. Rønningen og T. Skjerpen: Dokumentasjon av kapitaldatabasen. En database med data for varige driftsmidler og andre økonomiske data på foretaksnivå. 12s.
- 2004/71 M. T. Dzamarija: Norske barn i utlandet. Utvalgte land: Pakistan, Marokko, Tyrkia og Spania. 32s.
- 2004/72 A. S. Abrahamsen og A. Seierstad: Analyse av revisjon. KOSTRA kommunehelse. 49s.
- 2004/73 E. Mørk og E. Willand-Evensen: Husholdningers forbruk. En sammenlikning av forbruksundersøkelsen og nasjonalregnskapet. 36s
- 2004/74 M. Aamodt: Kvalitetsprosjektet for videregående opplæring. Utført på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet i perioden mars 2003-september 2004. 187s.
- 2004/75 S. Blom: Holdninger til innvandrere og innvandring 2004. 53s.
- 2004/76 A. Rolland: En inspeksjon av Elevinspektørene. 50s.
- 2004/77 A. Rolland: KOSTRA og kvaliteten på de kommunale tjenester. 31s.