



*Asle Rolland*

# Notater

**Brukerundersøkelser, styring og ledelse i offentlig sektor**



# Innhold

<b>Bakgrunn og formål</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Brukerundersøkelser og tilfredshetsundersøkelser</b> .....	<b>3</b>
1.1 Terminologi .....	3
1.2 Typer brukerundersøkelser .....	7
1.3 Marketing vs. brukertilfredshet .....	9
1.4 En modell for brukertilfredshet .....	10
1.5 Ny statlig undersøkelse av tilfredshet med norske offentlige tjenester .....	14
<b>2. Tilfredshetsundersøkelser, styring og ledelse av offentlig sektor</b> .....	<b>17</b>
2.1 Fra samfunnsplanlegging til velferdsproduksjon .....	17
2.2 Det sosialdemokratiske velferdsregimet under press .....	19
2.3 Regimets svar på utfordringen.....	21
2.4 Styring og ledelse som problem .....	23
2.5 Mål- og interessekonflikter som styringsproblem .....	27
<b>3. Institusjonalisering</b> .....	<b>30</b>
<b>Referanser</b> .....	<b>33</b>

## Figurregister

Figur 1 Velferdsregimer .....	3
Figur 2 Innbyggerne og de offentlige tjenestene.....	5
Figur 3 Direkte sluttbrukere (mottakere) av tjenester .....	6
Figur 4 Markedsstrategier .....	10
Figur 5 ACSI-modellen.....	11
Figur 6 ACSI operasjonalisering av Kano-modellen .....	13
Figur 7 Kano-modellen .....	13
Figur 8 Prioriteringsmatrise .....	14
Figur 9 Forholdet mellom styring og ledelse .....	25
Figur 10 Definisjoner av kvalitet .....	28



## Bakgrunn og formål

Notatet er en bearbeiding av en dobbelt gjesteforelesning gitt på kurset ”Evalueringer og brukerundersøkelser som styringsverktøy”, masterstudiet i styring og ledelse, Høgskolen i Oslo, avdeling for samfunnsfag, 16. januar 2009. Det har to siktemål:

1. Å presentere brukerundersøkelser generelt, teori og metode for brukertilfredshetsundersøkelser spesielt
2. Å drøfte bruken av tilfredshetsundersøkelser i forhold til styring og ledelse av offentlig sektor

## 1. Brukerundersøkelser og tilfredshetsundersøkelser

### 1.1 Terminologi

Kjært barn har som kjent mange navn. Det som i politikk og forvaltning kalles brukerundersøkelser og brukertilfredshetsundersøkelser, kalles i næringslivet for markedsundersøkelser og kundetilfredshetsundersøkelser. Det offentliges distansering fra næringslivets begrepsbruk synes primært å være primært ideologisk motivert. Den danske velferdsteoretikeren Gösta Esping-Andersen (1990) skilte i et mye referert arbeid mellom tre typer velferdsregimer, det liberale, korporative og sosialdemokratiske. Tilspisset kan de sies å representere hver sin måte å produsere velferd. Til hvert regime synes det også å høre en bestemt definisjon av brukeren (figur 1):

**Figur 1 Velferdsregimer**

	<b>Regime</b>	<b>Produsent</b>	<b>Bruker</b>
1	Liberalisme	Markedet	Kunde
2	Korporatisme	Sivilsamfunnet	Medborger
3	Sosialdemokrati	Staten	Innbygger

Mens både liberale og korporative regimer kan kalle seg *velferdssamfunn*, er det primært det sosialdemokratiske regimet som kan gjøre krav på betegnelsen *velferdsstat*. Skjønt også denne betegnelsen er diskutabel, idet det i velferdsstaten gjerne er kommunen som yter de tjenestene staten forordner og finansierer (Rolland 2008a) - hvilket kan synes å ha gjort velferdsstat og lokaldemokrati til uforenlige størrelser (Fimreite 2003).

Sett fra det sosialdemokratiske velferdsregimets synsvinkel er ”kunde” et begrep som tilhører det liberale velferdsregimet. Det bærer bud om konkurranseutsetting og privatisering, om kjøp og salg av velferdstjenestene i et marked, om blårussens New Public Management som ikke tar menneskelige hensyn men setter bestemor ut på anbud. For en rød-grønn regjering med tyngdepunkt i sosialdemokratiet er selv begrepet ”bruker” en smule problematisk. I en kronikk i Dagbladet i 2007, samme dag som regjeringens innbyggerkonferanse fant sted, skrev statsminister Jens Stoltenberg og fornyingsminister Heidi Grande Røys at i regjeringens arbeid med å utvikle ”verdens beste offentlige sektor” er det ”*innbyggerne* som står i sentrum”. Statsrådene hadde ingen sans for den velferdsmodell professor Johan P. Olsen (1988) har kalt *supermarkedsstaten*, men hevdet at ”folk flest ønsker ikke på samme måte som i kjøpesentrene å være *kunder* når de bruker viktige velferdsgoder”. For ”folk er først og fremst innbyggere – ikke brukere og klienter” (Stoltenberg og Grande Røys 2007). Av begrepsbruken fremgår at for en rød-grønn regjering med tyngdepunkt i sosialdemokratiet er også ”borger” et politisk belastet ord. Landets befolkning er innbyggere, ikke ”medborgere” eller ”samfunnsborgere”, hva de ofte er i samfunnsforskningen. Medborgerundersøkelsen, sist gjennomført av Makt- og demokratiutredningen, er et eksempel (Strømsnes 2003).

Regjeringen har imidlertid også ikke-ideologiske grunner for å løfte frem innbyggerbegrepet. Offentlige tjenester angår regelmessig flere enn de som mottar dem direkte, sluttbrukerne. De er offentlige nettopp fordi de angår allmennheten (figur 2).

**Figur 2 Innbyggerne og de offentlige tjenestene**

Felles finansiering	Alle innbyggere er med på å finansiere de offentlige tjenestene, statlige og kommunale, via skatter og avgifter. Enhver innbygger er derfor meningsberettiget til å uttale seg om deres kvalitet. Selv om de ikke benytter en gitt tjeneste selv, kan de ha synspunkter på andres berettigede eller uberettigede bruk og utbytte av den.
Offentlige goder	Det offentlige produserer gjerne såkalt offentlige goder, dvs. goder hvis nytteverdi det verken er mulig eller ønskelig å begrense til de personlige mottakerne. Mange offentlige tjenester berører mottakernes omgivelser direkte. Dertil kommer tjenestene som alle innbyggere er indirekte brukere av. Eksempelvis er det også i de friskes interesse at helsevesenet bekjemper smittefarlige sykdommer. Ved smitte er de syke direkte og de friske indirekte brukere av helsevesenet.
Livsfasebestemte behov	Bruken av mange offentlige tjenester er livsfasebestemt. Det offentlige har tilbud og påbud å forholde seg til fra vugge til grav. Nåværende ikke-mottakere av de offentlige tjenestene vil derfor i mange tilfeller være tidligere og/eller fremtidige mottakere.
Brukerne som produkter	Hvem som er mottaker av tjenesten kan variere med synsvinkelen. Skoleelevene og studentene er mottakere av utdanningsetatens undervisningstilbud. Arbeidsgiverne er mottakere av utdanningsetatens produkt, uteksaminerte skoleelever og studenter. Begge er berettiget til å uttale seg om kvaliteten på produktet de får.
Grader av erfaring	For mange tjenester og tilfellers vedkommende vil det ikke være noe skarpt skille mellom innbyggere uten og mottakere med personlig erfaring. Innbyggerne kan snarere plasseres på et kontinuum mellom <i>ingen</i> og <i>omfattende</i> erfaring. Alle bortsett fra de førstnevnte vil de alle ha erfaring som referanse for sine meninger.

”Innbyggere” er imidlertid ikke et upresist begrep bare for de direkte mottakerne av en offentlig tjeneste. Når det er dem saken gjelder, oppstår det også et informasjonstap ved å betrakte alle som ”brukere”. Således påpekte Handelshøyskolen BIs nåværende rektor Tom Colbjørnsen i en artikkel i NHOs tidsskrift Horisont for noen år siden at det er viktig å skille mellom kunder, brukere og klienter. Han brukte to kriterier for å skille gruppene. (1) Det ene er om mottakeren av en tjeneste kan formulere og uttrykke egne behov. Det kan kunder og brukere, men ikke klienter. (2) Det andre er om mottakeren betaler en pris som svarer til tjenestens verdi. Det gjør kunder, men ikke brukere og klienter (Colbjørnsen 2003).

**Figur 3 Direkte sluttbrukere (mottakere) av tjenester**

	<b>Klienter</b>	<b>Brukere</b>	<b>Kunder</b>
Kan formulere og uttrykke egne behov	<b>Nei</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>
Betaler pris som svarer til tjenestens verdi	<b>Nei</b>	<b>Nei</b>	<b>Ja</b>

Offentlig sektor vil derfor forholdsvis ofte ha klienter. Pasienter er for eksempel gjerne prisgitt fagfolks vurderinger av hva som feiler dem, og hva som vil gjøre dem friske. Omvendt vil offentlig sektor forholdsvis sjelden ha kunder. Typisk for offentlige tjenester er at de er helt eller delvis subsidierte, slik at mottakeren blir en bruker som kanskje betaler en egenandel, men ikke den fulle pris, slik en kunde gjør. Av den grunn er kunder også nærmest per definisjon mer krevende enn brukere og klienter. Kunder kjenner og kan uttrykke sine behov, de betaler for seg, og penger er makt. Offentlig tjenesteproduksjon vil derfor kunne ha godt av å møte krevende kunder og ikke bare takknemlige klienter og brukere, hevdet Colbjørnsen.

Til kunder, brukere og klienter kan føyes et fjerde begrep, *publikum*. Det har i hvert fall to betydninger, hvorav den ene er lik innbyggerne eller samfunnsborgerne, allmennheten eller folket. "Politiet ber publikum om tips".

Begrepet anvendes imidlertid helst om mottakerne av kulturell tjenesteyting, herunder massemediene. Medienes publikum kan være både klienter, brukere og kunder. Imidlertid kan publikum også utgjøre sin egen kategori, og komplettere Colbjørnsens skjema med kombinasjonen Nei/Ja. På et visst nivå må produksjonen av kulturell tjenesteyting være tilbudsstyrt, slik at spørsmålet om hvorvidt publikum kan formulere og uttrykke egne behov, må besvares med Nei. Typisk gjelder dette for produksjonen av nyheter, hvis innhold per definisjon er ukjent på forhånd for mottakerne. Nyheter har sjelden søkekvalitet eller



erfaringskvalitet. Nettopp fordi de er nyheter, har, og som regel kun tillitskvalitet: "News is often a credence good; it must be consumed on faith" (McManus 1992: 790, jf. 1994: 65). Publikum kan formulere og uttrykke et behov for nyheter, også om et bestemt tema, men om den nyheten som produseres om temaet dekker publikums behov, vet verken publikum eller produsent før nyheten er offentliggjort. Til gjengjeld må spørsmålet om hvorvidt publikum betaler en pris som tilsvarer varens verdi, ofte besvares med Ja. Det gjelder når tjenesten kjøpes av et ikke-kommersielt foretak som NRK, der prisen betales i form av en tvungen lisens, og det gjelder medier med relativt lave annonseinntekter, eksempelvis løssalgssavisene. De fleste medier er imidlertid helt eller overveiende finansiert av annonsørene, som følgelig subsidierer nyhetsproduksjonen. I forhold til dem bli publikums posisjon i Colbjørnsens skjema være Nei/Nei, dvs. identisk med klientenes. Imidlertid er det også et kjennetegn ved kommersielle medier at de forsøker å maksimere sitt publikum ved hjelp av etterspørselsstyring, eksempelvis la publikumsavstemninger avgjøre det visse sider ved det videre hendelsesforløpet i en dramaserie. Siden det er annonsørene som betaler også dette, blir publikums posisjon under slike forhold Ja/Nei, dvs. identisk med brukere i Colbjørnsens skjema.

## 1.2 Typer brukerundersøkelser

Med dette forbehold om hva som kjennetegner mottakerne av ulike typer tilbud kan vi skille mellom to typer brukerundersøkelser:

- Atferdsundersøkelser
- Holdningsundersøkelser

Skillet kan illustreres ved hjelp av en forskningstradisjon som omfatter begge deler, de såkalte bruks- og utbyttestudiene i medie- og kommunikasjonsvitenskapene, på engelsk "uses and gratifications research" (Blumler & Katz 1974). Temaet i denne forskningen er at publikum bruker mediene – altså atferd – for å oppnå bestemte former for utbytte, altså holdninger. Jay Blumler og Elihu Katz, som må sies å ha grunnlagt tradisjonen, fremhevet fem former for utbytte: Eskapisme, sosial interaksjon, identifikasjon, informasjon, og underholdning. Utbyttet er både et motiv for (årsak til) og en mulig effekt av bruken. Utbyttet kan være

identisk med motivet - effekten ble som tilsiktet - men kan også være en utilsiktet effekt av andre motiver. Eksempelvis kan man søke informasjon men bli underholdt, eller omvendt.

Medieforskningens bruks- og utbyttestudier er sosiologiske og psykologiske i sitt vesen.

Deres formål er å finne ut

- hva publikum gjør med mediene (bruk)
- hva mediene gjør med publikum (utbytte)

Deres formål er forståelse og viten.

Den forskningen som på norsk har fått navnet brukerundersøkelser, er også en form for bruks- og utbyttestudier. Den skiller seg imidlertid fra medievitenskapens studier ved at formålet er *instrumentelt*. Viten om hva brukerne gjør med produktet (bruk), og hva produktet gjør med brukerne (utbytte) er opplysninger produsenten søker for å tilpasse produktet optimalt til konsumentenes preferanser. Den *holdning* produsenten søker å etablere hos brukerne, er tilfredshet med produktet. Den *atferd* produsenten søker å etablere hos brukerne, er anskaffelse av nye tilsvarende produkter når det første er oppbrukt. Brukernes tilfredshet – en egenskap ved brukerne – er for produsenten en indikator for produktets kvalitet, en egenskap ved produktet. Både for konsument og produsent er det tilfredshet som er utbyttet av bruken.

- For konsumenten er utbyttet en *holdning*, tilfredshet med produktets kvalitet
- For produsenten er utbyttet en *atferd*, lojalitet til produktet ved nyanskaffelser

Innenfor medievitenskapens publikumsforskning har en type atferdsundersøkelser en tilsvarende instrumentell funksjon. Det er mediens *publikumsundersøkelser*, altså leser-, lytter- og seerundersøkelser. Med få unntak (NRK, løssalgsavisene) er som nevnt annonser mediens viktigste og til dels eneste inntektskilde. Annonsørene betaler for det publikum de når via mediene med sine budskap. Følgelig har mediene en økonomisk interesse av å maksimere størrelsen på det for annonsørene relevante publikum. For å få til dette trenger de tilbakemeldinger om publikums bruk av programmene. Slike tilbakemeldinger tjener også til å dokumentere annonsørenes utbytte av å bruke mediene. Informasjon om disse forhold får

mediene fra representative publikumsundersøkelser. De tjener som substitutter for kunnskap om hele markedets atferd, hva det vil være uoverkommelig å samle inn informasjon om.

### 1.3 Marketing vs. brukertilfredshet

Brukertilfredshetsundersøkelser, på engelsk "customer satisfaction research", gjorde sin entré i næringslivet på 1980- og 90-tallet. Ifølge James Myers (1999), som vel å merke uttaler seg om amerikanske forhold, oppsto denne forskningen som følge av at "the marketing concept" slo feil. *The marketing concept* ble i USA introdusert på 1950-tallet i form av en serie leveregler for næringslivet, som

- Sørg for kundeorientering
- Opprett en stilling som markedsdirektør med høy intern status
- Etabler en stab for markedsundersøkelser, markedsplanlegging og produktovervåking
- Legg alle marketingfunksjoner under markedsdirektøren
- Vektlegg profitt fremfor salgsvolum

Etter Myers' oppfatning er det tre grunner til at "the marketing concept" ikke holdt hva det lovet.

- Det førte til overfokusering på markedsavdelingen og dens funksjoner. Mens intensjonen var økt kundeorientering, ble den utilsiktede effekten den stikk motsatte: Økt selvsentrering, men nå rundt den nye makthaveren, markedsdirektøren.
- Markedsavdelingens makt førte til overfokusering på avdelingens kompetanse, dvs. marketing for å erobre nye kunder i stedet for å ta vare på de kundene man allerede hadde. Dette til tross for at kostnadene ved å erobre nye kunder i gjennomsnitt var fem ganger høyere enn ved å beholde de gamle.
- Som en konsekvens av dette ble måling av de eksisterende kundenes tilfredshet eller misnøye neglisjert.

Til disse tre årsakene legger Myers selv åpenbart til en fjerde:

- Konkurransen i markedet, den stadig hardere kampen for å overleve.

Alt dette beredte grunnen for hva Myers kaller ”*the customer satisfaction movement*”. Myers indikerer her en forståelse av disse undersøkelsenes opphav ikke så veldig forskjellig fra den en norsk kritiker, Jan Fredrik Hovden fra Høgskulen i Volda lot komme til uttrykk da han skrev om ”ubrukelege brukarundersøkingar” som ”den store vekkinga som har heimsøkt vårt land” (Hovden 2004).

Den fremste teoretikeren innenfor ”the customer satisfaction movement” må sies å være den svenskfødte professor Claes Fornell ved University of Michigan Business School. Lik Myers beskriver Fornell (1992) satsing på brukertilfredshet som en *defensiv* markedsstrategi. Dens offensive motstykke kaller han strategien om å erobre markedsandeler. Begge strategier anvendes typisk i markeder som er mettede eller har lav vekst. De viktigste egenskapene ved de to markedsstrategiene er oppsummerte i figur 4.

**Figur 4 Markedsstrategier**

<b>Strategi</b>	<b>Markedsandel</b>	<b>Tilfredshet</b>
Type	Offensiv	Defensiv
Fokus	Konkurransen	Brukerne
Suksess	Økt markedsandel	Holde på brukerne
Mål	Få brukerne til å skifte leverandør	Få brukerne til å holde fast ved leverandøren

## **1.4 En modell for brukertilfredshet**

Brukertilfredshetsundersøkelser har utviklet seg til en vitenskap der strategiteori og kvalitetsteori har nedfelt seg i såkalte strukturmodeller for kausalanalyse av tilfredshetens årsaker og virkninger. På nivå av nasjonale kundetilfredshetsbarometre har sveitserne Manfred Bruhn og Michael Grund (2000) sammenfattet strukturmodellenes egenskaper slik:

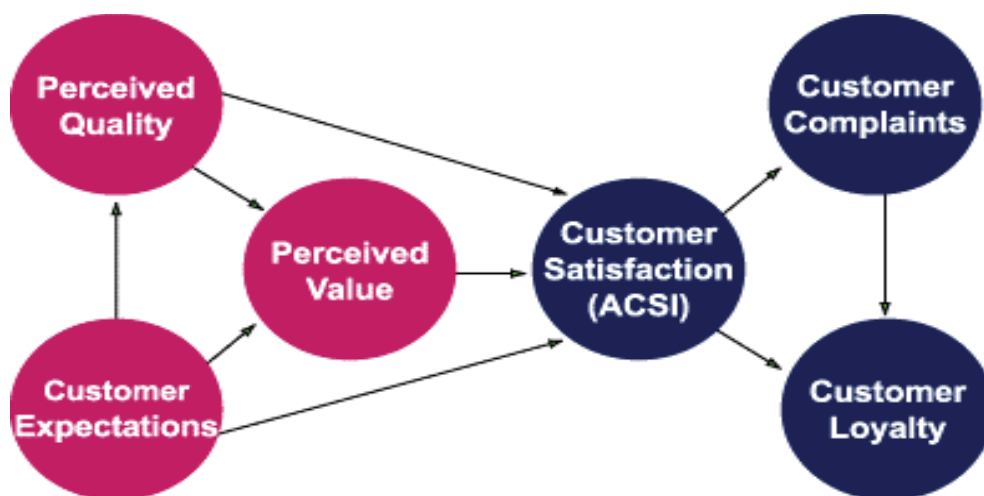
1. *Differensial måling av brukertilfredshet.* Forskning viser at en flerindikatortilnærming gir best resultater. Derfor bør både den generelle tilfredsheten og tilfredsheten med produkt/tjeneste/leverandør i forhold til forventninger og ideal måles.

2. *Identifikasjon av forutsetningene for, årsakene til eller "driverne" av brukertilfredshet, de forholdene som må forbedres for at tilfredsheten skal øke.*
3. *Identifikasjon av brukertilfredshetens konsekvenser, hvilken effekt (manglende) tilfredshet har for kundenes/brukernes fremtidige atferd.*
4. *Identifikasjon av årsakssammenhenger. Det er dette som gjør bruk av en strukturmodell nødvendig.*
5. *Fremstilling av resultater som er sammenlignbare på ulike nivåer. Derfor bør strukturmodellen og "driverne" av tilfredshet være så standardiserte som mulig.*

I 1989 sto Fornell for etableringen av verdens første nasjonale kundetilfredshetsbarometer, det svenske. I 1994 etablerte Fornell The American Customer Satisfaction Index (ACSI), valgt av the American Society for Quality Control etter en vurdering av i alt 60 forskjellige opplegg. Fra 1999 betjener ACSI føderale regjeringen i USA (Fornell et al 1996, Anderson & Fornell 2000). Senere er Fornells modell dels tatt i bruk, dels videreutviklet i en rekke land. Det svenske Statistiska centralbyrån (SCB)s Kvalitetsmodell med Nöjd Kund Index för offentlig sektor er basert på denne modellen. Eksempler på videreutvikling av den er det sveitsiske kundetilfredshetsbarometeret, Handelshøyskolen BIs Norsk Kundebarometer, The European Customer Satisfaction Index (ECSI), jf. Johnson et al. (2001) om 'the Evolution and Future of National Customer Satisfaction Index Models'.

Grunnmodellen i ACSI blir fremstilt slik (figur 5)

**Figur 5 ACSI-modellen**



ACSI-modellen er en kausalmodell med indikatorene for årsakene til tilfredshet (driverne) på venstre side (kundernes forventninger, kvalitetsoppfatninger og verdioppfatninger), kundetilfredshet i midten, og effekten av kundetilfredshet til høyre i modellen (klager og lojalitet). I modellen måles virkningene av de ulike driverne for totaltilfredsheten, og virkningen av totaltilfredsheten for kundelojalitet.

ACSI-modellens *input* – årsakene til brukertilfredshet - er forankret i en sentral japansk kvalitetsteori, den såkalte Kano-modellen (Kano et al. 1984). At Fornell søkte til Japan for formålet var neppe en tilfeldighet. Etter nederlaget i den annen verdenskrig satset Japan på å omstille seg fra militær til økonomisk stormakt. Japanske forbruksvarer var konkurransedyktige på pris, men kvaliteten ble ansett for å være meget lav. Japan satte derfor i gang et omfattende forsknings- og utviklingsarbeid for å øke kvaliteten og forbedre produktenes omdømme. Verdens den gang ledende guruer på området produktkvalitet og kvalitetsledelse, amerikanerne William Edwards Deming og Joseph Moses Juran (som opprinnelig var rumener), ble hver for seg hyret inn, og Japan utviklet sin egen ekspertise på området, med Noriaki Kano som et fremtredende navn.

Kano-modellen omfatter fem typer produktegenskaper, hvorav de tre første bidrar positivt og de to siste nøytralt eller negativt til brukertilfredshet:

- *Basic factors* (must-be requirements, expected attributes) - egenskaper som fører til misnøye hvis de ikke er oppfylte og tas for gitt hvis de er det
- *Performance factors* (one-dimensional requirements) - egenskaper som forårsaker tilfredsstillelse hvis ytelsen er god og misnøye hvis den er dårlig
- *Excitement factors* (attractive requirements, surprise attributes, delight attributes) - uventet positive egenskaper som ytterligere øker tilfredsheten hvis de er til stede, men som ikke reduserer den fordi om de mangler, nettopp fordi de er uventede
- *Indifferent attributes* - egenskaper kunden ikke bryr seg om
- *Reverse attributes* - kunden hadde ventet seg det motsatte av hva produktet tilbyr

De tre førstnevnte egenskapene inngår i ACSI-modellen som standardmål på total kvaliteten, og utgjør således modellens sentrum (figur 6).

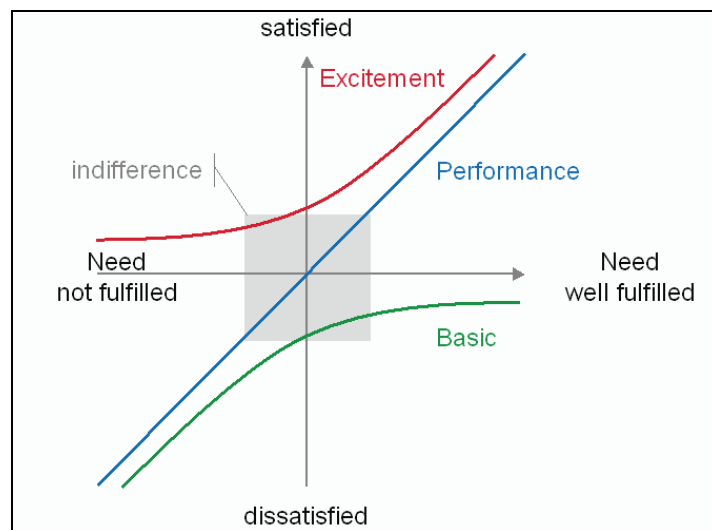
**Figur 6 ACSI operasjonalisering av Kano-modellen**

Kano produktegenskaper	ACSI-modellens spørsmål
Basic factors	Tilfredshet i forhold til <i>forventninger</i>
Performance factors	Tilfredshet <i>generelt</i>
Excitement factors	Tilfredshet i forhold til et <i>ideal</i>

Ut over disse tre standardmålene på total kvalitet velges samtlige spørsmål (indikatorer) i hver undersøkelse ut i samarbeid med bestilleren. Undersøkelsen blir derved skreddersydd for hver enkelt bestillers virksomhet, samtidig som resultatene for total kvaliteten (og for kvalitetsfaktorer som er felles for flere virksomheter) blir sammenlignbare.

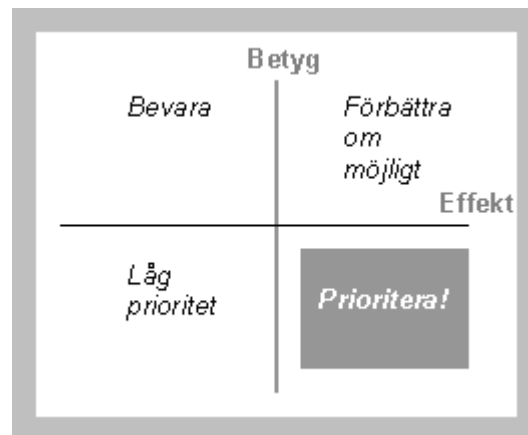
Analysen gjennomføres i en multivariat strukturmodell som beregner graden av tilfredshet med hver kvalitetsfaktor samt hver kvalitetsfaktors betydning (effekt) for total kvaliteten. Undersøkelsen måler således både leverandørens dyktighet og kvalitetsfaktorens viktighet. Resultatene for de ulike kvalitetsfaktorene plottes inn i Kano-modellens prioriteringsmatrise basert på dyktighet og viktighet. Nedenstående visuelle fremstilling av den (figur 7) er hentet fra presentasjonen i Wikipedia.

**Figur 7 Kano-modellen**



Resultatet blir en *kvalitetsstrategi*, en matrise for strategiske prioriteringer tatt på grunnlag av brukernes kvalitetsvurderinger. Statistiska centralbyrån (SCB) fremstiller matrisen slik (figur 8):

**Figur 8 Prioriteringsmatrise**



ACSI-modellens *output* – virkningene av brukertilfredshet – er forankret i Albert O. Hirschmans "exit, voice, and loyalty" som "responses to decline in firms, organizations, and states" (Hirschman 1970). Når brukere er misfornøyde med et produkt de har anskaffet og/eller den service de fikk i den forbindelse, kan de reagere med *exit* (slutte med bruk, velge annen leverandør), *voice* (klage) - eller med *loyalty* (fortsette med bruk tross misnøye). Hvilken reaksjonsform som velges, kan avhenge av egenskaper ved leverandøren og produktet så vel som ved brukeren.

Sannsynligheten for loyalty i stedet for exit eller voice øker med graden av tilfredshet med leverandør og/eller produkt. Sett fra leverandørens synsvinkel vil derfor økt brukertilfredshet redusere bruken av exit (hvis exitmuligheten finnes), redusere bruken av voice (mengden av klager og protestaksjoner), og øke omfanget av loyalty. Innbyggere som forblir trofaste brukere ikke fordi de har gitt opp å protestere, men fordi de er tilfredse med leverandør/produkt og ikke ser noen grunn til å klage eller velge noe annet.

### **1.5 Ny statlig undersøkelse av tilfredshet med norske offentlige tjenester**

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) nedsatte i 2007 en faglig ekspertgruppe til å utrede opplegget for en ny nasjonal undersøkelse av innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester. Gruppen avga i januar i 2008 en innstilling der den gikk inn for å utvikle en strukturmodell i samsvar med de prinsipper Bruhn og Grund (2000) anfører. Den norske



modellen bør imidlertid ikke bli en kopi av ACSI-modellen, idet ekspertgruppen foreslår en rekke endringer som til dels vil være generelle forbedringer av den, til dels synes nødvendige for å tilpasse tenkemåten til en innbyggerundersøkelse for norsk offentlig sektor. Her skal nevnes noen eksempler på slike endringer.

Ett forhold gruppen viet betydelig oppmerksomhet, er modellens forutsetning om *lojalitet* som endelig avhengig variabel. For næringslivet er lojale kunder lik lønnsomme kunder. For mange offentlige virksomheter er det imidlertid ikke noe mål å ha lojale brukere, kanskje snarere tvert i mot: ”Lojale” brukere er kostbare brukere. Mange ønsker størst mulig gjennomstrømming av brukerne sine, og vil helst slippe å se dem igjen. Det gjelder å få studentene ferdige, de arbeidsløse i arbeid, de syke friske og så videre. Offentlig sektors *legitimitet* er imidlertid avhengig av å bli foretrukket av brukere som kan velge, og av et godt skussmål fra brukere som ikke kan det. Dette betyr at på individuelt nivå er det ofte ikke gjenkjøp som er målet, men hele tiden å betjene nye kunder eller brukere. Tidligere kunders tilfredshet vil imidlertid være sterkt medvirkende til å opprettholde de offentlige tilbudsberettigelse og legitimitet på samfunnsnivå (Rolland 2003: 59). Ekspertgruppen fant det derfor relevant å beholde enkelte av ACSI-modellens indikatorer for lojalitet, eksempelvis spørsmål om hvordan man vil omtale en gitt offentlig tjeneste, om man vil anbefale den eller fraråde den. En slik indikator vil måle både innbyggernes lojalitet og tjenestenes legitimitet som to sider av samme sak.

Et annet forhold ekspertgruppen drøftet inngående, er hvilken status tjenestenes troverdighet og innbyggernes *tillit* til tjenesteyterne bør ha i modellen. I likhet med legitimitet er tillit et mulig substitutt for lojalitet som undersøkelsenes avhengige variabel og offentlig sektors målsetting. Ekspertgruppen har i den forbindelse merket seg at *förtroende* har status som *driver* av tilfredshet i SCBs Nöjd-Inflytande-Index og at *user trust* har status som *effekt* av tilfredshet i The ACSI Model for Government Agencies (Bryant 2001:11). Tilsynelatende er dette sirkulær bruk av tillitsbegrepet, men etter gruppens oppfatning er det tvert om følgeriktig utnyttelse av to aspekter ved det: At tillit både kan være *forventningsbasert* og *erfaringsbasert*. SCBs Nöjd-Inflytande-Index måler tilliten på innbyggernivå, der begrepet med nødvendighet må omfatte både forventnings- og erfaringsbasert tillit (med mindre alle/ingen har gjort erfaringer). ACSI-modellen er derimot utviklet for brukernivået, der tilliten med nødvendighet må være avgrenset til og basert på erfaring.

Den foreslåtte norske nasjonale undersøkelsen vil omfatte både innbyggere (med og uten erfaring fra direkte bruk) og brukere med direkte, personlig erfaring. Dette tilsier at

- For ikke-brukere blant innbyggerne vil undersøkelsen måle forventningsbasert tillit, en *årsak* til innbyggertilfredshet
- For brukerne blant innbyggerne vil undersøkelsen måle erfaringsbasert tillit, en *virkning* av brukertilfredshet

Ytterligere et tema som ble viet mye diskusjon, er betydningen av *oppfattet verdi* (perceived value: "price given quality/quality given price") for innbyggernes/brukernes tilfredshet med offentlig sektor. I ACSI modellen for privat sektor er dette en viktig indikator, en effekt av kundenes forventninger på den ene siden og deres oppfatninger av kvalitet (total kvalitet, produkt- og tjenestekvalitet) på den annen. Oppfattet verdi er imidlertid ingen driver av tilfredshet i ACSI-modellen for offentlig sektor, "as there is usually no direct charge (or very nominal charge) for tax-supported organizations" (Bryant 2001:10).

På brukernivå deler ekspertgruppen denne oppfatningen. Brukerne av offentlige tjenester vil ofte ikke vite hva ytelsen de selv mottar faktisk koster (selv ikke om de har full oversikt over stats- og kommunebudsjettet, hva de færreste må antas å ha), og det vil være uklart om de svarer på grunnlag av gjetninger om dette eller på grunnlag av egenbetaling de blir avkrevd (som kan være høyere enn kostnadene selv om prisen anses lav, og lavere enn kostnadene selv om prisen anses høy). På innbyggernivå og for offentlig sektor i sin helhet kan imidlertid spørsmål om pris gitt kvalitet/kvalitet gitt pris tjene som *indikator for offentlig sektors legitimitet*: Den må være antas å stor hvis pris gitt kvalitet anses lav og kvalitet gitt pris anses høy, liten hvis pris gitt kvalitet anses høy og kvalitet gitt pris anses lav. Utviklingen over tid vil her vise hvorvidt offentlig sektors legitimitet er stigende eller synkende.

Ekspertgruppen har også vært opptatt av Norsk Kundebarometers skille mellom *affektiv* og *kalkulativ* binding til tilbyder. I NKB-modellen er dette en effekt av tilfredshet og en driver av lojalitet. Av disse synes kalkulativ binding å være av begrenset betydning for offentlig sektor, som sjelden er i posisjon for å belønne kalkulert lojalitet (dette vil tvert om kunne dreie seg om korrupsjon). Affektiv binding kan derimot synes relevant. Valgforskningen viser at positiv

holdning til offentlig og negativ til privat virksomhet og omvendt, har betydelig ideologisk-politisk forklaringskraft (se f. eks. Aardal 1999). Her som for flere andre sentrale begreper kan imidlertid modellen for innbyggere (med og uten personlig erfaring) og brukere (med personlig erfaring) tenkes å være forskjellig. På innbyggernivå kan affektiv binding til henholdsvis offentlige og private løsninger tenkes å være en årsak til tilfredshet (en forutfattet oppfatning - positiv eller negativ fordom - som man møter det offentlige med). På brukernivå vil oppfatningen være farget av egen erfaring, som kan ha endret fordommen i positiv eller negativ retning. Tilfredshet som skaper en affektiv binding vil naturlig føre til økt brukerlojalitet og økt tjenestelegitimitet.

## **2. Tilfredshetsundersøkelser, styring og ledelse av offentlig sektor**

### **2.1 Fra samfunnsplanlegging til velferdsproduksjon<sup>1</sup>**

Utgangspunktet for det offentliges bruk av brukertilfredshetsundersøkelser er 1980-årenes hamskifte i synet på det offentliges mål og arbeidsoppgaver, fra samfunnsplanlegging – gjenreisningen etter krigen var omsider avsluttet - til produksjon av velferd for innbyggerne (Olsen 1986, Thorsvik 1999:21-22). Umiddelbare uttrykk for hamskiftet var regjeringen Willochs moderniseringsprogram, som medførte diverse utredninger og aksjoner for å gjøre offentlig sektor mer brukerorientert (statsråd Gjertsens "Et åpnere samfunn", "Aksjon publikum", "Det offentlige til tjeneste"). Dermed oppsto det også et grunnlag for brukertilfredshetsundersøkelser, som det også ble gjennomført mange av (jf. Jensen 1986). Regjeringen Willochs moderniseringsprogram ble fulgt opp av regjeringen Brundtlands fornyelsesprogram.

---

<sup>1</sup> Avsnitt 2.1 er hentet fra Rolland et al 2004.

Det forvaltningspolitiske hamskiftet på 1980-tallet syntes å ha tre diskusjonstema som forutsetning og/eller konsekvens:

- Reorganiseringen av den offentlige forvaltning
- Brukerorientering av den offentlige tjenesteyting
- Kvalitetsorientering av både forvaltning og tjenesteyting

Diskusjonstemaet *organiseringen av den offentlige forvaltning* kjenner vi som "reform", "omstilling", "fornyelse" og "modernisering" av offentlig sektor, avhengig av hvilken politisk retning som har stått for utførelsen. Norge har lange tradisjoner for forvaltningsreform, men først i regjeringens langtidsprogram for 1966-69 ble dette definert som et eget politisk satsingsområde (Thorsvik 1999:21, Thorsvik & Jensen 2002:232). Hamskiftet på 1980-tallet gjorde det straks mer relevant "å ta i bruk modeller fra privat sektor for å få en mer kostnads- og formåls effektiv offentlig virksomhet" (Thorsvik 1999:22), og privat sektor betjener seg av markedsundersøkelser.

Diskusjonstemaet *økt brukerorientering av den offentlige tjenesteyting* har bakgrunn i 1950-årenes diskusjon om den offentlige saksbehandling var tilstrekkelig betryggende for borgerne. I første omgang resulterte dette i ombudsmannsordningen av 1962 og Forvaltningsloven av 1967. På 1970-tallet ble den løftet inn i regjeringens langtidsprogram (Thorsvik 1999:21, Thorsvik & Jensen 2002:235). Typisk for planleggingsstatens velmente paternalisme var da at mange ble antatt å føle avmakt for forvaltningsapparatet, og at vanskene var størst for de grupper som var svakest stilt og derfor behøvde de offentlige tjenestene mest, med den konsekvens at "trass i den sterke utbyggingen av administrasjonen er det fortsatt mange som ikke oppnår de rettigheter som de har krav på". Brukerundersøkelser i dette perspektivet ble i hovedsak lik undersøkelser av årsakene til underforbruk av offentlige tjenester.

Diskusjonstemaet *kvalitetsorientering av offentlig forvaltning og tjenesteyting* er av nyere dato. Det kom "inn i reformarbeidet gjennom en økende interesse for å prøve ut markeds- og management-teknikker utviklet i private bedrifter, for på den måten å gjøre forvaltningen mer brukerorientert" (Thorsvik 1999:19). Kvalitetsbegrepet dukker opp i beskrivelser av brukerorienterte styringstiltak som kvalitetssikring og kvalitetsledelse, i diskusjonen om det bør stilles krav til minstestandard for offentlige tjenester, i diskusjonen "om brukerne får den

hjelp de har bruk for, og i hvilken grad de er tilfreds med samhandlingen med det offentlige og har tillit til forvaltningen" (op. cit). Kvalitetsorienteringen reiste spørsmålet ikke bare om hvordan begrepet 'kvalitet' skal defineres. Den reiste også spørsmålet om *hvem* som bør definere begrepet, og på hvilke premisser. Man kunne se konturene av en gryende maktkamp om eiendomsretten til kvalitetsbegrepet – er det velferdsprofesjonenes ekspertise eller brukernes tilfredshet som skal være utslagsgivende (Rolland 2005a).

Omtrent samtidig med Astrid Gjertsens "Aksjon publikum" fikk brukerundersøkelser og "performance measurement" sitt gjennombrudd også i Storbritannia. Etter fem år med systematiske undersøkelser kunne Christopher Pollitt imidlertid konstatere at "the literature on *how to measure - on the methodology of performance measurement - vastly exceeds that on why or for whom we should measure*" (Pollitt 1988: 82).

Annen del av dette notatet vil ta utgangspunkt i spørsmålene Pollitt stilte i 1988. Trolig var det nettopp disse spørsmålene som for fem år siden fikk Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) til å bestille en undersøkelse der selve bruken av brukerundersøkelser ble evaluert. Prosjektet ble utført som et samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI (Rolland et al 2004). At regjeringen selv er hva statsminister Jagland beskrev som det norske hus – for i vår herres hus er det som kjent mange rom – ble imidlertid bekreftet av at omtrent samtidig utførte Institutt for samfunnsforskning et prosjekt for Arbeids- og administrasjonsdepartementet om brukerundersøkelser som beslutningsgrunnlag for offentlige tjenester, rapportert under tittelen "Bruken av brukerundersøkelser" (Storvik 2004).

## **2.2 Det sosialdemokratiske velferdsregimet under press**

Siden 1980-tallet har det funnet sted et hamskifte ikke bare i synet på det offentliges oppgaver. Også andre samfunnsendringer har satt det sosialdemokratiske velferdsregimet under press. To store utfordringer for regimet er (1) det økende kostnadsnivået for velferdsproduksjon og (2) det økende gapet mellom velferdsytelsene og innbyggernes forventninger. Dette blir erkjent også av regimets fremste forsvarere, jf. langtidsprogrammet til regjeringen Stoltenberg I, Soria Moria-erklæringen til regjeringen Stoltenberg II (St.meld.

nr. 30 for 2000-01, Stoltenberg et al. 2005), og nå også denne regjeringens perspektivmelding, presentert av finansminister Kristin Halvorsen på Høgskolen i Oslo 9. januar (Halvorsen 2009, St.meld. nr. 9 for 2008-2009). Årsakene til denne utviklingen finner regimeforsvarerne i *eldrebølgen* hva gjelder de økende kostnadene og i *utdanningsekspløsjonen* hva gjelder gapet mellom tilbud og forventninger.

Det sier seg selv at *eldrebølgen* - en demografisk endring som medfører at en stadig synkende befolkningsandel av nærende i yrkesaktiv alder må produsere velferd for en stadig stigende andel av tærende eldre - bidrar til å gjøre velferdsstaten kostbar. Til *eldrebølgen* kan imidlertid føyes Baumols sykdom (Baumol 1967): At når velferdsproduksjon er arbeidsintensiv og har lav produktivitetsvekst, men likevel ønsker å følge velstandsutviklingen for vareproduksjon er produktivitetsveksten er høy, blir det stadig dyrere å produsere velferd, sammenlignet med andre goder. Til dette kan også føyes Gordon Tullocks og Anne Kruegers påvisninger av rent-seeking eller betydningen for den offentlige økonomi av at samfunnsgrupper har sugerør ned i statskassen (Tullock 1967, Krueger 1974), William Niskanens påvisning av at offentlig ansatte har egeninteresse av å øke budsjettene sine, ikke av å redusere dem (Niskanen 1971), og for den saks skyld Parkinsons lov om det byråkratiske arbeidets multiplisering (Parkinson 1955). Det kan i det hele være mange grunner til at offentlig sektor eser ut.

Til *utdanningsekspløsjonen* hører også inntekstvekst og fremveksten av en ny middelklasse som den mest tallrike delen av befolkningen (Barth et al. 2003, Sørensen 2008, Rolland 2008a). Den nye middelklassen stiller ikke bare større krav til kvalitet, den stiller også andre krav enn den arbeiderklassen som bar det sosialdemokratiske velferdsregimet frem til makten. Den sosialdemokratiske velferdsstaten er basert på prinsipper om *kollektivism* og *likhet*. Overføringer fra rik til fattig, høy til lav, sentrum til periferi skal føre til ”utjamning”; velferdstjenestene skal fordeles etter prinsippet om at ”one size fits all”. Oppbruddet fra sosialdemokratiet er basert på prinsipper om *individualisme* og *frihet*. Likhet og frihet i betydningen ”lik tilgang som forutsetning for frihet” blir tatt for gitt – i tillegg ønsker den nye middelklassen frihet til å velge. Kravet om økt valgfrihet må også ses i sammenheng med det antiautoritære kulturskiftet som ifølge Ronald Inglehart (1977, 1990) og hans ”world values surveys” har skyllet over den postindustrielle delen av verden siden 1970-tallet. I regjeringens perspektivmelding 2009 er dette uttrykt slik (s. 76):

Til slutt er velstandsveksten viktig for utviklingen i offentlige utgifter. Etter hvert som befolkningen blir mer velstående, øker gjerne etterspørselen etter tjenester, herunder offentlige, ikke minst i helse- og omsorgssektoren. Økt levestandard vil også øke forventningene og kravene til kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet.

Betydningen av de økte kostnadene ved velferdsproduksjonen er det som fanges opp av spørsmålene om oppfattet verdi i brukertilfredshetsundersøkelser: (1) Står kvaliteten i forhold til den prisen innbyggerne betaler i skatter og avgifter, og (2) står prisen i form av nivået på skatter og avgifter i forhold til kvaliteten på den velferden som ytes. utfordringen for det sosialdemokratiske velferdsregimet er at for den nye middelklassen av velutdannede er ”kvalitet” ikke bare et spørsmål om nivået på velferdsytelsene. Det er også et spørsmål om valgfrihet og individuell tilpasning. Mens det sosialdemokratiske velferdstilbudet er basert på standardisering, er kravet fra den nye middelklassen ”customisering” av tilbudet. Også denne utfordringen blir erkjent av det sosialdemokratiske velferdsregimets forsvarere.

### **2.3 Regimets svar på utfordringen**

Det sosialdemokratiske velferdsregimets løsning er å tilby ”customisering”, dvs. valgfrihet og individuell tilpasning innenfor rammene av det offentlige tjenestemonopol. I sin Soria Moria-erklæring sa den rød-grønne regjeringen at den mente ”enkeltmenneskets behov skal stå i sentrum” og at ”tjenestene skal så langt mulig tilpasses den enkeltes behov” (Stoltenberg et al. 2005: 51). Regjeringen ønsker dette realisert ved hjelp av ”en sterk og effektiv offentlig sektor som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Offentlig sektor skal være i stand til å ivareta hensynet til kvalitet, tilgjengelighet, rettferdighet og økonomisk effektivitet” (s. 50). Brukernes tilfredshet skal sikre innbyggernes lojalitet til den sosialdemokratiske velferdsstaten (op. cit):

Fornyelse og utvikling er nødvendig for å unngå privatisering og kommersialisering av velferdstjenestene. Økt lokal frihet betyr at kommunene selv i enda større grad kan tilpasse velferdstjenestene til lokale forhold, behov og ønsker. Vi vil motarbeide et system hvor det er den enkeltes økonomiske situasjon som avgjør kvaliteten på, og

innholdet i, velferdstjenestene. Alle skal gjennom det offentlige ha tilgang til tilpassede velferdstjenester av god kvalitet.

Det sosialdemokratiske velferdsregimet befinner seg i en latent konkurransesituasjon. Både markedet og sivilsamfunnet kan og vil også levere velferd. For å forhindre at den latente konkurransen skal bli manifest, må det sosialdemokratiske velferdsregimet ”levere varene”. Strategien for å opprettholde det offentlige velferdsmonopol er å handle som om konkurranse allerede var innført. I terminologien til Albert O. Hirschman (1970): Strategien for å hindre innføringen av ”exit”, er lydhørhet for ”voice” for derved oppnå ”loyalty”.

Dette gjelder på overordnet nivå, valg av velferdsmodell. På underordnet nivå, leveransene fra ulike velferdstilbydere, vil partier som innfører konkurranse og exitmuligheter trolig bruke resultatene fra innbygger- og brukertilfredshetsundersøkelser noe annerledes enn partier som forsvarer offentlige monopol. Det vil si, i den utstrekning det *ikke* er mulig eller hensiktsmessig å konkurransesette en gitt tjeneste (eksempelvis fordi den inneholder et stort innslag av myndighetsutøvelse), vil bruken trolig være lik. Uansett velferdsmodell vil da undersøkelsene med stor sannsynlighet bli brukt, av tjenesteyterne selv og av overordnede myndigheter, som substitutt for markedsmekanismen. Voice vil erstatte exit (Robertsen 2002, 2004). Der det offentliges monopol blir brutt, derimot, vil behovet for tilfredshetsundersøkelser trolig endre seg. De overordnede myndighetene vil da få *mindre* behov for undersøkelsene. Især når pengene følger brukeren vil det i større grad bli tilstrekkelig for overordnet myndighet å se hvilke markedsandeler de ulike virksomhetene oppnår. De konkurransesatte virksomhetene vil til gjengjeld få *større* behov for brukertilfredshetsundersøkelser. Det gjelder da for dem å holde på brukerne sine, ellers vil de oppleve budsjettkutt.

Brukernes tilfredshet med det offentlige velferdsmonopol er således det sosialdemokratiske velferdsregimets overordnede målsetting. At *brukerne* blant innbyggerne er tilfredse, bør motivere *velgerne* blant innbyggerne til å stemme for partier som vil opprettholde dette regimet, og mot partier som vil svekke det til fordel for markedet og sivilsamfunnet.

Brukertilfredshetsundersøkelser er således et virkemiddel for en målsetting Åge Johnsen (2007) har uttrykt med en boktittel: ”Resultatstyring i offentlig sektor – konkurranse uten



marked”. For å realisere denne målsettingen må offentlig sektor levere tjenester som gjør at brukerne blir tilfredse. Derved blir også velgerne tilfredse, og vil slett ikke ha ”change” som amerikanerne ville med å velge Barack Obama. I den parlamentariske styringskjeden betyr dette at *makten* i hvert ledd skyver *ansvaret* for velferdsstaten over på neste ledd. Velgerne skyver ansvaret over på de folkevalgte, som skyver det over på administrasjonen, som skyver det over på velferdsprofesjonene, som skyver det over på frontlinjebyråkratiet, ”the street level bureaucrats”, de som faktisk møter brukerne av velferdsstaten. Velferden produseres som regel i kommunene, hvilket vil si at hierarkisk skyves ansvaret for den sosialdemokratiske velferdsstaten over på velferdskommunen (Rolland 2008a).

For at den parlamentariske styringskjeden skal fungere, må makthaverne i hvert ledd sikre at de ansvarlige i neste ledd utfører sine oppgaver til makthavernes tilfredshet. Kjeden er således ikke bare en styringskjede og en ansvarskjede, men også en *tilfredshetskjede*. Følgelig er det relevant å bruke tilfredshetsundersøkelser til å speilvende kjeden, og måle hvert etterfølgende ledds tilfredshet med det foregåendes ledds handlinger.

## 2.4 Styring og ledelse som problem

At makthaverne i hvert ledd må sikre at de ansvarlige i neste ledd utfører sine oppgaver tilfredsstillende, reiser både et styringsproblem og et ledelsesproblem.

*Styringsproblemet* er å

- kjenne målet
- stake ut kursen og
- kontrollere at den blir fulgt

Styring forutsetter *informasjon* om alle disse tre forholdene. Ikke uten grunn diskuterte Gudmund Hernes styringsproblemet under temaet ”makt og informasjon” i sin bok om makt og avmakt (Hernes 1975). Hernes skriver der at ”enhver form for *styring* nødvendiggjør altså informasjon om hvordan systemet som styres, faktisk fungerer, enten det er en båt eller et byråkrati en forsøker å holde på stø kurs. Det er derfor slående at en rekke styringsorganer og

administrative enheter ikke har sørget for skikkelig tilbakeføring av informasjon eller foretar konsekvensanalyser av sine tiltak” (s. 104). Uten informasjon er de administrative enhetene styringsorganer uten styring; deres maktposisjon er formell men ikke reell. Særlig er dette utbredt i offentlig sektor, der en ikke som i privat sektor mottar signaler fra markedet om effekten av sine tiltak.

*Ledelsesproblemet er å*

- få andre til å følge lederen, den som går foran og viser vei

”Ledelse handler om mellommenneskelige forhold og prosesser”, sa Åge Johnsen i sitt plenumsforedrag på Høgskolen i Oslos fagkonferanse om styring og ledelse i offentlig virksomhet, 23. oktober 2008. Nettopp derfor er ledelse lik *maktutøvelse*, å få andre til å handle akkurat slik den formelle og/eller reelle lederen vil de skal handle. Symptomatisk er ikke ”ledelse” det begrep Hernes anvender i ”Makt og avmakt”, men ”lederegenskaper” (s. 122-3). Hernes diskuterer der den rolle personlige egenskaper spiller for utøvelse av makt over andre i en gruppe eller organisasjon.

Åge Johnsen stilte i sitt foredrag spørsmålet om styring og ledelse er gjensidig avhengige. Slik disse begrepene anvendes her, er de gjensidig *uavhengige*. En virksomhet kan være underlagt

- Styring uten ledelse
- Ledelse uten styring

Styring uten ledelse er en mulighet. Styring uten ledelse er lik målrettet handling der en ikke er avhengig av andre for å nå sine mål. Aktøren handler alene, staker ut kursen og styrer seg selv mot målet. Som Hernes påpeker, øker en aktør sin makt ”i den utstrekning han prioriterer lavt problemer han trenger andres hjelp til” (s. 123). Den som er i stand til å handle alene, er autonom, og som Hernes sier, ”en aktørs autonomi er lik hans avhengighet av seg selv” (s. 65).

Ledelse uten styring er en mulighet. Å lede andre forutsetter verken et kjent mål, en utstaket kurs eller kontroll med at kursen blir fulgt. Det er ledelse også å lede andre på villspor. Mange ufordelaktige handlinger har som årsak at grupper eller personer er blitt villedet. En gruppe kan følge sin leder ut fra sedvane eller tvang, eller i tillit til at lederen vet best hva som er målet og veien som fører til det. Max Weber (1968) skilte mellom tradisjon, legalitet og karisma som tre former for legitim makt eller autoritet, dvs. forhold som medfører at grupper lydige underkaster seg et lederskap. Åge Johnsen beskrev i sitt foredrag ledelse som ”å hjelpe en gruppe til å utforme og nå felles mål”. Lederskap blir dermed lik veiledning. Som Hernes påpeker i ”Makt og avmakt”, utgjør en aktørs lederegenskaper vedkommendes andel av kontrollen over realisering av de felles målene. Lederens makt vil da bestemmes av hvor viktig det er for gruppen å nå målene, og hvor avhengig gruppen er av lederens ferdigheter for å nå dem (s. 123). Felles mål kan imidlertid utformes også på grunnlag av det Hernes kaller ”falsk bevissthet”, dvs. at gruppen ikke kjenner sitt eget beste (s. 137). Lederskap blir dermed lik villedning.

Med styring og ledelse forstått som gjensidig uavhengige begreper kan de fire utfallene ved kollektiv handling sammenfattes slik (figur 9):

**Figur 9 Forholdet mellom styring og ledelse**

		<b>STYRING</b>	
		<b>Ja</b>	<b>Nei</b>
<b>LEDELSE</b>	<b>Ja</b>	(1) Veiledning	(2) Villedning
	<b>Nei</b>	(3) Sabotasje	(4) Anarki

Reformering, modernisering, fornyelse av offentlig sektor legger som regel til grunn at styringsproblemet i sektoren er de underordnedes manglende vilje til å realisere målene som

de overordnede styringsorganene fastsetter, spesielt deres vrangvilje mot å omstille seg, gjøre ting annerledes enn før. Altså situasjon (3) i firefeltstabellen ovenfor, styring men ikke ledelse. Et eksempel er rapporten til Statskonsult (nå Direktoratet for forvaltning og IKT) om den interne styringen av statlige virksomheter, med den megetsigende tittelen ”styring til besvær” (Statskonsult 2001). Et annet eksempel er New Public Management, eller ny offentlig styring som Åge Johnsen (2007) oversetter det med. Det viktigste teoretiske grunnlaget for New Public Management er prinsippal-agent-teori om aktørenes ulike målstruktur (Busch 2001). Som Andreassen og Lunde (2001) sier i sin bok om brukerorientering av offentlig sektor er teorien ”fundamentalt enkel”: Hovedproblemet i all styring er at det ikke uten videre kan tas for gitt at agenter vil handle i samsvar med sine prinsippalers interesser. Den parlamentariske styringskjeden består av en serie slike prinsippal-agent-relasjoner. Velgerne (prinsippalene) kan ikke stole på at partiene (agentene) gjør som velgerne vil. Partiene (prinsippalene) kan ikke stole på at deres folkevalgte representanter (agentene) gjør som partiene vil (især ikke ved koalisjoner og mindretallsregjeringer). De folkevalgte (prinsippalene) kan ikke stole på forvaltningen (agentene), og forvaltningen (prinsippalene) ikke velferdsprofesjonene (agentene), som på sin side ikke kan stole på frontlinjebyråkratiet. Løsninger New Public Management foreskriver, er incentivlønn og kontraktstyring.

Høgskolens fagkonferanse om styring og ledelse i offentlig virksomhet i oktober 2008 synes å ha tatt samme utgangspunkt, altså situasjon (3). Temaet for konferansen var om hard styring eller myk ledelse gir best resultater for offentlig sektor. Åge Johnsen stilte spørsmålet om hard eller myk *styring* er mest effektivt. Signy Irene Vabo skilte mellom gulrot, pisk og preken som virkemidler. Slik begrepene ble anvendt, fremsto ”styring” og ”ledelse” som ulike *strategier* for å få de underordnede (agentene) til å handle lydig i samsvar med sine overordnedes (prinsippalenes) interesser. ”Hard” eller ”myk”, bruk av ”gulrot”, ”pisk” eller ”preken” fremsto som et spørsmål om hvilke *taktikker* som er best innenfor disse strategiene igjen. At det eksisterer et valg mellom strategier og taktikker viser imidlertid at styringsproblemet i offentlig sektor ikke nødvendigvis skyldes de underordnedes manglende vilje til å følge sine ledere. Styringsproblemet kan også skyldes de overordnedes manglende evne til å velge virkemidler som medfører at de får de ansatte med seg.

Makt- og demokratiutredningen skriver at New Public Management er en effektiv styringsmodell, forutsatt at målene er klare. Problemet for offentlig sektor er imidlertid at målene slett ikke er klare. Mange offentlige oppgaver er ikke entydige produkter, men prosesser med sammensatte mål. Maktutredningene nevner omsorg som et eksempel (Østerud et al. 2003: 87-8). Mange av det offentliges mål er innbyrdes uforenlige, og realiseringen av ett mål kan ha sidevirkninger som er til hinder for realiseringen av et annet. Mål kan også kreve virkemidler som er politisk uakseptable. Det maktutredningene beskriver, er således situasjon (2) hvis agentene tross uklarhet om målene følger sine prinsipaler (ledelse uten styring), og situasjon (4) hvis agentene tar sakene i egne hender og gjør som de selv vil (verken ledelse eller styring).

Et mangfold av uklare og innbyrdes motstridende mål er offentlig sektors *styringsproblem* (situasjon 2 og 4). Problemet med å få de underordnede (agentene) til å handle som de overordnede (prinsipalene) vil, er et *ledelsesproblem* (situasjon 3 og 4). Er ledelsesproblemet forårsaket av manglende styring – uklarhet om mål og midler – har imidlertid prinsipalene ingen grunn til å belaste sine agenter med problemet. Prinsipalene eier problemet selv. Som prinsipaler har de også selv makt til å gjøre noe med det. Deres agenter har ikke makt, bare ansvar.

## **2.5 Mål- og interessekonflikter som styringsproblem<sup>2</sup>**

Slik er det også med brukertilfredshet. Tilfredse brukere konkurrerer med andre mål som et forsvar av den sosialdemokratiske velferdsstaten også må realisere. Tony Bouvaird og Elke Löffler (2003) kaller målkonfliktene for ”wicked problems”. Det knytter seg målkonflikter til definisjonen av kvalitet, til grunnleggende sosialdemokratiske verdier som likhet og rettferdighet, og til middelklassens stadig sterkere krav om at velferdsstaten må gi ”value for money”, ellers er andre løsninger å foretrekke (jf. Rolland 2005b, 2008a).

Ta definisjonen av kvalitet. To konkurrerende kvalitetsbegreper er ”samsvar med krav og spesifikasjoner” og ”evne til å oppfylle behov og forventninger”, dvs. formålstjenlighet. De har ulike egenskaper – og ulike forkjempere (figur 10).

---

<sup>2</sup> Dette avsnittet bygger på Rolland 2005b og 2008.

**Figur 10 Definisjoner av kvalitet**

<b>Kvalitetsbegrep</b>	<b>Egenskaper</b>	<b>Passer for</b>	<b>Forkjempere</b>
Samsvar	Objektivt, statisk, kan undersøkes forut for anskaffelsen	Varer	Tilbyderne Ekspertisen Agentene
Formålstjenlighet	Subjektivt, dynamisk, må erfares etter at anskaffelsen har funnet sted	Tjenester	Mottakerne Brukerne Prinsipalene

Målkonflikten oppstår når tilbyderne ikke aksepterer *formålstjenlighet* som det adekvate kvalitetsbegrep for tjenester. De kan også oppstå når brukerne ikke aksepterer at *samsvar* kan være adekvat også for tjenester, men brukerne har som regel ingen ”voice” i brukertilfredshetsundersøkelser ut over å besvare spørreskjemaet. Det er vanligvis bare tilbyderne og deres overordnede som tolker og vurderer resultatene etterpå.

”Samsvar” er adekvat for tjenester når det er betydelig kunnskapsasymmetri mellom produsent og konsument. Et offentlig tjeneste der dette ofte vil være tilfellet, er helsevesenet. Brukeren (pasienten) er da en klient, ikke en kunde, og produsenten (legen) en ekspert som vet bedre enn klienten hva som er formålstjenlig. Samsvar med krav og spesifikasjoner skal da sikre at produsenten yter tjenesten på den måten som er mest formålstjenlig for klienten. Brukeren har ikke annet valg enn å legge sin skjebne i ekspertens hender, anskaffelsen skjer på grunnlag av tillit.

”Samsvar” er også adekvat for tjenester i den utstrekning rettferdighet forstått som likebehandling har forrang fremfor rettferdighet forstått som individuell tilpasning av tjenesten. At et gitt budsjett fordeles slik at alle brukere får like mye, gir ingen garanti for at alle brukere vil bli like tilfredse.

En relatert målkonflikt er således forholdet mellom individuell tilfredshet og kollektiv rettferdighet. Brukerne er forskjellige: Noen har store krav og forventninger, andre er fornøyde med lite. Hvis alle skal bli *like* fornøyde, må de følgelig ha *ulik* tilgang til det offentliges ressurser. Dermed kan det med brukertilfredshetsundersøkelser oppstå en konflikt mellom mål og midler:

- Hvis målet er resultatlikhet
- Må middelet være ressursulikhet

Et mål om resultatlikhet vil således medføre at det offentlige uopphørlig må kanalisere midlene dit misnøyen er størst. Hvis de som klager mest, også er de mest ressurssterke, vil det oppstå en såkalt Matteus-effekt (Matteus-evangeliet 25:29), til den som har, skal det gis. Hvis læringseffekten blir at alle begynner å klage, oppstår det såkalte ”common pool” problemet: Det blir ”overfiske” i dammen, hvilket medfører press for å få en større dam, dvs. økte offentlige budsjetter.

Nok et beslektet problem er at brukertilfredshetsundersøkelser kan føre til økte krav og forventninger fra brukernes side. Stigende forventninger gjør det vanskelig å bruke tilfredshet som indikator for økt satsing på kvalitet. Den økte satsingen kan gi utslag i økt objektiv kvalitet, men den subjektive kvaliteten kan likevel stå stille eller tilmed synke fordi forventningene har økt enda mer.

Med brukertilfredshet som målet på og målet for det offentlige kvalitetsarbeidet er det heller ikke bare brukerne som kan reagere opportunistisk, hva brukerne gjør hvis de klager mer enn nødvendig for å tiltrekke seg midler. Også tilbyderne kan reagere opportunistisk. Økt brukertilfredshet kan tilbyderne oppnå på to måter. Den ene er ved å kvitte seg med dårlige produkttegenskaper, dvs. øke kvaliteten på tilbudet. Den andre er ved å kvitte seg med de misfornøyde brukerne. Det siste kan medføre at tjenesten får færre brukere, men fordi de gjenværende er de fornøyde, vil den målbare brukertilfredsheten stige. Offentlige virksomheter har ulike muligheter for å kvitte seg med misfornøyde brukere. I denne sammenheng er det en *byrde* for mange offentlige tjenester at de har monopol, for derfor må de betjene også de misfornøyde (jf. Rolland 2007). Hvilket også er en viktig årsak til at tilfredsheten med offentlig virksomhet gjerne er lavere enn med privat, der det er konkurranse. Som Hirschman (1970) påviste vil ”the lazy monopoly” bli ”comforted by competition” hvis muligheten for exit får kritikerne, de som brukte voice, til å velge en annen leverandør. Sammenligning på tvers av monopol vs. konkurranse kan derfor føre til feilbedømming av offentlige virksomheter.

Endelig er det en målkonflikt mellom brukertilfredshet og kostnadseffektivitet. Målet med kvalitetsarbeidet i offentlig sektor er gjerne å få i pose og sekk, ”a government that works better and costs less”, for å si det med Al Gore (1993) da han var visepresident og ansvarlig

for dette arbeidet i USA. Forskning har vist at her dreier det seg ikke om både og, men om enten eller. Således viser en undersøkelse foretatt av Anderson et al. (1997) at det er negativ sammenheng mellom brukertilfredshet og kostnadseffektivitet når det gjelder tjenester. Dette skyldes at tjenester oppnår økt kvalitet ved å spesialtilpasse produktet til den individuelle brukeren, ikke ved å standardisere slik tilfellet er for varer (der produktet derved blir både bedre og billigere). Prioriteres kostnadseffektivitet over brukertilfredshet, vil resultatet bli økt misnøye med de offentlige tjenester. Også dette har vært påvist i USA (Andreassen & Lunde 2001, Rolland et al. 2004).

En ser av dette at selv om brukerundersøkelser brukes som substitutt for markedets dom – ”konkurransen uten marked” – mangler substituttet markedets kategoriske egenskaper. Som Gudmund Hernes (1978) påpekte i sin artikkel om markedet som domstol, fatter markedet ”kalde nøkterne beslutninger” om kvalitet og effektivitet. Markedets dommer er stort sett fingraderte og påvirker selskapenes lønnsomhet, men i ytterste konsekvens er de kategoriske og avgjør om selskaper skal overleve eller bukke under.

Brukerundersøkelser har ikke disse egenskapene. Hvordan resultatene skal anvendes og hvilken vekt de skal tillegges, avhenger av vurderingene til aktørene som berøres av dem. De er et maktmiddel prinsipaler kan bruke til å disiplinere sine agenter. Agentene kan imidlertid også bruke dem til fordel for seg, og de kan mobilisere andre mål prinsipalene også ønsker å realisere, og således nøytralisere resultatene ved hjelp av splitt og hersk. Brukerundersøkelser er et *politisk* maktmiddel, ikke et økonomisk. Deres betydning er ikke lik sorte og røde tall i regnskapet.

### **3. Institusjonalisering**

Brukerundersøkelser inngår i det Makt- og demokratiutredningen kalte *tilleggsdemokratiet* (Østerud et al. 2003). Det er ulike oppfatninger av tilleggdemokratiets verdi relativt til den parlamentariske styringskjeden. Makt- og demokratiutredningen var negativ, og omtalte ”folkemakt i andre kanaler” som ”ulikhet i andre former” (s. 295). Velferdsforskeren Tone Alm Andreassen er positiv, og ser tilleggdemokratiet som en nødvendig konsekvens av den parlamentariske styringskjedens utilstrekkelighet i velferdsstaten (Andreassen 2006).



Den parlamentariske styringskjeden er institusjonalisert. Det er etablert et regelverk for hva slags konsekvenser resultater frembrakt i denne kjeden har for de berørte prinsipaler og agenter. Det eksisterer ikke noe tilsvarende, omforent regelverk for det offentliges brukerundersøkelser (Rolland 2005b). Et slikt regelverk kan etableres ved politiske vedtak, men kan også utvikle seg gjennom praksis. Praktikere som kan bidra til dette, er den offentlige forvaltningsrevisjon. Både Riksrevisjonen og Norges kommunerevisorforbund er opptatt av hvordan det offentlige brukerretter sine tjenester, og hva som gjøres for å fremskaffe brukerrettingen et adekvat beslutningsunderlag (Riksrevisjonen 2006 og 2007, Rolland 2008b).

OECDs globale prosjekt "Measuring the progress of societies" har et tilsvarende formål (Rolland 2009). Bakgrunnen for dette prosjektet, som OECD satte i gang i 2004, er den utvidede kløften mellom informasjon og kunnskap. Det oppstår et stadig stigende informasjonsoverskudd, forårsaket ikke minst av Internett, og samtidig et stadig stigende kunnskapsunderskudd, som forsterkes av overgangen fra et kollektivistisk samfunn, der organisasjoner og myndigheter tok mange valg på samfunnsborgernes vegne, til et mer individualistisk samfunn, der samfunnsborgerne må ta sine valg selv. Samfunnsborgernes valg har politiske, økonomiske og sosiale konsekvenser både for individ og samfunn, men selv om informasjonsoverskuddet skulle tilsi at idealet om "the fully informed decision maker" nå er til stede, tilsier kunnskapsunderskuddet at idealet likevel ikke er realiserbart, for "information is not knowledge". Organisasjonens sjefsstatistiker Enrico Giovannini har tatt for seg dette i en artikkel om statistikk og politikk i et kunnskapssamfunn. Han viser bl.a. til Anthony Downs (1957) og hans begrep om rasjonell ignoranse, og spør:

"Is it possible to have all parties agree on a 'shared information set'. i.e. a shared space of data referring to the overall progress of a nation, delivered to citizens and used by all parties involved in the policy debate? If such a data space existed, the political game would change from a game with imperfect information to one with perfect information, resulting in unprecedented improvements in social welfare" (Giovannini 2008: 189).

Brukertilfredshet med velferdsstaten faller inn under en slik forståelse av fremskritt. Dette perspektivet ligger også til grunn for ekspertgruppens forslag til FAD om ny

innbyggerundersøkelse av offentlig sektor. Ekspertgruppen legger til grunn at den nye nasjonale undersøkelsen bør

- Være både en innbyggerundersøkelse og en brukerundersøkelse (alle innbyggere er direkte eller indirekte brukere av offentlige tjenester)
- Omfatte både statlig og kommunal virksomhet
- Omfatte både offentlig sektors input (demokratiet) og output (produksjon av velferd)
- Omfatte både servicekvalitet, styringskvalitet og det offentliges bidrag til innbyggernes livskvalitet

## Referanser

Anderson, E. W., C. Fornell and R. T. Rust (1997): "Customer Satisfaction, Productivity, and Profitability: Differences Between Goods and Services". *Marketing Science* 16 (2): 129-145.

Anderson, E. W. & C. Fornell (2000): "Foundations of the American Customer Satisfaction Index". *Total Quality Management* 11 (7): S869-S8882.

Andreassen, T. A. (2006): "Tilleggsdemokratiets betydning – om den parlamentariske styringskjedens utilstrekkelighet i velferdsstaten". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 47 (3): 439-50.

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

Barth, E., K. Moene & M. Wallerstein (2003): *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

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

Blumler, J. & E. Katz (1974): *The Uses of Mass Communication*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Bovaird, T. & E. Löffler (2003): "Evaluation the quality of public governance: indicators, models and methodologies". *International Review of Administrative Sciences* 69: 313-328.

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.

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

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.

Colbjørnsen, T. (2003): "Fra borger til kunde?" *Horisont* 1: 46-52.

Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

Esping-Andersen, G. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

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

Fornell, C. (1992): "A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience". *Journal of Marketing* 56, 1, January: 6-21.

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

Giovannini, E. (2008): "Statistics and Politics in a 'Knowledge Society'". *Social Indicators Research* 86: 177-200.

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>>.

Halvorsen, K. (2009): *Perspektivmeldingen 2009*. Høgskolen i Oslo 9.1. Finansdepartementet.

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

Hernes, G. (1978): "Markedet som domstol". I G. Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, s. 122-33. Oslo: Universitetsforlaget.

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

Hovden, J. F. (2004): 'Ubrukelege brukarundersøkingar. Om den store vekkinga som har heimsøkt vårt land'. *Kommunal Økonomi* 84 (9): 7-10.

Inglehart, R. (1977): *The Silent Revolution - Changing Values and Political Systems among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R. (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.

Jensen, T. Ø. (1986): Publikumserfaringer med forvaltningen: Hva sier empirien? Hvor går teorien?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 2: 7-29.

Johnsen, Å. (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johnsen, Å. (2008): *Hard og myk styring: Hva slags styring gir best resultater i norsk offentlig sektor?* Foredrag på fagkonferansen om styring og ledelse i offentlig virksomhet, Høgskolen i Oslo 23.10.

Johnson, M. D., A. Gustafsson, T. W. Andreassen, L. Lervik and J. Cha (2001): 'The Evolution and Future of National Customer Satisfaction Index Models'. *Journal of Economic Psychology*, 22, 2, April: 217-245.

Kano, N., N. Seraku, F. Takashi & S. Tsuji (1984): "Attractive quality and must-be quality". *Quality, the Journal of the Japanese Society for Quality Control*, 14: 39-48. Repr. in J. D. Hromi (ed.) (1996): *The Best on Quality*, pp. 165-86. Book Series of International Academy for Quality. Milwaukee, Wisconsin: ASQC Quality Press.

- Krueger, A. (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* 64 (3): 291-303.
- McManus, J. (1992): "What Kind of Commodity Is News?" *Communications Research*, 19 (6), December, 787-805.
- McManus, J. (1994): *Market-driven journalism: let the citizen beware?* Thousand Oaks-London-New Delhi: SAGE Publications.
- 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.
- Olsen, J. P. (1986): "Foran en ny, offentlig revolusjon". *Nytt Norsk Tidsskrift* 3: 3-15. Opptrykt i J. P. Olsen 1988. *Statsstyre og institusjonsutforming*, 103-118. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1988): "Administrative reform and theories of organization". I Campbell, C. & Peters, B. G. (red): *Organizing Governance, Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Parkinson, C. N. (1955): "Parkinson's Law". *The Economist*, November.
- Pollitt, C. (1988): "Bringing consumers into performance measurement: concepts, consequences and constraints". *Policy and Politics* Vol. 16 No. 2: 77-87.
- Riksrevisjonen (2006): *Gjennomføring av brukerundersøkelser i forvaltningsrevisjonen*. Veileder, Forvaltningsrevisjon, 9.10.06. Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen (2007): *Riksrevisjonens undersøkelse om brukerroretting av offentlige tjenester*. Dokument nr. 3:3 (2006-2007).

Robertsen, K. (2000): 'Sammenligning av kommunale kostnadsdata - veien til mer effektiv kommunal produksjon?' Kap. 5 i Å. Johnsen mfl. (red.): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk.

Robertsen, K. (2004): 'Hvor egnet er brukerundersøkelser som styringsverktøy for offentlig tjenesteproduksjon?' *Magma* 5/6: 150-61.

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

Rolland, A. (2005a): *KOSTRA, tjenestekvalitet og kompetansefordeling i supermarkedstaten*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2005/18.

Rolland, A. (2005b): *Brukertilfredshetsundersøkelser som offentlig styringsverktøy*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2005/50.

Rolland, A. (2007): "Bedre enn sitt rykte? Om tilfredsheten med de utskjelte offentlige tjenestene". *Nytt Norsk Tidsskrift* 24 (1): 93-99.

Rolland, A. (2008a): "Den nye brukeren – krevende kunde og statlig styringsverktøy". *Kommunal økonomi och politik* 12 (3), September: 7-30.

Rolland, A. (2008b): *Brukerundersøkelser som ledd i kommunal forvaltningsrevisjon*. Forelesning på nordisk seminar om kommunal forvaltningsrevisjon, Norges kommunerevisorforbund, Hotel Bristol, Oslo 18.11.

Rolland, A. (2009): "Statistikk som pådriver for fremskritt: Globale og europeiske initiativ". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 25 (1): 73-83.

Rolland, A., Ø. Brekke, B. M. Samuelson & 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.

Statskonsult (2001): *Styring til besvær? Perspektiver rundt styring av statlige virksomheter*. Rapport 2001:22.

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

St.meld. nr. 9 (2008-2009): *Perspektivmeldingen 2009*. Finansdepartementet.

Stoltenberg, J., K. Halvorsen, Å. Haga m. fl. (2005): *Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*. Fremforhandlet på Soria Moria 26. september til 13. oktober 2005.

Stoltenberg, J. og H. G. Røys (2007): "Fornyning med innbyggerne i sentrum". Kronikk i *Dagbladet* 20.3. Opptrykt i *Rapport fra regjeringens innbyggerkonferanse 2007*, s. 50-51. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

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

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

Sørensen, R. J. (2008): *Styringsutfordringer i offentlig sektor*. Foredrag for Senter for statlig økonomistyring på SSØ-dagen, Oslo, 24.1.

Thorsvik, J. (1999): *Kvalitet i forvaltningen i et rettssikkerhetsperspektiv*. Rapport 1999:24. Oslo: Statskonsult.



Thorsvik, J. & T. Ø. Jensen (2002): ”Regjeringens 4-årige langtidsprogram i Norge 1945-2005. Fra planleggingsoptimisme til tematisk mangfold og styringsproblemer”. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 3: 233-246.

Tullock, G. (1967): ”The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”. *Western Economic Journal* 5 (3): 224-232.

Vabo, S. I. (2008): *Bør staten styre kommunalt etikkarbeid?* Foredrag på fagkonferansen om styring og ledelse i offentlig virksomhet, Høgskolen i Oslo 23.10.

Weber, M. [1925] (1968): *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.

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

Aardal, B. (1999): ”Holdningsprofiler og stemmegivning”. I B. Aardal et al.: *Velgere i 90-årene*, s. 82-105. Oslo: NKS-forlaget.