



Asle Rolland

Brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor

Utredning for
Moderniseringsdepartementet og
regjeringens handlingsplan for
modernisering

1. SAMMENDRAG	2
1.1 Oppdraget.....	2
1.2 Formålet med tilfredshetsundersøkelser	3
1.3 Norske undersøkelser og brukererfaringer.....	7
1.4 Internasjonale erfaringer	10
1.5 Organisering, sammenligning, formidling	11
1.6 Tiltak	12
2. OPPDRAGET.....	16
2.1 Utredningens mandat	16
2.2 Operasjonalisering og gjennomføring.....	17
3. FORMÅLET MED TILFREDSHETSUNDERSØKELSER	18
3.1 New Public Management	18
3.2 Governance	23
3.3 Konklusjon	33
4. NORSKE UNDERSØKELSER OG ERFARINGER	34
4.1 Noen statlige opplegg.....	34
4.2 Evaluering av opplegg benyttet i kommunene.....	42
4.3 Krav til nasjonale tilfredshetsundersøkelser	46
5. INTERNASJONALE ERFARINGER	49
5.1 The People's Panel	49
5.2 Citizens First & the Common Measurements Tool.....	56
5.3 Nasjonale kundetilfredshetsbarometre og indekser.....	62
6. ORGANISERING, SAMMENLIGNING, FORMIDLING	68
7. TILTAK	74
KILDER.....	82

1. SAMMENDRAG

1.1 Oppdraget

I forbindelse med regjeringens handlingsplan for modernisering ga Moderniseringsdepartementet (MOD) i mars 2005 Statistisk sentralbyrå i oppdrag å gjennomføre en utredning om brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor. Det er et ønske fra regjeringen å øke bruken av slike målinger. Et viktig mål er at brukerne skal kunne formidle sin mening om tilbudet og få tilgang til andres vurderinger på en systematisk måte. Dette målet vil få en sentral plass i regjeringens handlingsplan for modernisering. Oppdraget til SSB var å

- presentere nasjonale og internasjonale tilfredshetsmålinger og praksis
- beskrive og vurdere status i noen sentrale foregangssektorer og relevante etater
- foreslå hvordan avveininger mellom felles format og skreddersøm bør gjøres
- Vurdere behovet for å kunne sammenlikne innad i det offentlige og mellom offentlig og private tjenesteprodusenter
- foreslå tiltak som kan bidra til forbedringer med hensyn til undersøkelsenes utbredelse, kvalitet og formidling

Oppdraget ble endelig utformet 14. mars, og frist for levering av sluttrapport satt til 18. april.

SSB har løst oppdraget ved å:

1. Drøfte hvilke krav Governance og New Public Management - til dels sammenfallende med stat og kommune - stiller til tilfredshetsundersøkelser
2. Presentere og vurdere den norske situasjonen, hovedsakelig i statlig sektor, samt noen nasjonalt utbredte undersøkelsesopplegg.
3. Presentere og vurdere noen internasjonalt kjente undersøkelsesopplegg, fra Storbritannia, Sverige, USA, og Canada.

4. Presentere og vurdere modeller for undersøkelsens organisering, eierskap, sammenlignbarhet, formidling. Eksempler fra de nordiske land, spesielt Finland, samt Nederland.
5. Gi råd om det videre arbeidet med undersøkelsene.

SSB har søkt å vektlegge styringsaspektet ved statens virksomhet, at staten har ansvar for samfunnsstyringen i tillegg til ansvar for serviceaspektet ved den offentlige tjenesteyting. Utredningen legger til grunn at statens tilfredshetsundersøkelser skal bidra til den optimale balanse mellom tilbudsstyring og etterspørselsstyring av offentlig virksomhet, mellom samfunnsplanlegging og markedstilpasning, mellom Governance og New Public Management. Balansen tilsier at staten kan ha et annet undersøkelsesbehov enn kommunene. I den utstrekning staten selv yter velferdstjenester, vil imidlertid undersøkelsesbehovene på statlig og kommunalt nivå være sammenfallende.

I tråd med avtalen, og som et resultat av den korte tidsfristen, har oppdraget vært utført som en enmannsutredning. Sluttproduktet har vært drøftet internt, men SSB som institusjon hefter ikke for utrederens formuleringer og vurderinger.

1.2 Formålet med tilfredshetsundersøkelser

New Public Management (NPM) er "the market model of governing". Det forutsettes at markedet har en del egenskaper som er politikken overlegen:

- Markedet gir klarere og mer imperative signaler om hva innbyggerne etterspør
- Etterspørselen setter tilbyderne under press, tilbyderne må anstrenge seg for å tilfredsstille etterspørerne, ellers velger de andre løsninger.

Ved å ta i bruk disse egenskapene settes offentlig sektor bedre i stand til å ivareta innbyggernes interesser.

Økt folkemakt, "empowering the citizens", er derfor en hovedmålsetting for reformering, fornyelse, modernisering av offentlig sektor ved å ta i bruk markedsmekanismen.

Det teoretiske grunnlaget for NPM er prinsipal-agent-teori og public choice teori om at de som blir delegert makt (agentene, de folkevalgte og ansatte i offentlig sektor), ikke nødvendigvis ivaretar interessene til de som delegerer makten (prinsipalene, folket, velgerne). Agenter og prinsipaler kan i stedet ha ulik målstruktur. Denne antakelsen ligger også til grunn for byråkratiteorien i public choice teori. Byråkrater kan ha egeninteresser som er i strid med deres oppdragsgiveres interesser, ikke minst egeninteresse av å maksimere sine budsjetter. Lik selgerne i markedet har de interesse av å yte minst mulig for mest mulig. Den makt borgerne gir fra seg i egenskap av velgere, må de derfor gjenerobre i egenskap av brukere. Det er også for å få ivaretatt sine brukerinteresser at borgerne delegerer makt til offentlig sektor. For borgerne er velferdsstaten til for dem som trenger velferd, ikke for dem som yter velferdstjenestene. Brukertilfredshetsundersøkelser inngår således i en teori om å ta i bruk virkemidlene "exit, voice, and loyalty" for å bedre å sikre at velferdsstaten ivaretar innbyggernes interesser:

- *Exit*: Konkurransesutsetting, fritt brukervalg og "pengene følger brukeren" skal gi brukerne markedsrett.
- *Voice*: Brukermedvirkning, representativt brukerdemokrati ("numerisk demokrati"), konsultasjoner med brukerorganisasjoner ("korporativ pluralisme") og representative *brukertilfredshetsundersøkelser* er kanaler som fremmer brukernes voice overfor offentlige myndigheter og tjenesteleverandører.
- *Loyalty*: Jo mer effektivt markedsmekanismen virker, desto viktigere er det for tilbyderne av offentlige tjenester å forhindre exit, eller omvendt å sikre seg brukernes lojalitet. Tilbydernes formål med brukertilfredshetsundersøkelser er å motvirke negative effekter av markedsmekanismen.

Moderniseringen av offentlig sektor skal ivareta viktige interesser for borgerne, brukerne, skattebetalerne, næringslivet og de offentlig ansatte. Brukertilfredshetsundersøkelser kan ivareta samtlige av disse grupper og rollers interesser.

- For *borgerne* (og skattebetalerne) er brukertilfredshetsundersøkelser et middel til å kontrollere samfunnsstyringens kvalitet. For potensielle *brukere* blant borgerne er undersøkelsene i en konkurransesituasjon et middel til å sammenligne tilbydere, og

derfor en forutsetning for at det frie brukervalget er reelt. Dette forutsetter naturligvis at resultatene er offentlig tilgjengelige.

- For *brukerne* er brukertilfredshetsundersøkelser en kanal for voice, tilbakemelding om hvordan de subjektivt opplever det offentlige tjenestetilbudets *kvalitet*.
- For *de offentlig ansatte*, tjenestetilbyderne, er brukertilfredshetsundersøkelser som nevnt et middel til å sikre seg brukernes *lojalitet*. Særlig tilbydere i konkurranse har bruk for brukerlojalitet som motvekt mot effekten av deregulering, privatisering, konkurranseutsetting, bruk av markedsmekanismen som styringsverktøy.
- For *de politiske myndighetene* er brukertilfredshetsundersøkelser et middel til å sikre seg borgernes *tillit*. Behovet for å (gjen)opprette borgernes tillit til det offentliges vilje og evne til styring og problemløsning synes å være til stede over alt i den vestlige verden, også i Norge ifølge Makt- og demokratiutredningen. I brukertilfredshetsundersøkelser for offentlig sektor blir derfor ofte lojalitet erstattet med tillit som avhengig variabel.

Mens exit og voice er typiske for New Public Management, er revitalisering av den politiske deltakelsen sentralt for Governance som styringsform. Begrepet "good governance", introdusert av Verdensbanken med opprinnelig adresse til utviklingsland, vektlegger at det sivile samfunn må involveres i styringen i større grad og på andre måter enn tidligere. Skiftet fra New Public Management og servicekvalitet til Governance og styringskvalitet har funnet sted gradvis siden 1990-tallet. Servicekvalitet blir fortsatt oppfattet som svært viktig, men det løser ikke samfunnets styringsproblemer. Enda mer avslørende for styringsevnen er manglende evne til krisehåndtering, med synkende tilfredshet og tillit som uunngåelig resultat.

Dertil har fokus på servicekvalitet i seg selv bidratt til å avdekke "wicked problems" som ikke lar seg løse ved å søke etter ytterligere forbedring av kvaliteten på de offentlige tjenester:

- Motsetningsforholdet mellom brukertilfredshet og kostnadseffektivitet

- Brukertilfredshetsundersøkelser fører til økte brukerkrav og forventninger
- Ved servicekvalitet er det et potensielt motsetningsforhold individuell tilfredshet og kollektiv rettferdighet
- Forholdet mellom exit (markedsmekanismen) og voice (brukertilfredshet) som indikatorer for offentlig sektors suksess, reiser også rettferdighetsproblemer

Også andre sider ved New Public Management har ført til fremveksten av Governance eller "Good public governance" som styringsideologi. De store skandalene i "government performance" rundt om i verden har sjelden dreid seg om kvaliteten på serviceytelsene, men snarere om kvaliteten på samfunnsstyringen. Det er derfor ikke tilstrekkelig å tilpasse samfunnsstyringen til kvaliteten på serviceytelsene, men også nødvendig å tilpasse kvaliteten på serviceytelsene til den langsiktige samfunnsstyringen. Det har oppstått et krav spesielt til politikerne, "for evidence of whether their policies have made a difference in terms of achieving desired outcomes". Dette har medført betydelig interesse for å måle offentlig sektors bidrag til innbyggernes opplevelse av *livskvalitet*, og måling av private tjenesteleverandørers bidrag til livskvaliteten i tillegg til måling av det offentliges bidrag. Undersøkelsene vil derved måle velferdsstatens subjektive eller "politiske" verdi for innbyggerne, som supplement til måling av innbyggernes objektive eller "faglige" levekår.

Tilfredshetsundersøkelser med statlige styringsorganer som oppdragsgivere synes å legge Governance og styringskvalitet heller enn New Public Management og servicekvalitet til grunn.

Litt forenklet kan det sies at formålet med tilfredsundersøkelser å sikre seg

- brukernes *lojalitet* når det offentlige har *konkurransen*
- brukernes *tillit* når det offentlige har *monopol*

og

- brukernes *lojalitet* når det er kvaliteten på servicetilbudet som måles
- borgernes *tillit* når det er kvaliteten på den offentlige styringen som måles

Hva som prioriteres, avhenger av styringsfilosofi:

- Med New Public Management som styringsfilosofi vil det offentliges oppmerksomhet være avgrenset til servicekvalitet og brukertilfredshet
- Med Governance som styringsfilosofi vil det offentliges oppmerksomhet i tillegg være rettet mot livskvalitet og borgertilfredshet

Dette tilsier også at det kan være litt forskjellige undersøkelsesbehov på kommunalt og statlig nivå av offentlig sektor.

- Kommunen er på mange områder velferdsstatens utøvende organ. Den påvirker innbyggernes livskvalitet direkte ved å levere tjenestekvalitet. Dette tilsier at kommunen særlig har behov for undersøkelser av servicekvalitet og brukertilfredshet.
- Også staten er en direkte leverandør av velferdstjenester. Dertil påvirker den imidlertid innbyggernes livskvalitet indirekte ved å fastlegge rammebetingelsene for den velferd kommunene og privat sektor yter dem. Dette tilsier at staten i tillegg har behov for undersøkelser av livskvalitet og borgertilfredshet.

1.3 Norske undersøkelser og brukererfaringer

Det er ikke mulig innenfor denne utrednings tidsramme å dekke fyllestgjørende regjeringens behov for helhetlig oversikt og oppdatert kunnskapsstatus. En utredning SSB og Handelshøyskolen BI i fellesskap gjennomførte for KRD viste at foruten de landsomfattende undersøkelsesoppleggene TNS (Norsk) Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse, Kommunenes sentralforbunds Effektiviseringsnettverkene og Læringssenterets Elevinspektørene ble det gjennomført en rekke lokale undersøkelser ved hjelp av andre markedsanalyseinstitutt, i samarbeid med regionale høgskoler, eller helt i kommunenes egen regi. Dette synes å beskrive situasjonen også i statlig sektor. Dvs. statlige virksomheter benytter seg av

- dels de samme nasjonale undersøkelsesoppleggene som kommunene
- kjøper tjenester fra til dels de samme markedsanalyseinstitutt
- samarbeider med de samme universiteter, høgskoler og forskningsmiljøer

- eller gjennomfører undersøkelser helt i egen regi

Det kommunalt brukte nasjonale undersøkelsesopplegg som er mest relevant for statlig sektor, og derfor synes å være mye benyttet der, er TNS Gallups undersøkelse. Den inneholder regelmessig spørsmål om tilfredshet med statlige tjenestetilbud som *sykehus, arbeidskontor, ligningskontor, trygdekontor, politi, postkontor, universiteter og høyskoler*.

TNS Gallup står også for gjennomføringen av den siden 1999 årlige nasjonale studentundersøkelsen *Stud Mag*, i samarbeid med Norsk institutt for studier av forskning og utdanning/Senter for innovasjonsforskning (NIFU STEP), med aviser som oppdragsgivere.

I statlig sektor er det også etablert eller under etablering ytterligere nasjonale undersøkelsesopplegg. Et eksempel er *PasOpp* (Pasientopplevelser) fra Stiftelse for helsetjenesteforskning (HELTEF)/Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.

Aetat og Trygdeetaten synes begge å illustrere at de store og tunge statlige velferdsprodusentene gjerne bruker et mangfold av metoder for kontakt med og tilbakemelding fra brukerne. Blant metodene inngår

- Bruk av TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse (jf. f.eks. Trygdeetaten 2003)
- Spesialundersøkelser fra Gallup og andre markedsanalyseinstitutt.
- Bruk av egne undersøkelsesopplegg.
- Samarbeid med forskningsmiljøer.
- Brukermedvirkning i formelle/korporative fora

Skattedirektoratet gjennomfører jevnlig representative brukerundersøkelser om lønnstakere og pensjonisters syn på Skatteetaten, næringslivets syn på Skatteetaten, selvangivelsen og Skatteetats serviceerklæring. De sentrale undersøkelsene følges gjerne opp lokalt. Resultatene av undersøkelsene er kun til intern bruk.

Mens de ovenfor nevnte undersøkelser av pasienter, arbeidssøkende, trygdemottakere og skattebetalere alle er eksempler på brukerundersøkelser, må Statskonsults undersøkelse for *Politidirektoratet* i 2004 snarere betraktes som en borgerundersøkelse. Politi- og lensmannsetaten har også gjennomført en landsomfattende publikumsundersøkelse i forbindelse med evalueringen av Politireform 2000.

To andre statlige undersøkelsesopplegg er også egnet til å illustrere at for staten er det ikke tilstrekkelig med New Public Management og servicekvalitet, men også nødvendig med Governance og styringskvalitet. Det ene er undersøkelsen av norske kommuners tilfredshet med *fylkesmannsembetet*, det andre er et opplegg *Statens vegvesen* har utviklet for undersøkelse av andre mål/brukergrupper enn publikum (trafikanterne): Samferdselsdepartementet og Stortingets samferdselskomité, fylkesmannen og kommunene, fylkeskommunene og interesseorganisasjonene.

SSB og BIs utredning for KRD, "Evaluering av kommunale brukerundersøkelser", omfattet både undersøkelsesmetodene og den kommunale bruk av undersøkelsene. Metodegjennomgangen omfattet de nasjonale undersøkelsesoppleggene til Gallup, KS og Læringscenteret, samt utvalgte lokale undersøkelser. Disse ble evaluerte i forhold til generelle vitenskapelige kriterier. Evalueringen indikerte at samtlige opplegg har et forbedringspotensial. I SSB har det dertil vært foretatt en separat evaluering av Elevinspektørene. Den konkluderte med at det gjenstår et betydelig utviklingsarbeid før Elevinspektørene kan karakteriseres som en undersøkelse av elevtilfredshet med skolen og dens tilbud. Det største hinderet er imidlertid neppe faglig, men snarere skolemyndighetenes motstand mot virkelig å utsette skolen deres for elevenes vurdering. Spissformulert er den norske skolen fortsatt skolemyndighetenes og lærernes skole, ikke elevenes.

I løpet av de siste 15-20 årene har tilfredshetsundersøkelser utviklet seg til et eget fagfelt, med sine egne teorier, begreper, modeller og metoder for datainnsamling og analyse. Dette fagfeltet stiller følgende krav til nasjonale tilfredshetsundersøkelser:

- "Differential measurement of customer satisfaction"
- "Identification of preconditions of customer satisfaction"

- "Identification of consequences of customer satisfaction"
- "Identification of causal relationships"
- "Comparability of results at different levels"

Det er grunn til å spørre om overhodet noen av de landsomfattende undersøkelsesopplegg som benyttes av offentlig sektor, tilfredstill disse kriterier for tilfredshetsundersøkelser. Ingen av dem synes å legge til grunn noen *strukturmodell* for sammenhengen mellom variablene.

1.4 Internasjonale erfaringer

Undersøkelsesoppleggene som presenteres i dette kapitlet, må alle sies å være utviklet med New Public Management som referanseramme. Viktig ved vurderingen av dem er derfor hvor godt de også bidrar til statlig Governance, hvor egnet de er for måling av tilit, livskvalitet, og borgertilfredshet i tillegg til lojalitet, servicekvalitet og brukertilfredshet. Presentert og vurdert blir:

- The People's Panel i Storbritannia (samt deliberative polling som metode)
- Citizens First & the Common Measurements Tool i Canada
- Nasjonale kundetilfredshetsbarometre og indekser: Sveriges Kundbarometer (herunder SCBs Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor)/American Customer Satisfaction Index (herunder også SWICS fra Sveits, NKB fra Norge/BI, og ECSI (the European Customer Satisfaction Index), Deutsches Kundenmonitor

Utredningen konkluderer med den svensk-amerikanske modellen som Current Best Method. Den tilfredstill samtlige av krav til nasjonale tilfredshetsundersøkelser. Modellen synes dertil å være den best egnede til å forene New Public Management og servicekvalitet med Governance og livskvalitet. Imidlertid har også denne modellen et forbedringspotensial.

1.5 Organisering, sammenligning, formidling

Med tillit som problemstilling og målsetting blir det et krav til tilfredshetsundersøkelsene at strukturmodellen etablerer sammenheng mellom *tillit* (virkning), *tilfredshet* (årsak-virkning) og *kvalitet* (årsak). Det offentlige må få identifisert de variablene som påvirker tilliten, og settes operativt i stand til å endre verdiene på disse variablene slik at tilliten øker. Imidlertid er det neppe tilstrekkelig at undersøkelsene har et innhold som kan bidra til å skape tillit. Hvordan undersøkelsene *organiseres og gjennomføres* vil også påvirke tilliten, til undersøkelsene og til dem som forestår organiseringen og gjennomføringen. Organisering er et spørsmål om *kontroll*. Det er grunn til å anta at kontrollen med undersøkelsene er egnet til å skape både tillit og mistillit, at det skaper tillit og trygghet blant dem som har kontrollen, og mistillit og utrygghet blant dem som ikke har kontroll, men likevel berøres av resultatene.

Således er det blitt påpekt at "performance measurement" har en tendens til å være "top down affairs". Spesielt mangler "direct consumer-citizen participation in the design and operation" av måleinstrumentene. Dette gir borgerne og brukerne liten grunn til tillit til undersøkelsene. Hvis en virkelig ønsker å tilføre brukerne makt, "empower the people", bør derfor pengene følge brukerne også når det gjelder brukertilfredshetsundersøkelser. Dvs. det offentlige bør stille midler til rådighet for brukerorganisasjonene og la dem gjennomføre undersøkelsene. Tilliten til undersøkelsene vil imidlertid øke også hvis de er nøytrale. Konsistent med Governance og nettverksbygging som styringsfilosofi vil være å etablere nøytralitet ved å gjøre samtlige berørte parter til delaktige og medeiere i undersøkelsen. Dette reiser imidlertid spørsmålet om hvem som er berørte parter (stakeholders) og hvordan de best lar seg representere.

Et alternativ til eierkontroll er *åpenhet* rundt undersøkelsene. Åpenhet reduserer den relative betydningen av eierkontroll for tilliten, idet også de uten eierskap tilbys en form for kontroll: Innsyn i alle forhold vedrørende undersøkelsens gjennomføring og resultater. Innsyn gjør det prinsipielt mulig for alle å sammenligne undersøkelsesdesign. For at alle også skal kunne sammenligne tjenesteleverandører, er det imidlertid en forutsetning at designet er felles, i det minste på avgjørende punkter. F.eks. bør samme strukturmodell være lagt til grunn, selv om kvalitetsindikatorene skulle være forskjellige (hva de bør være, om de skal fange opp reelle forskjeller mellom tjenestene). Sammenligning av

tjenesteleverandører er en forutsetning for at borgerne skal ha fritt brukervalg. Usammenlignbare undersøkelser vil være et middel til å opprettholde offentlige tjenestemonopoler, de jure eller de facto ved å låse brukerne inne.

Åpenhet er kjernen i det store reformprosjektet som den finske sentralforvaltningen lanserte i 2000. Formålet er å fremme det offentlige kvalitet, brukernes tilfredshet og innbyggernes tillit til statsforvaltningen. Det arbeides systematisk med å utvikle indikatorer og gjennomføre undersøkelser rundt de tre begrepene kvalitet, tilfredshet og tillit. Reformarbeidet på statlig nivå er til dels en oppfølger av reformer på regionalt og kommunalt nivå. På disse nivåene er Finland ifølge en norsk doktoravhandling det nordiske landet som ligger lengst fremme i forvaltningsinnovasjon. Lengst tilbake i Norden ligger de norske regioner og kommuner (Øgård 2001).

Et eksempel på en statlig og sentralisert men likevel uavhengig organisering av arbeidet med tilfredshetsundersøkelser, med Governance som overordnet perspektiv, er the Social and Cultural Planning Office (SCP) of the Netherlands. SCP har mange "stakeholders", men regjeringen som viktigste bruker. Målgrupper er statsrådene, parlamentet, statsforvaltningen, lokale og regionale myndigheter, lederne og profesjonsutøverne i offentlig finansiert tjenesteyting som skoler og sykehus, pluss rent kulturelle offentlige ytelser, som teatrene. Dertil holder SCP en åpen profil overfor borgerne og brukerne generelt, bl.a. gjennom aktiv bruk av massemediene.

1.6 Tiltak

Dersom det er et mål at brukerevalueringene skal kunne brukes som referanse- og sammenligningsgrunnlag på tvers av etater og virksomhetsområder, er dette i dag bare i begrenset grad realiserbart. De ulike offentlige etatene og virksomhetene har satt i gang hver for seg, uten samordning. Mest nærliggende for å realisere målet må være bruk av TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse, som er en "single source" undersøkelse der spørsmål og svar stilles på samme måte for ikke mindre enn 53 kommunale, fylkeskommunale og statlige virksomheter. Undersøkelsen synes imidlertid kun å måle dyktighet, ikke viktighet, samt å mangle en strukturmodell for analyse av sammenhengen mellom variablene. Dette begrenser dens verdi som politisk og styringsmessig handlingsinstrument.

Det kan diskuteres i hvilken utstrekning *de statlige etatene* deler en målsetting om å kunne sammenligne på tvers. For de fleste av dem synes det viktigere å kunne sammenligne innenfor egen etat, jf. at undersøkelsene i mange tilfeller kun brukes som etatsinternt styringsverktøy. Det kan også diskuteres hvor viktig det er *for brukerne* å kunne sammenligne på tvers av etater. Valgfrihet for brukerne er som regel å kunne velge mellom substituerbare leverandører av samme type tjeneste, sjelden å kunne velge mellom ulike typer tjenester. Også for brukerne synes det derfor viktigst å kunne sammenligne virksomheter innenfor samme etat.

For borgerne, spesielt *velgerne*, synes det derimot viktig å kunne sammenligne på tvers av etater og tjenestegrener. Behov for sammenlignbarhet har også *politikerne* som skal forestå prioriteringene, på vegne av *velgerne*, i egenskap av statsforvaltningens prinsipaler. Hvorvidt den sentrale *statsforvaltningen* har behov for å kunne sammenligne på tvers, avhenger imidlertid trolig av hvorvidt den aktuelle forvaltningsenhet er helhetsorientert (som f.eks. FIN, MOD) eller har et sektoransvar.

Uansett kvaliteten på de lokale og etatsvise tilfredshetsundersøkelsene synes det som at på dette nivået har arbeidet med undersøkelsene funnet eller er i ferd med å finne sin form. Dette tilsier at det er politikernes, helhetsforvaltningens og borgernes (velgernes) behov som blir dårligst ivaretatt av det system som utvikler seg. Systemet skjerner etatene og tjenesteyterne mot komparativt innsyn, og begrenser mulighetene så vel for overordnet politisk/administrativ styring som for ekstern borger/velgerkontroll.

Fra et overordnet styringsperspektiv kan det derfor være ønskelig å overprøve den lokale og etatsvise aktiviteten, og innføre et felles system som muliggjør horisontale og vertikale sammenligninger. Alternativt kan en statlig nasjonal tilfredshetsundersøkelse være et supplement til de lokale og etatsvise tiltak, slik Governance er et supplement og ikke et substitutt for New Public Management. Argumenter for dette kan være:

- For den offentlige tjenesteytingen er det tilstrekkelig med tilbakemelding fra brukerne om *servicekvalitet*.
- For den offentlige samfunnsstyringen fremstår det i tillegg som ønskelig med tilbakemelding fra borgerne om *livskvalitet* og *styringskvalitet*.

- For den offentlige tjenesteytingen er det tilstrekkelig å måle tilfredsheten med *offentlig sektors* tilbud.
- For den offentlige samfunnsstyringen fremstår det i tillegg som ønskelig å måle tilfredsheten med *privat sektors* tilbud, både av varer og tjenester.

Offentlige tjenesteytere kan tillate seg å bruke tilfredshetsundersøkelser som et internt styringsverktøy. Særlig ved bruk av markedet, konkurranse og "pengene følger brukeren" kan dette være en hensiktsmessig strategi, da dette medfører at det for offentlige som for private leverandører gjelder å kapre og beholde kundene. Tjenesteyterne kan hevde at borgernes *bruk* er den endelige dom over tilbudets kvalitet, ikke hvilken skåre det oppnår i tilfredshetsundersøkelser, som kun er et internt virkemiddel for å øke bruken. Krav om offentliggjøring av undersøkelsesresultatene fremstår i dette perspektivet som et statlig påbud om å gi konkurrentene tilgang til sensitiv strategisk informasjon. Omvendt kan også offentliggjøring av resultatene være ledd i en konkurransestrategi, der middelet brukes til å vinne tillit for derved å kapre kunder.

Den overordnede samfunnsstyringen har ikke til formål å kapre og beholde kunder. Det vil riktignok være interessant for de(t) styrende parti(er) å kapre velgernes *stemmer*, men dette vil ikke ivareta borgernes og velgernes interesser.

Disse forhold tilsier at tilfredshetsundersøkelser for den overordnede samfunnsstyringen bør gjennomføres uavhengig av de styrende og upåvirket av deres kortsiktige interesser. De styrendes hovedinteresse bør være å sikre driften av et system som kontinuerlig overvåker borgernes tilfredshet med samfunnsutviklingen og brukernes tilfredshet med så vel de offentlige som de private tilbydernes ytelser. De resultater et slik monitorsystem produserer må komme alle borgere til gode.

I Sverige leverer som nevnt Statistiska Centralbyrån (SCB) tjenesten SCBs Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index (NKI) för offentlig sektor, en metode som kan benyttes både til å måle servicekvalitet, styringskvalitet og livskvalitet.

Alternative organisasjonsmodeller kan være å

- utpeke et særlig kompetent markedsanalyseinstitutt til å gjennomføre den nasjonale borger- og brukertilfredshetsundersøkelsen for staten
- utpeke et særlig kompetent forskningsmiljø til å gjennomføre undersøkelsen
- utpeke en eksisterende eller etablere en ny, kompetent, uavhengig, offentlig eid organisasjon til ansvarlig på dette området
- kombinasjoner av slike modeller

2. OPPDRAGET

2.1 Utredningens mandat

Moderniseringsdepartementet (MOD) ga i mars 2005 Statistisk sentralbyrå i oppdrag å gjennomføre en utredning om brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor. Oppdragets bakgrunn og formål var følgende:

"I forbindelse med regjeringens handlingsplan for modernisering er det behov for en helhetlig oversikt og en oppdatert kunnskapsstatus over brukertilfredshetsmålinger som gjøres for offentlig sektor i Norge. I tillegg er det ønskelig med en kortfattet gjennomgang av internasjonale erfaringer med bruk av slike målinger i reformarbeid i statlig forvaltning. Det er et ønske fra regjeringen å øke bruken av slike målinger for å:

- få frem informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater
- sikre relevant og pålitelig styringsinformasjon
- gjøre resultatene kjent for offentligheten

Et viktig mål er at brukerne skal kunne formidle sin mening om tilbudet og få tilgang til andres vurderinger på en systematisk måte. Dette målet vil få en sentral plass i regjeringens handlingsplan for modernisering" (MOD/ØKAN 14.3.05).

Med dette som bakgrunn ble SSBs oppdrag presisert slik:

- "Presentere tilgjengelige og relevante nasjonale og internasjonale bruker- (kunde) tilfredshetsmålinger og praksis, med indikatorer, formidlings- og publiseringsformer
- Kort beskrivelse og vurdering av status i noen sentrale foregangssektorer og relevante etater og vurdering ift. beste praksis når det gjelder måleindikatorer, gjennomføring og formidling
- Forslag til hvordan relevante avveininger mellom felles format og skreddersøm bør gjøres

- Vurdere behovet for å kunne sammenlikne innad i det offentlige og mellom offentlig/private tjenesteprodusenter
- Forslag til tiltak som kan bidra til forbedringer mht
 - utbredelse av brukerundersøkelser
 - kvalitet
 - formidling

Kunnskapsstatusen kan og bør ta utgangspunkt i de erfaringer som er gjort både i kommunal og statlig sektor, men det understrekes at det primære formålet er forbedringer i statlig sektor".

Oppdraget ble endelig utformet 14. mars, og frist for levering av sluttrapport satt til 18. april.

I tråd med avtalen og som et resultat av den korte tidsfristen har oppdraget vært utført som en enmannsutredning. Sluttproduktet har vært drøftet internt, men SSB som institusjon hefter ikke for utrederens formuleringer og vurderinger.

2.2 Operasjonalisering og gjennomføring

Utredningen vil forsøke å belyse denne problemstillingen ved å:

1. Drøfte hvilke krav Governance og New Public Management - til dels sammenfallende med stat og kommune - stiller til tilfredshetsundersøkelser
2. Presentere og vurdere den norske situasjonen, hovedsakelig i statlig sektor, samt noen nasjonalt utbredte undersøkelsesopplegg, som *TNS (Norsk) Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse*, Kommunenes sentralforbunds *Effektiviseringsnettverkene*, Læringscenterets *Elevinspektørene*, HELTEFs *PasOpp*.
3. Presentere og vurdere noen internasjonalt kjente undersøkelsesopplegg, *the People's Panel* i Storbritannia, *the Swedish Customer Satisfaction Index* og dets avlegger *the American Customer Satisfaction Index (ACSI)*, samt undersøkelsen *Citizens First* og metoden *the Common Measurements Tool* i Canada.

4. Presentere og vurdere ulike modeller for undersøkelsens organisering, eierskap, sammenlignbarhet, formidling av resultater.
5. Gi råd om det videre arbeidet med undersøkelsene.

I drøftingen vil det bli lagt vekt på å belyse de metodiske og rapporteringsmessige problemstillingene som MOD er opptatt av, spesielt hensynet til sammenlignbarhet og derfor forholdet mellom standardisering og spesialisering av undersøkelsene.

SSB har videre søkt å vektlegge styringsaspektet ved statens virksomhet, at staten har ansvar for samfunnsstyringen i tillegg til ansvar for serviceaspektet ved den offentlige tjenesteyting. Utredningen legger til grunn at statens tilfredshetsundersøkelser skal bidra til den optimale balanse mellom tilbudsstyring og etterspørselsstyring av offentlig virksomhet, mellom samfunnsplanlegging og markedstilpasning, mellom suverenitetsstaten og supermarkedsstaten (Olsen 1988), mellom Governance og New Public Management. Balansen tilsier at staten kan ha et annet undersøkelsesbehov enn kommunene, som på de fleste områder er blitt velferdsstatens velferdssupermarkeder og hvis virksomhet langt på vei er blitt begrenset til dette ifølge Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19, Østerud et al 2003). I den utstrekning staten selv yter velferdstjenester, vil imidlertid undersøkelsesbehovene på statlig og kommunalt nivå av offentlig sektor være sammenfallende.

3. FORMÅLET MED TILFREDSHETSUNDERSØKELSER

3.1 New Public Management

New Public Management (NPM) er "the market model of governing" (Peters 2001).

Offentlig sektor betraktes som et servicefirma med

- velgerne som generalforsamling
- politikerne som det tillitsvalgte styre
- forvaltningen som konsernledelsen
- tjenesteyterne som produsentene
- brukerne som konsumenter

Styret er delegert myndighet av generalforsamlingen, og delegerer selv den operative ledelsen til en ansatt forvaltning (administrasjonen), som dermed har ansvaret at generalforsamlingens og styrets vilje blir satt igjennom. Selve tjenesteproduksjonen foregår i de ytre etater med sine velferdsprofesjoner, "frontlinjebyråkratiet". Tjenestene produseres i møtet mellom produsent og konsument. Det er konkurranse mellom tjenesteleverandører, fritt brukervalg og "pengene følger brukeren", som derved har markedsrett.

New Public Management legger til grunn at markedet har en del egenskaper som er politikken overlegen:

- Markedet gir klarere og mer imperative signaler om hva det er innbyggerne etterspør
- Etterspørselen setter tilbyderne under press, tilbyderne må anstrenge seg for å tilfredsstille etterspørerne, ellers velger de andre løsninger.

Ved å ta i bruk disse egenskapene settes offentlig sektor bedre i stand til å ivareta innbyggernes interesser.

Økt folkemakt, "empowering the citizens" (Osborne & Gaebler 1992) er derfor en hovedmålsetting for reformering, fornyelse, modernisering av offentlig sektor, for "reinventing government" ved å ta i bruk markedsmekanismen (om brukerretting og brukermakt, se også NOU 2004:13, kap. 8). Dette stikk i strid med Makt- og demokratiutredningens konklusjon om at økt bruk av markedsmekanismen fører til folkestyrets forvitring (NOU 2003:19, Østerud et al. 2003).

Innvendinger mot NPM er at markedet øker brukernes makt på bekostning av velgenes, at det offentlige omdannes fra et kollektivt styringsverktøy til et supermarked for velferdstjenester, at innbyggerne omdannes fra kollektivistiske til individualister, fra altruistiske samfunnsborgere til egoistiske kunder av det offentlige supermarkedet. Innvendingene synes valide i den utstrekning borgerne er mektige i forhold til offentlig sektor, og i den utstrekning det bare er kunder som er egoistiske. New Public Management forutsetter at slik er det *ikke*. Under "Old Public Administration" (Dunleavy & Hood 1994)

med offentlige monopol er ikke bare det offentliges kunder avmektige, det er også borgerne. Det er heller ikke bare kundene som er egoistiske, også borgerne forfølger sine egeninteresser (sammenfallende med sin gruppes, klasses interesser) f.eks. når de stemmer ved valg. Ei heller er det grunn til å forutsette at de som blir valgt, og de som ansettes for å utføre offentlig sektors oppgaver, utelukkende arbeider for velgernes, folkets, innbyggernes beste og aldri misbruker den makt samfunnet betror dem. Det er tvert om grunn til å møte det offentlige med skepsis, og forutsette at det vil sløse med betrodde midler slik de som kan bruke av andres penger har en tendens til å gjøre, og at offentlige monopolister ikke vil oppføre seg annerledes enn markedsmonopolister. Det teoretiske grunnlaget for NPM er prinsippal-agent-teori og public choice teori (Busch 2001) om at de som blir delegert makt (agentene, de folkevalgte og ansatte i offentlig sektor), ikke nødvendigvis ivaretar interessene til de som delegerer makten (prinsippalene, folket, velgerne). Agenter og prinsippaler kan i stedet ha ulik målstruktur. Denne antakelsen ligger også til grunn for byråkratiteorien i public choice teori (Niskanen 1971). Byråkrater kan ha egeninteresser som er i strid med deres oppdragsgiveres interesser, ikke minst egeninteresse av å maksimere sine budsjetter. Lik selgerne i markedet har de interesse av å yte minst mulig for mest mulig. De lever i en lukket verden (Statskontoret 2003:106, s. 20), og ser sitt forhold til omgivelsene "innenfra og ut" i stedet for "utenfra og inn" (Citizens first).

Ut fra disse innvendinger mot innvendingene er det følgelig ikke riktig at markedsorientering av offentlig sektor svekker borgernes makt og styrker brukernes. Det er tvert om slik at den makt borgerne gir fra seg i egenskap av velgere, må de gjenerobre i egenskap av brukere. Det er også for å få ivaretatt sine brukerinteresser at borgerne delegerer makt til offentlig sektor. For borgerne er velferdsstaten til for dem som trenger velferd, ikke for dem som yter velferdstjenestene. Borgerne viser offentlig sektor tillit ved å delegere den makt. Brukertilfredshet viser om offentlig sektor var tilliten verdig (Om begrepet '[med]borger', se Trollstøl & Heidar 2004. Om begrepet 'bruker', se Williams 1985, referert i Pollitt 1988).

Brukertilfredshetsundersøkelser inngår således i en teori om å ta i bruk virkemidlene "exit, voice, and loyalty" (Hirschman 1970) for å bedre å sikre at velferdsstaten ivaretar

innbyggernes interesser, eller som "responses to decline in firms, organizations, and states", for å sitere undertittelen på Hirschmans bok.

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

Voice: Brukermedvirkning, representativt brukerdemokrati ("numerisk demokrati", Rokkan 1966), konsultasjoner med brukerorganisasjoner ("korporativ pluralisme", Rokkan op. cit.) er kanaler som fremmer brukernes voice overfor offentlige myndigheter og tjenesteleverandører. Det samme gjør representative *brukertilfredshetsundersøkelser*. I en monopolsituasjon der borgernes valgfrihet er begrenset til å bruke det offentlige tilbudet eller intet tilbud - og i noen situasjoner der det offentlige ikke har et tilbud, men et påbud - må voice erstatte exit som middel til å sette tjenesteyteren under press. Brukertilfredshetsundersøkelser blir en erstatning for markedsmekanismen.

Loyalty: Jo mer effektivt markedsmekanismen virker, desto viktigere er det for tilbyderne av offentlige tjenester å forhindre exit, eller omvendt å sikre seg brukernes lojalitet. Sett fra tilbyderens synsvinkel er det dette som er formålet med å gi brukerne voice: Det skal gi brukerne en opplevelse av å bli hørt og en forsikring om at deres meninger vil bli tillagt vekt. Tilbyderens formål med brukertilfredshetsundersøkelser er å motvirke markedsmekanismen.

Ut fra regjeringens visjon for moderniseringen av offentlig sektor, fremlagt for Stortinget 24.1.02, er dens formål å ivareta viktige interesser for borgerne, brukerne, skattebetalerne, næringslivet og de offentlig ansatte (Norman 2002). Brukertilfredshetsundersøkelser kan understøtte samtlige av disse grupper og rollers interesser.

For *borgerne* (og skattebetalerne) er brukertilfredshetsundersøkelser et middel til å kontrollere samfunnsstyringens kvalitet. Borgerne (velgerne) kan bruke undersøkelsesresultatene til å belønne og straffe politiske partier etter hvilke resultater de oppnår i styringsposisjon, gitt hvilke forventninger borgerne har til opposisjonen. For potensielle *brukere* blant borgerne er undersøkelsene i en konkurransesituasjon et middel til å sammenligne tilbydere, og derfor en forutsetning for at det frie brukervalget er reelt. Dette forutsetter naturligvis at resultatene er offentlig tilgjengelige og forståelige for de potensielle brukerne.

For *brukerne* (i det sivile samfunn og næringslivet) er brukertilfredshetsundersøkelser en kanal for tilbakemelding om hvordan de subjektivt opplever det offentlige tjenestetilbudets *kvalitet*. Undersøkelsene er en kanal for *voice* (Hirschman 1970). Voice kan være mer eller mindre effektivt enn exit. Hirschman påpeker at særlig "the lazy monopoly", uten ønske om å forbedre seg, kan foretrekke exit fremfor voice, særlig hvis innføring av konkurranse og exitmuligheter medfører at monopoliet blir kvitt de mest kvalitetsbevisste og taleføre brukerne, slik at effekten av voice blir redusert.

For *de offentlig ansatte*, tjenestetilbyderne, er brukertilfredshetsundersøkelser som nevnt et middel til å sikre seg brukernes *lojalitet*. Særlig tilbydere i konkurranse har bruk for brukerlojalitet som motvekt mot effekten av deregulering, privatisering, konkurranseutsetting, markedsmekanismen som styringsverktøy, men problemstillingen er relevant også for enkelte tilbydere med monopol, eksempelvis de som er avhengige av bruk for ikke å bli strøket av budsjettet. Ønsket om lojalitet er ikke nødvendigvis i strid med brukernes interesser, men kan tvert om være i samsvar med konkurranseutsettingens intensjon. Med konkurranse og valgfrihet må det forventes at brukerne er lojale mot tilbyderne bare i den utstrekning tilbyderne er lojale mot dem, og er villige til å strekke seg for å beholde "gode kunder".

For *de politiske myndighetene* er brukertilfredshetsundersøkelser et middel til å sikre seg borgernes *tillit*. Behovet for å (gjen)opprette borgernes tillit til det offentliges vilje og evne til styring og problemløsning synes å være til stede over alt i den vestlige verden, også i Norge ifølge Makt- og demokratiutredningen

(Strømsnes 2003). Begrepet 'tillit' kan defineres som tiltro til at myndighetene vil borgerne vel, til at de arbeider for borgernes beste og ikke misbruker den makt som er betrodd dem (jf. Elliott 1997:41). Regjeringens visjon for moderniseringen (Norman 2002) er således en offentlig sektor som nyter borgernes, brukernes, skattebetalernes, næringslivets og de offentlig ansattes tillit. Borgerne skal være trygge på at myndighetene opptrer ryddig, skattebetalerne sikre på at virksomhetene drives effektivt. Brukertilfredshetsundersøkelser for offentlig sektor erstatter derfor ofte lojalitet med tillit som avhengig variabel. En positiv opplevelse av tilbudets kvalitet skal føre til brukertilfredshet som igjen skal føre til tillit (og lojalitet når brukeren befinner seg i en valgsituasjon).

Virkeligheten er ikke nødvendigvis i samsvar med denne teorien. F.eks. er det forskning som indikerer at sammenhengen mellom tillit og tilfredshet er mer komplisert, og at det motsatte årsaksforholdet kan gjøre seg gjeldende - at det er høy tillit til det offentlige som gjør borgerne tilfredse, og lav tillit som forårsaker misnøye med det offentlige tilbudet (Christensen & Læg Reid 2002, Van de Walle 2002, Bouckaert & Van de Walle 2003, Kampen et al 2004). De med høy tillit utgjør imidlertid ikke noen utfordring for myndighetene. Det er de med lav tillit som er utfordringen. For å øke deres tillit, må det offentlige vise seg tilliten verdig. Det offentlige må vise vilje og evne til å ivareta deres interesser. Troverdighet opparbeider myndighetene seg ved å gå "fra ord til handling", for å låne tittelen på regjeringens moderniseringsvisjon (Norman 2002). Handling er å gi de skeptiske kanaler for reell innflytelse over offentlig sektors virkelighet.

3.2 Governance

Som nevnt er det et formål med markedsorienteringen av offentlig sektor at den makt borgerne har gitt fra seg til politikerne i egenskap av velgere, skal de gjenerobre fra de offentlig ansatte i egenskap av brukere, for underveis i styringskjeden har politikerne delegert makten videre. Fordi brukerne også er borgere (men borgerne ikke nødvendigvis brukere), gir brukernes bruk av exit og voice (gjærne i kombinasjon, å true med exit for å fremme voice) borgerne økt makt. Borgerne kan være tilfredse med sin økte brukermakt. I den utstrekning brukerne ser at press gir resultater, vil imidlertid også deres politiske selvtillit øke. De vil kreve mer av det offentlige, og krav koster. Dette gir to signaler til borgerne (som ikke nødvendigvis er brukere): At det nytter å engasjere seg overfor

offentlig sektor, og at det kan være nyttig å engasjere seg, for borgerne (skattebetalerne) får regningen for brukernes økte ønsker, krav og forventninger.

Brukertilfredshetsundersøkelser gir således borgerne et motiv for å engasjere seg politisk i egenskap av velgere. Undersøkelsene kan bidra til økt politisk deltakelse og dermed forsterke demokratiet.

Mens exit og voice er typiske for New Public Management, er revitalisering av den politiske deltakelsen sentralt for Governance som styringsform. I en sammenligning mellom New Public Management og Governance beskriver From & Sitter det siste som "et bredere begrep som på en bedre måte enn NPM kaprer kompleksiteten i moderniseringen av offentlig sektor", et "forsøk på å håndtere de utfordringer som følger av NPM-reformene" (From & Sitter 2002:22, 24). Begrepet "good governance", introdusert av Verdensbanken med opprinnelig adresse til utviklingsland, vektlegger at det sivile samfunn må involveres i styringen i større grad og på andre måter enn tidligere. "Good governance" vektlegger de frivillige organisasjonenes rolle i politikken, styring gjennom nettverk, og "sammenhengen mellom demokratiske prosesser, deltakelse og effektivisering" (s. 22). Sosialdemokratiske regjeringer har således nyttet dette begrepet til å forene fornyelse og effektivisering med sin tradisjonelle fordelingspolitikk (s. 24). Eksempelvis begrunnet regjeringen Stoltenberg i langtidsprogrammet for 2002-2005 sitt engasjement for økt brukerorientering og måling av brukertilfredshet med dettes nødvendighet for å realisere regjeringens hovedmål om å "forsvare og forsterke fellesskapsløsningene". Offentlig sektor måtte fornyes slik at fellesskapsløsningene beholdt sin legitimitet. Analogt med markedstilpasning i privat sektor måtte offentlig sektor tilpasses brukernes behov, for ellers ville brukerne vrake fellesskapsløsningene og kreve individuelle og private løsninger (jr. også Rolland 2001).

Skiftet fra New Public Management og servicekvalitet til Governance og styringskvalitet har funnet sted gradvis siden 1990-tallet (Bovaird & Löffler 2003b). Servicekvalitet blir fortsatt oppfattet som svært viktig, men det løser ikke samfunnets styringsproblemer. Enda mer avslørende for styringsevnen enn lav servicekvalitet er manglende evne til krisehåndtering, med synkende tilfredshet og tillit som uunngåelig resultat.

Dertil har fokus på servicekvalitet i seg selv bidratt til å avdekke "wicked problems" som ikke lar seg løse ved å søke etter ytterligere forbedring av kvaliteten på de offentlige tjenester.

Ett slikt "wicked problem" er motsetningsforholdet mellom brukertilfredshet og kostnadseffektivitet.

Målet med moderniseringen av offentlig sektor er gjerne å få i pose og sekk, "a government that works better and costs less" (Gore 1993). I praksis dreier det seg imidlertid ikke om både-og, men om enten-eller. Anderson et al 1997 konstaterte således at mens det er positiv sammenheng mellom brukertilfredshet og kostnadseffektivitet når det gjelder varer, er sammenhengen negativ for tjenester, hvilket skyldes at varer oppnår høyere kvalitet ved å standardisere (produktene blir både bedre og billigere), tjenester ved å individualisere, 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 produktivitetsvekst; det lar seg knapt gjøre å redusere arbeidsinnsatsen uten at det går ut over kvaliteten. Når andre samfunnssektorer har høyere produktivitetsvekst, 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 velferdstjenester 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 kostnadseffektivitet og brukertilfredshet, med den konsekvens at "downsizing government" gir større misnøye med de offentlige tjenester (Struebing 1997, Andreassen & Lunde 2001:200, Rolland 2004a:37).

Er annet og relatert "wicked problem" er at brukertilfredshetsundersøkelser fører til økte krav og forventninger fra brukernes side (Kommunal Rapport 2000, Rolland 2004a:33).

Læringseffekten av undersøkelsene synes å være den samme som i teorier om relativ deprivasjon, at det å bli undersøkt, setter et fokus som fører til stigende forventninger, hvorpå misnøyen stiger raskere enn det er mulig å forbedre tilbudet ("de stigende forventningers revolusjon", Gurr 1970). En del regjeringer har derfor sett det som nødvendig å dempe forventningene heller enn å øke kvaliteten, kanskje særlig regjeringer med ambisjoner om å redusere de offentlige kostnadene (Pollitt & Bouckaert 1995). Stigende forventninger gjør det også vanskelig å nytte brukertilfredshet til å måle effekten av økt satsing på kvalitet. Den økte satsingen kan gi utslag i objektivt målbare kvalitetsindikatorer, men effekten kan likevel være økt misnøye fordi forventningene har økt enda mer. På den annen side er heller ikke de objektivt målbare indikatorene tilfredsstillende mål på kvalitetshevingen. De objektive indikatorene identifiserer endrede produktegenskaper, men om disse endringene oppleves som en tilfredsstillende kvalitetsheving, kan bare mottakerne av tjenesten avgjøre. Her er det en forskjell mellom varer med sin a priori identifiserbare produktkvalitet, og tjenester hvis subjektive kvalitet bare kan erfares a posteriori når tjenesten er levert.

Et tredje "wicked problem" relatert til servicekvalitet, gjelder forholdet mellom individuell tilfredshet og kollektiv rettferdighet.

Servicekvalitet er som nevnt kostnadsdrivende fordi personlig service, "spesialbehandling", er det som øker den individuelle tilfredsheten. I regjeringens visjon for moderniseringsarbeidet er det "et viktig mål, innenfor rimelighetens grenser, å imøtekomme ønsker" om "et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov" (Norman 2002:7). At brukerne er forskjellige, innebærer imidlertid også at noen har store krav og forventninger, mens andre er fornøyde med lite. For at alle skal bli like fornøyde, må de således ha ulik tilgang til det offentliges ressurser. Resultatlikhet forutsetter ressursulikhet. Et mål om resultatlikhet når det gjelder tilfredshet med servicens kvalitet vil således ha til effekt at det offentlige uopphørlig må kanalisere ressursene dit misnøyen er størst. Læringseffekten for brukerne er at de som klager mest, får mest, ergo gjelder det å klage og kreve så mye som mulig. Tape i kampen om det offentliges ressurser gjør de som uttrykker sin tilfredshet med den. Ved synkende tilgang til ressurser, absolutt eller relativt, vil imidlertid også deres misnøye øke. Derved oppstår det et "common pool" problem, der alle brukere deltar i en kamp om ressurser som ellers vil tilfalle andre, og alle vil nytte

misnøye som sitt våpen. Den utilsiktede effekten av kampen vil være et samlet press for å øke de offentlige budsjetter. Dermed kan brukerne komme i konflikt med borgerne, eller mer presist med skattebetalerne, som skal finansiere de økte budsjettene. Dette gir borgerne et motiv for å engasjere seg som velgere.

Et fjerde "wicked problem", som også har med rettferdighet å gjøre, gjelder forholdet mellom exit (markedsmekanismen) og voice (brukertilfredshet) som indikatorer for offentlig sektors suksess.

Offentlige og andre tilbydere av varer og tjenester kan oppnå økt brukertilfredshet på to måter. Den ene er ved å kvitte seg med dårlige produktegenskaper, dvs. øke kvaliteten på tilbudet. Den andre er ved å kvitte seg med de misfornøyde brukerne, få dem til å velge exit, eller stenge dem ute ved hjelp av køer og opptakskrav (jf. Rolland 2003a-c). Det siste kan medføre at tjenesten får færre brukere, men fordi de gjenværende er fornøyde, vil den målbare brukertilfredsheten stige. Typisk viser fjernsynets publikumsundersøkelser at de minst sette programmene er de best likte. De som ville vært misfornøyde hvis de hadde sett programmene, har valgt dem bort. Har tilbyder mulighet for å ta direkte betaling av brukerne, slik f.eks. betalingsfjernsyn kan, vil det også kunne være mer lønnsomt å betjene noen få svært fornøyde enn mange mellomfornøyde brukere.

Offentlig forvaltning og tjenesteyting har ulike muligheter til å kvitte seg med misfornøyde brukere. Som Hirschman (1970) påpekte, kan det her være en ulempe å ha monopol, og en særdeles stor ulempe hvis tjenesten ikke er et tilbud, men et påbud til befolkningen. Det offentlige har da ingen muligheter til å bli kvitt de misfornøyde, samtidig som tvang i seg selv gir grobunn for misnøye. Ved konkurranse og valgfrihet derimot, kan forekomsten av selgers marked sette tilbyder i stand til å stenge ute de som vil bidra til redusert brukertilfredshet. En skole kan f.eks. være attraktiv nettopp fordi den gir elevene god personlig service, med den konsekvens at etterspørselen er større enn tilbudet, slik at skolen kan velge de dyktigste og best motiverte søkerne og stenge de øvrige ute. Resultatet er både høy brukertilfredshet og høy resultat kvalitet i form av gode karakterer. I et kjøpers marked derimot, med større tilbud enn etterspørsel - og "pengene følger brukeren" - kan skolen ikke lenger velge de beste, men må tiltrekke seg flest mulig, også svake elever som

vil kreve mer oppfølging enn skolen har ressurser til. Resultatet vil være lavere brukertilfredshet og lavere resultat kvalitet i form av dårligere karakterer.

Det sier seg selv at sammenligning av tjenester på tvers av deres ulike forutsetninger for å oppnå høy brukertilfredshet ikke vil være en rettferdig bedømming av dem. Konsekvensen av slike sammenligninger vil kunne bli feildisponering av det offentlige ressurser.

Også andre sider ved New Public Management har ført til fremveksten av Governance eller "Good public governance" som styringsideologi. Ved "outsourcing" av offentlige tjenester er det f.eks. et stigende ønske om å kunne erstatte kontraktstyring basert på mistillit, med partnerskap basert på tillit. NPMs vektlegging av brukerrollen på den offentlige politikken outputside har skapt behov for å revitalisere borger- og velgerrollen på politikken inputside. De store skandalene i "government performance" rundt om i verden har sjelden dreid seg om kvaliteten på serviceytelsene, men snarere om kvaliteten på samfunnsstyringen. Det synes derfor ikke tilstrekkelig å tilpasse samfunnsstyringen til kvaliteten på serviceytelsene, men også nødvendig å tilpasse kvaliteten på serviceytelsene til den langsiktige samfunnsstyringen (Bovaird & Löffler 2003b:315).

Bovaird & Löffler (2003b: 316) definerer 'good governance' som

"The negotiation by all the stakeholders in an issue (or area) of improved public policy outcomes and agreed governance principles, which are both implemented and regularly evaluated by all stakeholders".

Definisjonen identifiserer to områder der måling er nødvendig (s. 317):

1. "Improvements in public policy outcomes"
2. "Implementation by all stakeholders of a set of principles and processes by means of which appropriate public policies will be designed and put into practice"

Det første har medført økte krav, spesielt til politikerne, "for evidence of whether their policies have made a difference in terms of achieving desired outcomes". Som følge av dette har det oppstått betydelig interesse for å måle "the success of public interventions in

terms of the quality of life changes which they bring about for those affected by them, rather than the quality of the activities themselves" (s. 317). Det som dermed søkes målt, er offentlig sektors bidrag til innbyggernes opplevelse av *livskvalitet*, og måling av private tjenesteleverandørers bidrag til livskvaliteten i tillegg til måling av det offentliges bidrag. Også brukernes tilfredshet med private leverandører av offentlige tjenester må følgelig måles, og det blir relevant å måle brukernes tilfredshet med private leverandører av varer og tjenester det offentlige *kunne* ha levert. Undersøkelsene vil derved måle velferdsstatens subjektive eller "politiske" verdi for innbyggerne, som supplement til måling av innbyggernes objektive eller "faglige" levekår. "Nöjd Kund" utvides til en måling av befolkningens totale velferd. Undersøkelsene vil gir derved det offentlige grunnlag for å vurdere behov og nytteverdi av å utvide eller redusere sitt engasjement i forhold til privat sektor, i form av støtte- og kontrolltiltak.

Bovaird & Löffler trekker frem FNs Human Development Index (HDI) som et eksempel måling av livskvalitet ved hjelp av objektive indikatorer (s. 320). Dette reiser umiddelbart spørsmålet om forholdet mellom objektiv og subjektiv livskvalitet, og hvordan det siste bør måles. F.eks. er metoden som ligger til grunn for det svenske kundetilfredshetsbarometeret, og til grunn for målingene Statistiska Centralbyrån (SCB) gjennomfører for å lage en "Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor" i Sverige, også anvendt for å lage en alternativ velferdsindeks til FNs HDI, basert på subjektiv opplevelse av velferd (Cassel et al 2004). Brukerne av et lands tilbud er her identisk med landets borgere, slik at metoden er en borgertilfredshetsundersøkelse.

Det andre området som krever måling av ytelsene, er i forhold til prinsippene for "good public governance". Bovaird & Löffler tar for seg en del prinsipper som har nedfelt seg i den internasjonale faglige og politiske litteraturen (s. 322):

Citizen engagement, transparency, accountability, the equalities agenda and social inclusion, ethical and honest behaviour, equity (fair procedures and due process), ability to compete in a global environment, ability to work effectively in partnership, sustainability, and respect for the rule of law"

Tilfredshetsundersøkelser med statlige styringsorganer som oppdragsgivere synes å legge Governance og styringskvalitet heller enn New Public Management og servicekvalitet til grunn. Et eksempel er undersøkelsen *Statskontoret* i Sverige har gjennomført for Justitiedepartementet i 2002, "Att ta reda på vad folket tycker" (Statskontoret 2002:12). To andre arbeider fra samme prosjekt er forstudien "Att konsultera medborgarna" (Statskontoret 1999:51), og en etterfølgende analyse for Regeringskansliet, "Förvaltningen i medborgarens ögon" (Statskontoret 2003:106).

Forstudiens formål var å gi oversikt over metoder for å konsultere medborgerne som ledd i utviklingen av en "statlig förvaltning i medborgarnas tjänst". Statskontoret skilte mellom informasjonsinnhentende og dialogskapende metoder, og klassifiserte disse etter graden av dialog (stor-liten) og mulighetene for å påvirke politikken (stor-liten).

- I gruppen "mye dialog, liten innflytelse" falt metoder som kvalitative intervjuer, fokusgrupper og deliberative meningsmålinger.
- I gruppen "mye dialog, stor mulighet for innflytelse" falt borgerjurier og konsensuskonferanser (dialog mellom eksperter og medborgere).
- I gruppen "lite dialog, liten innflytelse" plasserte Statskontoret medborgerundersøkelser og the People's Panel i Storbritannia.
- I gruppen "lite dialog, stor innflytelse" ble folkeavstemninger plassert inn.

Om plasseringen er å bemerke at den neppe skyldes iboende egenskaper ved metodene. Viktigere er hvilken vilje aktører med politisk makt har til å "empower the citizens" når de velger å ta i bruk slike konsultasjonsformer. Voice (medborgerundersøkelser) har liten påvirkningskraft medmindre makthavere bestemmer seg for å tillegge dem vekt. Makthavere avgjør om folkeavstemninger skal være bindende eller rådgivende.

I kapitlet om informasjonsinnhentende satsinger gjennomgikk Statskontoret fire myndigheters medborgerundersøkelser, Swedish Customer Satisfaction Index (SCSI), virksomheten til SOM-instituttet ved universitetet i Göteborg (SOM: Samhälle, Opinion och Massmedia), og Storbritannias People's Panel. Det ble konstatert at de fire myndighetene hovedsakelig var opptatt av servicekvalitet, og at undersøkelsenes bruk og tilgjengelighet hovedsakelig var intern. SCSI og People's Panel vil bli drøftet senere i

denne utredningen. Det som særlig gir Statskontorets forstudie et preg av orientering mot Governance, er interessen for SOM. Dette instituttet undersøker regelmessig en rekke forhold som har med befolkningens livskvalitet å gjøre - politikk, offentlig service, miljø, trygghet, medievaner, fritidsvaner. Særlig festet Statskontoret seg ved SOMs målingen av tilliten til svenske institusjoner, offentlige og private. Lignende undersøkelser gjennomføres i Norge av MMI UNIVERO.

Hovedundersøkelsen (Statskontoret 2002:12), som ble gjennomført av Statskontoret i samarbeid med Statistiska Centralbyrån (SCB), omfattet både statlige og kommunale virksomheter, både styringskvalitet og servicekvalitet. Den tok utgangspunkt i demokrati, rettsikkerhet og effektivitet som overordnede verdier for samfunnstyringen, og undersøkte forhold som befolkningens forvaltningskunnskaper, deres tillit til forvaltningen, deres opplevelse av forvaltningens åpenhet, tilgjengelighet, organiseringens hensiktsmessighet, og sin egen medborgerinnflytelse, i tillegg til brukernes tilfredshet med serviceytelsenes kvalitet. Både styringskvalitet og servicekvalitet ble imidlertid undersøkt ved hjelp av SCBs Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor (NKI), som bygger på SCSi og er i utgangspunktet en metode for måling av servicekvalitet. I tillegg til servicekvalitet er det således mulig å måle såvel styringskvalitet som livskvalitet (en alternativ velferdsindeks) med denne metoden. Den oppfølgende analysen (Statskontoret 2003:106) indikerte en positiv sammenheng mellom brukertilfredshet, servicekvalitet og tillit til den offentlige forvaltningen, og at medborgerne er mer tilfredse med servicekvaliteten enn med sin egen demokratiske innflytelse over offentlig sektor.

Også den danske undersøkelsen "Borgerne og den offentlige sektor", utført av Gallup for Finansministeriet i 1998 (med henvisning til flere tidligere undersøkelser) synes å falle inn under Governance-paraplyen. Foruten brukertilfredshet tar den for seg borgernes tillit og støtte til offentlig sektor, deres holdninger til skattetrykket, til frivillig velferdsarbeid, til svart arbeid osv., og plasserer således den offentlige servicekvalitet i en større samfunnsmessig sammenheng. Undersøkelsen "Borgernes tilfredshed med den offentlige sektor", utført av PLS Rambøll Management for Finansministeriet i 2000, må imidlertid sies å være en ren undersøkelse av servicekvalitet, innenfor New Public Management-tradisjonen. Imidlertid kan det tenkes at også Danmark er underveis fra NPM til Governance som overordnet styringsfilosofi, og ikke omvendt. I så fall kan undersøkelsen

illustrere servicekvalitetens sentralitet selv under Governance. Også Statskontorets undersøkelser i Sverige etterlater inntrykk av at de viktigste resultatene i en ellers Governance-preget undersøkelse av statsforvaltningen var de som fremkom ved hjelp av Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor.

En undersøkelse som synes interessant ut fra Governance-perspektivet er den nederlandske *Belevingsmonitor*, omtalt av belgiske Public Management Institute på deres nettsider om "Quality and trust in government: measuring trust: government initiatives", ifølge nettstedet Regering.nl etablert i februar 2003. Belevingsmonitor er en månedlig survey av 800 respondenter 16 år+. Hver tredje måned gjennomføres en generell studie av 15 emneklynger. Andre måneder gjennomføres det dybdeintervjuer for å velge ut nye klynger. Hver klynge blir halvårlig gjort til gjenstand for spesialundersøkelser der en firepunkts skala med positive og negative svar blir benyttet. Sentrale emner er tilliten til regjeringen og statsforvaltningen, vurdering av myndighetenes informasjon til og kommunikasjon med innbyggerne, sammenligning av den reelle offentlige agenda med agendaen slik den oppfattes av innbyggerne, undersøkelse av samsvarsgraden mellom folkets og regjeringens agenda, og borgernes vurdering av regjeringens politikk på utvalgte områder. Public Management Institute kjenner ikke til at det foreligger noe på engelsk om undersøkelsen.

Et norsk arbeid som gir ansatser til undersøkelse av tilfredshet i et Governance-perspektiv er utredningen "På vei mot det gode samfunn" (Barstad & Hellevik 2004). Den er det endelige resultat av et prosjekt som først ble utført for Verdikommisjonen, deretter for regjeringens langtidsprogram 2002-2005. I utredningen drøftes forholdet mellom ønsket og faktisk samfunnsutvikling ved hjelp av statistikk fra SSB og data fra MMI UNIVEROs verdiundersøkelse Norsk Monitor. Blant de undersøkte forhold er tilliten til politikerne og de politiske organene (den sank dramatisk i løpet av 1990-årene, jf. også Strømsnes 2003), og borgernes tilfredshet med samfunnet og samfunnsutviklingen. Undersøkelsen avdekket en utviklingspessimisme som dels står i skarp kontrast til den faktiske forbedringen av borgernes levekår.

3.3 Konklusjon

Litt forenklet kan det sies at formålet med tilfredsundersøkelser å sikre seg

- brukernes *lojalitet* når det offentlige har *konkurransen*
- brukernes *tillit* når det offentlige har *monopol*

og

- brukernes *lojalitet* når det er kvaliteten på servicetilbudet som måles
- borgernes *tillit* når det er kvaliteten på den offentlige styringen som måles

Hva som prioriteres, avhenger av styringsfilosofi:

- Med New Public Management som styringsfilosofi vil det offentliges oppmerksomhet være avgrenset til servicekvalitet og brukertilfredshet
- Med Governance som styringsfilosofi vil det offentliges oppmerksomhet i tillegg være rettet mot livskvalitet og borgertilfredshet

Dette tilsier også at det kan være litt forskjellige undersøkelsesbehov på kommunalt og statlig nivå av offentlig sektor.

- Kommunen er på mange områder velferdsstatens utøvende organ. Den påvirker innbyggernes livskvalitet direkte ved å levere tjenestekvalitet. Dette tilsier at kommunen særlig har behov for undersøkelser av servicekvalitet og brukertilfredshet.
- Også staten er en direkte leverandør av velferdstjenester. Dertil påvirker den imidlertid innbyggernes livskvalitet indirekte ved å fastlegge rammebetingelsene for den velferd kommunene og privat sektor yter dem. Dette tilsier at staten i tillegg har behov for undersøkelser av livskvalitet og borgertilfredshet.

4. NORSKE UNDERSØKELSER OG ERFARINGER

Det er ikke mulig innenfor denne utrednings tidsramme å dekke fyllestgjørende regjeringens behov for helhetlig oversikt og oppdatert kunnskapsstatus. Dette ville kreve en empirisk undersøkelse av samtlige virksomheter i offentlig (statlig) sektor. En slik undersøkelse er Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) blitt anbefalt å gjennomføre i landets 433 kommuner, på bakgrunn av en utredning SSB og Handelshøyskolen BI i fellesskap gjennomførte for KRD i fem av dem (Rolland et al 2004). Det er ikke kjent om KRD har fulgt anbefalingen.

Utredningen for KRD viste at foruten de landsomfattende undersøkelsesoppleggene TNS (Norsk) Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse, Kommunenes sentralforbunds Effektiviseringsnettverkene og Læringscenterets Elevinspektørene ble det gjennomført en rekke lokale undersøkelser ved hjelp av andre markedsanalyseinstitutt, i samarbeid med regionale høyskoler, eller helt i kommunenes egen regi. Dette synes å beskrive situasjonen også i statlig sektor. Dvs. statlige virksomheter benytter seg av

- dels de samme nasjonale undersøkelsesoppleggene som kommunene
- kjøper tjenester fra til dels de samme markedsanalyseinstitutt
- samarbeider med de samme universiteter, høyskoler og forskningsmiljøer
- eller gjennomfører undersøkelser helt i egen regi

4.1 Noen statlige opplegg

Det kommunalt brukte nasjonale undersøkelsesopplegg som er mest relevant for statlig sektor, og derfor synes å være mye benyttet der, er TNS Gallups undersøkelse. Den inneholder regelmessig spørsmål om tilfredshet med statlige tjenestetilbud som *sykehus, arbeidskontor, ligningskontor, trygdekontor, politi, postkontor, universiteter og høyskoler*. Effektiviseringsnettverkene og Elevinspektørene synes å være avgrenset til rent kommunale og fylkeskommunale tjenester (barnehage, barnevern, byggesak, pleie- og omsorg, grunn- og videregående skole).

TNS Gallup står også for gjennomføringen av den siden 1999 årlige nasjonale studentundersøkelsen *Stud Mag*, i samarbeid med Norsk institutt for studier av forskning

og utdanning/Senter for innovasjonsforskning (NIFU STEP), jf. Hovdhaugen 2005. Dette er et eksempel på en undersøkelse der offentliggjøring for brukernes benchmarking og "fritt brukervalg" er selve formålet, idet målgruppen er ungdom som skal søke høyere utdanning, og oppdragsgiver er avisene Aftenposten, Adresseavisen, Bergens Tidende, Fædrelandsvennen og Stavanger Aftenblad, som publiserer resultatene i et eget bilag. Fullstendig oversikt over resultatene legges også ut på nettsiden www.studmag.no. Stud Mag undersøker studentenes trivsel og tilfredshet med læringsmiljøet: Deres vurdering av studiemiljøets faglige og pedagogiske kvalitet, det sosiale miljøet, servicen og kantinetilbudet. I Stud Mag 2005 deltok 3040 studenter, og svarprosenten oppgis å være høy (90,5%). Dette er imidlertid likevel ikke en landsrepresentativ undersøkelse, men en undersøkelse av universitets- og høyskolestudenter ved utvalgte studieretninger, som varierer fra år til år.

I statlig sektor er det også etablert eller under etablering ytterligere nasjonale undersøkelsesopplegg. Et eksempel er *PasOpp* (Pasientopplevelser) fra Stiftelse for helsetjenesteforskning (HELTEF)/Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, fra 2002 en forenklet og forkortet utgave av spørreundersøkelsen RESKVA (**RES**ultatforskning og **KVA**litetsevaluering i sykehus), som ble utviklet av HELTEF i 1994 og var operativ fra 1995 til 2001 (Sjetne et al 2003). Mens RESKVA var avgrenset til somatiske sykehus, skal PasOpp måle pasientopplevelser også ved somatiske poliklinikker og institusjoner i psykisk helsevern. Mens RESKVA målte helt ned på sengepostnivå, som ble aggregert til avdelinger og sykehus, måler PasOpp på institusjonsnivå, som aggregeres til foretak, regioner og nasjonale tall. Ved å utvide utvalget, som også er redusert i forhold til RESKVA, vil det imidlertid også med PasOpp være mulig å måle sengepostnivå. Erfaringene fra å overføre PasOpps design til det psykiske helsevernet er dokumentert av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten i Andresen et al 2004.

Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten har også deltatt i en arbeidsgruppe som har kartlagt dagens situasjon og vurdert utviklingsmulighetene fremover hva gjelder nasjonale pasienterfaringsundersøkelser (Andresen et al 2005). Kartleggingen viser at "flere behov ikke blir tilfredsstilt i dagens undersøkelser" (s. 4). Det eksisterer mange lokale undersøkelser med varierende innhold i tillegg til de nasjonale, og den samlede kunnskapen er mangelfull. Arbeidsgruppen foreslår derfor bl.a. at det etableres en nasjonal

plan for nasjonale pasienterfaringsundersøkelser, at det settes "sterkere fokus på instrumentutvikling og validering", og "sterkere fokus på fremstilling av resultater og bruken av dataene, herunder iverksetting av tiltak for å tilrettelegge for bedre bruk av pasienterfaringsinformasjon".

Aetat og Trygdeetaten synes begge å illustrere at de store og tunge statlige velferdsprodusentene gjerne bruker et mangfold av metoder for kontakt med og tilbakemelding fra brukerne. Blant metodene inngår

- Bruk av TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse (jf. f.eks. Trygdeetaten 2003).
- Spesialundersøkelser fra Gallup og andre markedsanalyseinstitutt, eksempelvis spesialundersøkelsen Gallup utførte for RTV i 2003 (Tehel 2003).
- Bruk av egne undersøkelsesopplegg. Aetat har gjort årlige undersøkelser basert på eget register siden 1995, jf. Storvik 2004:129-30. Rikstrygdeverket (RTV) meldte i 2001 at det hadde satt i gang med å utvikle sin egen metode for måling av brukertilfredshet, slik at etaten ikke skulle være avhengig av Gallups undersøkelse, jf. Rikstrygdeverket 2001.
- Samarbeid med forskningsmiljøer, eksempelvis Institutt for samfunnsforskning (ISF) og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA, Telemarksforskning, bruk av Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse (jf. f.eks. Storvik 2004, Jessen 1997, 2002, Andreassen & Johansen 2003).
- Brukermedvirkning i formelle/korporative fora (Aetats brukerforum og brukerpanel, jf. St.meld. nr 19 for 2003-2004, Trygdeetatens brukerutvalg, jf. etatens nettsider).

Arbeidsdirektoratet beskriver selv Aetats arbeid med kartlegging og oppfølging av brukertilfredshet slik (Lande 2005):

"Aetat har gjennomført sentrale brukerundersøkelser blant arbeidssøkere og arbeidsgivere siden midten av 1990-tallet. Undersøkelsen blant arbeidssøkere gjennomføres nå to ganger i året (vår/høst) mens den blant arbeidsgivere

gjennomføres én gang i året (høst). Dataene analyseres sentralt, og resultatene formidles internt i etaten gjennom utvidede notater eller rapporter som først går til ledelse og departement, så via intranett til alle etatens ansatte. Hvert fylke får også en datafil med resultater fra sitt fylke slik at de kan gjøre egne analyser. Notatene og rapportene med resultater skrives for internt bruk og offentliggjøres (vanligvis) ikke. ..

Den sentrale (postale) brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere (omfatter) arbeidsgivere som i løpet av en gitt periode enten har registrert stillinger på aetat.no eller henvendt seg til Aetat med ønske om rekrutteringsbistand.

Når det gjelder den sentrale brukerundersøkelsen blant arbeidssøkere, så foregår datainnsamlingen gjennom telefonintervjuer, for tiden gjennomført av TNS Gallup. Populasjonen er alle helt ledige, delvis sysselsatte, ordinære tiltaksdeltakere og yrkeshemmede ved utgangen av april/september. .. Brukerundersøkelsen .. kartlegger brukernes tilfredshet/misnøye på flere felt: Tilgjengelighet, saksbehandlernes kunnskaper / mottatt informasjon samt opplevelse av å bli møtt med respekt og vennlighet. Spørsmålene varierer fra å være relativt fokuserte ("Hvor fornøyd/misfornøyd er du med muligheten for å legge frem din sak uten av uvedkommende hører?") – til de mer overordnede ("Hvor fornøyd/misfornøyd er du med informasjonen du har fått i forhold til ditt behov for informasjon?"). ..

I undersøkelsen blant arbeidsgivere spør vi blant annet om tilfredshet/misnøye med Aetats tilgjengelighet, rekrutteringsbistand og bransjekunnskap. I begge undersøkelsene spør vi om brukertilfredshet når det gjelder nettsjenestene på aetat.no. Hver undersøkelse har også et spørsmål om hvor fornøyd/misfornøyd brukeren alt i alt er med Aetats service.

I tillegg til de sentraliserte brukerundersøkelsene gjennomføres det lokale brukerundersøkelser ved hvert Aetat lokal. .. For utarbeiding av lokale undersøkelser blant arbeidssøkere er det laget en spørsmålsbank og en metodeguide som lokalkontorene kan benytte seg av. I tillegg til sentrale og lokale brukerundersøkelser, er det på fylkesnivå opprettet brukerfora. ...

Aetat har et sterkt fokus på brukermedvirkning og brukertilfredshet, og har en uttrykt målsetting om å møte brukerne med respekt, tilgjengelighet og kunnskap, kombinert med individuell service og oppfølging. Resultatene fra brukerundersøkelsene følges opp sentralt, fylkesvis og lokalt med sikte på utvikling og forbedring av tjenestene. Fylkesvise og lokale resultater fra de sentrale brukerundersøkelsene er naturlige utgangspunkt for lokalkontorenes egne brukerundersøkelser.

Brukertilfredshet inngår i Aetats styringssystem, gjennom fylkenes tertialrapportering til direktoratet, samt som tema på ledermøter. Resultater fra de sentrale brukerundersøkelsene når det gjelder brukernes tilfredshet med service "helhetlig sett", er grunnlag for følgende to resultatindikatorer:

- Andel arbeidssøkere som er fornøyd med service.
- Andel arbeidsgivere som er fornøyd med service."

Trygdeetaten beskriver sin egen virksomhet slik (Laundal 2005):

"Trygdeetaten har de siste årene gjennomført nasjonale brukerundersøkelser i samarbeid med Norsk Gallup. Den er offentlig tilgjengelig og omfatter offentlige tjenester generelt. Her sammenlignes ulike etater og tjenester i forhold til generell brukertilfredshet, men også mer konkrete opplevelser av tilgjengelighet, diskresjon, respektfull behandling, kommunikasjon, svartid m.m. etterspørres. Spørsmålene har vært stabile over tid. Det er derfor mulig å spore resultater av satsinger på bedre tjenestekvalitet.

I tillegg gjennomføres regionale og lokale brukerundersøkelser bl.a. for å sikre oppfølging av løftene i serviceerklæringene, og i noen sammenhenger for å sertifisere enheter etter noe etaten har kalt "Fyrtårnstrategien". For å bli sertifisert for "forbilde" og læringsarena for andre trygdekontorer må de gjennomføre brukerundersøkelser og vise til at ni av ti brukere er godt fornøyd i forhold til de kvalitetskrav som er stilt.

Telemarksforskning er engasjert for å gjennomføre løpende brukerundersøkelser i NAV prøveprosjektene i hele landet (NAV= Ny arbeids- og velferdsforvaltning, forf. anm.). Andre brukerundersøkelser knyttes til etablering og videreutvikling av kundesentra (telefonitjenester).

Med det spesielle fokuset som nå er på brukermedvirkning, oppfølging av sykemeldte og arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv, har etaten også gjennomført to nasjonale brukerundersøkelser for å vite mer om hvordan brukerne opplever møtet med etaten i denne sammenheng. Undersøkelsene er gjennomført av Gallup og Norstat. Noen fylker viderefører denne undersøkelsen på lokalt trygdekontornivå.

Etaten har ingen planer om å trappe ned omfanget av brukerundersøkelsene. De omstillinger vi står overfor ikke minst i forhold til NAV stiller stadig større krav på dette området".

Skatteetaten opplyser følgende om sin bruk av brukerundersøkelser (Utne 2004):

"Brukerundersøkelser er en av metodene vi bruker som sier oss noe om hvilke behov og ønsker skatteyterne har til virksomheten vår. Ved å ta i bruk de erfaringene vi får gjennom brukerundersøkelser, sikrer vi brukernes medvirkning når vi utvikler våre tjenester og produkter. Undersøkelsene er laget av ulike analyseinstitutt. Noen gjennomføres jevnlig, andre en gang. Vi bruker forskjellige typer undersøkelser; spørreskjema, telefonintervju, gruppesamtaler og medieanalyser. Skattedirektoratet gjennomfører jevnlig representative brukerundersøkelser om

- Lønnstakere og pensjonisters syn på Skatteetaten (hvert andre år)
- Næringslivets syn på Skatteetaten (hvert andre år)
- Selvangivelsen PSA (hvert år)

Skatteetens serviceerklæring (evalueres hvert år og har et kontinuerlig tilbakemeldingssystem).

Resultatene av undersøkelsene er kun til intern bruk.

De sentrale undersøkelsene følges gjerne opp lokalt, for å få tilbakemeldinger fra publikum som kan ligge til grunn for konkrete tiltak og prioriteringer i lokal virksomhetsplan.

Skattedirektoratet har kjøpt MMI UNIVEROs Profilundersøkelse 2004, for å kunne sammenligne oss med andre, tilsvarende etater".

Mens de ovenfor nevnte undersøkelser av pasienter, arbeidssøkende, trygdemottakere og skattebetalere alle er eksempler på brukerundersøkelser, må Statskonsults undersøkelse for *Politidirektoratet* i 2004 (Nonseid 2004) snarere betraktes som en borgerundersøkelse av generelle holdninger til politiet og dets arbeid (jf. Rolland 2004c). Den indikerer i så måte et statlig behov for tilbakemeldinger fra borgerne ikke bare om servicekvalitet, men også om graden av konvergens eller divergens mellom etatens og borgernes prioriteringer, f.eks.

Politi- og lensmannsetaten har også gjennomført en landsomfattende publikumsundersøkelse i forbindelse med evalueringen av Politireform 2000. Om denne kan Politidirektoratet opplyse følgende (Støyva 2005):

"Konsulentfirmaene AGENDA og Norconsult har på oppdrag fra Politidirektoratet gjennomført en landsomfattende publikumsundersøkelse som en del av et omfattende evaluering av Politireform 2000. Publikumsundersøkelsen omhandler publikums inntrykk av kriminalitetsutviklingen og polititjenesten der de bor. Undersøkelsen omfatter 200 spurte i hver av landets 27 politidistrikter. Til sammen foreligger 5400 telefonintervjuer. Intervjuene er foretatt i november 2004 av Opinion as. Det er utarbeidet en rapport som viser nasjonale hovedtall og distriktsvise variasjoner. ..

Undersøkelsen er utviklet med sikte på at den kan fungere som et langsiktig nasjonalt måleinstrument med sikte på å følge utviklingen over tid på sentrale indikatorer. Hensikten med en slik standardisert målerutine vil være å gi nasjonale myndigheter løpende tilgang til viktig brukerinformasjon.

Som nevnt er publikumsundersøkelsen en del av evalueringen av Politireform 2000. Det har vært viktig å stille de samme type spørsmål til publikum som også har vært stilt til de ansatte i politiet i forbindelse med evalueringen av reformen. ..

Undersøkelsen er en meget omfattende brukerundersøkelse som gir brukerinformasjon som er nyttig for lokal bruk i de enkelte av landets 27 politidistrikter. Den gir distriktsrepresentative data med mulighet for sammenlikning av hovedfrekvenser på tvers av distrikter, samt analyser utfra brukerrelasjon. Brukerrelasjon/bakgrunnsinformasjon er innbyggernes geografiske (politidistrikt og landsdel) og sosiale tilhørighet (kjønn, alder, utdanning og husstandsstørrelse). Undersøkelsen gir også mulighet til å studere forskjeller mellom ulike brukersegmenter med forskjellig kontaktmønster i forhold til politiet (forskjeller i bruker og ikke-bruker av polititjenester).

Ett av spørsmålene som ble stilt i den landsomfattende undersøkelsen lød som følger: *"Dersom du hadde vært leder for politiet i din kommune, hva eller hvilke tiltak hadde du først og fremst satset på?"* Spørsmålet ble stilt uhjulpent med åpen svarmulighet/svarkategori. 4700 av de spurte innbyggere svarte konkret med selvstendige forslag til tiltak for å styrke polititjenesten, og disse svarene er systematisert og analysert."

To andre statlige undersøkelsesopplegg er også egnet til å illustrere at for staten er det ikke tilstrekkelig med New Public Management og servicekvalitet, men også nødvendig med Governance og styringskvalitet. Det ene er undersøkelsen av norske kommuners tilfredshet med *fylkesmannsembetet* (Brekke & Tønseth 2004, Tønseth 2004), det andre er et opplegg *Statens vegvesen* har utviklet (Sandelien 2004).

Det spesielle med undersøkelsen for fylkesmannsembetet - utviklet av en arbeidsgruppe fra embetet og AAD, bl.a. med bistand fra SSB - er at dens respondenter ikke er individuelle brukere, men kommunene som kollektive brukere av fylkesmannens tjenester. Hvorvidt den kollektive vurderingen i hvert tilfelle er det aggregerte resultatet av individuelle brukererfaringer i kommunen, eller en mer offisiell oppfatning, representativ kun for høyere kommunalt nivå, blir det overlatt til hver enkelt kommune å avgjøre. For fylkesmannsembetet er uansett relasjonen til kommunene som institusjoner, viktigere enn

relasjonen til de kommunalt ansatte som enkeltpersoner. Undersøkelsen omfattet likevel tema som er typiske for brukertilfredshetsundersøkelser, som oppfatningen av kommunikasjonen, fylkesmannsembetets tilgjengelighet og service, i tillegg til tema som kan underlegges mer prinsipiell vurdering i kommunene, som forholdet mellom stat, kommune og fylkesmannens ulike roller og fylkesmannens deltakelse i og behandling av saker etter plan- og bygningsloven.

At kommunen heller enn enkeltpersoner er fylkesmannsembetets definisjon av en bruker, illustrerer hvor sammensatt og mangfoldig brukerbegrepet kan være for statlig virksomhet. Dette har også Vegdirektoratet tatt konsekvensen av, og identifisert fire målgrupper for et undersøkelsesopplegg som gjennomføres for første gang våren 2005:

1. Samferdselsdepartementet og Stortingets samferdselskomité
2. Fylkesmannen og kommunene
3. Fylkeskommunene
4. Interesseorganisasjonene

Vegvesenet gjennomfører også vanlige brukertilfredshetsundersøkelser med trafikantene som respondenter, eksempelvis undersøkelser av tilfredsheten med vedlikeholdet av veiene. Den "politiske" brukerundersøkelsen omfatter helt andre tema, som tilfredsheten med vegvesenets samfunnsengasjement, med etatens miljøomdømme og med den faglige kvaliteten på dens beslutningsunderlag. Bl.a. SSB har bistått ved utformingen av opplegget.

4.2 Evaluering av opplegg benyttet i kommunene

SSB og BIs utredning for KRD, "Evaluering av kommunale brukerundersøkelser", omfattet både undersøkelsesmetodene og den kommunale bruk av undersøkelsene.

Metodegjennomgangen omfattet de nasjonale undersøkelsesoppleggene til Gallup, KS og Læringscenteret, samt utvalgte lokale undersøkelser (Samuelsen & Silseth 2004).

Evalueringen la til grunn at uansett om formålet med undersøkelsene var å fremskaffe kunnskap i seg selv, eller kunnskap som underlag for kommunale beslutninger, må det etableres sikkerhet for at det faktisk er *kunnskap* som blir fremskaffet, og denne sikkerhet oppnås bare ved å legge vitenskapelige kriterier til grunn for undersøkelsene. Blant de

viktigste kravene til vitenskapelighet er etterprøvbarehet og etterrettelighet. Oppleggene ble derfor evaluerte i forhold til de generelle vitenskapelige kriteriene for

- valg og presisering av undersøkelsens formål og problemstilling
- valg av undersøkelsesopplegg eller design
- valg knyttet til måling og operasjonalisering
- valg av metode for datainnsamlingen
- valg av prosedyre for utvelgelsen av respondenter
- valg av analysemetode og rapporteringsform

Samtlige av de evaluerte undersøkelsene var typiske tilfredshetsundersøkelser med tverrsnittsdesign for å evaluere dyktigheten på ulike offentlige tjenester. Flere presiserte også at brukerundersøkelsen skulle identifisere forbedringsområder samt viktighet av ulike elementer av en tjeneste for brukertilfredsheten av denne tjenesten. Dette kan gi et bilde av den reelle etterspørselen, men hvis tilfredshet ikke er den eneste problemstillingen som er viktig for offentlig sektor, tyder det snarere på manglende informasjon om alternative metoder. Enkelte av oppleggene gir også inntrykk av tilbudsstyrt etterspørsel - man har tilbud om et metodedesign og tilpasser sine problemstillinger til dette.

Når det gjelder operasjonalisering kom utredningen over fremgangsmåter som kan gi tvilsomme resultater, eksempelvis bruk av ett enkelt spørsmål for bedømmelse av et tjenesteområdes kvalitet, og bruk av over 20 spørsmål til å lage en felles indikator. Det ble advart mot å måle brukertilfredshet med bare ett spørsmål siden ikke-observerbare variabler bør måles med flere indikatorer (spørsmål), men å slå sammen ulike spørsmål for så å rapportere et gjennomsnitt er heller ikke uproblematisk. Det er en forutsetning at spørsmålene som slås sammen måler ulike sider av samme kvalitetsområde.

Det ble stort sett brukt tverrsnittsdesign til å innhente primærdata (telefon, men oftest postalt), med unntak av kvalitative intervju i operasjonaliseringsdelen for noen av undersøkelsene. En av rapportene åpner derimot for at datainnsamling kan skje som intervju dersom respondentene kan ha vanskeligheter med å besvare et spørreskjema (eksempelvis for omsorgstjenesten). Dette gjør det nødvendig å vise brukerne av undersøkelsen at ulike tjenester har benyttet ulike datainnsamlingsmetoder, da dette kan påvirke resultatene. Dersom en av tjenestene internt i en kommune har en annen

datainnsamlingsprosedyre enn de andre tjenestene, vil ikke resultatene være sammenlignbare på tvers av tjenestene. Den samme begrensningen gjelder for sammenligning av data på tvers av kommuner dersom man ikke har kontroll på hvordan svarene er innhentet.

Det har vært benyttet forskjellige utvalgsprosedyrer, og det ble funnet eksempler på undersøkelser hvor man kan stille store spørsmålstegn ved prosedyren. I enkelte tilfeller var det ikke engang rapportert hvordan man hadde trukket utvalgene. Dette kan være kilde til flere problemer. For det første vet vi ikke med sikkerhet om resultatene fra de som har svart gir et riktig bilde i forhold til populasjonen. Videre vil det være vanskelig å fastslå om endringer i kvalitet fra en måling til den neste skyldes at tjenesten faktisk har blitt bedre eller dårligere eller om endringen skyldes at sammensetningen av de som har svart, har endret seg.

En annen utfordring er definisjonen av brukeren. Her ble det funnet blandede fremgangsmåter, spesielt i skolesektoren (de yngste aldersgruppene) og helse- og omsorgsvesenet. En variant var at brukeren selv besvarte spørsmålene. En mer utbredt variant synes å være at pårørende eller foresatte svarer på vegne av brukeren. Her bør man stille spørsmål om respondentene (surrogatbruker) er i stand til å svare på vegne av andre. Et annet problem ved å intervju eldre og barn direkte er at de kanskje trenger hjelp og veiledning til å svare på skjemaene. Svarene kan bli påvirket dersom hjelpen ytes av en person respondenten står i avhengighetsforhold til. En tredje variant er å intervju både bruker og pårørende/foresatte. Det ble også funnet eksempler på at tall ble offentliggjort uten at respondentene er beskrevet, noe som burde være et krav.

Det er stort sett rapportert dyktighetscore og frekvensfordeling i de undersøkelsene som er evaluert. Det forekommer også rapportering av ”viktighet” i noen av undersøkelsene, men bare unntaksvis gjennomført analyser for å se på sammenhenger mellom variabler. Rapportering av dyktighet ble derimot gjort på mange forskjellige måter. Noen rapporterer gjennomsnitt i forhold til skalaen som ble brukt, andre regner om til en 0-100 skala (noen uten å oppgi omregningsformel). En undersøkelse regner om gjennomsnittet fra alle enhetene som er undersøkt til score 100 (som et ”nullpunkt”), og så får enhetene en score som forteller oss om de ligger over eller under gjennomsnittet. En slik rapporteringsform viser ikke om du har blitt dyktigere eller dårligere i forhold til dine brukere, bare hvordan

du gjør det i forhold til gjennomsnittet. Når det opereres med så mange måter å rapportere resultater kan det være vanskelig å holde oversikten over hva et tall faktisk betyr. I tillegg ser vi at noen undersøkelser rapporterer de samme resultatene på forskjellige måter i samme rapport (eksempelvis indeksert tilfredshetsscore og en prosentvis andel som har svart over 4 på en 6-punkts skala). Her er det viktig at de ansvarlige for undersøkelsene er konsekvente i rapporteringsform, og benytter analyser som mest hensiktsmessig forklarer det de skal undersøke på enklest mulig måte og hindrer feiltolkning.

En hovedutfordring er rapportering og tolkning av resultater. Det rapporteres til tider på måter som gjør tolkning vanskelig, resultatene er ikke utvetydige, og av og til fører mangel på dokumentasjon til potensielle problemer. Uten at det foreligger detaljert dokumentasjon i alle ledd i undersøkelsen er det ikke mulig å sammenligne.

Elevinspektørene inngår som nevnt i evalueringen for KRD. I tillegg har SSB gjennomført sin egen evaluering av denne undersøkelsen (Rolland 2004b). Den konkluderer som følger:

"Skoleporten.no er et resultat av Kvalitetsutvalgets innstilling. ... Fem kvalitetsområder skal kartlegges: skolefakta, ressurser, læringsmiljø, læringsutbytte og gjennomstrømning. ... Elevinspektørene skal legges til grunn for området Læringsmiljø. ... Elevinspektørene vil bli obligatorisk for elever i 7. og 10. klasse og for grunnkurselever i videregående opplæring. ... Vi merker oss ..en forskjell mellom Elevinspektørene og SCBs undersøkelse for Göteborg-skolen. Også SCBs undersøkelse må antas å være obligatorisk, siden resultatene skal legges til grunn for kommunens *Balanced Scorecard*. Den er imidlertid i så fall obligatorisk kun for skolene, for den er uttrykkelig frivillig for elevene. ...

Selv om et formål med Elevinspektørene er å gi elevene et bedre skoletilbud, kan det synes paradoksalt å bruke tvang for å få elevene til å uttale seg om det eksisterende tilbud. Elevene vil delta frivillig i en undersøkelse som de oppfatter å ivareta deres interesser. De som likevel avstår fra å delta, vil enten være tilfredse, eller de har frasagt seg retten til å uttrykke sin misnøye (jf. hjemmesitting ved valg). At undersøkelsen gjøres obligatorisk, forsterker derfor inntrykket av at den er like mye skolens undersøkelse av elevene som elevenes undersøkelse av skolen. ...

Innholdet i skoleporten.no bekrefter derved det inntrykk som ble skapt allerede av Kvalitetsutvalget, at skolen og skolemyndighetene er klar over at de må ta elevene mer på alvor, men at de kvier seg for selv å bli evaluerte og frykter dette skal frata dem makten. .. Pedagogisk og strukturkvalitativt vil dette trolig være tilfelle også i Sverige, men der har fritt skolevalg for lengst vent skolen, lærerne og skolemyndighetene til å betrakte elevene som deres brukere eller *kunder*. Med fritt skolevalg er det kjøpers marked, akseptert at elevene og deres foresatte har makt. ..

Det gjenstår således et betydelig utviklingsarbeid før Elevinspektørene kan karakteriseres som en undersøkelse av elevtilfredshet med skolen og dens tilbud. Det største hinderet er imidlertid neppe faglig, men snarere skolemyndighetenes motstand mot virkelig å utsette skolen deres for elevenes vurdering. Spissformulert er den norske skolen fortsatt skolemyndighetenes og lærernes skole, ikke elevenes."

4.3 Krav til nasjonale tilfredshetsundersøkelser

I SSB og BIs utredning for KRD ble som nevnt brukerundersøkelsene evaluerte i forhold til generelle kriterier for vitenskapelighet. I løpet av de siste 15-20 årene har imidlertid tilfredshetsundersøkelser utviklet seg til et eget fagfelt - analogt med utviklingen f.eks. for valgundersøkelser og mediebruksundersøkelser - med sine egne teorier, begreper, modeller og metoder for datainnsamling og analyse. Dette fagfeltet stiller følgende krav til nasjonale tilfredshetsundersøkelser (Bruhn & Grund 2000:1019):

1. *Differential measurement of customer satisfaction:* The first step is to measure the *overall satisfaction* with a product, a service or a provider. As research shows, the measurement of complex constructs such as satisfaction with only one indicator (single-item approach) does not ensure optimal results. Measuring satisfaction with a multi-item approach leads to better results. Therefore, additional indicators should be used (i.e. comparison of the product/service with the expectations and the comparison with an ideal product or service).
2. *Identification of preconditions of customer satisfaction:* Besides gathering satisfaction data *the main drivers for customer satisfaction* should be identified. The idea is to give first hints for improving the quality management by comparing

- the performances of companies and industries in special aspects (i.e. competence, friendliness, reliability).
3. *Identification of consequences of customer satisfaction:* ... Which means its effects on customer behaviour and/or behavioural intentions should be examined (i.e. purchase intention, cross-buying intention).
 4. *Identification of causal relationships:* A meaningful approach to measuring customer satisfaction should be able to *analyse the relationships between the included constructs*. Therefore, it is necessary to use a structural model. According to the multi-item approach such a model will include latent variables (exogenous and endogenous) and indicators as a basis for the conceptualisation of a national customer satisfaction index.
 5. *Comparability of results at different levels:* With regard to the benchmarking goal the results at the level of companies, industries and sectors (even nations) should be comparable. Therefore, the structural model and the satisfaction drivers should be standardized as much as possible".

Disse kravene til nasjonale tilfredshetsmålinger kan komme i konflikt med behovene på lavere nivå, sier Bruhn & Grund:

"In particular, the goal of identifying the industry-specific satisfaction drivers on the one hand and the desired comparability (between different industries) on the other hand will lead to conflicts. Therefore, the results of national customer satisfaction indices can be an addition to company-specific market research rather than a substitute" (op. cit).

Imidlertid er de fleste av kriteriene åpenbart relevante også for målinger på lavere nivå. Noen av dem synes *spesielt* viktige på operativt nivå, der resultatene av undersøkelsene presumptivt skal omsettes i handlinger med formål å øke tilfredsheten. I den forbindelse er det viktig om den totale målte tilfredsheten med et produkt, en tjeneste eller en leverandør er lik brukernes egen opplevelse av total tilfredshet, eller lik den oppsummerte brukertilfredshet med detaljer det er spurt om. Hvis total tilfredshet er summen av tilfredshet med detaljer, er det avgjørende viktig å vite hvor viktige hver av disse detaljene er også for brukeren, slik at leverandøren prioriterer riktig ved forsøk på å forbedre

tilfredsheten. Hvis det måles både helhet og detaljer blir det viktig å vite hva som er årsaker og virkninger, hva inngår i definisjonen av tilfredshet (virkning) og hva er årsaker til den (driverne). Endelig er det viktig å vite hva som er formålet med å tilfredsstille brukerne, om det oppfattes som et mål i seg selv (med de "wicked problems" det reiser), eller som et middel til andre mål (som lojalitet og tillit, markedsandel og inntjening). Det operative nivået må handle i forhold til tilfredshetens betingelser og konsekvenser, årsaker og virkninger, ikke i forhold til tilfredsheten som sådan.

Det er grunn til å spørre om overhodet noen av de landsomfattende undersøkelsesopplegg som benyttes av offentlig sektor, tilfredstiller disse kriterier for tilfredshetsundersøkelser. Ingen av dem synes å legge til grunn noen strukturmodell for sammenhengen mellom variablene. Norsk Gallup opplyser riktignok på sine nettsider at de via sin nye eier TNS har fått tilgang til deres metode for måling av kundetilfredshet, *CustomerScore*. Dette sies å være en pyramidemodell der toppen av pyramiden (målet, den tilsiktede virkningen) er Commitment, og der de lavere nivåene utgjøres av driverne (modellen har fem hoveddrivere, hvorav kundens kvalitetsoppfatninger er én), komponentene (som til sammen danner driverne, dvs. indikatorer) og attributtene (egenskaper ved komponentene igjen). *CustomerScore* utgjør således en strukturmodell. Metoden griper fatt i det forhold at tilfredshet verken behøver være nødvendig eller tilstrekkelig til å sikre kundelojalitet: tilfredse kunder kan forsvinne og utilfredse bli værende. Dette gjør det nødvendig å finne ut hvilke andre forhold som kan bidra til å styrke kunderelasjonen, og *CustomerScore* benytter Conversion Model som måler Customer Equity. Det foreligger imidlertid ikke opplysninger som tilsier at modellen blir benyttet i Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse, eller i de kommunale undersøkelsene som er sammenlignbare med denne. Modellen synes også umiddelbart mer relevant for privat næringsvirksomhet enn for offentlig forvaltning og tjenesteyting.

Mange har uttrykt skepsis til kvaliteten på (det offentliges) brukertilfredshetsundersøkelser og anbefalt myndigheter og tjenesteleverandører å bruke resultatene med den største forsiktighet, om de bør brukes i det hele tatt (jf. f.eks. TBU 1995 og 1998, Ringstad 2000, Hovden 2004, Fürst & Høverstad 2004). Gitt at det blir utført undersøkelser som ikke en gang tilfredstiller vanlige krav til vitenskapelig standard - hvilket er en forutsetning også for å tilfredsstille de mer spesielle kravene til tilfredshetsundersøkelser - er skepsisen

naturligvis betimelig, og manglende eller usystematisk strategisk bruk av resultatene knapt kritikkverdig. I den forbindelse er det imidlertid et tankekors hva SSB og BI fant ved å gjennomføre dybdeintervjuer med ledelsen i fem kommuner om deres forhold til brukerundersøkelser (Brekke 2004):

- "Selvgjort er velgjort"
- "Brukerundersøkelser er en læringsprosess"
- "Lokalfokus er viktig(st)"
- "Moderat statistisk-analytisk ambisjonsnivå"
- "Skepsis til akademiske krav til undersøkelsesmetoder og statistiske teknikker"

5. INTERNASJONALE ERFARINGER

Med sin ensidige orientering mot servicekvalitet og brukertilfredshet kunne New Public Management knytte an til nye teorier om hvordan dette kunne og burde måles, eksempelvis SERVQUAL (Parasuraman et al 1985, 1988). I kontrast måtte Bovaird & Löffler for et par år siden oppsummere et symposium om "Evaluating the Quality of Governance" med å konstatere at "certainly there is currently no 'scientifically-sound' model to assess the quality of public governance" (Bovaird & Löffler 2003a: 311). Undersøkelsesoppleggene som presenteres her, må alle sies å være utviklet med New Public Management som referanseramme. Viktig ved vurderingen av dem er derfor hvor godt de bidrar til statlig Governance, hvor egnet de er for måling av tilitt, livskvalitet, og borgertilfredshet i tillegg til lojalitet, servicekvalitet og brukertilfredshet.

5.1 The People's Panel

Det britiske motstykket til "moderniseringsminister" Victor Normans redegjørelse "Fra ord til handling" for Stortinget i 2002, på vegne av regjeringen Bondevik, er "The Modernising Government" White Paper, presentert for parlamentet av Prime Minister Tony Blair og Minister for the Cabinet Office Jack Cunningham i mars 1999. Begge dokumenter åpner med regjeringens visjon for moderniseringen, og en av de britiske visjoner er mer "responsive public services". Regjeringen Blair identifiserte problemet og målsettingen slik:

"We will deliver public services to meet the needs of citizens, not the convenience of service providers" (kap. 3).

For at de offentlige tjenestene skulle "serve people better", måtte regjeringen vite

"more about what people want. Rather than imposing solutions we must consult and work with people".

Derfor hadde regjeringen satt opp the People's Panel,

"a 5000-strong nationally representative group, a worlds first to tell us what people really think about their public services and our attempts to make them better".

Panelet skulle supplere annen forskning og andre sentrale og lokale konsultasjonsformer, og det skulle brukes til å måle fremskritt:

"We will also build in the views of customers when measuring the progress that Departments are making against their performance targets in their Public Service Agreements".

Panelet skulle således både være et verktøy for produktforbedring og for resultatmåling.

Etter tre år var det imidlertid slutt. Som svar på et spørsmål i parlamentet 31.1.02 - en uke etter at "Fra ord til handling" ble lagt frem for Stortinget - kunne the Parliamentary Under-Secretary for the Cabinet Office, Chris Leslie MP opplyse at the People's Panel var lagt ned. Det var ikke lenger noe bruk for et panel styrt ovenfra av Cabinet Office, sa Leslie, for produktet "offentlige tjenester" var allerede forbedret, og ytterligere forbedring (og vi må anta resultatmåling) ville bli bedre ivaretatt ved å overføre ansvaret til de enkelte offentlige etater og virksomheter. Medvirkende til nedleggelsen var imidlertid trolig også den uavhengige evalueringen Office of National Statistics (ONS, tilsvarende Statistisk sentralbyrå) hadde gitt panelet. Leslie refererte hovedpunktene i denne også. ONS hadde kreditert prosjektet for å ha produsert en rekke nyttige forskningsrapporter (det genererte nær 30 forskningsprosjekter), for å ha stimulert forbrukerforskningen ved å tilby

departementer og etater en metode som var rask og lett å bruke, for å ha vist regjeringens gode intensjoner om å "work with the people", og for å ha økt kunnskapen om folkemeningen i en rekke saker. ONS fant imidlertid også en rekke svakheter ved prosjektet: Uklart utvalgsdesign, manglende informasjon om hvorvidt panelet virkelig leverte kvalitetsinformasjon, overfladisk resultatpresentasjon, betydelig panelslitasje, og en oppfatning av at panelets symbolverdi var større enn dets realverdi. Det siste tilsier at panelet skulle skape behov for en ytterligere type resultatmålinger: Måling av hvorvidt panelets (og andre brukertilfredshetsundersøkelesers) resultater overhodet blir tillagt vekt i arbeidet med å forbedre de offentlige tjenestene.

The People's Panel skulle være flaggskipet i regjeringens moderniseringsprogram Service First, med "Consult and Involve" som grunnprinsipp. Markedsanalyseinstituttet MORI fikk oppdraget med å opprette og drive panelet, under faglig oppsyn av Birmingham University's School of Public Policy. MORI rekrutterte hovedpanelet på 5000 personer, representative for befolkningen 16 år+, på ettersommeren 1998. Senere ble det rekrutterte ytterligere 1000 personer for å erstatte frafall, samt et tillegg på 830 personer for å bedre representasjonen av etniske minoriteter.

Service First begrunnet valget av panel som utvalgsmetode med at det innebærer tre fordeler fremfor ad hoc-undersøkelser (Cunningham 1999, jf. Statskontoret 1999:51 s. 27). For det første gjør metoden det mulig å måle hvordan og hvorfor individuelle synspunkter endres. Dette er kanskje den viktigste forskjellen mellom panel og ad hoc-utvalg, men det forblir uforklart hvorfor det er nødvendig for staten å måle holdningsendringer på individnivå, og utilstrekkelig å måle det på gruppenivå. For det andre sies panel å være hensiktsmessig når en skal sammenligne brukere og ikke-brukere av tjenestene. En slik "single source" kan imidlertid også ad hoc-undersøkelser av befolkningen gi, jf. f.eks. TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse. For det tredje sies panel å være et ideelt verktøy for grenseoverskridende spørsmål. De samme mulighetene gir imidlertid omnibusser basert på ad hoc-utvalg. Disse åpenbare innvendingene mot fordelene ved panel indikerer at Service First unnlot å nevne den egentlige begrunnelsen, som synes å ha vært politisk heller enn faglig. I politikken er etablering av institusjoner viktig, og panel etablerer en institusjon for konsultering og involvering av folket via brukerundersøkelser, med bokstavelig talt større permanens enn forgjengelige ad hoc-utvalg. Så viktig synes det

å ha vært for regjeringen Blair å institusjonalisere sitt forhold til folket at Jack Cunningham, statsråden med ansvaret for the People's Panel, fant det nødvendig å rykke ut med en forsikring om at panelet på ingen måte skulle overta for politikken. "Do People's Panels represent the People?" spurte Cunningham i sitt foredrag for the Public Management and Policy Association 17.3.99 og ga selv svaret:

"No, they do not. That's not what they are for. People's Panels inform elected representatives who *do* represent the people of this country, both in the House of Commons and in the government. They also inform the public servants who serve the government of the people, so that all can be better informed about their views, in particular about service delivery".

Cunningham synes her å spille på begrepene 'representasjon' og 'representativitet'. Et People's Panel kan naturligvis være mer representativt for folket enn folkets representanter, som kun er representative for velgerne. Det er ikke noe krav til demokratiet at velgerne må være representative for folket - kanskje snarere tvert om, for dermed eksisterer det ikke noe motiv for å avgi stemme. Av samme grunn behøver imidlertid heller ikke et panels overlegne representativitet være tilstrekkelig til å overlate til panelet den makten velgerne har delegert til sine representanter.

The People's Panel skulle fungere som en slags omnibus der ulike offentlige tjenestegrener og virksomheter kunne få svar på sine spesifikke spørsmål, hvilket ble ansett å gi en rasjonaliseringsgevinst. En tverrdepartemental styringsgruppe skulle samordne ønskene og sikre spørreskjemaets konsistens. I sitt foredrag 17.3.99 identifiserte Cunningham imidlertid noen arbeidsområder som særlig sentrale (Cunningham 1999, jf. Statskontoret 1999:51 s. 27): Undersøkelser av hvordan regjeringens politikk virket inn på de offentlige tjenestene, eksempelvis hva som ble resultatet av regjeringens politikk for en elektronisk forvaltning. Undersøkelser av informasjonsaspektet ved offentlig forvaltning og tjenesteyting, om informasjonen er lett tilgjengelig og nyttig, av hvordan brukerne opplever at klager blir behandlet, osv. Testing og utvikling av ideer om hvordan forvaltningen og den offentlige tjenesteyting kan forbedres, ved hjelp av deliberative metoder. Undersøkelser av hvorvidt den offentlige tjenesteyting oppfyller regjeringens løfter om like muligheter for alle. Dertil kan det synes som om panelet ble brukt til å

gjennomføre rene meningsmålinger, f.eks. ble et utvalg innen panelet igjen i 2001 spurt av the Human Genetics Commission om deres syn på genforskning.

Hver ny undersøkelse i the People's Panel ble kalt en "wave of research". I alt ble det gjennomført seks slike waves før panelet ble avviklet. Fordi panelet fungerte som en statlig omnibus, ble innholdet naturligvis endret fra wave til wave. I wave 3, for eksempel, var

- Posten opptatt av ideen om å etablere lokale offentlige servicesentra, og panelet ble utspurt i detalj om man trodde det var best å legge disse til postkontoret, biblioteket, supermarkedet, banken eller rådhuset (local council offices).
- The Health and Safety Executive var opptatt av sikkerheten ved bruk av gass til oppvarming, og stilte en rekke spørsmål om dette.
- Undervisningsdepartementet hadde innført noe det kalte Daily Literacy Hour i skolen, og ville vite om the People's Panel syntes dette var en god idé.
- The Service First Unit ønsket på sin side å vite om panelet syntes de lokale myndighetene var raske nok til å ta telefonen eller svare på e-post.
- Sosialmyndighetene hadde et stort spørsmålsbatteri om nærmiljø, arbeids- og boforhold.

En skulle tro at samtlige spørsmål ble stilt til samtlige 5064 panelmedlemmer, men dette synes ikke å ha vært tilfelle. The People's Panel synes snarere å ha fungert som en adressepool, hvorfra det ved fleste waves og for de ulike spørsmålsbatterier ble trukket ut ca 1000 personer med telefon til å besvare spørsmålene. Således inneholdt den siste wave, publisert i juli 2002, intervjuer med 1044 panelmedlemmer og hadde til formål å identifisere endringer i deres oppfatninger siden 1998. At bare 1/5 av panelet synes å ha vært aktivisert til enhver tid, medfører naturligvis en betydelig økning av usikkerheten ved resultatene.

Siden det erklærte formålet med the People's Panel var å identifisere folkemeningen, finne ut "what people really think about public services and attempts to make them better", blir panelets representativitet det overordnede kriteriet for å vurdere dets verdi. I et pilotforsøk i 1998 synes rekrutteringen å ha vært basert på selvseleksjon, men da dette ga det nokså forutsigbare resultat at middelaldrende middelklasse mennesker meldte seg til tjeneste og at

ungdom, arbeiderklasse, sosialt vanskeligstilte og folk med skepsis til offentlig forvaltning holdt seg unna, måtte metoden endres. Til den etterfølgende styrte rekrutteringen synes det å ha bli trukket ut tilfeldig nær 11 000 adresser som dekket alle typer sosiale kategorier, hvorav altså vel 5000 lot seg rekruttere. Deltakerprosenten var således i underkant av 50. Det rekrutterte utvalget lot seg naturligvis vekte slik at det demografisk gjenspeilte befolkningen.

Mens det store representativitetsproblemet ved rekrutteringen av panelet er å forhindre skjevhet i retning av at de mest interesserte, motiverte, kunnskapsrike og positivt innstilte blir overrepresenterte, er problemet ved vedlikehold av panelet å kontrollere læringseffekten av til stadighet å bli konfrontert med spørsmål befolkningen ellers ikke blir bedt om å ta stilling til. Panelmedlemskap medførte unngåelig en mulighet til å opparbeide seg kompetanse som rikssynsere. Måling av individuell holdningsendring - et hovedformål med panelet - kan dermed lett bli måling av hvilken læringseffekt paneldeltakelsen har hatt, i stedet for en resultatmåling der staten kan avlese befolkningseffekten av sine forbedringstiltak. For å motvirke dette kan det være en fordel bare å intervju 1/5 av panelet om hver sak, slik MORI som regel synes å ha gjort. Et annet mottrekk er panelrotasjon. Hva dette angår, indikerer metodebeskrivelsene at MORI bare erstattet frivillig avgang (hvilken gjerne har sammenheng med manglende interesse), og det synes ikke å ha foreligget noen plan for "enforced turnover". Etter Statskontorets beskrivelse av panelet å dømme var dette noe man planla å gjøre på grunnlag av erfaring (s. 31), hvilket imidlertid lett kan bli nokså identisk med å erstatte frivillig avgang. I det minste blir det svært vanskelig i panelet å skille mellom holdningsendringer som er paneleffekter og holdningsendringer som gjenspeiler hele befolkningens eller alle brukernes. Panelet må i så fall kontrolleres ved å gjøre uavhengige utvalgsundersøkelser, hvilket naturlig nok reiser spørsmålet om hva som da er hensikten med å ha et panel.

En alternativ strategi er å akseptere at panelmedlemskap medfører endrede kunnskaper, holdninger, meninger og atferd, og utnytte dette som en fordel. Panelmedlemmenes meninger f.eks. vil dermed definitivt *ikke* være representative for befolkningens (eller brukernes) meninger slik de faktisk *er*, men de kan være representative for hvordan befolkningens (eller brukernes) meninger *ville vært*, dersom hele befolkningen (alle brukerne) hadde fått den samme informasjon og tilegnet seg de samme kunnskaper som

panelmedlemmene. Forutsetningen for å kunne trekke en slik slutning, er naturligvis at panelet er representativt for befolkningen (brukerne) i alle relevante henseende med unntak av den kunnskapstilførsel som panelmedlemskap medfører. Denne tenkemåten ligger til grunn for the Center for Deliberative Polling og deres metode for representative folkehøringer (Fishkin 1995), som har vært utprøvd også i Norge (jf. Aars 2000, 2001).

Også ved undersøkelser av den potensielle folkemeningen er således representativitet helt avgjørende for panelets verdi. Uten representativitet blir ikke panelet mer meningsberettiget enn andre sammenslutninger av innbyggere (brukere), snarere mindre, da panelmedlemmene ulikt medlemmene av partier og interesseorganisasjoner ikke en gang har bestemte saker til felles, kun en felles interesse av å ville påvirke offentlig virksomhet. Dermed blir det også fullkomment legitimt for myndighetene å overse panelresultater de ikke liker. Forutsetningen om representativitet synes ikke å være til stede ved de nåværende lokale britiske People's Panels, der deltakelsen etter nettsidene å dømme er basert på selvseleksjon, akkurat som borgerne selv avgjør om de vil melde seg inn i politiske partier og frivillige organisasjoner.

Bruk av panelet til å uteske den potensielle heller enn den reelle folkemeningen ville krevd en total endring av statens strategi, fra etterspørselsstyring til tilbudsstyring av markedet for offentlige tjenester. I stedet for å nytte panelet til å "find out what people really want", måtte det brukes til å påvirke og endre folkemeningen, overtale befolkningen (eller brukerne) til å se virkeligheten slik et representativt utvalg av godt informerte og kunnskapsrike borgere (eller brukere) ser den. The People's Panel ville derved bli brukt til å korrigere statlige initiativ, slik at utvekster ble fjernet før staten gikk ut til befolkningen for å søkte støtte til dem. Tanken om å bruke panelet slik synes ikke å ha vært helt fremmed for den britiske staten. F.eks. ble det regelmessig vist til at *institusjonen* the People's Panel hadde gitt støtte til regjeringens politikk på ulike områder, hvilket naturligvis var en oppfordring til folket (velgerne) om gjøre det samme ("People's Panel call for public services to be more responsive", og "People's Panel call for more accessible public services", ga f.eks. støtte til regjeringens moderniseringsplan). I den ovenfor nevnte undersøkelsen om genforskning fungerte panelet derimot som instrument for å identifisere "public attitudes to human genetic information", hvilket imidlertid vil være en

generalisering på tynt grunnlag hvis panelet var bedre informert om dette, enn befolkningen det skulle representere.

Som borger- og brukertilfredshetsundersøkelse synes the People's Panel å tilhøre tradisjonen med å stille direkte spørsmål om alle relevante forhold, herunder om tjenestenes og deres egenskapers viktighet for respondentene (jfr Myers 1999 kap. 3 og 4 om direkte og indirekte metoder for måling av viktighet). Direkte metoder har en fordel fremfor indirekte ved det at de er enklere å forstå: Respondentene har svart på det de ble spurt om, og det er ikke gjort noe forsøk på å identifisere deres egentlige oppfatninger ved hjelp av kompliserte statistiske metoder (Myers 1999:45). I deres styrke ligger imidlertid også de direkte metodenes svakhet. Hva respondentene sier er viktig, og hva utspørerne kan presse dem til å si (presse fram av prioriteringer, f.eks.), behøver ikke være det som faktisk er viktig for dem. Etter sluttrapporten å dømme ble f.eks. medlemmene av the People's Panel bedt om å oppgi hvilke 4-5 av i alt 30 offentlige tjenester som var viktigst for dem (hvorav det ikke kan slutes at de øvrige tjenestene var uviktige), om hvor ofte de brukte tjenestene (hvilket kunne vært en indikator for viktighet), hvor tilfredse de var med informasjonen fra de ulike tjenestene, og hvor tilfredse de var med kvaliteten på tjenesteytelsene (ett generelt spørsmål, uten identifikasjon av driverne for tilfredshet og misnøye). Spørsmålene om tilfredshet synes ikke å bli satt inn i noen ramme av forventninger og krav. The People's Panel fremstår som en veldig enkel brukertilfredshetsundersøkelse når den sammenholdes med grunnleggende krav til slike undersøkelser (Bruhn & Grund 2000:1019).

5.2 Citizens First & the Common Measurements Tool

Mens the People's Panel var et klart top down initiativ, forankret i Cabinet office, synes den canadiske undersøkelsen Citizens First og undersøkelsesverktøyet the Common Measurements Tool snarere å være bottom up initiativ. I utgangspunktet var begge produkter av et nettverk innen offentlig forvaltning, the Citizen-Centred Service Network, som fikk firmaet Erin Research Inc. til å utvikle og gjennomføre Citizens First, og to forskere ved the Canadian Centre for Managing Development (som satte opp the Citizen-Centred Service Network) til å utvikle the Common Measurements Tool. Andre involverte og ansvarlige institusjoner synes å ha vært the Public Sector Service Delivery Council og the Institute of Public Administration of Canada, the Institute for Citizen-Centred Service

og the Treasury Board of Canada. Fra Citizens First 2000 har samtlige provinser, de fleste store byer og Canadas regjering vært med på å sponse undersøkelsen.

Undersøkelserverktøyet the Common Measurements Tool ble lansert i 1998. Samme år ble den opprinnelige Citizens First-undersøkelsen publisert. Deretter kom Citizens First 2000 og Citizens First 3 (2003). Citizens First 4 blir nå annonsert.

Canada har hatt store ambisjoner med sitt opplegg, som er mye omtalt i internasjonal faglitteratur. Den første Citizens First-rapporten konkluderte med å sette opp syv mål for det videre arbeidet, og mål nr. 7 var å "become a global leader in citizen-centred service and research" (de øvrige seks målene var: "1. Build strong leadership to champion citizen-centred service delivery throughout the public sector, 2. Improve citizens' access to services, 3. Focus service delivery improvements on the five cornerstones of service quality, namely timeliness, knowledge/competence, courtesy/comfort, fair treatment and outcome, 4. Establish service standards for routine transactions, 5. Target improvement efforts on citizens' top priorities in high transaction areas, 6. Communicate the results of this and other research to build morale and promote action on citizens' priorities"). The Citizen-Centred Service Network har også vært belønnet for innsatsen, først i 1999 med en canadisk Gold Award for Innovative Management, året etter med en silver medal fra the Commonwealth Association for Public Administration and Management.

Hva gjelder undersøkelsen Citizens First, indikerer dette imidlertid at såvel Canada som the Commonwealth på visse områder stiller lavere krav til undersøkelses kvalitet enn det som er vanlig i Norge. Citizens First gjennomføres postalt i svært store bruttoutvalg som har resultert i desto mindre nettoutvalg, hva ikke synes å bli særlig problematisert i rapportene fra Erin Research Inc.

- I den opprinnelige Citizens First (1998) ble spørreskjemaet sendt til 34 900 husstander, hvorav 2 900 returnerte det. Svarprosenten var således 8,3, hvilket Erin Research Inc. hevet 9,2 ved å tillate en non-delivery rate på 10 prosent.
- Citizens First 2000 ble sendt ut til 80 000 husstander hvorav 6 040 svarte (svarprosent 7,5, ifølge Erin mulig å øke til 9 ved igjen å legge inn non-delivery raten på 10%).

- I Citizens First 3, da det i tillegg ble gjennomført en undersøkelse over Internett, omfattet den postale delen 58 250 utsendelser og 6 464 returnerte skjema, en svarprosent på 11 som Erin via ulike beregninger økte til 12,2 og 14,3.

Skal vi tro Erin Research Inc., er dette akseptable og til dels høye svarprosjenter for postale undersøkelser i Canada. Det mest interessante spørsmålet, som ikke forsøkes besvart i undersøkelsen, er likevel hvorfor så få canadiere tok seg bryet med å besvare et spørreskjema som presumptivt skulle angå alle, og som til overmål ga innbyggerne en mulighet for å påvirke det offentlige i ønsket retning hvis de svarte (og medførte en risiko for at det offentlige ble påvirket i uønsket retning, dvs i andre innbyggers retning, hvis de ikke svarte). Dette kan si noe om undersøkelsens innhold og form. Det kan imidlertid også si noe om forholdet mellom det offentlige og Canadas innbyggere, i så fall noe undersøkelsen ikke fanger opp.

Den opprinnelige Citizens First etablerte en femfaset servicemodell som også synes å styre gjennomføringen av undersøkelsen:

1. "Citizens service needs and expectations
2. Access to service
3. Service delivery
4. Perceptions of service quality
5. Citizens' priorities for improvement".

Utstyrt med denne modellen tjente Citizens First 1998 til å utfordre "the widely held view that government services are second rate", til å identifisere "the five drivers of service quality that most strongly affects citizens' perceptions of service delivery", og den tilbød "managers and service providers clear direction for improving services".

Citizens First 2000 var en måling av endring siden 1998, og dertil synes det å ha vært utført mer dyptgående studier av problemene rundt de offentlige tjenestenes tilgjengelighet (access), og av ulike driveres betydning for brukertilfredsheten i ulike kanaler for levering av offentlige tjenester (som telefon, internett, felles servicecentra). I Citizens First 3 ble sammenligningene med tidligere år supplerte med undersøkelser av sammenhengen

mellom tilfredshet med offentlige tjenester og tillit til regjeringen, en undersøkelse av borgernes bruk av én og flere kanaler for å oppnå tjenester fra det offentlige, en undersøkelse av borgernes tilfredshet med og preferanser hva gjelder servicekanaler, spesielt en undersøkelse av hvorvidt flytting av tjenester til Internett vil øke tilfredsheten, og en reanalyse av tilfredshetsdriverne fra 1998 og 2000 for å få bekreftet eller avkreftet deres fortsatte robusthet. Det kan virke som de ansvarlige for undersøkelsen søker å opprettholde interessen for den ved å sette stadig nye tema på dagsordenen, hvilket indikerer at sammenligningene med tidligere år ikke gir tilstrekkelig mye nytt til å sikre undersøkelsens eksistens, i hvert fall ikke med ønsket gjennomføringsfrekvens.

The Common Measurements Tool (CMT, Schmidt & Strickland 1998) har ifølge en presentasjon tilgjengelig på Internett til formål å

"provide a ready-made tool for public service organizations, enable like-organizations to compare results, facilitate the sharing of information gained and lessons learned between organizations, enable organizations to build internal benchmarks".

I hovedrapporten om verktøyet understreker Schmidt & Strickland (1998:4-5) at

"to be clear, this instrument is not intended to result in a national system of benchmarking. It is not intended for auditing purposes, nor is it intended to result in punitive actions; rather, the information it produces is for the use of individual organizations to assist them in managing well internally, not for political gains externally. This instrument is intended to provide information to promote improvements in the delivery of public services at an operational level".

Hvilket plasserer verktøyet nokså klart som et instrument for New Public Management, ikke så åpenbart for det aspektet som har med "empowerment of the citizens" å gjøre, men snarere et instrument for det styringsaspektet som har gitt retningen navn, public management heller enn public administration. Vi merker oss imidlertid at selv om formålet er å skaffe organisasjoner intern og individuell styringsinformasjon, forutsettes de å ha behov for sammenlignbare data - og for et Common Measurements Tool.

The CMT inneholder en kjerne av standardsspørsmål som besvares langs standard 5-punkts måleskalaer. Det måler "the five elements of the service experience in the five dimensions or areas of service experience", det åpner for tilleggsspørsmål spesialtilpasset av og for organisasjonen som bruker verktøyet, og det måler brukernivået, ikke borgernivået.

"The five elements of service experience" er

1. "Client expectations
2. Client perceptions of service experience
3. Level of satisfaction, level of importance
4. Priorities for improvements".

"The five dimensions or areas of service experience" er

1. "Responsiveness
2. Reliability
3. Access & facilities
4. Communications
5. Costs".

Resultatene presenteres i den velkjente firefeltstabellen dyktighet (satisfaction)/viktighet (importance) der

- "High Importance/High Satisfaction" identifiserer "organizational strengths"
- "High Importance/Low Satisfaction" er "areas where priorities should be focussed"
- "Low Importance/Low Satisfaction" angir "low priority"
- Low Importance/High Satisfaction viser "unnecessary strengths - possible overkill"

Det canadiske Common Measurements Tool er utviklet som et uttalt alternativ til the American Customer Satisfaction Index (ACSI, dessuten som et alternativ til scale conversion methodology). En åpenbar forskjell mellom ACSI (som igjen bygger på svensk

NKI) og CMT er metoden for å måle kvalitetsindikatorernes viktighet. ACSI/NKI beregner viktigheten indirekte. CMT måler den ved å stille direkte spørsmål om viktighet i kjølvannet av hvert spørsmål om tilfredshet:

1. "How satisfied were you with this aspect of our service/product"
2. "How important is this aspect of our service/product to you"

med 5 svaralternativer for begge. Denne målemetoden har CMT til felles med f.eks. the People's Panel (jf. diskusjonen om direkte og indirekte målemetoder der), og med Kundenmonitor Deutschland. Schmidt & Strickland synes imidlertid ikke å ha forstått at ACSI beregner viktighet indirekte, jf. følgende kritikk av ACSI som begrunnelse for direkte måling:

"The ACSI is not intended to provide information on the importance of particular service elements and their priorities for improvements. Yet in order to meet the goals of the Citizen-Centred Service Network, this information is vital" (s. 6-7).

Dette kan i så fall forklare hvorfor Schmidt & Strickland ikke begrunner hvorfor direkte måling av viktighet skulle være å foretrekke - de kjenner ikke til alternativet. Deres videre kritikk av ACSI synes også å være kamp mot en konstruert motstander. Således har de motforestillinger mot relevansen av ACSIs avhengige variabel "loyalty" for offentlig sektor, og har åpenbart ikke fått med seg at ACSIs avhengige variabel for offentlig sektor er "tillit". Videre har de motforestillinger mot ACSIs undersøkelse av ufrivillige offentlige tjenester sammen med frivillige private, hvilket blir antatt å sette de offentlige tjenestene i et utilbørlig negativt lys (en kritikk som også synes å ramme Citizens First - særlig i den første runden var dens hovedanliggende å finne ut om det virkelig sto så dårlig til med de offentlige tjenestene sammenlignet med private, som tidligere undersøkelser hadde indikert). Dette kan imidlertid oppfattes som et opportunistisk ønske om å undertrykke et forhold som de facto kan medføre at offentlige tjenester kommer dårligere ut - at bruken av dem er ufrivillig.

Det canadiske opplegget ligner Effektiviseringsnettverkene til Kommunenes Sentralforbund i der at begge har utviklet et felles verktøy i samarbeid med forskere ved

akademiske institusjoner (for KS' tilfelle professor Tor Busch ved Høgskolen i Sør-Trøndelag). I Canada synes imidlertid "riksundersøkelsen" Citizens First å bli gjennomført etter en organisasjonsmodell som ligner mer på TNS Gallups nasjonale undersøkelse, mens verktøyet for øvrig benyttes lokalt. I Effektiviseringsnettverkene synes "riksundersøkelsen" å bli bygget opp nedenfra, ved å legge sammen resultatene av lokal verktøybruk.

Det canadiske opplegget ligner *ikke* Effektiviseringsnettverkene (og heller ikke TNS Gallups nasjonale undersøkelse, etter metodedokumentasjonen av den å dømme) når det gjelder måling av kvalitetsindikatorenes viktighet. Forskjellen er ikke at oppleggene måler viktighet henholdsvis direkte og indirekte, men at disse norske undersøkelsene ikke synes å måle viktighet i det hele tatt. I stedet synes de å stille de generelle tilfredshets spørsmål, eller de slår sammen likt og ulikt til totale tilfredshetskårer for de aktuelle tjenestene, hvilket naturligvis medfører betydelig risiko for feilvurderinger og feilprioriteringer.

5.3 Nasjonale kundetilfredshetsbarometre og indekser

Bruhn & Grund (2000: 1019) hevdet i 2000 at de tre viktigste nasjonale kundetilfredshetsbarometrene i verden var

1. *Sveriges Kundbarometer* (the Swedish Customer Satisfaction Barometer, med indeksen the Swedish Customer Satisfaction Index, SCSi, start 1989, jf. Fornell 1992),
2. *Deutsches Kundenbarometer* (start 1992) og
3. the *American Customer Satisfaction Index* (ACSI, start 1994, jf. Fornell et al 1996).

ACSI er imidlertid en kopi av SCSi, hvilket reduserer antall viktige barometre til to, det svenske og det tyske. Hvorvidt SCSi/ACSI er et svensk eller amerikansk opplegg må sies å være et definisjonsspørsmål. I svenske fremstillinger hevdes det gjerne at SCSi ble utviklet ved Handelshögskolan i Stockholm på 1980-tallet. Den sentrale opphavspersonen, Claes Fornell, var imidlertid allerede da professor ved University of Michigan Business School, og i ACSIs metoderapport (2001:2) blir det hevdet at SCSi ble utviklet der. Uansett ble SCSi etablert før ACSI. USA importerte SCSi etter anbefaling fra National Economic Research Associates (NERA), som på oppdrag fra American Society for Quality Control

(ASQC, nå ASQ) hadde undersøkt 60 ulike metoder for måling av kundetilfredshet, med formål å få avklart om det var grunnlag for å etablere et amerikansk nasjonalt barometer. Senere har det kommet flere barometre med SCSI/ACSI som viktigste inspirasjonskilde, eksempelvis pan-europeiske ECSI, sveitsiske SWICS og norske NKB (Norsk kundebarometer, Handelshøyskolen BI). En indikasjon på spredningen av metoden gir også utbredelsen av CFI Group (Claes Fornell International): Den har for tiden 14 kontorer spredt over fire kontinenter.

Den amerikanske føderale regjeringen valgte i 1999 ACSI som standard metode for måling av tilfredshet med offentlig forvaltning. En egen e-government satisfaction index basert på ACSI ble etablert for et par år siden (jf. f.eks. Freed 2004).

SCSI ledes av et konsortium bestående av

- Institutet for kvalitetsutveckling (SIQ)
- Statistiska centralbyrån (SCB)
- Handelshögskolan i Stockholm (HHS)
- Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet (CTF).

Arbeidet med å utvikle en Nöjd-Kund-Index (NKI) för *offentlig* sektor startet i SCB i 1995. Etter SCSIs egen oppfatning, gjengitt i Statskontoret 1999:51 s. 21-22, kan metoden gi offentlig sektor følgende informasjon:

- På *overgripende politisk nivå* tilbyr systemet et instrument for å følge med i hvordan medborgerne vurderer servicenivået i samfunnet, og hvordan de reagerer på endring av regelsystemer og endrede økonomiske prioriteringer. Det gir operativt anvendbar informasjon om samspillet mellom statlig, kommunal og privat virksomhet.
- For utforming og oppfølging av *den økonomiske politikken* kompletterer SCSI mål som BNP og konsumprisindeksen ved å gi et mål på hvordan brukerne bedømmer kvalitets- og produktivitetsendringene i samfunnsøkonomien (såvel private som offentlig produserte varer og tjenester).

- For de ulike *samfunnssektorene* tilbyr SCSI en metode for å studere effektene av den offentlige styringen og dens bruk av virkemidler (økonomiske, regelstyring osv), eksempelvis effektene for næringsliv, sysselsetting, trygghet, utdanning, helse og omsorg, transportsystemene.
- For *den enkelte offentlige myndighet* gir SCSI et instrument for å studere hvordan brukernes vurderinger endrer seg over tid. Effektene av reformer og organisatoriske endringer kan avleses, og myndighetene kan anvende resultatene direkte, idet metoden gir et prioriteringsunderlag, jf. omtalen av det canadiske opplegget ovenfor.
- For *den enkelte leverandør* gir SCSI et instrument for kvalitetssikring av de offentlige tjenestene, hvis utforming kan optimeres i forhold til brukernes bedømming av dem.

SCBs Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor er en teoretisk basert strukturmodell (beskrivelsen her bygger på SCBs nettsider om modellen). Ut fra mål på brukernes vurdering av den aktuelle virksomheten beregner modellen hvilken effekt ulike kvalitetsfaktorer har på oppfatningen av virksomheten i sin helhet. Analysen utføres ved hjelp av en multivariat strukturmodell som beregner kvalitetsfaktorenes karakterindeks, effekten og nöjd-kund-indeksen (NKI). Indeksene kan variere mellom 0 og 100. Jo høyere verdi, desto mer fornøyde er brukerne. Modellen gir altså et mål på total kvalitet (NKI), indeks for hver kvalitetsfaktor, kvalitetsfaktorenes effekt på total kvaliteten, og en prioritering av innsatsområdene: Hva må ha høy og lav prioritet, hva bør bevares som det er, og hva bør forbedres om mulig. Forskjellen mellom dette og det canadiske opplegget, der det spørres direkte om kvalitetsfaktorenes viktighet, er at viktigheten i NKI er lik den effekt hver kvalitetsfaktor beregnes å ha på total kvaliteten.

SCBs kvalitetsmodell er basert på skreddersøm innenfor et felles format, og ivaretar således begge hensyn i MODs oppdrag til SSB samtidig. Modellen i seg selv kan karakteriseres som

- en tom struktur oppbygd rundt en matematisk modell (*felles format*)
- hvis variabelinnhold konkretiseres i samarbeid med bestilleren (*skreddersøm*).

Spørsmålene som skal stilles (hvilke kvalitetsindikatorer som skal måles) avtales med oppdragsgiver individuelt for hver undersøkelse, og er således skreddersydde for hver enkelt virksomhet. Foruten den matematiske modellen inngår imidlertid tre indikatorer (spørsmål) i det felles formatet:

1. Hvor tilfreds er man med virksomheten,
2. Hvor godt oppfyller virksomheten ens forventninger, og
3. Hvordan er virksomheten sammenlignet med et ideal.

Disse tre indikatorene ligger til grunn for målet på total kvalitet, dvs. NKI. Den er en såkalt latent variabel og inngår i den indre kvalitetsmodellen sammen med et antall andre latente variable, dvs. kvalitetsfaktorene og eventuelle mål- eller resultatvariable som oppdragsgiver vil ha undersøkt.

Hver kvalitetsfaktor måles gjerne ved hjelp av 3-5 indikatorer (spørsmål), antallet avhenger av hvor kompleks og omfattende faktoren er. Det er ønskelig at indikatorene er uttømmende, konkrete og handlingsorienterte. Felles for denne metoden og metoden med å la eksperter definere hva som er viktige kvalitetsindikatorer, slik det er vedtatt å gjøre i KOSTRA, er at også SCBs kvalitetsmodell overlater til ekspertene å velge kvalitetsfaktorer med deres indikatorer (der skjer i samråd mellom oppdragsgiver og oppdragstaker). I SCBs modell er imidlertid ikke denne utvelgelsen tilstrekkelig til å avgjøre at en kvalitetsfaktor/indikator er *viktig*. Den kan være viktig for oppdragsgiver, men undersøkelsens formål er å finne ut om den er viktig også *for brukerne* (hva altså Schmidt & Strickland 1998 åpenbart ikke har forstått). Dens viktighet for brukerne indikeres ved hvilken effekt den har på den totale kvalitetsoppfatningen. En konsekvens av opplegget er av sammenligning av tilfredshet på tvers av virksomheter vil skje på hver enkelt virksomhets egne premisser. De kan ha forskjellige kvalitetsfaktorer, forskjellige indikatorer for å måle disse, og brukerne kan vurdere faktorene og deres indikatorer forskjellig. Likevel - eller kanskje nettopp derfor - blir sammenligningen valid for graden av tilfredshet med de ulike virksomhetene. Samtidig er det mulig å måle de samme kvalitetsfaktorer og stille de samme spørsmål likt for alle virksomheter, om en oppdragsgiver skulle ønske dette. En slik sammenligning vil avdekke forskjeller i

tilfredshet med faktorene, men også forskjeller i faktorenes betydning for totaltilfredsheten med virksomhetene.

NKI er sentrum i modellen. NKI utgjør dels et sammenfattende mål på en virksomhet, slik den fremtrer for brukerne, og gir således overgripende informasjon det er viktig å holde seg oppdatert med over tid. Dels er NKI navet i analysemodellen. Underlaget for å beregne kvalitetsfaktorenes eller de latente variablenes indeksverdier består av deres indikatorer, som brukerne har gitt karakter på en tipunkts skala, mot fem i det canadiske opplegget. Det er påvist at dette gjør SCSI/ACSI til et mer reliabelt måleinstrument (Bruhn & Grund 2000, med referanse til tester utført av Churchill & Peter 1984 samt Drew & Bolton 1991). Metoden beregner en vekt for hver indikator. Vektene kan ses som regresjonskoeffisienter. Ved hjelp av vektene bygges hver kvalitetsfaktor opp som et veid gjennomsnitt av dens indikatorer. Vektene genereres iterativt ved hjelp av PLS-metoden (partial least squares). Den matematisk-statistiske modellen gir også mål på den effekt en endring av karaktersetningen forventes å ha på total kvaliteten (NKI). For hver kvalitetsfaktor blir det således fastslått dels hvilken karakter den har fått av kundene, dels hvilken effekt endring av karakteren har for NKI. Dette er en beregnet effekt, som det ikke er stilt spørsmål om til respondentene. Det eksisterer således ingen effektmål på individnivå, kun på nivå av brukerne som gruppe.

Modellens forklaringsgrad, målt ved R^2 , er høy: Vanligvis forklarer modellen 60-80% av variasjonen mellom brukerne hva gjelder deres oppfatning av total kvaliteten (NKI). Eksempelvis oppgis forklaringsgraden i Statskontorets rapport "Att ta reda på vad folket tycker" (Statskontoret 2002:12) til 70, og gjennomsnittet i ACSI lå på 75% ifølge Fornell et al 1996. Til sammenligning forklarer det viktigste alternativet til SCSI/ACSI, *Deutsches Kundenbarometer*, 30% av variasjonen (Bruhn & Grund 2000:1021). I den danske rapporten "Borgernes tilfredshed med den offentlige sektor" (Finansministeriet 2000) oppgir PLS RAMBØLL Management forklaringsgraden til 35.

Et eksempel på storstilt utnyttelse av SCBs Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor er balansen, Göteborgs opplegg for balansert målstyring av kommunen (om balansen, se Stolz-Löfgren 2002). SCB undersøker der tilfredsheten både blant brukere, foresatte og de kommunale virksomhetenes medarbeidere.

Enhver modell som blir benyttet til sammenligninger over tid, kan bli stilt overfor dilemmaet mellom å beholde modellen uendret, med den konsekvens at dataene blir sammenlignbare men av lavere kvalitet enn om modellen ble forbedret - og forbedre modellen, med den konsekvens at dataene ikke lenger blir sammenlignbare, men av høyere kvalitet. F.eks. er trolig det viktigste argumentet for TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse at den gir en tilnærmet ubrutt tidsserie tilbake til 1992. Også SCSI/ACSI blir stilt overfor dette dilemmaet. Således fremstår Norsk Kundebarometer (NKB) fra Handelshøyskolen BI som en videreutvikling av konseptet på enkelte områder. I NKB er kvalitetsfaktorer som påvirker sammenhengen mellom tilfredshet og lojalitet tjenestens omdømme, og brukernes affektive respektive kalkulative binding til den (jf. Andreassen & Lunde 2001: 253). Faktorene synes relevante også for analyser med tillit som den avhengige variabelen. De inngår også i forslaget til en ny modell, fremsatt av bl.a. Andreassen (Handelshøyskolen BI) sammen med forskere fra Michigan Business School og Karlstad universitet i artikkelen "The evolution and future of national customer satisfaction index models" (Johnson et al 2001). I denne artikkelen fremsettes det kritikk mot de kausale sammenhengene og den logiske konsistensen i hele rekken av modellutvikling med utgangspunkt i SCSI, deriblant ACSI og ECSI (the European Customer Satisfaction Index).

Også Bruhn & Grund (2000) har innvendinger mot Fornells modell (de diskuterer hovedsakelig ACSI), og påpeker bl.a. at mens forklaringsgraden er høy for tilfredshet (75%), er den vesentlig lavere for den endelige avhengige variabelen, lojalitet (36%). Deres hovedinnvending mot såvel ACSI som SCSI er imidlertid at modellen etter deres oppfatning identifiserer "the main drivers of customer satisfaction", altså årsaksfaktorene, på et for høyt abstraksjonsnivå ("only on a not very operational level", s. 1021). Bruhn & Grund sammenligner ACSI/SCSI med hovedalternativet, *Deutsches Kundenbarometer*. Ulikt ACSI/SCSI mangler det tyske barometeret en strukturell modell, og er derfor ute av stand til å identifisere sammenhengene mellom variablene. Til gjengjeld er den tyske modellen etter deres oppfatning bedre egnet til å identifisere årsaksfaktorene på et operasjonelt nivå. Med dette som utgangspunkt lanserer Bruhn & Grund the Swiss Index of Customer Satisfaction (SWICS), etter deres utsagn et forsøk på å forene de beste fra de to

hovedmodellene for tilfredshetsbarometre. Blant de forhold SWICS bringer inn i Fornells modell, er måling av dialogen mellom produsent og konsument.

Det synes nærliggende å konkludere med Fornells modell i ulike varianter som Current Best Method. Den tilfredsstillende av de krav Bruhn & Grund (2000:1019) stiller til nasjonale tilfredshetsundersøkelser. Modellen synes dertil å være den best egnede til å forene New Public Management og servicekvalitet med Governance og livskvalitet, jf. at den nyttes til å måle både borger- og brukernivået og som supplement til FNs Human Development Index. Imidlertid har også Fornells modell et forbedringspotensial.

6. ORGANISERING, SAMMENLIGNING, FORMIDLING

De norske tilfredshetsundersøkelsene som brukes mest av det offentlige, Kommunenes sentralforbunds *Effektiviseringsnettverkene*, TNS (Norsk) Gallups *nasjonale befolknings/innbygger- og brukerundersøkelse*, Læringscenterets *Elevinspektørene* og HELTEFs *PasOpp*, synes som nevnt alle å mangle strukturmodell for sammenhengen mellom årsaker og virkninger. De synes også å ha brukernes tilfredshet med tilbudets kvalitet som den endelige avhengige variabel (med et mulig unntak for Elevinspektørene, som også er opptatt av elevene selv som kvalitetsfaktor og retter mer enn én moralsk pekefinger mot dem via spørreskjemaet). Som allerede påpekt i denne utredningen, er imidlertid høy brukertilfredshet bare hensiktsmessig som overordnet mål for det offentlige på de områdene som unndrar seg markedsaspektet ved reformeringen av forvaltningen, dvs. på områder der det offentlige fortsatt vil ha monopol, og der bruken fortsatt vil inneholde elementer av påbud og tvang. På områder som utsettes for konkurranse vil et overordnet mål om høy brukertilfredshet komme i konflikt med et mål om å ha flest mulig brukere. Når pengene følger brukeren blir det viktigere for tjenestetilbyderen å ha mange men mellomfornøyde brukere enn noen få men svært fornøyde, medmindre de få gis anledning til å kompensere tilbyderens inntektstap ved å betale høye egenandeler, hvilket vil gi det offentlige tilbudet karakter av eksklusivitet.

Ved konkurranseutsetting og bruk av markedsmekanismen synes det derfor uhensiktsmessig å underlegge tjenesteyterne et krav om å maksimere brukertilfredsheten. I

stedet må brukertilfredshet være et middel til å realisere andre mål for det offentlige. Enkelte offentlige tjenesteytere vil være i samme situasjon som private firma, og ha individuell brukerlojalitet som overordnet mål. For andre offentlige tjenesteytere er dette en uønsket målsetting. Det gjelder å få studentene ferdige, pasientene friske og de ledige i arbeid, ikke å få dem tilbake i velferdskøene. For alle offentlige tjenesteytere er det imidlertid ønskelig med systemlojalitet, eller tillit til deres forvaltning av skattepengene og evne til å styre samfunnsutviklingen. Derfor er tillit gjerne den endelige avhengige variabelen i strukturmodeller for undersøkelse av borger- og brukertilfredshet med offentlig forvaltning og tjenesteyting.

Med tillit som problemstilling og målsetting blir det et krav til tilfredshetsundersøkelsene at strukturmodellen etablerer sammenheng mellom

- *tillit* (virkning)
- *tilfredshet* (årsak-virkning)
- *kvalitet* (årsak).

Det offentlige må få identifisert de variablene som påvirker tilliten, og settes operativt i stand til å endre verdiene på disse variablene slik at tilliten øker. Imidlertid er det neppe tilstrekkelig at undersøkelsene har et innhold som kan bidra til å skape tillit. Hvordan undersøkelsene organiseres og gjennomføres vil også påvirke tilliten, til undersøkelsene og til dem som forestår organiseringen og gjennomføringen. Organisering er et spørsmål om *kontroll*. Det er grunn til å anta at kontrollen med undersøkelsene er egnet til å skape både tillit og mistillit, at det skaper tillit og trygghet blant dem som har kontrollen, og mistillit og utrygghet blant dem som ikke har kontroll, men likevel berøres av resultatene. Tillit og mistillit vil her sammenfalle med makt og avmakt (Hernes 1975). En viktig grunn til den kommunale suksess KS har hatt med Effektiviseringsnettverkene må f.eks. antas å være det forhold at KS kun tilbyr et verktøy for deres egne målinger av brukertilfredshet (tilsvarende det canadiske Common Measurements Tool), og ikke foretar noen ekstern evaluering av dem (hva TNS Gallups undersøkelser derimot kan oppfattes som). KS tilbyr kommunene kontroll med evalueringen av seg selv, noe intervjuer med sentrale aktører i fem norske kommuner indikerer at de anser som avgjørende viktig (Brekke 2004).

Den interne tillit og legitimitet dette kan gi undersøkelsene, må imidlertid veies mot den mistillit det kan skape utad. Således har Pollitt påpekt at "performance measurement" har en tendens til å være

"top down affairs, propelled by the interests of politicians and senior officials in controlling both expenditure and the range and types of activities engaged in by lower level officials" (Pollitt 1988:77, jf. Rolland 2004a: 42ff).

Spesielt mangler "direct consumer-citizen participation in the design and operation" (1988: 83) av måleinstrumentene, og i den grad brukerne overhodet er blitt trukket inn i planleggingen, er det svært indirekte og via "indirect measures invented by a national working party" of eksperter og "senior administrators" (s. 77). Pollitt ser derfor liten grunn til at borgerne og brukerne skal ha tillit til "the pro-active, performance-conscious public service professionals" som tilsynelatende "open a dialogue with their consumers, sharing information and constantly striving to get closer to expressed consumer wishes" (s. 78). "Konsumerismen" i offentlig sektor omfatter i prinsippet en skala fra "cosmetic charm school approaches" til "direct consumer participation and power sharing", men i praksis "many initiatives cluster at the charm-school-and-better-wallpaper end of the spectrum" (op. cit.). Ikke overraskende viser Effektiviseringsnettverkene selv at det brukerne er mest misfornøyde med, er brukermedvirkningen (KS 2004).

Hvis en virkelig ønsker å tilføre brukerne makt, "empower the people", bør derfor pengene følge brukerne også når det gjelder brukertilfredshetsundersøkelser. Dvs. det offentlige bør stille midler til rådighet for brukerdemokratiet/brukerorganisasjonene og la dem gjennomføre undersøkelsene. Pollitt argumenterer for at brukerne må etablere motmakt:

"First, consumer organisations need to develop their own ways of measuring the performance of public services, and then successfully disseminate the data thereby assembled to their members. Second, consumer organisations need to seek to influence the design and operation of the performance measurement systems used by governmental and public institutions themselves" (Pollitt 1988: 85, jf. Rolland 2004a: 42).

Tilliten til undersøkelsene vil imidlertid øke også hvis de er nøytrale, dvs. de kontrolleres ikke av noen hvis interesser knyttet til resultatene kan mistenkes for å være uforenlige med ens egne (om betydningen av nøytralitet for tillit, se Olsen 1968, Hernes 1975: 110). Hvis brukerkontroll med undersøkelsene medfører økt kommunal mistillit til dem, dvs. en rokering av tillit og mistillit, trygghet og utrygghet, makt og avmakt, er nøytralitet den aristoteliske gyldne middelvei. Konsistent med Governance og nettverksbygging som styringsfilosofi vil imidlertid også være å etablere nøytralitet ved å gjøre samtlige berørte parter til delaktige og medeiere i undersøkelsen. Dette reiser imidlertid spørsmålet om hvem som er berørte parter (stakeholders) og hvordan de best lar seg representere. F.eks. blir Forbrukerrådets mulige rolle drøftet i en utredning Telemarksforskning har utført for dem (Brantzæg & Møller 2004).

Et alternativ til eierkontroll er *åpenhet* rundt undersøkelsene. Åpenhet reduserer den relative betydningen av eierkontroll for tilliten, idet også de uten eierskap tilbys en form for kontroll: Innsyn i alle forhold vedrørende undersøkelsens gjennomføring og resultater. Innsyn gjør det prinsipielt mulig for alle å sammenligne undersøkelsesdesign. For at alle også skal kunne sammenligne tjenesteleverandører, er det imidlertid en forutsetning at designet er felles, i det minste på avgjørende punkter. F.eks. bør samme strukturmodell være lagt til grunn, selv om kvalitetsindikatorene skulle være forskjellige (hva de bør være, om de skal fange opp reelle forskjeller mellom tjenestene). Sammenligning av tjenesteleverandører er en forutsetning for at borgerne skal ha fritt brukervalg. Usammenlignbare undersøkelser vil være et middel til å opprettholde offentlige tjenestemonopoler, de jure eller de facto ved å låse brukerne inne.

Åpenhet er kjernen i det store reformprosjektet som den finske sentralforvaltningen lanserte i 2000 (Holkeri & Nurmi 2002). En ny offentlighetslov gir alle innbyggere rett til og alle myndigheter plikt til å fremme åpenhet på alle saksområder og i alle stadier av den offentlige beslutningsprosessen. Formålet med åpenheten er å fremme det offentliges kvalitet, brukernes tilfredshet og innbyggernes tillit til statsforvaltningen. Det arbeides systematisk med å utvikle indikatorer og gjennomføre undersøkelser rundt de tre begrepene kvalitet, tilfredshet og tillit (jf. Tiihonen 1998, Harisalo & Stenvall 2001 og 2002, Alam 2002). Reformarbeidet på statlig nivå er til dels en oppfølger av reformer på regionalt og kommunalt nivå. På disse nivåene er Finland ifølge en norsk doktoravhandling

det nordiske landet som ligger lengst fremme i forvaltningsinnovasjon (Øgård 2001). Lengst tilbake i Norden ligger de norske regioner og kommuner.

Et eksempel på en statlig og sentralisert men likevel uavhengig organisering av arbeidet med tilfredshetsundersøkelser, med Governance som overordnet perspektiv, er the Social and Cultural Planning Office (SCP) of the Netherlands (fremstillingen som følger bygger på SCPs nettsider). Nederland har etablert et nettverk av i alt fire sentrale "planning offices" som til sammen skal dekke alle styrings- og forvaltningsområder, der de tre andre er Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), Netherlands Institute for Spatial Research (RPB), og National Institute of Public Health and Environment (RIVM). Nettverket skal være i stand til å dekke ethvert behov for omfattende informasjon som måtte oppstå under utformingen av statens politikk på de ulike områdene, med data fra Statistics Netherlands (CBS) som viktigste kilde.

Det kulturelle og sosiale planleggingskontoret (SCP) har mange "stakeholders", men regjeringen som viktigste bruker. Målgrupper er statsrådene, parlamentet, statsforvaltningen, lokale og regionale myndigheter, lederne og profesjonsutøverne i offentlig finansiert tjenesteyting som skoler og sykehus, pluss rent kulturelle offentlige ytelser, som teatrene. Dertil holder SCP en åpen profil overfor borgerne og brukerne generelt, bl.a. gjennom aktiv bruk av massemediene.

Ideen om å etablere et monitorsystem for Nederland stammet fra OECD. SCPs hovedoppgave er å overvåke samfunnsutviklingen på sitt ansvarsområde, som er

1. undersøkelser av sosial og kulturell endring i Nederland, herunder både holdnings- og atferdsendringer,
2. undersøkelser av nederlandsk livskvalitet, objektivt og subjektivt, fordelingen av velferd, levestandard og levekår, og
3. undersøkelser av den offentlige forvaltning og tjenesteyting, samt andre offentlig finansierte tjenestetilbud, deres bruk og utbyttet av bruken (herunder tilfredshet).

SCP benytter seg av Statistics Netherlands' Permanent Life Situation Survey, Labour Force Survey og Expenditure Survey, og gjennomfører ved hjelp av markedsanalyseinstitutter

blant annet the Amenities and Services Utilization Survey, the Time Budget Survey og Cultural Changes in the Netherlands Survey. Faste tema i sistnevnte undersøkelse er

1. "General attitudes to things that matter most in life,
2. Level of satisfaction, concerns about certain aspects of life,
3. Views on society, political goals, post-materialism,
4. Economic expectations with respect to society and own family,
5. Preferred level of government expenditure and social security benefits,
6. Public support for social and cultural policies and services,
7. Political interest and activity", samt
8. "Values, opinions and beliefs" om sentrale samfunnsspørsmål (Stoop 2000).

I Norge står Statistisk sentralbyrå både for gjennomføring, analyse og rapportering av en rekke tilsvarende undersøkelser, jf. for øvrig Rolland 2002a og b om undersøkelsesbehov knyttet til moderniseringen av offentlig sektor. SCP gjennomfører også internasjonale sammenligninger, og publiserte i fjor "Public sector performance: an international comparison of education, health care, law and order and public administration" (Kuhry red. 2004).

Et eksempel på en Governance-inspirert SCP-analyse er "Quality of and Satisfaction at the Public Sector in the Netherlands" (Veldheer 2002). Analysen innledes med en begrunnelse for hvorfor det er nødvendig å *se offentlig og privat tjenesteyting under ett*:

"Citizens are often unsure what the term 'government' stands for. Administrative processes such as the corporatisation of public services, promotion of market forces, encouraging (groups of) citizens to take responsibility themselves, privatisation, deregulation, etc., have blurred the distinction between the public and the private sector. ... As a consequence, many citizens appear to have lost sight of where the responsibility of the government starts and where it ends" (s. 1).

SCP er også opptatt av den synkende tilliten til det offentlige, og i typisk Governance-ånd (Bovaird & Löffler 2003b), tilskrives dette de mange og for borgerne åpenbare eksemplene på manglende evne til krisehåndtering, heller enn manglende servicekvalitet. Etter

tsunamikatastrofen i vinter må det kunne antas at problemforståelsen ikke er direkte irrelevant for norske forhold. Hovedinntrykket fra analysen var imidlertid den store kontrasten mellom overordnet og underordnet nivå: Mens nederlenderne var generelt tilfredse med velstanden i samfunnet og regjeringens politikk stort sett, var det betydelig misnøye med politikken på spesifikke områder. Moderniseringen av offentlig sektor oppfattes ikke som vellykket hva gjelder utdanningssystemet, helse og omsorg, transport, sosial trygghet og bekjempelsen av kriminalitet. Dvs. undersøkelsen etterlater tilnærmet det motsatte inntrykket av TNS Gallups nasjonale undersøkelse av norske forhold, at de offentlige tjenestene er bedre enn sitt rykte (de verdsettes høyere av brukerne enn av borgerne, hvilket imidlertid også kan skyldes at potensielt misfornøyde brukere med valgfrihet har valgt dem bort).

7. TILTAK

I sin redegjørelse for Stortinget 24.1.02 om "modernisering , effektivisering og forenkling i offentlig sektor" sa statsråd Norman at

"For å imøtekomme brukernes individuelle ønsker vil regjeringen øke den enkeltes valgfrihet, i større grad la pengene følge brukerne ved skifte av tjenesteyter, utvikle bredere og mer differensierte tilbud, og 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" (Norman 2002: 7-8).

For enkelte statlige etater og tjenesteytere var dette et påbud om å fortsette med allerede veletablert praksis. For de øvrige var det et krav om å sette i gang. Denne utredning indikerer at det har de aller fleste statlige etater og tjenesteytere gjort. De har imidlertid satt i gang hver for seg, uten noen form for samordning. Dersom det er et mål at brukerevalueringene skal kunne brukes som referanse- og sammenligningsgrunnlag på tvers av etater og virksomhetsområder, er målet således bare i begrenset grad realiserbart. Mest nærliggende for å realisere det må være bruk av TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse, som er en "single source" undersøkelse der spørsmål og svar stilles på samme måte for ikke mindre enn 53 kommunale, fylkeskommunale og statlige

virksomheter. Undersøkelsen synes imidlertid kun å måle dyktighet, ikke viktighet, samt å mangle en strukturmodell for analyse av sammenhengen mellom variablene (årsakene til og virkningene av tilfredsheten). Dette begrenser dens verdi som politisk og styringsmessig handlingsinstrument.

Det kan diskuteres i hvilken utstrekning *de statlige etatene* deler en målsetting om å kunne sammenligne på tvers. For de fleste av dem synes det viktigere å kunne sammenligne innenfor egen etat, jf. at undersøkelsene i mange tilfeller kun brukes som etatsinternt styringsverktøy. Det kan også diskuteres hvor viktig det er *for brukerne* å kunne sammenligne på tvers av etater. Valgfrihet for brukerne er som regel å kunne velge mellom substituerbare leverandører av samme type tjeneste (eksempelvis fritt sykehusvalg), sjelden å kunne velge mellom ulike typer tjenester (mellom å gå på skole, ta arbeid, være syk og bli trygdet). Også for brukerne synes det derfor viktigst å kunne sammenligne virksomheter innenfor samme etat, til hvilket formål offentlig tilgjengelige opplysninger om tidligere brukeres erfaringer naturligvis vil være en fordel.

For borgerne, spesielt *velgerne*, synes det derimot viktig å kunne sammenligne på tvers av etater og tjenestegrener. Det er dette som setter dem i stand til å vurdere det offentliges prioriteringer og omprioritere om de finner det ønskelig ved bruk av stemmeseddelen. Borgerne er *politikernes* prinsipaler, og skal i egenskap av skatte- og avgiftsbetalere finansiere tilbudet til brukerne.

Behov for sammenlignbarhet har også *politikerne* som skal forestå prioriteringene, på vegne av velgerne, i egenskap av statsforvaltningens prinsipaler. Hvorvidt den sentrale *statsforvaltningen* har behov for å kunne sammenligne på tvers, avhenger imidlertid trolig av hvorvidt den aktuelle forvaltningsenhet har er helhetsorientert (som f.eks. FIN OG MOD) eller har et sektoransvar.

Altså - det synes som at

- tjenesteyterne, brukerne og sektorforvaltningen har behov for å sammenligne innenfor samme etats- og virksomhetsområde

- politikerne, borgerne og helhetsforvaltningen har behov for å sammenligne på tvers av etater og virksomhetsområder

Disse behovene kan komme i konflikt med hverandre. F.eks. kan hver enkelt tjenesteyter ha en interesse av å sammenligne seg med andre, men også en interesse av å unngå selv å bli sammenlignet med andre. Tjenesteyterne kan ha interesse av å hindre at brukerne sammenligner og velger dem bort, og de kan ha interesse av å hindre at politikerne, statsforvaltningen og borgerne sammenligner og prioriterer dem ned. De kan ha interesse av å se, men ikke bli sett.

Uansett kvaliteten på de lokale og etatsvise tilfredshetsundersøkelsene synes det som at på dette nivået har arbeidet med undersøkelsene funnet eller er i ferd med å finne sin form. Det tilsier at politikernes, helhetsforvaltningens og borgernes (velgernes) behov blir dårligst ivaretatt av det system som utvikler seg. Systemet skjærmer etatene og tjenesteyterne mot komparativt innsyn, og begrenser mulighetene så vel for overordnet politisk/administrativ styring som for ekstern borger/velgerkontroll.

Fra et overordnet styringsperspektiv kan det derfor være ønskelig å overprøve den lokale og etatsvise aktiviteten, og innføre et felles system som muliggjør horisontale og vertikale sammenligninger. Et slikt system vil imidlertid også ivareta interessene til dem som ønsker å stoppe markedsorienteringen og gjeninnføre den sentraliserte planleggingsstaten, jf. innlegget til Fagforbundet og Norges Bondelag i Aftenposten 6. april:

"Uansett partifarge bør en ny regjering bryte med de seneste tiårs nyliberale moter. Den må ta i bruk politikk og seriøs planlegging som sentrale instrumenter i samfunnsutviklingen" (Davidsen & Milli 2005).

Dette kan oppfattes som i strid med desentraliserings- og fristillingstanken i regjeringens handlingsplan for modernisering:

"Fristilling gir den enkelte frihet til å utvikle den organisasjonsmodellen som egner seg best. Større frihet for tjenesteprodusentene og økt individuell tilpasning av tjenestetilbudene vil føre til større differensiering av tilbudene, både mellom

individer, grupper og geografiske områder. Dette er ikke en ulempe - det er en fordel fordi tilbudene da i større grad vil avspeile forskjeller i ønsker og behov, og forskjeller i lokal prioritering" (Norman 2002:8).

Disse forhold kan tilsi at staten ikke bør løse sitt styringsproblem - og borgernes/velgernes kontrollproblem - ved å skyve det over på de underordnede etater, tjenesteytere og deres brukere, hvilket kan bli tilfelle hvis etatene og tjenesteyterne tvinges til å avvikle sine individuelle opplegg til fordel for statens toppstyrte fellesopplegg. I så fall bør en statlig nasjonal tilfredshetsundersøkelse i stedet være et tillegg til de lokale og etatsvise tiltak, jf. Bruhn & Grunds (2000) påpekning at "the results of national customer satisfaction indices" bør være "an addition to company-specific market research rather than a substitute". For den overordnede statsstyringen synes det dessuten tilstrekkelig å kunne sammenligne etater og virksomhetsområder som sådan - analogt med å sammenligne bransjer og næringsgrener i privat sektor - og ikke nødvendig å kunne sammenligne på nivå av individuelle forvaltningskontor og tjenesteytende enheter (hver enkelt sengepost på hvert enkelt sykehus, jf. RESKVA/PasOpp). Det siste ville indikert et ønske om sentralisert statlig detaljstyring i strid med moderniseringsplanens prinsipper om desentralisering og fristilling.

Ved å etablere et supplement heller enn et substitutt vil staten dessuten bidra til konkurranse også på området tilfredshetsundersøkelser. Hvis statens konsept fremstår som best og billigst, vil det derved bli markedet og ikke et statlig dekret som avgjør hvorvidt det blir innført en felles, standardisert undersøkelse. At det i stedet for staten som tilbyder blir etterspørselen i markedet som avgjør utfallet, er også egnet til å motvirke den uro som ellers kan oppstå når etablerte opplegg må avvikles og tidsserier avbrytes. De som må avvikle og avbryte, har da valgt å gjøre det selv.

Også andre forhold tilsier at en overordnet statlig tilfredshetsundersøkelse bør være et supplement, tilsvarende at Governance er et supplement og ikke et substitutt for New Public Management:

- For den offentlige tjenesteytingen er det tilstrekkelig med tilbakemelding fra brukerne om *servicekvalitet*.

- For den offentlige samfunnsstyringen fremstår det i tillegg som ønskelig med tilbakemelding fra borgerne om *livskvalitet* og *styringskvalitet*.
- For den offentlige tjenesteytingen er det tilstrekkelig å måle tilfredsheten med *offentlig sektors* tilbud.
- For den offentlige samfunnsstyringen fremstår det i tillegg som ønskelig å måle tilfredsheten med *privat sektors* tilbud, både av varer og tjenester.

Offentlige tjenesteytere kan tillate seg å bruke tilfredshetsundersøkelser som et internt styringsverktøy. Særlig ved bruk av markedet, konkurranse og "pengene følger brukeren" kan dette være en hensiktsmessig strategi, da dette medfører at det for offentlige som for private leverandører gjelder å kapre og beholde kundene:

"Intense attention to customers and their satisfaction on the part of some service enterprises should not obscure the fact that firms exist to satisfy shareholders, not customers. When present, customer satisfaction efforts are always part of a broader strategy to increase profits or market share or to differentiate service from competitors. Customer service in a competitive environment never constitutes an end; it is a means to strategic goals" Fountain (2001:59).

Eksempelvis har Helse Øst har utviklet en strategi for å kapre pasienter tilbake fra Rikshospitalet, som tilhører Helse Sør (Aftenposten 7.4.05).

Tjenesteyterne kan hevde at borgernes *bruk* er den endelige dom over tilbudets kvalitet, ikke hvilken score det oppnår i tilfredshetsundersøkelser, som kun er et internt virkemiddel for å øke bruken. Krav om offentliggjøring av undersøkelsesresultatene fremstår i dette perspektivet som et statlig påbud om å gi konkurrentene tilgang til sensitiv strategisk informasjon. Omvendt kan også offentliggjøring av resultatene være ledd i en konkurransestrategi, der middelet brukes til å vinne tillit for derved å kapre kunder. Brukerne kan foretrekke tilbydere som ikke synes å ha noe å skjule, og velge bort tilbydere som nekter å utlevere informasjon om tidligere brukeres erfaringer. Dette kan skape et press for offentliggjøring, men tilbydere kan også velge å motstå presset, hvilket vil være rasjonelt hvis de kan forvente at offentliggjøring vil påføre dem enda større tap av brukere eller kunder.

Den overordnede samfunnsstyringen har ikke til formål å kapre og beholde kunder. Det kan riktignok være interessant for de styrende å kapre velgernes *stemmer*, men dette vil ikke ivareta borgernes og velgernes interesser. Derfor vil det bli oppfattet som misbruk av statens midler, analogt med at det oppfattes som misbruk av Norsk rikskringkasting AS, der kulturministeren er generalforsamling, å benytte kontrollen med selskapet til å sende valgpropaganda for den til enhver tid sittende regjering. Tilsvarende var det i Storbritannia nødvendig å forsikre om at the People's "Panel will not be used for party political research" (Cunningham 1999:2).

Disse forhold tilsier at tilfredshetsundersøkelser for den overordnede samfunnsstyringen bør gjennomføres uavhengig av de styrende og upåvirket av deres kortsiktige interesser. De styrendes hovedinteresse bør være å sikre driften av et system som kontinuerlig overvåker borgernes tilfredshet med samfunnsutviklingen og brukernes tilfredshet med så vel de offentlige som de private tilbydernes ytelser (performance measurement). De resultater et slik monitorsystem produserer må komme alle borgere til gode, dels fordi de finansierer det over skatteseddelen og derfor må kunne kontrollere om de(n) som får tillit til å gjennomføre undersøkelsene, er tilliten verdig, men kanskje enda mer fordi de i egenskap av samfunnets prinsipaler trenger resultatene for å kunne kontrollere sine agenter de styrende. Uavhengighet må imidlertid ikke være til hinder for at også de styrende kan få belyst problemstillinger de er opptatt av, eksempelvis hvorvidt borgerne og brukerne deler deres oppfatning av hva som er ønskelige mål og midler ved moderniseringen av offentlig sektor, om de styrende utgjør fortroppen eller baktroppen, om det er avstand mellom eliter og folk i synet på disse spørsmål (Jf. Rolland 2003d, Christensen & Lægred 2003, Sørensen 2004). Forutsetningen må imidlertid være at også disse resultatene, fremskaffet for skattebetalernes penger, gjøres offentlig tilgjengelige.

Etter statistikkloven er Statistisk sentralbyrå tillagt oppgaver og ansvar som tilfredsstillende disse prinsippene. Om SSB (og Kredittilsynet, Kt) skriver Statskonsult i en evaluering av Finansdepartementets etatsstyring (Kvalvåg & Harsheim 2002):

"Både SSB og Kt særpreges ved at de er virksomheter med stor grad av faglig selvstendighet. SSBs virksomhet er nedfelt i Statistikkloven, som legger de

formelle rammene for norsk offisiell statistikk og byråets arbeidsområde og stadfester deres faglige uavhengighet. Statistikklovens generelle formål er å fremme effektiv produksjon av tjenlig statistikk i form av regler for innsamling og bruk av opplysninger for statistikk- og forskningsformål.

SSB er administrativt underlagt Finansdepartementet og har et eget regjeringsoppnevnt styre. I årsmeldingen fra SSB fremheves at det i Norge i dag er bred enighet om at det er avgjørende for virksomhetens troverdighet at institusjonen er faglig uavhengig. Det vises til at det norske samfunn ikke har behov for statistikk og analyseresultater som er påvirket av politiske myndigheter eller andre gruppers syn på hvordan den sosiale og økonomiske situasjon og utvikling bør beskrives (s. 11-12).

Når det gjelder SSB, bevilges om lag 80 prosent av det årlige budsjettet over statsbudsjettet, mens om lag 20 prosent er inntekter fra oppdrag og salg av publikasjoner" (s. 34).

Statskonsult anbefaler for øvrig *brukertilfredshet med SSB* som en metode Finansdepartementet bør benytte for å kontrollere hvordan institusjonen utøver sitt uavhengige statistikkansvar. Brukerne vil her kunne være allmennheten, forskningsmiljøene, statsforvaltningen, politikerne, jf. hvordan Statens vegvesen har definert sine brukeromgivelser.

I Sverige leverer som nevnt Statistiska Centralbyrån (SCB) tjenesten SCBs Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index (NKI) för offentlig sektor, en metode som kan benyttes både til å måle servicekvalitet, styringskvalitet og livskvalitet.

Alternative organisasjonsmodeller kan være å

- utpeke et særlig kompetent markedsanalyseinstitutt til å gjennomføre den nasjonale borger- og brukertilfredshetsundersøkelsen for staten (f.eks. TNS Gallup, som har gjennomført en nasjonal innbygger- og brukerundersøkelse siden 1992 og således internasjonalt tilhører pionerene på fagområdet)

- utpeke et bestemt særlig kompetent forskningsmiljø til å gjennomføre undersøkelsen, etter mønster av USA, der regjeringen valgte ACSI og the National Quality Research Center ved University of Michigan Business School (f.eks. Handelshøyskolen BI, som for næringslivet gjennomfører en norsk SCSI/ACSI, Norsk kundebarmeter, NKB, ved hjelp av private markedsanalyseinstitutt)
- utpeke en eksisterende eller etablere en ny, kompetent, uavhengig, offentlig eid organisasjon til ansvarlig på dette området, etter mønster av the Social and Cultural Planning Office (SCP) of the Netherlands (som lik SCP kan være en bestiller og bruker av statistikk både fra det nasjonale statistikkbyrået og private markedsanalyseinstitutt)

Det er også mulig med kombinasjoner av slike modeller.

Endelig kan det her bli spørsmål om hvor statens bestiller- og analysekompetanse bør plasseres.

KILDER

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

Aftenposten (2005): 'Presses til å sende pasientene vekk'. 7.4.

Alam, M. M. (2002): *Quality, satisfaction and trust indicators in the Finnish Central Government Organisations*. EGPA Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Potsdam.

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, I. & M. S. Johansen (2003): 'Møte med arbeidsmarkedsetaten'. *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1:53-60.

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

Andresen, Ø. B. et al (2004): *Pasienterfaringer ved poliklinikker for voksne i det psykiske helsevernet i Norge - Metodedokumentasjon*. PasOpp-rapport nr. 9-2004, Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.

Andresen, Ø. B., K. A. Dahle, M. Veenstra & O. Søreide (2005): *Nasjonale pasienterfaringsundersøkelser: Kartlegging av dagens situasjon og utviklingsmuligheter framover*. Arbeidsnotat januar, Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.

Barstad, A. & O. Hellevik (2004): *På vei mot det gode samfunn?* Statistiske analyser, SA 64. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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

Bouckaert, G. & S. Van de Walle (2003): 'Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of "good governance": difficulties in linking trust and satisfaction indicators'. *International Review of Administrative Sciences* vol 69: 329-343.

Bovaird, t. & E. Löffler (2003a): 'Introduction'. *International Review of Administrative Sciences* vol 69: 311-312.

Bovaird, t. & E. Löffler (2003b): 'Evaluation the quality of public governance: indicators, models and methodologies'. *International Review of Administrative Sciences* vol 69: 313-328.

Brantzæg, B. A. & G. Møller (2004): *Forbrukerrådets rolle i forhold til brukerperspektivet i offentlig forvaltning*. Arbeidsrapport nr. 16. Telemarksforskning-Bø.

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.

Brekke, Ø. & H. Tønseth (2004): *Brukerundersøkelse - Fylkesmannen. Norske kommuners tilfredshet med fylkesmannsembetet*. Presentasjon for Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Bruhn, M. & M. A. Grund (2000): 'Theory, development and implementation of national customer satisfaction indices: the Swiss Index of Customer Satisfaction (SWICS)'. *Total Quality Management* vol. 11 no. 7: 1017-1028.

Busch, T. (2001): 'Konkurransen, økonomi og effektivitet'. Kap. 4 i T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. E. Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cassel, C., J. Eklöf, L. Lundgren & R. Murray (2004): 'Ett alternativt välfärdsindex: Välfärd - om vi får säga själva'. *Välfärd* 2: 14-16.

Christensen, T. & P. Lægreid (2002): *Trust in government - the relative importance of service satisfaction, political factors and demography*. EGPA Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Potsdam.

Christensen, T. & P. Lægreid (2003): 'Politisk styring og privatisering. Holdningene i elitene og befolkningen'. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 19: 385-411.

Churchill, G. A. & J. P. Peter (1984): 'Research design effects on the reliability of rating scales, a metaanalysis'. *Journal of Marketing Research* 21: 360-375.

Cunningham, J. (1999): *Do People's Panels Represent the People?* Public Management and Policy Association Lecture, 17.3.

Davidson, J. & H. Milli (2005): 'Vekst og fordeling'. *Aftenposten* 6.4.

Drew, J. H. & R. N. Bolton (1991): 'The structure of customer satisfaction. Effects of survey measurement'. *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behaviour* 4: 21-31.

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

Elevinspektørene - elevenes skolevurdering. <<http://www.elevinspektorene.no/elev.htm>>. Lastet ned 4.8.04.

Elevinspektørene - Spørsmål elever ungdomstrinn og videregående skole. <<http://www.elevinspektorene.no/elev.htm>>. Lastet ned 4.8.04.

Elliot, M. (1997): *Förtroende för massmedia: tv, radio och dagspress i allmänhetens ögon*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Erin Research Inc. (1998): *Citizens First*. Prepared for the Citizen-Centred Service Network and the Canadian Centre for Management Development.

Erin Research Inc., G. Spears & K. Seydegart (2001): *Citizens First 2000*. Prepared for the Public Sector Service Delivery Council and The Institute of Public Administration of Canada.

Erin Research Inc., G. Spears, K. Seydegart & F. Schmidt (2003): *Citizens First 3*. Prepared for The Institute for Citizen Centred Service & The Institute of Public Administration of Canada.

Finansministeriet i Danmark (1998): *Borgerne og den offentlige sektor*.

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.

Fishkin, J. S. (1995): *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press.

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

Fornell, C, M. D. Johnson, E. W. Anderson, C. Cha & B. E. Bryant (1996): 'The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings'. *Journal of Marketing* 60: 7-18. Opptrykt i ACSI 2001.

Fountain, J. E. (2001): 'Paradoxes of Public Customer Service'. *Governance; An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14 No. 1: 55-73.

Freed, L. (2004): *American Customer Satisfaction Index: E-Government Satisfaction Index*. December 14. ForeSee Results.

From, J. & N. Sitter (2002): 'Hva er Governance?' *Plan* nr. 6:22-25.

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

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

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

Harisalo, R. & J. Stenvall (2001): *Trust Management in Governance: Ministries as Study Objects*. Annual Conference of EGPA, Vaasa.

Harisalo, R. & J. Stenvall (2002): *Citizens' Trust in Government*. Annual Conference of EGPA, Potsdam.

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

Hirschman, A. O. (1970): *Exit, voice, and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard: Harvard University Press.

Holkeri, K. & J. Nurmi (2002): *Quality, satisfaction and trust in government - Finnish case*. EGPA Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Potsdam.

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

Hovdhaugen, E. (2005): *Stud Mag 2005*.
<<http://www.nifustep.no/layout/set/print/content/view/full/5984>>. Nedlastet 7.4.05.

Jessen, J. T. (1997): *Brukere i attføringsapparatet: tilfredshet og medvirkning: De yrkeshemmedes erfaringer og vurderinger av service og tjenester i møtet med trygdekontor*

og arbeidsmarkedsetat. Rapport 9b. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA.

Jessen, J. T. (2002). *Regionalisering av trygdetjenester - erfaringer hos brukere og ansatte. Evaluering av et forsøksprosjekt*. NOVA Rapport 21/2002. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA.

Johnson, M. D., A. Gustafsson, T. W. Andreassen, L. Lervik & J. Cha (2001): 'The evolution and future of national customer satisfaction index models'. *Journal of Economic Psychology* 22: 217-245.

Kampen, J. K., S. Van de Walle & G. Bouckaert (2004): *Interpreting soft indicators of performance in the public sector: The impact of the predisposition of citizens towards government*. EGPA Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Ljubljana.

Kommunal Rapport (2000): 'Brukerundersøkelser skaper kresne kunder'. Intervju med Jacob Aars publisert 10. mai.

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

Kuhry, B. (red.) (2004): *Public sector performance: an international comparison of education, health care, law and order and public administration*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.

Kvalvåg, M. I. & J. Harsheim (2002): *Evaluering av Finansdepartementets etatsstyring*. Rapport nr. 2002:22, Oslo: Statskonsult.

Lande, S. (2005): *Aetats kartlegging og oppfølging av brukertilfredshet*. Notat 6.4.05, Aetat Arbeidsdirektoratet.

Laundal, T. B. (2005): *E-post fra T. B. Laundal, Trygdedirektørens stab*, 7.4.05.

Modernising Government. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. March 1999. Published by The Stationery Office. <<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>>. Nedlastet 21.3.05.

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

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

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

Nonseid, J. (2004): *Omnibus for Politidirektoratet*. Oslo: Statskonsult. <www.politi.no>.

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

Norsk Gallup - *Kundetilfredshetsmålinger*. <<http://www.tns-gallup.no/print.asp?title=Kundetilfredshetsm%E5linger&aid=12125&...>> . Nedlastet 5.4.05.

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

NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Sosialdepartementet.

Olsen, J. P. (1968): 'Informasjon og innflytelse'. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 9: 187-207.

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

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.

Parasuraman, A., V. A. Zeithaml & L. L. Berry (1985): 'A conceptual model of service quality and its implications for future research'. *Journal of Marketing* Vol. 49:12-40.

Parasuraman, A., V. A. Zeithaml & L. L. Berry (1988): 'SERVQUAL: a Multiple-item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality'. *Journal of Retailing* Vol. 64 No. 1:12-40.

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

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

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

Public Management Institute: *Measuring trust: government initiatives*.
<<http://www.soc.kuleuven.ac.be/io/trust/governmentinitiatives.htm>>. Nedlastet 22.3.05.

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.

Rikstrygdeverket (2001): *Tilbakeblikk og utsyn*. Årsmelding.

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

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

Rolland, A. (2001): 'Undersøkelser og statistikk for fornyelsen av offentlig sektor'. S. 9-27 i A. Rolland (red)(2003): *Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/19.

Rolland, A. (2002a): 'Forslag til undersøkelsesprogram for fornyelsen av offentlig sektor'. S. 27-49 i A. Rolland (red)(2003): *Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/19.

Rolland, A. (2002b): 'Et nasjonalt program for borger- og brukerundersøkelser'. S. 75-94 i A. Rolland (red)(2003): *Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/19.

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, Asle (2003d): *Eliter, borgere og privatisering*. Handelshøyskolen BI: Discussion paper 1.

Rolland, A. (2004a): 'Konkurranse, 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. (2004b): *En inspeksjon av Elevinspektørene*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2004/76.

Rolland, A. (2004c): *Politidirektoratets publikumsundersøkelse 2004*. Internt notat, Statistisk sentralbyrå.

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

Sandelien, B. (2004): *E-post fra B. Sandelien, Statens vegvesen*, 5.4.05.

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

SCP: *Social and Cultural Planning Office of the Netherlands*.

<<http://www.scp.nl/English/index.shtml>>. Nedlastet 1.4.05.

Schmidt, F. & T. Strickland (1998): *Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool*. Citizen-Centred Service Network, Canadian Centre for Management Development.

Sjetne, I. S., K. Pettersen, M. Veenstra & Ø. Arnesen (2003): *HELTEFs arbeid med måling av pasienterfaringer - fra RESKVA til PasOpp*. Notat tilgjengelig fra HELTEF c/o Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, trykket i forkortet utgave under tittelen "Pasienters erfaringer i somatiske sykehus", *Sykepleien* 2003: 19 s. 27-9 og 20 s. 43-5.

- Statskontoret (1999): *Att konsultera medborgarna*. Rapport 1999:51.
- Statskontoret (2002): *Att ta reda på vad folket tycker*. Rapport 2002:12. .
- Statskontoret (2003): *Förvaltningen i medborgarens ögon*. Rapport 2003:106.
- Stolz-Löfgren, M. (2002): 'balansen - den nye måten å utvikle og lede Göteborg by på'. Kap 13 s. 355-377 i K. G. Hoff & P. A. Holving (2002): *Balansert målstyring - Balanced Scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stoop, I. (2000): 'Covering the Population: Sample Surveys at the Social and Cultural Planning Office'. *Kwantitatieve Methoden* vol. 21 no. 65.
- St.meld. nr. 30 (2000-2001): *Langtidsprogrammet 2002-2005*. Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2003-2004): *Et velfungerende arbeidsmarked*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Storvik, A. E. (2004): 'Bruken av brukerundersøkelser'. *Søkelys på arbeidsmarkedet* Årgang 21 nr 1: 122-132.
- 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.
- Støyva, A. B. (2005): *Informasjon om politi- og lensmannsetatens landsomfattende publikumsundersøkelse ifm. evaluering av Politireform 2000*. E-post fra Politidirektoratet 8.4.05.

Sørensen, R. J. (2004): 'Markedsreformer i offentlig sektor. Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonenes interesser eller partienes konkurranse om velgerne?' *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 45: 509-546.

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.

Tehel, P. J. (2003): *Hva mener brukerne om trygdekontoret? Resultater fra en spørreundersøkelse om trygdekontorenes oppfølging av utvalgte brukergrupper*. Gjennomført av Norsk Gallup Institutt A/S på oppdrag fra Rikstrygdeverket. Februar. TNS Norsk Gallup. Trygdeetaten.

The Prime Minister's Office of Public Services Reform (2002): *Monitoring Satisfaction: Trends from 1998-2002*. People's Panel Final Wave. Research Study Conducted for Office of Public Services Reform.

Tiihonen, P. (1998): 'Innovation Case Study: The Need For Political Innovation'. The Finnish Committee for the Future. *The Innovation Journal*, TIJ Case Studies.

Trollstøl, S. & K. Heidar (2004): *Statsborger eller medborger - hva snakker vi om?* Forskningsrapport nr. 3/2004, Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Trygdeetaten (2003): *Befolkningens og brukernes vurdering av Trygdeetaten*. Resultater fra TNS Gallups nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse 2003. TNS Gallup.

Tønseth, H. (2004): *Brukerundersøkelse 2003 i regi av fylkesmannen*. Rapport utarbeidet for Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Utne, I. (2004): *E-post fra I. Utne, Skattedirektoratet*, 6.4.05.

Van de Walle, S. (2002): *Public service performance and trust in government: the problem of causality*. EGPA Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Potsdam.

Veldheer, V. (2002): *Quality of and Satisfaction at the Public Sector in the Netherlands*. EGPA Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Potsdam.

Wedde, E. (2005): *Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse i 2004*. <www.gallup.no>. Nedlastet 1.4.05.

Williams, A. (1985): *Medical ethics: health service efficiency and clinical freedom*. Nuffield/York Portfolios 2.

Øgård, M. (2001): *Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionene/kommunene: i felles takt mot new public management?* Avhandling (dr. polit.). Publisert i "Series of dissertations submitted to the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, no. 31/2002. Oslo: Unipub 2002.

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

Aars, J. (2000): *Få folket i tale! Utvidede folkehøringer som hjelpemiddel til å styrke demokratiet*. Oslo: Kommuneforlaget.

Aars, J. (2001): 'Resultater og erfaringer fra tre deliberative folkehøringer'. I E. O. Eriksen & M. Skivenes (red.): *Deliberasjon og demokrati*. Rapport R0112. Bergen: LOS-senteret.

De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- 2005/5 E. Falnes-Dalheim, A. Falnes-Dalheim: J. Sjørbotten og B. Østvedt: Dokumentasjon av FoB2001. Spesifikasjoner, bearbeiding, flytdiagram for spørreskjemadelen av tellingen. Del II Vedlegg. 146s.
- 2005/6 E. Falnes-Dalheim: Bearbeiding av prøvetellingen i Stange 2000. Folke- og bolig tellingen 2001. 126s.
- 2005/7 S. Kwesi Baateng og S. Ferstad: Dokumentasjonsnotat for FylkesKOSTRA vidregående opplæring. Publisering av 2003-tallene. 221s.
- 2005/8 Ø. Linnestad og O.K. Lien: SM08 Prisindekser. Fraktindeks på utenriks sjøfart. 56s.
- 2005/9 E. Cometa Rauan og R. Johannessen: Forventningsindikator - konsumprisene. November 2004 - mai 2005. 18s.
- 2005/10 A.S. Abrahamsen: Analyse av revisjon - Feilkoder og endringer i utenrikshandelstatistikken. 71s.
- 2005/11 A-K. Mevik: Usikkerhet i ordrestatistikken. 22s.
- 2005/12 A. Akselsen, S. Lien, Ø. Sivertstøl: FD - Trygd. Variabelliste. 56.
- 2005/13 T. Seland Forgaard: Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse om sekundærflyttinger blant flyktninger som ble bosatt i Norge i perioden 1994-2003. 48s.
- 2005/14 O. Villund: Kvalitet på yrke i registertbasert statistikk. Resultater og utfordringer. 48s.
- 2005/15 E. Engelién, M. Steinnes og V.V. Holst Bloch: Tilgang til friluftsområder. Metode og resultater 2004. 38s.
- 2005/16 G. Dahl: Uførepensjonisters bakgrunn. 56s.
- 2005/18 A. Rolland: KOSTRA, tjenestekvalitet og kompetansefordeling i supermarkedstaten. 45s.
- 2005/19 H. Tønnseth. Årsrapport 2004. Kontaktutvalget for helse- og sosialstatistikk 10s.
- 2005/20 N.K. Buskoven: Vertskommunekompensasjon - kartlegging av kommunenes utgifter til asylmottak. 49s.
- 2005/21 H.C. Hougen: Omnibusundersøkelsen oktober/november 2004. Dokumentasjonsrapport. 52s.
- 2005/22 D. Sve, L. Solheim og G. Haraldsen: Eldres kvalitet. Dokumentasjon av datafangsten. 64s.
- 2005/23 E. Rauan: Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2005. 45s.
- 2005/24 L. Østby: Bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-medlemslandene. 36s.
- 2005/25 A. Fagereng: Reestimering av faktoretterspørselen i KVARTS. 72s.
- 2005/26 O. Haugen: Utrekning av vektorer til inntekts og formuesundersøkingane 2000, 2001 og 2002. 56s.
- 2005/27 M. Bråthen, J.I. Hamre og T. Pedersen: Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak. Beskrivende analyse av deltakerne i 2002 og forslag til ny evalueringsmetode. 33s.
- 2005/28 M. Høstmark: Forundersøkelse om kommunale helseutgifter knyttet til bosetting av flyktninger. 48s.
- 2005/29 A. Vedø: Analyse av revisjon. Lønn i bygge- og anleggsvirksomhet. 43
- 2005/30 H.C. Hougen: Samordnet levekårsundersøkelse 2004 - tverrsnittsundersøkelsen. Dokumentasjonsrapport. 139s.