

*Asle Rolland og Øyvind Brekke, SSB  
Bendik Meling Samuelsen og Pål Rasmus Silseth, BI*

**Evaluering av kommunale  
brukerundersøkelser**

Prosjekt utført for Kommunal- og  
regionaldepartementet av  
Statistisk sentralbyrå og  
Handelshøyskolen BI

## Rapporter

I denne serien publiseres statistiske analyser, metode- og modellbeskrivelser fra de enkelte forsknings- og statistikkområder. Også resultater av ulike enkeltundersøkelser publiseres her, oftest med utfyllende kommentarer og analyser.

## Reports

This series contains statistical analyses and method and model descriptions from the different research and statistics areas. Results of various single surveys are also published here, usually with supplementary comments and analyses.

© Statistisk sentralbyrå, mars 2004  
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen,  
vennligst oppgi Statistisk sentralbyrå som kilde.

ISBN 82-537-6582-7 Trykt versjon  
ISBN 82-537-6583-5 Elektronisk versjon  
ISSN 0806-2056

**Emnegruppe**  
1290

Design: Enzo Finger Design  
Trykk: Statistisk sentralbyrå/300

<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbols in tables</b>	<b>Symbol</b>
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.05 of unit employed	0,0
Foreløpig tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	
Desimalskilletegn	Decimal punctuation mark	,(,)

# Sammendrag

*Asle Rolland og Øyvind Brekke, SSB  
Bendik Meling Samuelsen og Pål Rasmus Silseth, BI*

## **Evaluering av kommunale brukerundersøkelser**

Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI

### **Rapporter 2004/7 • Statistisk sentralbyrå 2004**

Denne dokumentsamling inneholder hovedrapport og underrapporter fra prosjektet "Evaluering av kommunale brukerundersøkelser", gjennomført av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet høsten 2003. Evalueringen omfatter både kommunenes bruk av brukerundersøkelser, og de metoder som benyttes i disse undersøkelsene.

Bruken av brukerundersøkelser er vurdert i en teoretisk kontekst, reformene av offentlig sektor, og i en empirisk kontekst, erfaringer med brukerundersøkelser i et mindre antall norske kommuner. Metodene er vurderte i forhold til vitenskapelige kriterier for evaluering av undersøkelser, med empirien avgrenset til de mest utbredte opplegg for kommunale brukerundersøkelser.

Samfunnsforskning kan ha ett av to formål. Det ene er å vise hvor enkelt det tilsynelatende kompliserte og uoversiktlige er. Det andre er å vise hvor komplisert det tilsynelatende enkle og oversiktlige er. Dette prosjektet tilhører den sistnevnte typen. Det har ingen pretensjoner om å gi endelige svar, men reiser problemer for videre forskning. Dette var også oppdragsgivers intensjon med prosjektet. Foruten å gjennomføre en eksplorerende undersøkelse i 2-4 kommuner - det ble til slutt fem - gikk oppdraget ut på å identifisere utfordringer for den videre forskning på området. Hele dokumentsamlingen kan leses som en katalog over slike utfordringer. Hovedrapporten munner imidlertid ut i et forslag til forskningsstrategi for Kommunal- og regionaldepartementet.

**Prosjektstøtte:** Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet.



---

# Innhold

---

<b>1. Innledning</b> .....	<b>7</b>
1.1. Oppdraget.....	7
1.2. Prosjektet .....	7
<b>2. Bruksaspektet</b> .....	<b>9</b>
2.1. Teoretisk kontekst: Reform av offentlig sektor .....	9
2.2. Empirisk kontekst: Kommunale erfaringer med brukerundersøkelser .....	12
<b>3. Metodeaspektet</b> .....	<b>14</b>
3.1. Evalueringskriterier .....	14
3.2. Evaluering av et utvalg eksisterende undersøkelser .....	15
3.3. Metodiske forbedringsområder .....	16
<b>4. Forskningsmessige utfordringer</b> .....	<b>19</b>
<b>Vedlegg</b>	
A. Konkurransen, kvalitet, demokrati - og brukerundersøkelser .....	22
B. Erfaringer med brukerundersøkelser i noen norske kommuner .....	54
C. Metodeutfordringer i brukerundersøkelser .....	74
D. Kvalitet som måleproblem for kommunal tjenesteproduksjon.....	93
<b>De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter</b> .....	<b>103</b>

---



# 1. Innledning

## 1.1. Oppdraget

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) inviterte i brev av 13. mars 2003 ni forskningsinstitusjoner til å søke om midler for å se nærmere på verdien av kommunale brukerundersøkelser slik de nå er utformet. Bakgrunnen for utlysningen var at brukerundersøkelser "er blitt et stadig vanligere innslag i den kommunale beslutningsstruktur". Departementet ønsket derfor å få "evaluert selve bruken av brukerundersøkelser". Mer presist var det interesse for å vite

- om brukerundersøkelser gir en type informasjon som er av verdi for kommunen
- hvordan undersøkelsene brukes i den kommunale beslutningsstrukturen
- om kommunene bruker undersøkelsene likt eller forskjellig
- om undersøkelsene kun brukes instrumentelt, eller også strategisk og/eller symbolsk
- alternative måter å måle innbyggernes tilfredshet
- hvordan dagens metoder kan forbedres
- om kvalitet kan måles på mer objektive måter

KRD tenkte seg dette belyst ved

1. empirisk undersøkelse for å eksemplifisere gjennomføring og behandling av brukerundersøkelser i 2-4 kommuner
2. måling av omfang og bruksmåter for brukerundersøkelser i den kommunale beslutningsstruktur, endringer av tilbud/organisasjon som følge av undersøkelser
3. en redegjørelse for forskningsmessige utfordringer på bakgrunn av 1 og 2

Det ble forutsatt at prosjektet skulle gjennomføres i løpet av 2003 innenfor en kostnadsramme på 350 000 kroner inklusive mva.

To av de inviterte forskningsinstitusjonene var Statistisk sentralbyrå (SSB) og Handelshøyskolen BI. De hadde på forhånd innledet drøfting av mulige synergieffekter ved å samarbeide om utvikling av brukerundersøkelser for offentlig sektor. Det var derfor naturlig for dem å levere et felles prosjektforslag. KRD valgte å støtte dette med hele det disponible beløp.

Tilsagn om støtte ble gitt i brev av 18. august, og prosjektavtalen undertegnet 23. september.

## 1.2. Prosjektet

### 1.2.1. Problemløsning

SSB og BI har løst oppdraget i samsvar med prosjektforslaget av 22. mai. Der ble det gitt uttrykk for at KRDs problemstillinger omfattet både et metodeaspekt og et bruksmåteaspekt, og at det for begge aspekters vedkommende var ønske om både en tilstandsrapport og forslag til forbedringer. Det ble videre forutsatt at den metodiske tilstandsrapporten måtte avgrenses til de mest utbredte brukerundersøkelsene, samt de lokale opplegg som måtte være utviklet i eller for de utvalgte kommunene. Hva tilstandsrapporten for bruksmåter angår, var det fra KRDs side lagt inn en forutsetning om avgrensning til 2-4 kommuner. Når det gjelder forslag til forbedringer av både metoder og bruksmåter, ble det lagt til grunn at KRD avgrenset dette til en redegjørelse for de forskningsmessige utfordringer som tilstandsrapporten avdekket, eventuelt ikke besvarte. Hva det siste angår, ble det i prosjektforslaget understreket at en undersøkelse i 2-4 av landets 434 kommuner ikke kan gjøre krav på representativitet, og at opplegget derfor var lite egnet til å besvare KRDs spørsmål om kommunene bruker brukerundersøkelser likt eller forskjellig.

Prosjektforslaget forutsatte videre at for evalueringen av A) eksisterende metoder ville

- a) Empirien være lik det som kunne fremskaffes av dokumentasjon om dem
- b) Teorien være lik de metodologiske kriteriene for å vurdere om undersøkelsesopplegg gir representative, valide og reliable svar

Et helt avgjørende metodologisk kriterium er at det faktisk foreligger offentlig tilgjengelig dokumentasjon.

For evalueringen av B) eksisterende bruksmåter ville

- a) Empirien være intervjuer i 2-4 kommuner som forutsatt av KRD
- b) Teorien være det øvrige moderniseringsprogram for offentlig sektor

Moderniseringsprogrammet kunne på sin side belyses ut fra relevant vitenskapelig teori (som økonomisk teori, demokratiteori, forvaltningsteori).

Prosjektets metodeaspekt kunne umiddelbart dra veksler på foreliggende teori, dvs. vitenskapsteoretisk og metodologisk litteratur. Det var her tilstrekkelig å redegjøre for hva som er "god forskning", og anvende disse kriterier på de utvalgte undersøkelsesopplegg. Det finnes ikke tilsvarende kriterier for hva som er "gode bruksmåter". Prosjektets bruksaspekt lot seg derfor ikke belyse deduktivt, dvs. ved å sammenholde eksisterende bruksmåter med teori om bruk av brukerundersøkelser i forvaltningen. Opplegget med empirisk undersøkelse av bruksmåte i 2-4 kommuner indikerte derfor en induktiv tilnærming, der erfaringene fra disse kommunene kunne danne utgangspunkt for en riksrepresentativ undersøkelse med formål å finne "beste praksis", som deretter ville være teori og målestokk for benchmarking inntil ny og enda bedre praksis foreligger. Dette er avgjort en hensiktsmessig måte å følge opp undersøkelsen, men var ikke realiserbart innenfor prosjektets tidsramme, forutsatt å være et halvt år da prosjektforslaget ble utformet, i praksis tre måneder fra avtale ble inngått. Innen tidsfristen måtte det teoretiske grunnlaget for bruk av brukerundersøkelser utredes parallelt med og derfor uavhengig av datainnsamlingen for den empiriske undersøkelsen, hvilket medførte at teori og empiri måtte bli to selvstendige produkter av prosjektet. SSB og BI foreslo og fikk aksept for en slik arbeidsform.

### 1.2.2. Organisering og gjennomføring

SSB og BI har organisert og gjennomført prosjektet i samsvar med prosjektforslaget. Til å forestå den løpende driften ble det etablert et felles prosjektstyre bestående av seniorrådgiver Asle Rolland og rådgiver Øyvind Brekke fra SSB, samt amanuensis Bendik Meling Samuelsen og forskningsleder Pål Rasmus Silseth fra BI. Styret har rapportert til fagdirektør for personstatistikk Johan-Kristian Tønder i SSB og konserndirektør for forskning og fagressurser Inge Jan Henjesand på BI.

Internt i SSB og på BI ble det etablert prosjektgrupper med prosjektledere som operativt ansvarlige. I SSB ble prosjektet forsterket ved å knytte det opp mot SSBs overordnede rammeprojekt Systematisk kvalitetsarbeid, basert på prinsippene i Total Quality Management (TQM), og seniorrådgiver Eivind Frilseth ble utnevnt til prosjektlos. Prosjektgruppene har rekvirert interne ressurser etter behov.

Prosjektstyret har hatt møter med 2-3 ukers mellomrom. Det utarbeidet prosjektplan med målformulering, milepælplan og detaljplan samsvar med SSBs *Håndbok i prosjektstyring* (SSBs håndbøker 58, 1995). Arbeidsdelingen mellom SSB og BI har vært som forutsatt i prosjektforslaget, der SSB ble gitt hovedansvar for

bruksmåteaspektet og BI hovedansvar for metodeaspektet, men der de hovedansvarlige skulle rapportere til hverandre via prosjektstyret, som derved ble katalysator både for idéutvikling og kvalitetssikring av delprosjektene. Det fremgikk av KRDs opplegg at bare ett av delprosjektene krevde feltarbeid: Undersøkelsen av bruksmåter og brukererfaringer i 2-4 kommuner. Denne ble utført av SSBs seksjon for datafangstmetoder, under ledelse av Øyvind Brekke. Det ble utarbeidet selvstendige rapporter og notater om hvert delprosjekt.

### 1.3. Denne rapporten

Dette er hovedrapporten fra prosjektet. Den har to formål:

1. Å gi en kommentert oversikt over rapportene fra de ulike delprosjekter
2. Å redegjøre for forskningsmessige utfordringer på området

dvs. besvare spørsmål 3 i KRDs opplegg for gjennomføring av prosjektet.

Hovedrapporten bygger på følgende arbeider, som alle vedlegges:

- "Konkurransen, kvalitet, demokrati - og brukerundersøkelser" (Asle Rolland)
- "Erfaringer med brukerundersøkelser i noen norske kommuner" (Øyvind Brekke)
- "Metodeutfordringer i brukerundersøkelser" (Bendik Meling Samuelsen og Pål Rasmus Silseth)
- "Kvalitet som måleproblem for kommunal tjenesteproduksjon" (Asle Rolland)



## 2. Bruksaspektet

### 2.1. Teoretisk kontekst: Reform av offentlig sektor

Prosjektgruppens bidrag til en teoretisk kontekst for å evaluere bruken av brukerundersøkelser er diskusjonsnotatet "*Konkurranse, kvalitet, demokrati - og brukerundersøkelser*" av Asle Rolland. Kvalitetsaspektet ble ytterligere utdypet Rollands foredrag om "*Kvalitet som måleproblem for kommunal tjenesteproduksjon*", på Kommunalavdelingens UFO-seminar om "Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon", KR D 28.11.03.

Diskusjonen legger til grunn at det på 1980-tallet fant sted et hamskifte i synet på offentlig sektors formål og arbeidsoppgaver. Ut gikk *kommandostaten*, inn kom *velferdskommunen*. Hamskiftet hadde som forutsetning og/eller konsekvens tre forvaltningspolitiske tema, som ble bundet sammen av deres felles forhold til et fjerde tema:

1. Reorganiseringen av offentlig forvaltning
2. Brukerorientering av offentlig tjenesteyting
3. Kvalitetsorientering av både forvaltning og tjenesteyting
4. Markedsorientering og konkurranse

I diskusjonsnotatet blir brukerundersøkelsenes formål og nytteverdi drøftet i forhold til tre referanserammer, som alle forekommer i politiske dokumenter og faglitteratur på området:

1. Konkurranse som virkemiddel (og dets motstykke, monopolet)
2. Kvalitet som målsetting (og dens indikator, bruker-tilfredshet)
3. Demokrati som styringsform (og dens prinsipaler og agenter)

Det blir anlagt tre hovedperspektiv, hver med sine aktører som kan ha sammenfallende eller motstridende interesser knyttet til undersøkelsene:

1. Produsent- eller tilbyderperspektivet
2. Borger- og brukerperspektivet
3. Politiker- og myndighetsperspektivet

Det blir skilt mellom ulike typer brukerundersøkelser:

1. Undersøkelser før, under og etter produksjonen av en tjeneste

2. Holdnings- og atferdsundersøkelser
3. Standardiserte og spesialtilpassede undersøkelser

Innenfor hver referanseramme blir det spurt om hvilke aktører som har nytte av hva slags undersøkelser til hvilke formål, og omvendt om hvilke konsekvenser for sine omgivelser aktører produserer ved å ta i bruk ulike typer undersøkelser.

Diskusjonen under *konkurranse som virkemiddel* tar utgangspunkt i de fire formene for konkurranse-eksponering i Sandbekk-utvalgets utredning "Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse" (NOU 2000:19). Disse sammenholdes med det femte alternativ, opprettholdelse av det kommunale monopol. Brukerundersøkelsenes innhold, formål, nytteverdi og konsekvenser ble dermed drøftet i forhold til fem forskjellige måter å organisere den kommunale tjenesteproduksjon:

1. Etablering av konkurransemarkeder
2. Anbudskonkurranser
3. "Pengene følger brukeren"
4. Benchmarking
5. Kommunalt monopol

Diskusjonen viser at organiseringen av den kommunale tjenesteproduksjon kan ha betydelige konsekvenser for nytteverdien av å gjennomføre brukerundersøkelser, for hva slags undersøkelser som behøves, samt for hvordan undersøkelsene, og kontrollen med dem, berører de ulike aktørenes interesser. Eksempelvis vil opprettholdelse av kommunalt monopol, men med benchmarking som konkurranseform ("virtuell" konkurranse), kreve et samarbeid mellom kommuner om standardisering av undersøkelser som verken er nødvendig eller nødvendigvis hensiktsmessig for tjenesteleverandørene ved de tre formene for "reell" konkurranse (1-3 ovenfor) - blant annet fordi standardisering kan være til fordel for brukerne og ikke tilbyderne ved de tre formene for "reell" konkurranse (forskyvning fra produsent- til konsumentmakt, fra selgers til kjøpers marked). "Reelle" konkurrenter samarbeider ikke med mindre de blir tvunget til det, eller de har større fordeler av samarbeid enn konkurranse, hvilket for øvrig kan komme i konflikt med konkurranselovgivningen.

Diskusjonen under *kvalitet som målsetting* har som formål å undersøke problemene med å styre kommunal virksomhet i forhold til et slikt mål. Disse problemene påvirker hva som vil være formål, nytteverdi og konsekvenser av å gjennomføre brukerundersøkelser, spesielt undersøkelser med formål å nytte brukernes tilfredshet som indikator for tjenestens kvalitet.

I foredraget om kvalitet som måleproblem blir *kvalitetsbegrepet* drøftet i forhold til de fem måtene å organisere kommunal tjenesteproduksjon (konkurransemarkeder, anbudskonkurranser, "pengene følger brukeren", benchmarking, og monopol). Forskjellen mellom markedsstyring og politisk styring blir understreket, likeså forskjellen mellom kvalitet som produktorientert og tilfredshet som brukerorientert begrep. Foredraget er således et begrepsmessig motstykke til diskusjonsnotatet, der det er brukerundersøkelsene som blir drøftet i forhold til de samme fem måtene å organisere tjenesteproduksjonen.

Drøftingen i diskusjonsnotatet om konkurranse, kvalitet og demokrati tar også utgangspunkt i det "svevende og uhandgripelige" ved kvalitetsbegrepet. Det blir redegjort for den statlige og kommunale jakten på kvalitetsindikatorer, en tilnæringsmåte som implisitt forutsetter at kvalitetsproblemet kan reduseres til et måleproblem ("hvordan måle kvalitet"). Både i diskusjonsnotatet og i foredraget blir det påvist at målet om kvalitet kan komme i konflikt med andre høyt prioriterte mål for den kommunale tjenesteproduksjon. Spesielt blir det redegjort for målkonflikter mellom brukeropplevd tjenestekvalitet og økonomisk effektivitet, samt mellom brukeropplevd tjenestekvalitet og en konkurranseutsatt kommunal tjenestes markedsandel.

Sentralt i diskusjonsnotatet står drøftingen av de egenskapene ved tjenesteyting som gjør kvalitetsbegrepet spesielt vanskelig å applisere for offentlig tjenesteproduksjon, særlig den store informasjonsasymmetrien mellom tjenestenes produsenter og konsumenter. Det blir redegjort for kvalitetsbegrepet som todelt ("conformance" og "fitness"), for skillet mellom "search goods" og "experience goods", samt for skillet mellom "quality management, quality control and quality assurance", og påvist hvilke konsekvenser disse begrepene har for brukernes (manglende) muligheter til å evaluere profesjoners tjenesteproduksjon. Det blir skilt mellom fire former for (a)symmetrisk informasjon mellom tjenestenes produsenter og brukere<sup>1</sup>:

Degree of difficulty for user in evaluating quality

		Low	High
Degree of difficulty for producer in evaluating quality	Low	1. Mutual knowledge	2. Producer knowledge
	High	3. Consumer knowledge	4. Mutual ignorance

Forutsetningene for og konsekvensene av å måle brukeropplevd kvalitet i disse fire situasjonene blir drøftet i notatet. Situasjon 2 er trolig den som tiltrekker seg mest oppmerksomhet, og som sterkest fremmer et ønske om brukeropplevd kvalitet som mottrekk mot den brukeravmakt og produsentarranganse som situasjonen åpner for. Imidlertid blir det påvist at produsentens informasjonsovertak i situasjon 2 ikke nødvendigvis er til økonomisk fordel for produsenten når velferdstjenester selges i et marked - hvilket for konsumenten er en økonomisk fordel, men en kvalitetsmessig ulempe, da produsenten i situasjon 2 har motiv for å holde høy kvalitet borte fra markedet.

Diskusjonen under *demokrati som styringsform* innledes med en beskrivelse av hvordan det kan knyttes borger- og brukerundersøkelser til samtlige ledd i den demokratiske styringskjeden:

Ledd	Den demokratiske styringskjeden	Undersøkelser
1	Borgerne velger representanter	Verdi- og holdningsundersøkelser Interesse- og behovsundersøkelser Politiske meningsmålinger Partibarometre Valgdagsmålinger Valgundersøkelser
2	Representantene vedtar politikken	Interesse- og behovsundersøkelser Politiske meningsmålinger Partibarometre
3	Administrasjonen iverksetter tiltak	Interesse- og behovsundersøkelser Bruksundersøkelser, brukeratferd
4	Borgerne vurderer tiltakene	Brukertilfredshetsundersøkelser Borgertilfredshetsundersøkelser
5	Borgerne velger representanter	(som 1 over)

Bruken av brukerundersøkelser i den demokratiske styringskjeden blir drøftet i lys av prinsippal-agent-teori og teorien (eller ideologien) om New Public Management (NPM). NPM reiser spørsmålet om bruk av brukerundersøkelser til å øke prinsippalenes makt over sine agenter, eventuelt agentenes makt over sine prinsippaler. Ut fra normativ demokratiteori er det første ønskelig, ut fra prinsippal-agent-teori og Public

<sup>1</sup> Walsh, K. 1991. 'Quality and Public Services'. *Public Administration* 69:503-514.

Choice-teori er det siste realistisk. Avgjørende kan være kontrollen med undersøkelsene - med hvem som skal spørres, hva de skal spørres om, og hvem skal ha tilgang til resultatene. Diskusjonsnotatet drøfter denne problemstillingen på grunnlag av to kritiske teoriarbeider, ett der det uttrykkes skepsis til offentlig sektors adopsjon av markedets konsumentbegrep, og ett der det uttrykkes tilsvarende skepsis til adopsjonen av markedets produsentbegrep.

Den demokratiske styringskjeden er i diskusjonsnotatet en av tre innfallsvinkler til drøfting av brukerundersøkelsene som demokratiproblem, eventuelt som løsning på demokratiets problem. De to andre er brukerdeltakelse som alternativ demokratikanal ("nedenfra og opp"), og brukerundersøkelser som politisk styringsverktøy ("ovenfra og ned"). Ut fra perspektivet "alternativ demokratikanal" blir brukerundersøkelsene drøftet i forhold til andre måter å organisere alternativer (eller supplement) til den demokratiske styringskjeden<sup>2</sup>:

Demokratiske perspektiver	Aktuelle organisatoriske tiltak
Generelt deltakerdemokrati:	Internett-debatter
	"Ordførerbenk", "Politikerdag" e.l.
	Folkemøter
	Innbyggerdeltakelse i budsjettprosesser
	Ressurs- eller referansegrupper
	Barn og unges kommunestyre/råd
	Eldreråd
	Lokale utvalg
Brukerdemokrati:	Brukermøter
	Råd for funksjonshemmede
	Brukerråd ved skoler og eldreinstitusjoner
	Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner
Åpenhet:	Informasjonsmedarbeider
	Informasjon i media, politikere og via Internett
	Serviceerklæring og servicedeklarasjoner

Ut fra styringsperspektivet blir brukerundersøkelsene drøftet i forhold til kontroll og støtte som styrings virkemidler. Sammenholdes disse to egenskaper ved styringen med standardisering og spesialisering som to egenskaper ved undersøkelsene, gir det opphav til fire styringssituasjoner:

		Brukerundersøkelsene er	
		Standardiserte	Spesialtilpassede
Demokratisk	Kontroll	1	2
styring som	Støtte	3	4

De fleste styringsproblemer knyttet til bruk av brukerundersøkelser synes å kunne plasseres innenfor dette begrepsapparatet.

Sammenfattet etterlater drøftingen et inntrykk av at det primært er produsentene, eller tilbyderne av de kommunale tjenestene, som har interesse av spesialtilpassede brukerundersøkelser.

- De har det fordi spesialisert tjenesteproduksjon - her av brukerundersøkelser - i en viss forstand er av høyere kvalitet og følgelig med større nytteverdi for sine brukere, i dette tilfelle de kommunale tjenesteprodusenter
- De har det fordi undersøkelsen derved vil være gjennomført på deres premisser, gi dem eierskap til opplegget og bedre kontroll med resultatene
- De har det fordi unik informasjon kan brukes i markedsføringsøyemed (unike data kan i seg selv fremstilles som et komparativt fortrinn)
- De har det fordi unik informasjon skjermes tjenesteprodusentene mot borgerne, brukernes, politikernes og myndighetenes kontroll

For borgerne, brukerne, politikerne og forvaltningen er forholdet omvendt. De trenger alle standardiserte undersøkelser og sammenlignbare data som grunnlag for å kunne kontrollere tjenesteprodusentene og foreta rasjonelle handlingsvalg i forhold til dem, i markedet ved kjøp av tjenester og i demokratiet ved beslutninger om bevilgninger. De deler produsentenes ønske om spesialisering kun i den utstrekning de selv ikke ønsker å bli kikket i kortene. De lokale politikerne og kommunalforvaltningen kan ha slike behov i forhold til statlig politikk og forvaltning.

Heller ikke tjenesteprodusentene har imidlertid noe ubetinget behov for spesialtilpassede undersøkelser. De har behov for standardisering ved etablering av konkurransemarkeder, når "pengene følger brukeren" og ved "virtuell" konkurranse eller benchmarking.

Av dette følger at tjenesteprodusentenes behov og muligheter for spesialtilpassede undersøkelser er størst ved det kommunale tjenestemonopol. Den unike tjeneste dekkes da ved hjelp av unike brukerdata, og muligheten for å sammenligne begrenses til å sammenligne monopolen med seg selv over tid. Av dette følger videre at spesialtilpassede undersøkelser vil være et middel også til å opprettholde tjenestemonopolet. Det kan derfor synes som om kommunene

<sup>2</sup> Vabo, S.I. 2000. 'Kommunale demokratiltak - alternativ til den representative kanalen?'. Kap. 12 i Å. Johnsen, L. A. Loe & S. I. Vabo (red): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk.. Tabell 1 forkortet.

ønsker seg spesialtilpassede undersøkelser ikke som instrument for å møte konkurransen, men som middel til å hindre at konkurranse oppstår.

## 2.2. Empirisk kontekst: Kommunale erfaringer med brukerundersøkelser

### 2.2.1. Metode

Verken KRDs prosjektinnbydelse eller SSB og BIs prosjektforslag beskrev i detalj hvordan den empiriske undersøkelsen av kommunale erfaringer med brukerundersøkelser skulle gjennomføres. KRD antydte som nevnt en undersøkelse i 2-4 kommuner. SSB og BIs prosjektforslag holder åpent både antall kommuner (2, 3 eller 4), antall intervju per kommune og metoden for datainnsamling (individuelle dybdeintervju, gruppesamtaler, standardiserte spørreskjema). Dette var en konsekvens av den foreslåtte metode for utvelgelsen av kommuner. SSB og BI foreslo bekvemmelighetsutvalg av antatt interessante kommuner, og at disse ble valgt ut i samråd med KRD på grunnlag av forhåndskjennskap. Med kostnadsrammen gitt ville størrelse og beliggenhet for disse kommunene bli avgjørende for antall intervju og valg av innsamlingsmetode. Prosjektforlaget avgrenset imidlertid universet av respondenter i kommunene til den politiske ledelse og forvaltningen. Politisk ble det foreslått en avgrensning til ordfører og gruppeledere, forvaltningsmessig til rådmann og etatsledere. Dertil burde fagforeningsledere utgjøre et eget stratum, da brukerundersøkelsene også angår forholdet mellom ledelse og ansatte i kommunene. Ekskluderte var dermed publikum (brukerne) og tilbyderne av de undersøkte tjenester, med den begrunnelse at undersøkelsens formål var å undersøke den styringsmessige bruk av undersøkelsene, ikke deres bruk for å forbedre samhandlingen mellom tjenesteyter og klient. Hva utvelgelsen av kommuner angår, ble det i prosjektforslaget gitt uttrykk for det ønskelige ved å få med kommuner som har valgt ulike løsninger når det gjelder brukerundersøkelser.

Råd om interessante kommuner fikk prosjektgruppen i sitt første møte med KRD. Disse ble supplerte med råd fra Kommunenes Sentralforbund (KS) og TNS Gallup, som begge dekker et stort antall kommuner med sine undersøkelsesopplegg (KS Effektiviseringsnettverkene og TNS Gallup Standard Kommuneundersøkelse). På bakgrunn av disse rådene bestemte prosjektets styringsgruppe seg for å gjennomføre fem dybdeintervjuer i hver av tre kommuner på Østlandet, i alt 15 intervjuer. Ønskede intervjuobjekter var kommunens ordfører, en opposisjonsleder, kommunens rådmann, en etatsleder fra en etat med brukerundersøkelser, og en fagforeningsleder fra samme etat. Hensikten med disse klyngeutvalg var å avdekke konvergens og divergens i ulike aktørers syn på de samme undersøkelsene.

I praksis viste det seg svært vanskelig å gjennomføre et slikt design fullt ut. Hovedårsaken til dette var at undersøkelsen ble gjennomført samtidig med et kommunevalg og den påfølgende rekonstruksjon av kommunenes ledelse. Dette gjorde det til dels vanskelig å oppnå avtale med de ønskede intervjuobjekter, samtidig som valget endret hvilke personer det var interessant å intervju. Eksempelvis kunne ordføreren som gikk av, være en vel så viktig informant som den nye ordføreren, samtidig som den gamle ordførers erfaringer ville få redusert gyldighet hvis den nye slo inn på en ny kurs for brukerundersøkelsene.

Som følge av disse forhold ble designet med 5 intervjuer gjennomført i 2 kommuner. Det ble imidlertid supplert med enkelintervjuer i ytterligere 3 kommuner. I alt ble det gjennomført 14 intervjuer i 5 kommuner (hvorav ett med 2 personer). Det ble altså gjennomført det antall intervjuer som SSB og BI la opp til, og i flere kommuner enn forutsatt av KRD, men av den grunn fordeler intervjuene seg noe annerledes. Kombinasjonen av klynger og enkeltintervjuer tror vi imidlertid at alt i alt tilførte prosjektet merverdi i forhold til planen.

### 2.2.2. Resultater og refleksjoner

Intervjuene er dokumenterte i rapporten "Erfaringer med brukerundersøkelser i noen norske kommuner", av Øyvind Brekke. Det nedenstående er basert på Brekkes eget sammendrag og refleksjoner på grunnlag av dem.

Brekke innleder sammendraget med å fastslå at et lavt antall intervjuer og et ikke representativt bekvemmelighetsutvalg gjør at undersøkelsens funn ikke kan generaliseres ut over de kommuner som har vært med. Dette begrenser formålet med sammendrag og kommentarer til å identifisere hovedtrekk og viktige problemstillinger for fremtidig forskningsinnsats.

*Selvgjort er velgjort:* Det er mye egeninnsats i utvikling og utforming av brukerundersøkelsene. Dette blir hovedsakelig oppfattet som et gode, da det sikrer lokal forankring, ansattes medbestemmelse i utviklingen av undersøkelsene, samt brukerdeltakelse også i utviklingen av dem. Av og til kan det virke som tradisjonelle vitenskapelige kvalitetskriterier forsvinner i iveren etter konkrete og praktiske løsninger.

*Brugerundersøkelser er en læringsprosess:* Kommunene oppleves å være i en læringsprosess, der veien i stor grad blir til mens man går. For å komme fram til større, systematiske styringssystemer er det mange som opplever det som viktig at man begynner i det små, gjør seg egne erfaringer og bygger ut etter hvert. Når man har kommet fram til store og til dels komplekse styringssystemer bygd på brukerundersøkelser, begynner man å sondere om det er mulig å kutte ned på omfanget igjen.

*Lokalfokus er viktig(st):* Kommunene som var med i undersøkelsen, har gjennomgående meget sterkt fokus på lokal tilpasning og forankring i egen organisasjon. De avviser ikke et interkommunalt sammenlikningsgrunnlag, men hvis dette går på tvers av behov for lokal tilpasning, velger de lokal tilpasning som viktigere for egen nytte av undersøkelsene.

*Kommunestørrelse begrenser:* Kommunestørrelse fremstår som en kritisk faktor. De minste kommunene i undersøkelsen ser ut til å slite med å finne rom for å bygge nok kompetanse i egen organisasjon. De etter spør interkommunale løsninger for å løse denne utfordringen. De største og mest ressurssterke kommunene fremstår på den annen side med relativt stor tro på "egne evner", inklusive en viss mistro til statens og departementets eventuelle føringer for å skape sammenlikningsgrunnlag.

*Moderat statistisk-analytisk ambisjonsnivå:* Det gjennomføres en del utforskende undersøkelser, spesielt i arbeidet med å utvikle spørreskjemaer og spørsmålsformuleringer. For det meste er det imidlertid beskrivende undersøkelser, rettet mot å produsere en score (gjennomsnitt) som sier om noe er bra eller dårlig, eventuelt relativt til noe annet. Det var ikke mulig å finne noen mer dyptlodgende analyser som siktet mot å forklare spesifikke sammenhenger.

*Kommuner som har erfaring med undersøkelser er fortsatt positive, men kanskje mer kritisk reflekterte:* Alle kommunene er gjennomgående (fortsatt) positive til brukerundersøkelser. Det virker imidlertid som at erfaring fører til at de mer enn før problematiserer at det kan være vanskelig å stille gode spørsmål, og gjennomføre gode undersøkelser.

*Politikerne er delvis tilskuere, i alle fall foreløpig:* Politikerne virker ikke å ha kommet helt i inngrep med brukerundersøkelsene som beslutningsstøtte for deres egne prioriteringer. Noen av informantene problematiserer også i hvilken grad de egentlig skal det, i forhold til deres rolle som representanter for hele befolkningen, ikke bare brukerne.

*Brukerundersøkelser fremstår som partinøytralt:* Politisk "farge" på ordfører og det politiske tyngdepunktet i kommunestyret virker lite viktig. Det var ingen av respondentene som knyttet brukerundersøkelser til noe bestemt partis politikk.

*Skepsis til akademiske krav til undersøkelsesmetoder og statistiske teknikker:* Mange er relativt avslappet i forhold til krav til undersøkelsesens metode, og mer opp-tatt av lokal tilpasning. Det er også en viss motstand mot "import" av konsulentfirmaers løsninger. Det er liten grad av statistisk analyse på materialet, ingen hadde gjort noe forsøk på statistisk modellering for å finne viktighet. Dette synes ikke å skyldes spesifikke

motstand, mer å være basert på et jordnært, praktisk anlagt fokus, samt uvitenhet om mulighetene for slike analyser.

*Fellestrekk for ordførere (2 intervjuer):* Mange kommunepolitikere mangler erfaring. Noen mangler også interesse, og mange i kommunestyrene mangler kompetanse på brukerundersøkelser. En meta-observasjon: i to kommuner som også ble kontaktet, ble deltakelse i dette prosjektet avvist delvis med begrunnelse i at politikerne ikke hadde nok erfaringer på feltet. Begge disse kommunene hadde lengre historikk på temaet brukerundersøkelser, enn enkelte av dem som ble med.

*Fellestrekk for leder opposisjon (2 intervjuer):* Det synes å være liten opposisjon mot brukerundersøkelser som verktøy, noe mer mot konkret anvendelse av undersøkelser. Men det forekommer diskusjon om bruken av ressurser på slike undersøkelser, i forhold til andre formål.

*Fellestrekk for rådmenn (3 intervjuer):*

- brukerundersøkelser er et sentralt rådmannsverktøy (denne hypotesen kommer frem også i intervjuer med personer i andre roller)
- rådmannen er ofte sentral i igangsettingen av brukerundersøkelser, både i ad-hoc sammenheng, og som del av større styringssystemer
- for "viderekomne" kommuner er det sentralt at rådmannsmyndigheten forankrer, at undersøkelser faktisk gjennomføres og anvendes, men da delegert til virksomhetsnivå

*Fellestrekk for Etatsledere (3 intervjuer)*

- etatslederne ser klart nytteverdi av undersøkelsene, men ser også utfordringer i mangfoldet av mulige tolkninger, og forholdet til andre rammefaktorer, spesielt økonomiske rammer

*Fellestrekk for Hovedtillitsvalgte (2 intervjuer)*

- Fagforeningene er ikke kritiske til brukerundersøkelser som sådan, men ser klare utfordringer for de som skal yte tjenestene i forhold til andre rammevilkår, spesielt økonomiske ressurser
- Sterk involvering fra starten av fremstår som et premiss for fagforeningenes deltakelse
- En viss skepsis til "akademiske" verktøy, desto større engasjement på praktisk undersøkelsesarbeid

## 3. Metodeaspektet

Rapporten "Metodeutfordringer i brukerundersøkelser" av Bendik M. Samuelsen og Pål R. Silseth omhandler

- kriteriene for evaluering av brukerundersøkelser
- evaluering av et utvalg eksisterende undersøkelser
- identifikasjon av metodiske forbedringsområder

### 3.1. Evalueringskriterier

I KRDs prosjektinnbydelse blir det påpekt at de fleste kommunale brukerundersøkelser "ikke er ment å være forskning i snever forstand, men etablering av et beslutningsgrunnlag. Målet er å levere data som er gode nok til et bestemt formål, men ikke nødvendigvis for andre formål". Prosjektgruppens oppfatning er her at uansett om formålet med en undersøkelse er å fremskaffe kunnskap i seg selv (typisk for forskning), eller å fremskaffe 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. For prosjektgruppen er det et selvsagt krav til beslutninger med konsekvenser for kommunens ansatte og innbyggere at de treffes på grunnlag av sann kunnskap om kommunens ansatte og innbyggere, og ikke på grunnlag av data som bare tilsynelatende gir sann kunnskap. Blant de viktigste kravene til vitenskapelighet er *etterprøvbarehet* og *etterrettelighet*.

Denne forståelsen ligger til grunn for den metodiske rapporten, der det redegjøres for de 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

Formålet med undersøkelsen kan være fremtids- eller fortidsorientert. Problemstillingen er en presisering av formålet. Den vil ofte presisere hvilke variable som inngår, og stille spørsmål om sammenheng mellom disse variabler. Kanskje den viktigste grunnen til

presisjon her er implikasjonene for de påfølgende valg i undersøkelsen. Problemstillingens presisering indikerer hvilke design man bør velge, hva som skal måles, hvem som er respondenter, hva slags resultater som kan produseres, hvordan disse kan rapporteres og brukes.

Når det gjelder valg av design, står man hovedsakelig overfor to alternativer: Et tverrsnittsdesign, og/eller et kausalt design. Er det f.eks. valgt et tverrsnittsdesign, begrenser det mulighetene til å besvare kausale spørsmål. Spørres brukerne direkte om dette, vil de ha en tendens til å svare at alt er like viktig, og da er man like langt. Når det gjelder måling og operasjonalisering av variablene, er det en gylden regel i samfunnsforskningen at ikke-observerbare variable bør måles ved hjelp av flere enn ett spørsmål. Det er også ønskelig å unngå indekser som blander sammen fenomener og deres årsaker. En hovedavveining er mellom standardiserte og spesialiserte spørsmål, der de første er en forutsetning for sammenligning mens de siste kan gi større direkte utbytte for den individuelle tjenesteyter.

Ved valg av datainnsamlingsmetode er det også en rekke hensyn å ta. Ett av dem som fremheves i rapporten, er at "mennesker har en naturlig tendens til å sensurere det de oppfatter som sosialt sensitivt, og spørsmål som er sosialt sensitive er tjent med så stor grad av anonymitet som mulig".

Helt sentralt for utvelgelsen av respondenter er hvem den offentlige tjenesten regner som bruker. Avgjørende for kontrollen med undersøkelsens representativitet er dertil selve utvalgsprosedyren (sannsynlighetsutvalg eller ikke-sannsynlighetsutvalg). Avgjørende ikke bare for kontrollen, men også for utfallet når det gjelder representativiteten, er om et ikke-sannsynlighetsutvalg er basert på selvseleksjon, og om et sannsynlighetsutvalg har hatt stort og skjevt frafall.

Når det gjelder analyse av dyktighetsnivåer, påpeker rapporten at det er svært vanlig å presentere gjennomsnittsverdier, så vel ved enkeltspørsmål som ved indekser for variable målt ved hjelp av flere spørsmål. Slike gjennomsnitt kan undertrykke viktig informasjon,

eksempelvis fordi svaralternativer blir slått sammen, eller fordi spredningen rundt gjennomsnittet er stor. Ved måling av sammenhenger mellom variable kan det være fordelaktig å beregne samvariasjon statistisk fremfor å spørre respondentene direkte om sammenhengen, for som nevnt, har alt da en tendens til å bli like viktig.

For brukerundersøkelser i offentlig sektor er tilgangen til rapporter en interessant problemstilling. I prinsippet skulle man kunne anta at slike undersøkelser vil være fritt tilgjengelige, at de er for offentlig eller felles eieendom å regne. Brukerundersøkelser angår kommunens borgere, og brukes de til beslutninger som berører borgerne, vil det være desto mer naturlig at borgerne får innsikt. Dette er en utfordring på mange måter.

### 3.2. Evaluering av et utvalg eksisterende undersøkelser

De ovennevnte kriterier er benyttet til samlet evaluering av et utvalg eksisterende brukerundersøkelser. Utvalget er ikke gjort tilfeldig, og kan derfor ikke karakteriseres som representativt. Kunnskapen om de aktuelle undersøkelsene begrenser seg også til den skriftlige informasjon prosjektgruppen er blitt tilsendt eller har kommet over på annen måte, deriblant informasjon som er tilgjengelig på Internett. Vi kan ikke uttale oss om prosessene rundt undersøkelsene med mindre disse er beskrevet i de dokumenter vi har hatt tilgang til. Fordi evalueringen er samlet, vil så vel problemer med undersøkelsene som forslag til forbedringer kunne basere seg på mangler ved bare én eller noen få av dem.

Samtlige av de evaluerte undersøkelsene er typiske tilfredshetsundersøkelser med tverrsnittsdesign for å evaluere dyktigheten på ulike offentlige tjenester. Flere av undersøkelsene presiserte også at brukerundersøkelsen skal 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 - hvilket neppe er tilfelle - tyder det snarere på manglende informasjon og tilbud om alternative metoder. Enkelte av oppleggene gir også inntrykk av tilbudsstyrt etterspørsel - man har tilbud om et metodadesign og tilpasser sine problemstillinger til dette.

Når det gjelder operasjonalisering har vi kommet 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. Vi har tidligere 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 finnes vitenskapelig utviklede spørsmålsbatterier som kan benyttes til å måle mange av de undersøkte tjenestene, men et ofte brukt argument er at oppdragsgiver selv må få utvikle spørsmålene for å skape engasjement og eierskap til undersøkelsen. En slik strategi kan føre med seg flere problemer enn nytte. Utvikling av spørsmål er en vitenskap i seg selv, og det er lett å gjøre feil. Videre mister man muligheten til å sammenligne score med andre kommuner eventuelt andre enheter i samme kommune, og mister dermed mye verdifull informasjon. Man kan også stille seg undrende til kostnadseffektiviteten ved at hver enkelt enhet eller kommune selv skal utvikle sine egne spørsmål.

Det ble stort sett brukt tverrsnittsdesign til å innhente primærdata til undersøkelsene (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). Her er det viktig å poengtere ovenfor lesere av undersøkelsene 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 for 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. Bruk av profesjonelle datainnsamlingsbyrå vil ofte være en kvalitetsmessig fordel, men det er klart at dette vil være et kostnadsspørsmål for oppdragsgiver. Det er i utgangspunktet få problemer forbundet med å utføre datainnsamlingen selv, men da må man være klar over de krav som må oppfylles. Vi ser helt klart behov for retningslinjer til oppdragsgiver på dette området.

Det har vært benyttet forskjellige utvalgsprosedyrer, og vi har sett eksempler på undersøkelser hvor man kan stille store spørsmålsteget 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 sammenstillingen av de som har svart, har endret seg.

En annen utfordring er definisjonen av brukeren. Her opplever vi blandede fremgangsmåter, spesielt i skolesektoren (de yngste aldersgruppene) og helse- og omsorgsvesenet. En variant var at brukeren selv

besvarte spørsmålene. Det man må passe på i slike situasjoner er å vurdere om respondentene er i stand til å gi "korrekte" tilbakemeldinger på spørsmål som skal besvares på en skala. Man kan stille seg spørsmålet om skalaspørsmål i det hele tatt er relevant hos disse målgruppene. 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. En av undersøkelsene rapporterte derimot også resultater fra ikke-brukere. Selv om man skiller mellom bruker og ikke-bruker i rapporteringen kan dette føre til forvirring hos lesere av undersøkelsen. Man bør i stor grad etterstrebe lettfattelighet i rapporteringen for å begrense potensielle misforståelser hos leserne.

Vi har også sett eksempel på at tall har blitt offentliggjort uten at respondentene er beskrevet, noe som burde være et krav. Man må også huske på at definisjonen av brukere påvirker muligheten til å sammenligne seg mot andre undersøkelser.

Det er stort sett rapportert nivå (dyktighetscore) og frekvensfordeling i de undersøkelsene som er evaluert. Det forekommer også rapportering av "viktighet" i noen av undersøkelsene selv om det bare unntaksvis er gjennomført analyser for å se på sammenhenger mellom variabler (noe vi etterlyser en mer omfattende bruk av). Rapportering av dyktighet er 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 tilfredshetscore og en prosentvis andel som har svart over 4 på en 6-punkts skala). Her er det viktig at de som er ansvarlig for å gjennomføre/levere undersøkelsene er konsekvent i rapporteringsform og benytter analyser som er mest hensiktsmessig for å forklare det de skal undersøke på enklest mulig måte og på en måte som vanskeliggjør feiltolkning. Vi ser et klart behov for retningslinjer eller råd om hvordan resultatene skal analyseres og rapporteres.

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. Likevel vet vi at dette gjøres. Lesere av undersøkelser setter seg sjelden godt nok inn i bakgrunnsstoffet, men forholder seg ofte bare til gjennomsnittstallene som man sammenligner med for eksempel andre kommuner. Siden variabelen brukertilfredshet ofte er målt på forskjellige måter i ulike kommuner, men samme betegnelse benyttes, blir det lett å vurdere sine egne tall mot andre kommuners tall selv om de kanskje måler helt forskjellige ting. Dersom det skal rapporteres resultater på nasjonalt nivå som muliggjør sammenligning på tvers av kommuner må det stilles krav til at det som sammenlignes er standardisert på alle områder. Evnen til å tolke stiger med erfaringen man har til å gjennomføre slike undersøkelser, og siden brukerundersøkelser i offentlig sektor kan beskrives som å være i startfasen vil det være en utfordring for mange å vite hvordan man skal forholde seg til tallene. Å søke informasjon og hjelp til å utvikle kompetanse fra andre miljøer kan derfor være et poeng i denne fasen.

### 3.3. Metodiske forbedringsområder

Mange kommuner vil etter spørre brukerundersøkelser fra forskningsinstitusjoner og markedsanalyseinstitutter. I denne situasjonen kan det ofte være kompetansegap mellom oppdragsgiver og leverandør. Når det gjelder formål og problemstillingsdefinisjoner, er det essensielt at oppdragsgiver er i stand til å definere dette ut fra eget behov. Leverandøren bør bidra til kunnskapsoverføring allerede i denne innledende fasen. Ulike formål og problemstillinger kan kreve ulike undersøkelsesopplegg. Ved valg av tverrsnittsdesign som undersøkelsesopplegg må det understrekes begrensninger dette innebærer for konklusjoner om årsaks-virkningsforhold. Bruk av eksperimenter, borgerpaneler og kvalitative undersøkelsesopplegg kan vurderes som alternativer til det som virker å være det faste utgangspunktet, dvs. spørreundersøkelser av tverrsnittstypen.

I utgangspunktet har man et valg mellom standardisering og lokal eller tjenestebasert tilpasning av spørsmål. Bruk flere spørsmål for å måle variabler som ikke er direkte observerbare, som for eksempel brukertilfredshet. Om mulig, gjennomfør en pretest på spørsmål før en stor undersøkelse gjennomføres. Sjekk av hvorvidt respondenter forstår og har mulighet til å besvare spørsmålene. Unngå sammenblanding av årsak (kvalitetsnivå) og virkning (tilfredshet) som en og samme variabel. Unngå å etablere indekser hvor årsak og virkning inngår i samme indeks. Presiser alltid i etterfølgende dokumentasjon hvordan man har gått fram for å etablere indekser, hvilke omkodnings-



prosedyrer som er fulgt. Dokumenter hvordan alle spørsmål er stilt, og hvilke svaralternativer som er brukt. Spørsmålsbatterier skal ikke være hemmelige, en leverandør som insisterer på dette har et forklaringsproblem.

De fleste utvalgsmetoder er beheftet med fordeler og ulemper. Den enkelte problemstilling legger premisene for hvilke utvalg som er mest hensiktsmessige. Utvalgsmetoder skal alltid dokumenteres og helst forklares ettersom det kan være vanskelig for oppdragsgiver å skille dem fra hverandre. Presiser grenser for generalisering. Dokumenter eventuelle problemer knyttet til frafall. Vær kritiske til å la ikke-brukere få svare for å oppfylle gitt krav til antall respondenter. Det vil være behov for å bruke surrogat brukere som respondenter for visse tjenester der brukeren selv ikke er i stand til å svare. I så fall bør man etterstrebe at surrogatbruker så langt mulig forsøker å gi uttrykk for reell brukers vurdering. Vær oppmerksom på at respondenter kan sensurere sine svar i undersøkelser hvor de føler sin anonymitet truet.

For svært mange oppdragsgivere og brukere av undersøkelsens resultater er det sannsynlig å anta at kunnskap om statistiske metoder er avgrenset. Leverandøren har derfor et spesielt ansvar for å anvende de analysemetoder som er holdbare i en gitt situasjon. Når det gjelder ulike analyser, viser det seg at følgende bør påpekes: Dyktighetsnivåer for eksempelvis tilfredshet og kvalitetsområder blir ofte rapportert med gjennomsnittstall basert på de skalaer som er anvendt i spørreskjema. Ofte kan det være like nyttig informasjon i variasjon som i gjennomsnitt. Når man slår sammen kategorier på dyktighets skalaer, så skal dette være utvetydig. Dersom en skala har seks kategorier fra 1 til 6, bør man unngå å rapportere at kategori 5 og 6 er eksempelvis tilfredse. Med en slik datareduksjon oppnår man ingenting, og man kunne like gjerne hatt en kortere skala i utgangspunktet. Man må forklare etablering av indekser utvetydig. Ved analyser av samvariasjon er det tilsynelatende for begrenset bruk av multivariate statistiske analyser (eksempelvis regresjonsanalyser) for å analysere sammenhenger mellom årsaker og virkning. Der samvariasjon er aktuelt for problemstillingen, kan det være hensiktsmessig å rapportere mer enn kun bivariate korrelasjoner når det er flere enn en årsak som antas å ha en effekt på en tilstand. Eksempelvis vil man ofte kunne beregne effekten av ulike kvalitetsdimensjoner på tilfredshet bedre ved regresjonsanalyser enn korrelasjonsanalyser. Å la respondenter selv tallfeste eller på annen måte avgjøre hvilke årsaker som er viktige for en effekt, er problematisk. Denne type analyser bør så langt det er mulig suppleres med analyser hvor man beregner effekter.

Ofte vil rapporteringen være oppdragsgivers viktigste mulighet til å vurdere kvaliteten på undersøkelsen som

er gjennomført. I de foregående punkter er det presisert en mengde dokumentasjonskrav. Disse dokumentasjoner vil naturlig finnes i sluttrapporteringen. Etterprøvnbarhet og etterrettelighet er nærmest mantra i forskningssammenheng. Det er liten grunn at det skulle være mindre viktig i borger- og brukerundersøkelser.

Oppdragsgiver har ansvar for å sette av de nødvendige ressurser til at rapportering og kompetanseoverføring kan finne sted. I tillegg til å kjøpe en rapport, må man altså budsjettere med rapporteringskostnader. Det innebærer også at de ulike interessegrupper i kommunen, ikke bare øverste ledelse, bør delta i en slik rapporteringsfase. Derigjennom forankres undersøkelsen, og man reduserer forhåpentligvis muligheten for at dens resultater kan bli oversett, devaluert, eller på annen måte misbrukt av undersøkelsens interessegrupper.

Et av flere gjennomgangstema i delrapporten om metodeaspektet har vært standardisering – lokal tilpasningsproblematikken. I delrapporten vises det at avveininger mellom standardisering og lokal tilpasning eller –utvikling angår alle de metodekriterier som er anvendt. Så dersom det forekommer leseren at standardisering kun er viktig dersom formålet er å sammenligne på tvers av tjenester, så er dette feilaktig. Selvfølgelig øker et slikt formål betydningen av standardisering, men også andre forhold taler for en viss grad av standardisering. For det første er det viktig at man benytter seg av akkumulert kunnskap og kompetanse slik at validiteten (gyldigheten) og påliteligheten (reliabiliteten) til undersøkelsen blir optimalisert. Dette taler for å benytte seg av standardiserte operasjonaliseringer, utvalgsmetoder og analysemetoder i en større utstrekning, uansett om formålet er å sammenligne eller ei. For det andre er det lite nødvendig å finne opp hjulet på nytt hver gang en undersøkelse skal gjennomføres. Det er lite samfunnsøkonomisk hensiktsmessig, og kan i verste fall gi pålitelige svar som er systematisk feil<sup>3</sup>. Det er begrenset grunn til å tro at dersom man ønsker å måle bruker oppfattet kvalitet på barnehager i kommune X, så må det gjøres annerledes enn i nabokommunen Y. Selv om kommunen anser seg som spesiell, bør man stille seg spørsmål om hvorfor brukeren selv skal oppfatte at barnehage kvalitet i en kommune innebærer noe annet enn barnehage kvalitet i en annen kommune. For det tredje er det en mulig risiko forbundet med å gjøre en undersøkelsesform som skal gå med jevne intervaller for avhengig av de enkeltpersoner som står for utvikling og gjennomføring. Med andre ord, dersom den eller disse personer skulle skifte jobb, er det viktig for kommunen at så mye som mulig av dennes kunnskap

<sup>3</sup> Hvordan er dette mulig? Tenk en badevekt som måler pålitelig fem kilo for lite. Den er altså pålitelig, men samtidig systematisk feil.

forblir i kommunen, slik at man unngår å starte med blanke ark.

Gjennomgangen av undersøkelsene samt informasjonen fra intervjuene etterlater et inntrykk av at kvaliteten på brukerundersøkelser i offentlig sektor ikke blir ivaretatt i stor nok grad (med noen få unntak). Tilsynelatende skyldes dette mangel på ressurser (herunder kompetanse, tid, økonomi etc), men også på grunn av en overbevisning om at egenutviklede undersøkelsesopplegg (herunder også utarbeidelse av spørsmål) er best egnet for å ivareta involvering og følt eierskap til undersøkelsen. Involvering og eierskap kan ofte oppleves som en forutsetning for at undersøkelsen skal bli så sterkt forankret i organisasjonen at den blir aktivt brukt som styringsverktøy i kommunen.

Vi har i delrapporten forklart mer detaljert hvordan man kan ivareta både forankring og kvalitet. Det kanskje viktigste området for å skape eierskap og trygghet for undersøkelsen er å bistå oppdragsgiver med å tolke resultatene og komme frem til tiltak basert på resultatene. Dette bør organiseres i form av møter, presentasjoner eller arbeidsgrupper hvor oppdragsgiver og leverandør sammen tar seg tid til å diskutere resultatene. Erfaringer fra tilsvarende prosesser i næringslivet er at sluttproduktet (konklusjonene og tiltakene) løftes til et mye høyere nivå med direkte toveis kommunikasjon, enn tilfellet ville ha vært uten denne arbeidsformen. En slik tilnærming er ofte kritisk ettersom det er lett å foreta feiltolkninger når man er uerfaren med brukerundersøkelser. Leverandøren av undersøkelsen (eventuelt et kompetansesenter) har nødvendigvis bredere erfaring og kan være en svært nyttig diskusjonspartner i prosessen. Da har man både ekspertkunnskap om metode og resultater fra andre undersøkelser, samt at oppdragsgiver sitter på lokal kunnskap som kan forklare hvorfor resultatene ble som de ble. På denne måten øker også oppdragsgiver sin kompetanse (kan nesten ses på som "on the job training") og man oppnår ofte følelsen av eierskap (ikke nødvendigvis til utviklingen av måleinstrumentet, men til selve prosessen). På denne måten ivaretar man både krav om kvalitet og lokal forankring til undersøkelsen. Følelsen i forholdet mellom leverandøren og oppdragsgiver blir ikke "top – down", men heller mer som en samarbeidspartner.

Ved en slik arbeidsform blir oppdragsgiver sterkt involvert i undersøkelsen (primært gjennom selve prosessen) uten at de legger for store føringer på de metodiske aspektene (det utføres standardisert og kanskje sentralt, men oppfattes som lokalt fra oppdragsgivers side). Man oppfyller på denne måten krav til kvalitet samtidig som kompetansenivået i kommunene stiger betraktelig. Ressursmessig er det liten tvil om at dette er en mye mer effektiv måte å gjennomføre brukerundersøkelser på i offentlig sektor, enn hvis hver enkelt kommune selv skal stå for

utvikling og gjennomføring av undersøkelsesopplegg. Effekten for offentlig sektor totalt sett vil være lavere oppstartskostnader, bedre kvalitet på undersøkelsene, kompetanseheving på lokalt plan og merverdi i form av sammenlignbarhet på ulike nivåer (nasjonalt, fylkesnivå, kommunenivå etc). Merverdien ved å delta på kvalitetsmessig gode standardiserte opplegg fremfor å utvikle hjemmesnekrede undersøkelser anser vi derfor som stor.

## 4. Forskningsmessige utfordringer

Dette prosjektets eksplorative karakter har som konsekvens at hele denne rapport kan leses som en katalog over forskningsmessige problemer og utfordringer. Disse kan imidlertid syntetiseres til et forslag om forskningsstrategi for KRD. Etter prosjektgruppens oppfatning bør KRDs videre arbeid i forhold til de kommunale brukerundersøkelsene ha som overordnet siktemål å avklare følgende:

- Hvilken status bør brukerundersøkelser ha i den kommunale beslutningsstrukturen
- Hvilke krav bør undersøkelsene tilfredsstillende for å kunne inneha denne statusen
- Tilfredsstillende de eksisterende undersøkelsesopplegg disse kravene
- Hvis ikke, hva må til for å tilfredsstillende kravene

Utgangspunktet for strategien må være spørsmålet om *hvorfor* måle tjenestekvalitet og brukertilfredshet. Først når dette er tilfredsstillende besvart, blir det meningsfullt å besvare spørsmålet om *hvordan* måle tjenestekvalitet og brukertilfredshet. Et ønske om å spare tid og kostnader ved å starte med "hvordan", vil uunngåelig ha den motsatte konsekvens, at tid og penger tapes på løsninger som må forkastes etter hvert som nye forutsetninger gjør sin entre. Kunnskap om "hvordan" kan imidlertid bidra til å utvikle forståelsen av "hvorfor", for som en kjent, men ikke lenger så hyppig sitert samfunnsøkonom og filosof påpekte, har mennesket en tendens til bare å stille seg slike mål som det vet midlene til å realisere (Marx).

Den første problemstillingen, om hvilken status brukerundersøkelsene bør ha, er i sitt vesen normativ eller politisk. Det er selvsagt velgerne og deres politikere som må avgjøre hva som skal være ønskemål for samfunnsutviklingen. Det forskning kan bidra med, er målmiddeanalyser og konsekvensanalyser. Som dette prosjektet har påvist, kan brukerundersøkelsenes status og betydning avhenge av hva som er de politiske mål, der de offentlige tjenestenes kvalitet, kostnads-effektivitet og markedsandel ved konkurranseutsetting antas å være sentralt. Deres status og betydning vil også avhenge av hva som er de ønskede politiske virkemidler, der valget står mellom monopol og konkurranse, og der det ved konkurranseutsetting

gjensvarer et valg mellom etablering av konkurransemarkeder, anbudskonkurranser, "pengene følger brukeren" og benchmarking som konkurranseform. Forskningen kan bidra med analyser av sammenhenger mellom mål og midler, og med analyser av uintenderte sidevirkninger, som kan være både positive og negative.

Prosjektet har antydning at det kan være områder og problemstillinger der bruk av brukerundersøkelser kan være dysfunksjonelt for realiseringen av intensjonen med å bruke dem, spesielt ønsket om å sikre at tjenestene dermed blir av høyere kvalitet. Særlig vil dette gjelde områder med stor informasjonsasymmetri mellom tilbyderne og brukerne.

Spesielt viktig synes det imidlertid å være med analyser av brukerundersøkelsenes konsekvenser for det representative demokrati. Brukerundersøkelser kan overføre Rokkans maksime om "stemmer teller, men ressurser avgjør", fra å gjelde for forholdet mellom numerisk demokrati og korporativ pluralisme, til å gjelde forholdet mellom numerisk demokrati og borgerne som kunder for den offentlige tjenesteyting.

Som utgangspunkt for å belyse den ovennevnte problemstillingen bør etter gruppens oppfatning det foreløpige spadestikket i fem kommuner utvides til en fulltelling av tilstanden i landets 434 kommuner. Dette ble foreslått allerede i SSB og BIs tilbud til KRD, med den begrunnelse at det er nødvendig for å besvare KRDs spørsmål om kommunene bruker undersøkelsene likt eller forskjellig. I tilbudet ble det også vist til det ønskelige ved å utvide perspektivet, fra de folkevalgte og den ansatte kommuneledelsen til det operative leddet (leverandørene av de offentlige tjenestene), samt å uteske publikums eller borgernes syn på det offentlige bruk av brukerundersøkelser.

Den andre problemstillingen, krav til undersøkelsene, er både politisk/normativ og metodisk i sitt vesen. Det politisk/normative gjelder undersøkelsenes sosiologi - hvilke aktører og interesser bør de ivareta, hva slags kontroll bør hvilke berørte aktører ha med deres utforming og med bruken av resultatene. I prosjektet

har det vært fokusert på tre hovedgrupper av aktører: Borgerne/brukerne, tjenesteyterne og politikerne/myndighetene. Det vil være en nær sammenheng mellom undersøkelsenes organisering og tilgjengelighet på den ene siden, og deres status i demokratiske og administrative beslutningsprosesser på den annen. Også her kan forskningen følgelig bidra med mål- og konsekvensanalyser. Perspektivet vil imidlertid snarere være aktørene og deres interesser, enn demokratiet og dets prinsipper.

Helt sentralt må være spørsmålet om brukerundersøkelsene tilrettelegges for å befeste produsentmakt eller øke konsumentmakt. En viktig målsetting i New Public Management er "empowerment of the citizen". For de undersøkte kommunene er det imidlertid en like viktig målsetting å ha eierskap til og kontroll med brukerundersøkelsene. Deres motiv for dette kan være å unngå overstyring fra departement, konsulentselskap og markedsanalyseinstitutt, men dermed blir også brukerne nektet eierskap og kontroll. Denne negative konsekvensen for brukerne vil i så fall være utilsiktet, men den blir ikke mindre nødvendig og uunngåelig av den grunn. Brukerne kan oppleve det som avmakt, dersom deres deltakelse i brukerundersøkelser primært bidrar til å øke tjenesteprodusentenes legitimitet, og dersom deres tilbakemeldinger blir lagt til side med den begrunnelse at politikerne og forvaltningen også har de øvrige borgerne å ta hensyn til.

Det metodiske gjelder hvilke kvalitetskrav som må stilles til undersøkelsene. Også brukerundersøkelser er en form for offentlig tjenesteyting, og kan som sådan være utført av kommunen selv, analogt med det kommunale tjenestemonopol, eller av andre på oppdrag fra kommunen (konkurransutsetting, anbuds-konkurranser, bestiller-utførermodellen, kontraktstyring). Det synes derfor rimelig å forvente at det offentlige krav om kvalitet og kostnadseffektivitet ved tjenesteyting skal være gyldig også for det offentlige brukerundersøkelser. Her som ved annen tjenesteyting vil det imidlertid være et motsetningsforhold mellom ønsket om høy kvalitet og lave kostnader. Kvalitet koster, men enda mer kostnadskrevende og samfunnsøkonomisk ulønnsomt er det om kommunene bruker skattebetalernes penger til undersøkelser som ikke gir kvalitet. Det er også langt enklere å stille kvalitetskrav til brukerundersøkelser, enn til mange av de formene for tjenesteyting som undersøkelsene gjelder. Brukerundersøkelsenes sannhetsgehalt og nytteverdi avhenger av at de tilfredsstillende vel utprøvde og dokumenterte krav til vitenskapelighet.

Prosjektet har indikert at det eksisterer et stort behov for å øke den kommunale bestiller- og utførerkompetanse når det gjelder brukerundersøkelser. Behovet fremkommer dels som en subjektiv kommunal erkjennelse, dels som et objektivt resultat av å analysere eksisterende undersøkelsesopplegg. Det bør

derfor utredes å etablere en veilednings- og rådgivningstjeneste for kommunene. Tjenesten kan tenkes å ha både støtte- og tilsynsfunksjoner. Den bør kunne gi råd både om metodiske forhold, herunder om modelltenkning og analysemuligheter, og råd om "undersøkelsenes sosiologi", herunder om prosessen fra informasjon til vedtak.

En relevant metodisk problemstilling er forholdet mellom standardisering og spesialtilpasning av undersøkelsene, ut fra delvis motstridende hensyn til sammenlignbarhet, omfang, grundighet og kvalitet. Sammenlignbarhet øker omgivelsenes muligheter for kontroll, på bekostning av kommunens autonomi, som reduseres tilsvarende. Det blir igjen et spørsmål om undersøkelsene skal ivareta kommunenes (tjenesteprodusentenes) eller deres omgivers interesser (brukerne, borgerne, statlige myndigheter).

For tiden kan det synes som valget mellom standardisering og spesialtilpasning er i ferd med å bli avgjort av hva som tilfeldigvis er tilgjengelig av undersøkelsesopplegg i markedet. Konkurransen mellom tilbyderne av undersøkelser kan resultere i en standardisering. Dette vil i så fall være en tilbudsstyrt standardisering, der ett tilbud blir standarden når tilstrekkelig mange har valgt det i mangel av alternativer, og ikke en etterspørselsstyrt standardisering, der kundene (kommunene) etablerer standarden på bakgrunn av sine problemstillinger, målsettinger og tilhørende informasjonsbehov.

Ved tilbudsstyrt standardisering er det selvsagt betydelig risiko for at den etablerte standard vil avvike fra det som i ettertid vil bli oppfattet som den optimale løsning. Dermed forårsaker etableringen et fremtidig dilemma mellom å endre standarden til det optimale, eller beholde en suboptimal standard som grunnlag for fortsatt sammenligning over tid. Dette kan naturligvis bære helt galt av sted. Hvis den slik etablerte standard ikke skiller mellom viktige og uviktige årsaker til brukertilfredshet - alt er like viktig - vil det f.eks. bli mulig tilsynelatende å opprettholde og tilmed øke brukernes tilfredshet ved å forbedre de uviktige og enkle faktorene samtidig som man lar de viktige og vanskelige forfalle. Tilsynelatende blir det mulig å redusere bevilgningene til tjenestene uten at det får negative konsekvenser for brukernes tilfredshet, osv. Hvorpå den reelle misnøyen forårsaket av nedgangen slår ut i andre reaksjonsformer enn dem som avleses i brukerundersøkelsene, hva ingen har fått forvarsel om da undersøkelsene har vist at brukerne er såre tilfredse.

En relevant vedtaksorientert problemstilling er om lav tjenestekvalitet og brukertilfredshet bør "straffes" eller "belønnes". "Straff" i form av reduserte bevilgninger kan utløse en nedadgående spiral, der tjenesten blir stadig dårligere og tilfredsheten synker ytterligere.

"Belønning" i form av større bevilgninger for å øke brukernes tilfredshet, kan innenfor en gitt budsjett-ramme kreve at midlene må tas fra tjenester med høy kvalitet og tilfredshet, hvilket medfører at disse tjenester "straffes" for sin suksess. Dermed uteblir motivet for å levere høy kvalitet, og det oppstår et motiv for å levere lav kvalitet: Det resulterer i økte bevilgninger.

Det er også et spørsmål om hvordan en slik forskningsstrategi bør organiseres. I Norge er det ingen som har noe spesielt ansvar for de forhold som her er tatt opp, skriver Andreassen & Lunde<sup>4</sup>, og antyder at den danske løsningen, med et Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling, bør være noe å reflektere over. Prosjektgruppen tar ikke stilling til dette konkrete forslaget, men ser behovet for produktutvikling i regi av en uavhengig og nøytral faginstans.

---

<sup>4</sup> Andreassen, T. W. & T. Lunde 2001. *Offentlige tjenester - prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 111.

## Konkurransse, kvalitet, demokrati - og brukerundersøkelser

Diskusjonsnotat  
Asle Rolland  
E-post: rol@ssb.no

### A1. Innledning

Formålet med dette notatet er å drøfte bruken av brukerundersøkelser i forhold til ulike sider ved utviklingen av offentlig sektor. Det riktige utgangspunktet for dette synes å være 1980-årenes hamskifte i synet på det offentliges mål og arbeidsoppgaver, fra samfunnsplanlegging og styring til velferdsproduksjon og tjenesteyting (Olsen 1986, Thorsvik 1999:21-22). Umiddelbare uttrykk for dette skiftet var regjeringens Willochs moderniseringsprogram, samt diverse utredninger og aksjoner for å gjøre den mer brukerorientert (statsråd Gjertens "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). Regjeringens Willochs moderniseringsprogram ble fulgt opp av regjeringen Brundtlands fornyelsesprogram.

Omtrent samtidig med "Aksjon publikum" fikk brukerundersøkelser og "performance measurement" sitt gjennombrudd også i Storbritannia. Etter fem år med systematiske undersøkelser kunne 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). Det meste av litteraturen om brukerundersøkelser er skrevet etter 1988, men forholdstallet har neppe endret seg i favør av "hvorfor" og "for hvem". Trolig er det nettopp derfor at Kommunal- og regionaldepartementet ønsker denne problemstillingen besvart ved å få gjennomført "et prosjekt hvor man får evaluert selve bruken av brukerundersøkelser" (KRD 2003:1). KRD spør i sin prosjektinnbydelse "om brukerundersøkelser gir en type informasjon som er av verdi for kommunen, og hvordan disse brukes i den kommunale beslutningsstrukturen" (s. 3).

I dette notatet blir brukerundersøkelsenes formål og nytteverdi drøftet i forhold til tre referanserammer, som alle forekommer i politiske dokumenter og faglitteratur på området:

1. Konkurransse som virkemiddel (og dets motstykke, monopolet)
2. Kvalitet som målsetting (og dens indikator, brukertilfredshet)
3. Demokrati som styringsform (og dens prinsipaler og agenter)

Det anlegges tre hovedperspektiv, hver med sine aktører som kan ha sammenfallende eller motstridende interesser knyttet til undersøkelsene:

1. Produsent- eller tilbyderperspektivet
2. Borger- og brukerperspektivet
3. Politiker- og myndighetsperspektivet

For samtlige berørte aktører vil en undersøkelse av brukerundersøkelsenes formål og nytteverdi ha et normativt siktemål, der spørsmålet om hva som er en bruksmåteforbedring, avhenger av øynene som ser. Uansett intensjoner vil derfor et bidrag til å belyse disse forhold være normativt i sine konsekvenser. Bidragsyteren tar dermed uunngåelig spranget fra tilskuer til deltaker, for å si det med Skjervheim (1957) - men ikke nødvendigvis spranget fra elfenbenstårnet til kommandotårnet, for å si det med Hernes (1979), for det siste forutsetter at bidraget er normativt også i sine intensjoner.

### A2. Konkurransse

#### A2.1. Forvaltningspolitiske tema

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

1. Reorganiseringen av den offentlige forvaltning
2. Brukerorientering av den offentlige tjenesteyting
3. Kvalitetsorientering av både forvaltning og tjenesteyting

Diskusjonstemaet *organiseringen av den offentlige forvaltning* kjenner vi som "reform", "omstilling", "fornyelse" og "modernisering" av offentlig sektor, avhengig av hvilken politisk retning som har stått for utførelsen. Det sies at Norge har lange tradisjoner for forvaltningsreform, men først i regjeringens langtidsprogram for 1966-69 ble dette definert som et eget politisk satsingsområde (St. meld. nr. 63, 1964-65, 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, og resulterte i første omgang i ombudsmannsordningen av 1962 og Forvaltningsloven av 1967. På 1970-tallet ble den løftet inn i regjeringens langtidsprogram (St. meld. nr. 75, 1976-77, 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 spørsmålet det bør stilles krav til minstestandard for offentlige tjenester, i diskusjonen "om brukerne får den hjelp de har bruk for, og i hvilken grad de er tilfreds med samhandlingen med det offentlige og har tillit til forvaltningen" (op. cit). Et eksempel fra kommunalt nivå er beskrevet i RF-rapporten "Kvalitetsforbedring i kommunal virksomhet - hvordan kan prosessen startes opp" (Hauge et al 1995), basert på et utviklings- og evalueringsprosjekt for Total Quality Management, drevet av KS Forskning.

Det virker videre som disse tre diskusjonstema bindes sammen av deres forhold til et fjerde tema, *markedsorientering og konkurranse* om utførelsen av bestemte samfunnsoppgaver, både som problemstilling, utfordring og mulig virkemiddel også for offentlig sektor. Den offentlige revolusjonen på 1980-tallet synes umiddelbart å ha skapt et grunnlag for konkurranse i form av *benchmarking* med privat sektor som målestokk. Den fortsatt eksisterende offentlige styring ble sammenlignet med privat bedriftsledelse, og import av privat sektors tankegods i Old Public Administration resulterte i New Public Management. Viktigere for brukerundersøkelsene var imidlertid trolig (antakelsen om) at borgerne og brukerne begynte å sammenligne offentlig velferdsproduksjon med privat tjenesteyting. Det nyopprettede men ut fra hamskiftet arkaisk navngitte Planleggings- og samordningsdepartementet sa det slik i sitt brukerorienteringsprogram: "Forvaltninga må bli van med at brukarane jamfører forvaltninga sitt servicenivå med det dei finn i dei beste delane av privat verksemd, og at folk vil krevje det same frå offentlege etatar som frå andre leverandørar av tenester" (PSD 1997:7, Thorsvik 1999:23).

Innføring av konkurranse som diskusjonstema utløser umiddelbart en dialektisk prosess, der også konkurransens historiske forgjenger og logiske motstykke, *det offentlige monopol*, blir et diskusjonstema. Monopolet (tesen) får konkurranse fra konkurranse (antitesen), og kan ikke lenger ta sin eksistens for gitt, men må svare på utfordringen. Både konkurranse og monopol har

sine fordeler og ulemper, sterke og svake sider som måter å organisere den offentlige forvaltning og tjenesteyting. I en konkurranse har begge fordel av tilegne seg den andres sterke sider, og ulempe av å beholde sine egne svake. Dette tilsier at uansett hva som vinner konkurransen vil den seirende organisasjonsform kunne inneholde det beste og være rensket for det verste av begge organisasjonsformers egen-skaper. Vinneren vil være en syntese, konkurranse eller monopol brakt opp på et kvalitativt høyere nivå.

## A2.2 Konkurransereformer

Et nærliggende utgangspunkt for å drøfte brukerundersøkelsene i forhold til problemstillingen konkurranse/monopol er utredningen "Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse" (NOU 2000:19), levert av et interdepartementalt utvalg (Sandbekk-utvalget) på oppdrag fra regjeringen Bondevik I. I dette arbeidet blir 'konkurransseeksponeering' definert som "ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjonen av offentlige tjenester".

Bakgrunnen for og motivet med å sette denne problemstillingen på dagsordenen, fremgår av utvalgets mandat. I dette heter det at "konkurransseeksponeering er ett av flere virkemidler som kan tas i bruk for å effektivisere offentlig sektor. Det er registrert økende bruk av konkurransseeksponeering, og det er flere årsaker til dette: Strammere offentlig økonomi, teknologisk utvikling, økt internasjonalisering og konsekvenser av endrede internasjonale rammebetingelser. Samtidig er kravet til å tilfredsstille brukernes behov, herunder valgfrihet og fleksibilitet i tjenestetilbudet, større. På sikt vil også demografiske endringer og forventninger om lavere inntekter fra petroleumssektoren øke behovet for effektivisering av offentlig forvaltning." Lavere oljeinntekter skal dekke de økende trygde- og utgiftene til en aldrende befolkning. Hva oppdragsgiver forsto med effektiviseringsgevinster, fremgår også av mandatet. "Utgangspunktet for konkurransseeksponeering i offentlig sektor har vært at det skal bidra til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Effektiviseringsgevinster som følge av konkurransseeksponeering kan tas ut i form av reduserte kostnader, økt produksjon og/eller bedret kvalitet". Utvalget viser selv til at "hovedsynspunktet, slik dette kommuniseres fra OECD, er at når det offentlige ikke konkurrerer i et marked, vil det ha en tendens til å være mindre effektivt og mindre brukerorientert. Tanken med å eksponere den offentlige tjeneste-produksjon for konkurranse i et marked er at konkurranse fremmer effektivitet og omstilling i samsvar med brukernes behov" (avsnitt 1.4).

Mandatet spesifiserte også hvilke former for konkurranse det var ønske om å få evaluert i forhold til hvilke kriterier:

**Konkurransereformer**

- Etablering av konkurransemarkeder
- Anbudskonkurranser
- "Pengene følger brukeren"
- Benchmarking

**Vurderingskriterier**

- Effektivitet
- Kvalitet
- Styring og demokratisk kontroll
- Tilgjengelighet for brukeren
- Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Med 'etablering av konkurransemarkeder' forstår utvalget markeder med tilnærmet fri etableringsrett, der tilbyderne konkurrerer om etterspørrene ved hjelp av pris, kvalitet og tilgjengelighet, og der etterspørrene har fritt valg mellom tilbydere.

Med 'anbudskonkurranse' forstår utvalget at det offentlige arrangerer en konkurranse, der deltakerne kan være både offentlige og private, om retten til å produsere varer og tjenester på det offentliges vegne ("konkurransesetting", "bestiller-utførermodellen", "kontraktstyring").

Med 'pengene følger brukeren' forstår utvalget en ordning med både stykkprisfinansiering (offentlig eller privat forsikringsselskap) og fritt brukervalg av tjenesteleverandør, som kan være offentlig eller privat.

Med 'benchmarking' forstår utvalget konkurranse som sammenligning mellom virksomheter, med hverandre, med aksepterte standarder, med beste praksis, uten markeder, uten valgfrihet for brukerne.

Med 'effektivitet' forstår utvalget både effektiv produksjon (kostnadseffektivitet) og målrettet produksjon (formålseffektivitet). Utvalget slår fast at effektiv produksjon er det viktigste av alle enkeltspørsmål i debatten om konkurranseeksponering.

Med 'kvalitet' forstår utvalget både bruker- og ekspertdefinert kvalitet, samt en syntese - politikerdefinert kvalitet. Utvalget drøfter også kvalitetskrav og kvalitetssikring under dette kriteriet.

Med 'styring og demokratisk kontroll' forstår utvalget hvilken betydning konkurranseeksponering har for målfastsettelse og etterkontroll av målrealiseringen, om mulighetene for dette utvides eller innsnevres som følge av konkurranseeksponering.

Med 'tilgjengelighet for brukeren' forstår utvalget lik tilgjengelighet, uavhengig av bosted og personlig økonomi.

Med 'utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse' forstår utvalget betydningen av å hindre at et offentlig monopol erstattes med et privat.

I det følgende vil brukerundersøkelsenes betydning bli drøftet i forhold til hver av disse konkurranseformer og vurderingskriterier. Det vil bli anlagt tre perspektiv som kan gi sammenfallende eller forskjellig utfall: Produsent/tilbyderperspektivet, borger/brukerperspektivet og politiker/myndighetsperspektivet. I et demokrati vil naturligvis det sentrale perspektivet være borgerens (som også kan være bruker). Det er borgeren (prinsipalen) som via sine politikere (agenter) avgjør hvorvidt (og eventuelt hvordan) det skal være konkurranse om eller offentlig monopol på utførelsen av bestemte samfunnsoppgaver, og som instruerer myndighetene (agenter) om hvordan de skal føre tilsyn med utførelsen på borgernes vegne.

**A2.2.1 Etablering av konkurransemarkeder**

Konkurranseseksponering ved etablering av konkurransemarkeder er lik deregulering: Et tidligere offentlig monopol fratras eneretten og må konkurrere med andre tilbydere, eller det offentlige trekker seg helt ut av produksjonen og overlater markedet til private, herunder også ved å privatisere det tidligere offentlige monopol. Det synes åpenbart at utvalget med 'konkurransemarkeder' forstår markeder der brukerne finansierer tilbudet direkte gjennom kjøp (de er kunder), og ikke indirekte over offentlige budsjetter (skatter og avgifter). Det vil ellers være asymmetrisk konkurranse mellom offentlige og private tilbydere når det gjelder krav om motytelse i form av pris, idet det offentlige tilbudet vil være helt eller delvis subsidiert (med eller uten egenandeler), samtidig som subsidiene vil belaste også de brukerne som kvalitativt foretrekker private tilbud uten subsidier (de må betales direkte). Konkurransemarkeder er markeder slik vi kjenner dem fra markedøkonomisk teori om frikonkurranse og fullkommen konkurranse.

Når det offentlige etablerer konkurransemarkeder, gir de produsentene/tilbyderne et insitament til å gjennomføre borger- og brukerundersøkelser som i ethvert marked der selgere og kjøpere møtes (dvs. markedundersøkelser). Produsentene vil oppleve et behov for undersøkelser før, under og etter produksjon, omsetning og konsum av deres tilbud: Holdningsundersøkelser av borgernes behov og ønsker, forventninger og krav (hvordan er den potensielle etterspørselen), atferdsundersøkelser av borgernes bruk og tjenestenes dekning (hvor godt dekker vi og konkurrentene etterspørselen kvantitativt), samt holdningsundersøkelser av brukernes tilfredshet og oppfatning av tilbudets kvalitet (hvor godt dekker vi og konkurrentene etterspørselen kvalitativt, jf. Rolland 2003a:81). Slike undersøkelser kan bidra til å øke produksjonens/tilbudets formålseffektivitet, jf. beskrivelsen av dette i NOU 2000:19: "Den senere tids vektlegging av



brukerfokus i offentlig tjenesteyting, med brukerundersøkelser og lignende, peker på en utvikling i retning av at brukeren skal ha mer direkte innflytelse på innholdet i de tjenestene som det offentlige yter. Det kan derfor hevdes at dersom målet med produksjonen er å dekke et behov hos brukeren, kan markedsarrangementer bidra til mer målrettet produksjon" (kap. 4.2.1).

Markedsundersøkelser gir borgerne/brukerne/kundene en representativ voice overfor produsentene, jf. Hirschman (1970). Formålet med undersøkelsene er imidlertid ikke å øke etterspørernes makt over tilbyderne. Formålet er å øke tilbydernes makt over etterspørerne, medvirke til at tilbyderne får kontroll over et markedssegment (som deretter kan ekspanderes): De som alt har kjøpt produktet. Spesielt ved brukertilfredshetsundersøkelser er tilbydernes målsetting å sikre seg etterspørernes lojalitet, jf. Hill & Alexander (2000), som kaller sin metodebok en *Handbook of Customer Satisfaction and Loyalty Measurement*. Formålet med brukertilfredshetsundersøkelser er å motvirke markedsmekanismen, hindre at brukerne velger exit (slutter å bruke produktet, velger et substitutt fra en konkurrent).

Dette betyr at brukerundersøkelser kan motvirke kostnadseffektivitet. Lojale brukere straffer ikke ineffektiv produksjon, men fortsetter å kjøpe også når kvaliteten synker og prisen stiger. Men brukerundersøkelser kan også virke motsatt, og gjøre spørsmålet om lojalitet til et spørsmål om produsentens lojalitet mot brukeren. Avgjørende for dette vil være hvor krevende brukerne er. Tilbyderen må forutsette at lojale men krevende brukere gjør alvor av trusselen om exit hvis kravoppfyllelsen uteblir. Lojale og lite krevende brukere truer ikke med exit, og produsenten kan kompensere manglende kostnadseffektivitet med å ta høyere priser.

Ved etablering av konkurransemarkeder vil ekspertdefinert kvalitet bli erstattet med brukerdefinert kvalitet som overordnet styringsverktøy. Det vil fortsatt være egenskaper (kvaliteter) ved produktet som bare eksperter har forutsetninger for å uttale seg om (og stille krav til, samt etterprøve om kravene oppfylles). Avgjørende for anskaffelse/kjøp vil imidlertid være de egenskaper brukerne kan uttale seg om, uansett hva produktet har av andre egenskaper. Også brukerne kan betjene seg av (mot)ekspertise, men i hovedsak finner det sted en forskyvning fra produsent- til konsument-suverenitet, der kvalitet som oppfyllelse av produsentens (ekspertens) krav og spesifikasjoner erstattes med kvalitet som oppfyllelse av brukernes krav og spesifikasjoner. Det endrede kvalitetsbegrep består således av to forhold: At brukeren av produsenten blir tilkjent kompetanse til å uttale seg om kvalitet, og at ved uoverensstemmelse mellom produsentens og brukerens oppfatning, er brukerens oppfatning

avgjørende ("kunden har alltid rett", jf. Rolland 2003c:57). Produsentens (ekspertens) oppfatning av kvalitet vil bare bli utslagsgivende i den utstrekning produsenten har brukerens tillit, eller lykkes med å overbevise brukeren om at ekspertkravene til kvalitet er i brukerens interesse.

Ved etablering av konkurransemarkeder vil imidlertid brukerdefinert produktkvalitet bli underordnet kvantitative omsetningsmål (salgsvolum, markedsandel) som tilbydernes overordnet styringsverktøy. Kvalitet blir et middel til kvantitative mål. Produsentene i et marked lever ikke av kundenes holdninger (deres tilfredshet med produktene kvalitet) men av deres atferd (kjøp og gjenkjøp av produktene). Produsenten kan ha som mål at flest mulig skal kjøpe så mye som mulig, at alle skal kjøpe noe, at noen (en gitt målgruppe) skal kjøpe mye, at noen få særlig kjøpesterke skal kjøpe mye og dyrt med god fortjenestemargin, osv. Hensikten med brukertilfredshetsundersøkelser er å finne ut hva som må til for å få alle eller noen til å kjøpe mye (være lojale). Til grunn ligger beregninger som viser at ved førstegangs kjøp kan utgiftene til markedsføring og salg overstige den stipulerte fortjeneste, hvoretter omkostningene synker og fortjenesten stiger etter hvert som tilfredse og lojale kunder kommer tilbake av seg selv for å gjøre gjenkjøp.

Ved etablering av konkurransemarkeder kan 'tilgjengelighet for brukeren' ikke bety lik tilgjengelighet uavhengig av bosted og personlig økonomi. En målsetting om likhet kan tvert om bare realiseres ut fra en forutsetning om forskjellighet (antall potensielle kjøpere på bostedet, deres kjøpekraft). Gitt denne forutsetningen, vil det perfekte konkurransemarked skape et likt tilbud for alle som er underlagt de samme vilkår. Fjernes forutsetningen, lar kravet om likhet seg bare oppfylle ved politisk overprøving av markedet. NOU 2000:19 nevner flere eksempler på slike overprøvinger: Konesjoner som virkemiddel, offentlig kjøp av tjenester, prisregulering som virkemiddel, enerett som virkemiddel (avsnitt 5.1.4).

For borgerne/innbyggerne og brukerne er markeds- eller publikumsundersøkelser en mulig kanal for å øve representativ innflytelse over konkurransemarkedet og dets tilbydere/produsenter. De kan uttale seg om hvorvidt de ønsker markedsløsninger overhodet, og om hvor godt de synes at etablerte konkurransemarkeder fungerer. Det samme kan borgerne uttale seg om gjennom deltakelse i valg (den numerisk-demokratiske kanalen), en ordning som er representativ i den forstand at borgerne etter valget uttaler seg via representanter, men som ikke nødvendigvis er representativ i den forstand at valgresultatet og de folkevalgte representerer alle borgernes mening. Det sikrer denne kanalen bare hvis valgdeltakelsen er høy og de folkevalgte har bundet mandat. At valgresultatet ikke

nødvendigvis er representativt, er jo kronargumentet for at borgerne bør stemme. Valgresultatet er bare representativt for velgerne. Markeds- eller publikumsundersøkelser derimot, kan gjøres representative for alle borgere. Dette betyr imidlertid at borger/befolkningsundersøkelser kan svekke betydningen av å delta i valg. I den utstrekning resultatene tillegges vekt, får også hjemmesitterne politisk innflytelse (over etableringen av og tilbyderne i de politisk etablerte konkurransemarkeder). Undersøkelsen kan også få større tyngde enn valgresultatet, for den er representativ for alle borgere, hjemmesitterne inklusive.

Mens borgerundersøkelser gir hjemmesitterne tilbake den stemmen de lot være å benytte på valgdagen, gir brukerundersøkelser enkelte borgere en dobbeltstemme: De er både brukere og velgere, med borgerundersøkelser kan de også være både brukere og hjemmesittere. Igjen forutsatt at resultatet fra undersøkelsene tillegges vekt, ved den politiske etableringen av konkurransemarkedet, av markedets produsenter/tilbydere og ved den politisk/administrative vurderingen av disse. Det synes her å foreligge en potensiell konflikt mellom to prinsipper: Prinsippet om de berørtes interesser, og prinsippet om en person, en stemme.

Selv om markeds/publikumsundersøkelser gir dem innflytelse, vil det svært sjelden være borgerne og brukerne som tar initiativet til slike undersøkelser. Deres manglende organisering tilsier også at et slikt initiativ eventuelt ville bli tatt på deres vegne, med eller uten deres samtykke. De som har insitament til å ta slike initiativ i et konkurransemarked, er som nevnt produsentene/tilbydere.

Derav kan vi også slutte at borgerne og brukerne ikke nødvendigvis gir sin tilslutning til undersøkelsene, alle fordelene for dem selv til tross. Empirisk bekreftelse på dette gir deltakelsen eksempelvis i brukertilfredshetsundersøkelser. Den kan være faretruende lav, langt under 50%, med risiko for at kravene til representativitet ikke blir oppfylt. Det kan være flere grunner til dette. En av dem kan være at de uttrukne borgerne og brukerne ser fordelene med undersøkelsene som enda større for tilbyderne/produsentene, og derfor ikke vil medvirke til å gi dem disse fordeler. En annen kan være at de uttrukne borgerne - eller kanskje særlig brukerne - ser større fordeler for seg selv ved å bruke voice individuelt (ved å klage direkte eller via nettverk, advokater og massemedier), enn ved å delta i en kollektiv undersøkelse. Hvis individuelle og kollektive fremstøt konkurrerer om de samme knappe ressurser hos produsenten, kan brukerne tilmed se det som fordelaktig om undersøkelsenes representativitet, med dertil hørende utsagnskraft og tillit, blir svekket. Derved øker sjansene for å få individuelle særfordeler på kollektivets bekostning. Brukerne vil ha ulike muligheter for å oppnå slike fordeler. Vi står her

overfor en variant av Rokkans maksime om at "stemmer teller, men ressurser avgjør", der den numerisk demokratiske kanalen (stemmene) er erstattet med brukerundersøkelsene, og den korporativt-pluralistiske kanalen (ressursene) er erstattet med advokater, massemedier og personlige nettverk. Av dette kan vi imidlertid også slutte at brukerundersøkelser er viktigere for ressursssvake enn ressurssterke brukere, og at tilbyderne vil skape større rettferdighet (etter maximin-prinsippet, Rawls 1971) ved å legge undersøkelsesresultatene til grunn, enn ved å lytte til klager fra de ressurssterke.

De ressurssterke brukerne kan imidlertid også handle på fellesskapets vegne. I så fall vil det være en fordel for de ressursssvake brukerne om de ressurssterkes klager får gjennomslagskraft hos tilbyderne. De ressursssvake nyter da godt av de ressurssterkes tilgang til massemedier, advokater og personlige nettverk, dvs. kanaler som i denne forbindelse kontrolleres av brukere, i motsetning til brukerundersøkelsene som kontrolleres av produsentene/tilbydere. En ubehagelig brukerundersøkelse kan tilbyderne legge i skuffen. De vil ikke i samme grad kunne ignorere press via de ressurssterkes innflytelseskanaler.

For politikerne/myndighetene vil markeds- eller publikumsundersøkelser være en måte å lodde interessen for (og motstanden mot) etablering av konkurransemarkeder, samt føre tilsyn med markedene og deres aktører etter at de er etablerte. Som det allerede er påvist, kan produsentene/tilbydernes egen bruk av brukerundersøkelser generere et behov for produsentuavhengige, sammenlignbare undersøkelser som et ledd i markedsovervåkingen (politisk, og faglig/administrativ overvåking på politikernes og velgernes vegne). Det vil være viktig med undersøkelser for å kontrollere om markedskonkurransen blir opprettholdt og ikke erstattet med monopolistisk atferd, forårsaket av brukerlojalitet, skapt ved hjelp av brukertilfredshetsundersøkelser, og med ineffektiv produksjon som resultat. Det vil også være viktig med undersøkelser for å kontrollere om produsentenes reaksjoner på brukernes voice, via kollektive og individuelle kanaler, skaper rettferdighet forstått som ønsket ulikhet (maximin-prinsippet) og ønsket likhet innenfor rammen av ulike forutsetninger (markedets tilgjengelighetsprinsipp), eventuelt om politisk overprøving av markedet (for å skape markedsuavhengig likhet) har den ønskede virkning.

#### A2.2.2 Anbudskonkurranse

Ved utsetting av oppdrag via anbudskonkurranse vil anbudsgiverne ha interesse av tilfredshetsundersøkelser som ledd i markedsføringen, forut for hver konkurranse og følgelig etterpå for å få fornyet kontrakten ved neste anledning. Innehaveren av kontrakten vil ha ønske om å dokumentere egen suksess i avtaleperioden, og utfordrerne vil søke å øke

sine sjanser ved å vise til suksess andre steder. De som venter å ha fordel av det, vil naturligvis foretrekke at bestillerne kun tar hensyn til sammenlignbare undersøkelser. De som venter å komme uheldig fra en sammenligning, vil like selvsagt foretrekke spesialundersøkelser som fremhever det de måtte ha av tilsynelatende komparative fortrinn.

Ved konkurranseutsatte oppdrag synes kontraktsinnehaverens interesse for markeds- eller publikumsundersøkelser å være betinget av hvorvidt markedets størrelse (oppgavens omfang) er kjent på forhånd og angitt i det offentlige bestilling. Har kontraktsinnehaveren gitt pristilbud på innsamling av en gitt maksimumsmengde avfall av bestemte typer fra et gitt antall husstander med en gitt frekvens per uke, vil både kvantitet, kvalitet og betaling for utført arbeid være spesifisert i kontrakten. Kontraktsinnehaveren har da ikke noe insitamant til å undersøke husstandenes interesse og behov for renovasjon, og bare begrenset insitamant til å undersøke om husstandene er tilfredse med kvaliteten på det utførte arbeid (hensynet til neste anbuds konkurranse). Med fast pris vil kontraktsinnehaverens viktigste insitamant være hensynet til kostnadseffektivitet - hvor rimelig er det mulig å produsere tjenesten renovasjon og samtidig oppfylle de kontraktsfestede krav til kvantitet og kvalitet (pluss andre krav bestiller kan ha stilt, som til avlønning av de ansatte). Dette vil selvsagt være særlig viktig hvis konkurransen har tvunget anbydere til å gå langt ned i pris for å vinne kontrakten, slik at fortjenestemarginen i utgangspunktet er marginal. De eksemplene som gis i NOU 2000:19 tyder også på at kostnadsbesparelse er den viktigste gevinsten ved overgang fra offentlig drift til anbuds konkurranser, også med offentlige anbydere som vinnere.

Har kontraktsinnehaveren derimot fått et steds- og tidsavgrenset monopol på eksploatering av et marked (hvilket kan medføre rettigheter innehaveren betaler for, og plikter innehaveren får betalt eller blir subsidiert for), kan dette gi insitamant til markeds/publikumsundersøkelser som ved etablering av konkurransemarkeder. Innehaveren av en konsesjon for kollektivtransport har f.eks. betydelig egeninteresse av å finne ut hva som må til for å få flere til å velge denne transportformen oftere, og vil gjennomføre holdningsundersøkelser for å identifisere så vel borgernes/innbyggernes transportbehov og vilje til å dekke det med kollektivreiser, som borgernes og passasjerenes/brukernes tilfredshet med tilbudet (hva må til for å beholde deres lojalitet). Som i konkurransemarkedet vil imidlertid borgernes/brukernes tilfredshet og tilbudets omfang og kvalitet være midler til å realisere overordnede kvantitative mål, maksimering av antall passasjerer det er lønnsomt å frakte (inklusive passasjerer som først blir lønnsomme hvis frakten subsidieres), kostnadskontroll for å kunne tilby produktet til en pris som ikke reduserer etterspørselen.

For borgerne og brukerne synes anbuds konkurranser å generere en interesse for markedsundersøkelser som ved etableringen av konkurransemarkeder. Borgerne vil ha interesse av å uttale seg om anbuds konkurranser som virkemiddel, brukerne vil ha meninger om hva kravspesifikasjonen i anbudsinnbydelsen bør inneholde av ønsket omfang og kvalitet. Hjemmesitterne blant borgerne får en ekstra sjanse til innflytelse, og brukerne blant dem får dobbelt innflytelse. Som i konkurransemarkedet kan det likevel være brukere som foretrekker den innflytelsen de har via andre, individuelle kanaler.

For politikerne/myndighetene som handler på borgernes/brukernes vegne, synes konkurranseutsetting via anbud å generere et behov for innledende markedsundersøkelser. En bestiller/utførermodell krever inngående kjennskap til markedet på forhånd. Sandbekk-utvalget uttrykker det slik: "Fastsettelse av en hensiktsmessig anbudsspesifikasjon krever, særlig for kompliserte tjenester, et grundig forarbeid. Forarbeidet består dels i å skaffe en detaljert oversikt over hvilke behov en tjeneste skal tilfredsstille, dels i å operasjonalisere behovene til en slik form at de kan benyttes i en spesifisering. Sistnevnte er mer krevende innenfor myke tjenester fordi behovene for eksempel for god omsorg og pleie ikke er like lett å definere i en kontrakt som utførelsen av en teknisk tjeneste" (NOU 2000:19, avsnitt 5.2.2). Uten et slikt forarbeid kan ikke utfører gi et bindende pristilbud, og bestiller ikke kontrollere kvaliteten på utførelsen. NOU 2000:19 uttrykker dette slik: "Uten en slik presisering er det umulig for en privat leverandør å kalkulere et realistisk utgiftsanslag som han våger å binde seg til. Det vil heller ikke være mulig for det offentlige å hevde i etterhånd at man ikke har fått levert det man ønsket" (avsnitt 5.2.3).

I NOU 2000:19 heter det videre at etter "det er inngått en kontrakt med en leverandør, kan det også vise seg nødvendig med tett oppfølging av hvordan leverandøren oppfylder kontrakten". I hvilken grad dette krever brukerundersøkelser (av brukerdefinert kvalitet, brukernes tilfredshet), synes imidlertid å avhenge av hva det er inngått kontrakt om. Hvis de brukerdefinerte kvalitetskrav til utførelsen er spesifiserte i anbudsinnbydelsen og kontrakten, slik at det har vært en konkurranse om lavest pris for utførelsen, krever ikke kontraktstyring at det gjøres ytterligere brukerundersøkelser. Tvert om kan det hevdes at ytterligere undersøkelser er uheldig, for de kan vise at brukernes forventninger og krav har endret seg, og utfører må være forpliktet av de krav som gjaldt da kontrakten ble inngått. Bestiller kan neppe kreve prisen satt ned som følge av lavere krav, og i hvert fall ikke kreve høyere kvalitet som følge av høyere krav, med mindre utfører også gis rett til å justere prisen opp. Hvis det imidlertid er den økonomiske rammen som er spesifisert i anbudsinnbydelsen, slik at det har vært en konkurranse

om høyest kvalitet på utførelsen, synes kontraktstyring derimot å generere et åpenbart behov for ytterligere brukerundersøkelser. Først kan det være hensiktsmessig å uteske de fremtidige brukeres mening om kvaliteten på de anbud bestiller mottar, slik at riktig anbyder får tilslaget og den ønskede kvalitet blir skrevet inn i kontrakten. Deretter vil det være nødvendig å følge opp med nye brukerundersøkelser for å se om utfører faktisk leverer den lovede kvalitet. Også her vil imidlertid utfører løpe den risiko at forventninger og krav kan øke i kontraktperioden - kanskje som følge av at kvalitetsopplevelsen blir undersøkt - slik at det kan være vanskelig å binde seg f.eks. til en bestemt skåre på en tilfredshetsindeks. Kanskje er dette medvirkende til at konkurranse på kvalitet er uvanlig og konkurranse på pris det normale ved bestiller-utførermodellen og kontraktstyring av det offentlige oppgaver, ifølge NOU 2000:19.

### A2.2.3 Pengene følger brukeren

Når skattepengene følger brukere som har fritt valg mellom tjenesteleverandører, offentlige eller private, vil disse i utgangspunktet ha samme insitament til brukerundersøkelser som tilbyderne i et konkurransemarked, jf. avsnittet ovenfor. Avgjørende er imidlertid hvor godt det relevante markedet fungerer. NOU 2000:19 gir flere eksempler på selgers marked for pengene følger brukeren, som ordningen med fri rettshjelp, der tilbyderne (advokatene) bare har begrenset interesse av å levere tjenesten overhodet, da de oppnår bedre priser i det frie marked der brukerne betaler direkte. Valgfriheten vil også være begrenset hvis de relevante leverandører ikke oppfattes som substitutter, slik at det i realiteten er monopolistisk konkurranse mellom dem (eksempelvis det er valg mellom offentlig skole og den eneste privatskolen på stedet som leverer den ønskede kvalitet hva gjelder konfesjon). Erfarings- og tillitsbaserte markeder vil kunne begrense konkurransen gjennom høye "entry barriers" for nykommere. Begrenset konkurranse vil det også kunne være i markeder baserte på offentlig, ekspertdefinert kvalitet, hvis formål nettopp er å forhindre at valg av leverandør skal få kvalitative konsekvenser for brukeren.

At ekspertkravene til kvalitet er de samme for alle tilbydere, er imidlertid ikke ensbetydende med at samtlige tilbydere leverer samme kvalitet. Og selv om samtlige tilbydere skulle levere samme kvalitet ut fra disse krav - eller oppfylle en minstestandard samtlige brukere finner tilfredsstillende - er det ikke sikkert at brukerne fordeler seg likt mellom tilbyderne, eventuelt med forskjellig tilgjengelighet som eneste årsak til skjev fordeling. Det kan også være slik at med lik ekspertdefinert kvalitet, vil den brukeropplevde kvaliteten være utslagsgivende for (gjen)valg av leverandør. Det eksisterer følgelig en risiko for at pengene følger brukeren til en annen tilbyder, og tilbyderen har motiv for å motvirke exit og skape

lojalitet. Tilbyderen har motiv for å tilby voice via brukerundersøkelser.

Sandbekk-utvalget fastslår at det er liten priskonkurranse når pengene følger brukeren. "Pengene" er her lik prisen på tjenesten, fastsatt av myndigheten, og vil være de samme uansett leverandør. "Pengene" kan være lik kostnadene ved å produsere tjenesten, og også når de ikke gir full dekning, slik at det må kreves egenandeler direkte fra brukerne, vil "pengene" normalt dekke den største andelen. Priskonkurranse vil dermed være begrenset til de mer marginale egenandelene. Følgelig vil kvalitet kunne være vesentlig viktigere enn pris for valg av tjenesteleverandør. Tjenester er produkter som må kjøpes usett, uten forutgående inspeksjon, da produksjon og konsum av dem er en og samme operasjon. Brukerne har derfor stor interesse av all informasjon som kan redusere risikoen for feilkjøp, og viktig slik informasjon vil være leverandørens "track record" slik den fremgår blant annet av brukerundersøkelser. Dette tilsier at med ordningen "pengene følger brukeren" har de potensielle brukerne like stort behov for brukertilfredshetsundersøkelser, som tjenesteyterne. Det kan tilmed argumenteres for at brukernes behov er størst, for tjenesteyterne har også interesse av å undersøke negativ brukerinformasjon. De kan ha interesse av dette for dermed å tiltrekke seg brukere som dermed ikke vet bedre. De kan imidlertid også ha interesse av det for ikke å skape en høy "barrier to entry" mellom brukerne og dem selv, en negativ forhåndsoppfatning som medfører at leverandøren blir valgt bort uprøvd. I det sistnevnte tilfellet vil leverandørene gjennomføre brukerundersøkelser, men unnlate å publisere resultater som er egnet til å holde potensielle brukere unna. I stedet vil de bruke resultatene internt til å rette opp det brukerne reagerer på, for derigjennom å tiltrekke seg intetanende men tilfredse brukere, som ikke kjenner til men heller ikke møter det som forårsaket de tidligere brukernes misnøye.

Hva politikerne/myndighetene angår, hevdes det i NOU 2000:19 at "jo mer en baserer seg på brukerdefinert kvalitet, jo mindre blir den offentlige styringen" (avsnitt 5.3.3). Myndighetene griper imidlertid inn i relasjonen mellom tilbyderne og etterspørerne, når de krever at tilbyderne skal gjennomføre brukerundersøkelser og at resultatene skal være tilgjengelige for brukerne. Deres inngrep vil være til fordel for brukerne i den utstrekning informasjon om tilbydernes "track record" setter brukerne i stand til å foreta valg, både av leverandør, og av alternativ leverandør hvis erfaringene fra førstevalget tilsier exit (hvilket kan snu seg til lojalitet, opprettholdelse av det opprinnelige valg, når brukerne har tilegnet seg informasjon om alternativene). Derimot er det ikke sikkert at slike inngrep er til fordel for brukerne i den forstand at de fører til økt brukerdefinert kvalitet på tjenestetilbudet. For kvaliteten kan

det være en fordel om tilbyderne får en sjanse til, men det får de ikke hvis brukerne får informasjon som får dem til å velge bort tilbudet. Informasjon vil da være det som hindrer tilbyderne fra å oppgradere kvaliteten, for pengene følger brukerne og brukerne uteblir.

#### A2.2.4 Benchmarking

Sandbakk-utvalget nevner Norsk Gallups standard kommuneundersøkelse som et eksempel på brukerundersøkelser med benchmarking som formål. I den utstrekning benchmarking blir benyttet som metode for utvikling av kommunal virksomhet, vil borgerne/brukerne ha betydelig interesse av at deres perspektiv og behov blir tatt hensyn til. Det er imidlertid intet ved selve metoden som tilsier at den krever brukerundersøkelser. Hvorvidt det skal tas hensyn til borgerne/brukerne, blir derfor et politisk spørsmål, der kravet i siste instans må komme fra borgerne og brukerne selv. Forekomsten av brukerundersøkelser ved benchmarking er derfor avhengig av at produsentene/tilbyderne og politikerne/myndighetene imøtekommer borgernes og brukernes interesse. Ifølge Andreassen & Lunde (2001:118-119) "brukes benchmarking relativt lite i offentlig sektor", hovedsakelig fordi en hovedmålsetting med metoden er å sette fokus på ubehagelige forhold, og er det noe offentlig sektor legger vekt på, er det for enhver pris "å unngå feil".

Med benchmarking som metode har samtlige berørte parter interesse av at statistikken på grunnlag av bruker(tilfredshets)undersøkelser er sammenlignbar og valid. "Konkurransorientert benchmarking med bruk av insitament som styringsvirkemiddel vil være mest relevant i de tilfellene der det er stor tillit til data, det vil si at de resultater, produkter og prosesser som måles, er relativt entydige både når det gjelder innhold og målemetoder, og at data vanskelig kan manipuleres" (NOU 2000:19, avsnitt 5.4.3).

#### A2.3 Monopol

Regjeringen Stoltenberg la i sitt langtidsprogram for 2002-2005 (St.meld. nr. 30 for 2000-2001) til grunn samme situasjonsbeskrivelse og problemanalyse som Sandbakk-utvalget. Fornyelse av offentlig sektor ble ansett nødvendig på grunn av eldrebølgen, med sin økte etterspørsel etter helse-, pleie- og omsorgstjenester, samt en stadig mer kravstor befolkning: "Eksempler på slike forhold er økte krav og forventninger fra brukerne som følge av høyere inntekts- og opplysningsnivå i befolkningen".

Regjeringen Stoltenberg delte imidlertid ikke regjeringen Bondeviks tiltro til konkurranse og privatisering som egnede virkemidler. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet var det tvert om et hovedmål å møte utfordringen med økt offentlig innsats. Dens motiv for å fornye offentlig sektor var derfor å "forsvare og forsterke fellesskapsløsningene", dvs. middelet var et mål i seg selv. Dette medførte

imidlertid at analogt med markedstilpasning i privat sektor måtte offentlig sektor tilpasses brukernes behov, for ellers ville brukerne vrake fellesskapsløsningene til fordel for individuelle og private løsninger. Disse kunne meget vel realisere målet om å dekke behovene skapt av eldrebølgen og en mer kravstor befolkning, men det realiserte ikke målet om å beholde middelet, en sterk offentlig sektor og fellesskapsløsninger (Rolland 2003b og c).

Også regjeringen Stoltenberg ønsket derfor å benytte seg av virkemidlet brukerundersøkelser: "Skal målene for fornyelsesarbeidet nås, må tiltakene utvikles i nær dialog med brukerne av offentlige tjenester. Graden av brukertilfredshet er her et viktig styringssignal. Regjeringen ønsker derfor å legge vekt på resultatene fra brukertilfredshetsundersøkelser når politikken utformes". I Hirschman's terminologi, ønsket regjeringen Stoltenberg å gi brukerne voice for å sikre seg deres lojalitet og hindre deres exit. Dette er helt i tråd med tankegangen bak brukertilfredshetsundersøkelser, jf. igjen Hill & Alexander 2000 og modellen til Fornell, som ligger til grunn bl.a. for Statistiska Centralbyråns Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor (NKI) og American Customer Satisfaction Index (ACSI) og Handelshøyskolen BIs Norsk Kundebarometer (NKB), jf. Bryant (2001), Fornell (1992), Fornell et al (1996), Andreassen & Bredal (1996), Andreassen & Lunde (2001).

Med referanse til Hirschman (1970) kan det tilmed hevdes at regjeringen Stoltenbergs strategi ville gjort det offentlige mer lydhørt for brukernes voice, enn om det innføres konkurranse om å levere offentlig finansierte tjenester. Et hovedtema hos Hirschman er monopol som årsak til virksomheters "inefficiency, decay, and flabbiness", i motsetning til de "totalitarian, expansionist tyrannies or the profit-maximizing, accumulation-minded monopolies which may have captured a disproportionate share of our attention" (1970:57). Med det late monopol er problemet hvordan vi skal "counteract the monopolist's tendency toward flaccidity and mediocrity", ikke hvordan vi skal unngå grådig utbytting. Overfor det late og udugelige monopol er ikke exit nødvendigvis en god løsning. Tvert om kan "exit-competition ... just fatally weaken voice" uten at det dermed oppstår noen "serious threat to the organization's survival" (1970:59). Når "competition does not restrain monopoly as it is supposed to, but comforts and bolsters it by unburdening it of its more troublesome customers" (1970:59) vil det late monopolet simpelt hen "welcome competition as a release from effort and criticism" (op. cit.). "The lazy monopoly may actually have an interest in creating some limited opportunities for exit on the part of those whose voice might be uncomfortable" (1970:60).

Byråkratiet i den nedsettende betydning at offentlig sektor er for stor, mektig og ineffektiv (Fivelsdal 1997:31) kan være et eksempel på et slikt "lazy monopoly". Ved å konkurranseutsette tjenester, tillate brukerne å velge exit, vil den gjenværende offentlige sektor, med oppgaver som ikke lar seg konkurranseutsette, kunne bli et eksempel på "an important and too little noticed type of monopoly-tyranny: a limited type, an oppression of the weak by the incompetent and an exploitation of the poor by the lazy which is the more durable and stifling as it is both *unambitious and escapable*" (1970:59). Særlig de offentlige forvaltningsoppgavene har et slikt potensial. For slike virksomheter vil brukernes tilfredshet være uvesentlig, da misfornøyde brukere uansett vil bli erstattet med nye misfornøyde brukere, og som Hirschman sier, "no matter what the quality elasticity of demand, exit could fail to cause any revenue loss [eller budsjettkutt] to the individual firms [eller forvaltningsorganer] if the firm [forvaltningsorgan] acquired new customers as it loses the old ones" (1970:26).

Hirschman mener imidlertid at "a no-exit situation will be superior to a situation with some limited exit on two conditions: 1) if exit is ineffective as a recuperation mechanism, but does succeed in draining from the firm or organization its more quality-conscious, alert, and potentially activist customers or members, and 2) if voice could be made into an effective mechanism once these customers or members are securely locked in" (1970:55). Dette er nøyaktig den modellen regjeringen Stoltenberg forespeilet ved å innføre "nær dialog med brukerne" samtidig med og som middel til å "forsvare og forsterke fellesskapsløsningene" eller det offentlige monopol.

Det kan imidlertid diskuteres om brukertilfredshetsundersøkelser er det som best artikulere kritikken fra "the more quality-conscious, alert, and potentially activist customers". Ved tolkningen av svarene må det da i det minste legges mer vekt på spredningen (ytterpunktene) enn på sentraltendensen (gjennomsnittet), og størst vekt på svarene fra de mest kritiske. Det spørres imidlertid om undersøkelser kontrollerte av produsentene/tilbyderne, eventuelt av politikere/myndighetene, vil gi tilstrekkelig tyngde til de kritiske borgerne/brukernes svar. Er problemet "flabbiness and decay", vil i hvert fall monolet selv mangle motiv for å lese undersøkelsesresultatene slik. De kvalitetsbevisste brukerne vil på sin side mangle et viktig våpen for å fremme voice - å kunne true med exit, "sette makt bak kravene" - fordi exit ikke eksisterer som mulighet, og fordi exit ville blitt møtt med et skuldertrekk, om muligheten hadde eksistert. Mer i samsvar med Hirschmans løsning er derfor de ulike ordningene for demokratisk valgt brukerrepresentasjon i forhold til den offentlige tjenesteyting, eksempelvis som i skolen (FAU). Dette forutsetter imidlertid at de mest "quality-conscious and alert" stiller til valg, at elektoratet velger

dem - og at de faktisk har innflytelse over forhold elektoratet er opptatt av. Det synes også å forutsette at de kvalitetsbevisste benytter seg av samfunnets kanaler for å gi voice tyngde, dvs. massemediene. "Brukerne av kommunale tjenester er i økende grad velutdannede og kravstore. Deres formelle rettigheter er styrket gjennom lov- og regelverk. Ved sviktende kvalitet og grove feil krever de ofte sin rett, og de allierer seg ofte med pågående medier", heter det i en idéhåndbok fra KS Forskning (Olausson et al 2001).

Imidlertid er det også spørsmål om de mest kritiske er kritiske til det samme som majoriteten, om kritikken deres er representativ. Den kan bli avfeid for ikke å være det, og den kan bli akseptert på tross av at den ikke er det. Et system med både foreldrerepresentasjon og brukertilfredshetsundersøkelser kan i den forbindelse åpne for splitt og hersk fra produsentenes/tilbyderne og/eller politikernes/myndighetenes side (jf. Rolland 2002:11). Hva foreldredemokratiet i skolen angår, viser for øvrig en nordisk undersøkelse at exit i form av fritt skolevalg som i Sverige gir større foreldretilfredshet, enn voice med stor innflytelse som i Danmark, som igjen gir større tilfredshet enn voice med liten innflytelse som i Norge (Undersøkelsen "Nye former for demokratisk deltakelse - borgere, brukere og kunder i skolen", under Norges forskningsråds program om kommuneloven, jf. omtale i Rolland 2002:16).

### A3. Kvalitet

"I Norge vil kvalitet settes tungt på dagsordenen i regjeringens fornyelsesprogram", heter det i en uttalelse fra prosjektleder for regjeringens satsing på kvalitet i offentlig sektor (Strømsnes 2001:222). Påstanden betviles ikke. Mer problematisk er hva den innebærer.

#### A3.1 Jakten på kvalitetsindikatorer

I rapporten om "Kvalitet i forvaltningen i et rettsikkerhetsperspektiv" skriver Thorsvik at "kvalitetsbegrepet er det mest svevende og uhandgripelige" av de begreper som danner det verdimeslige grunnlaget for forvaltningens arbeid. "Det er ingen klare holdpunkter til ansatte i forvaltningen for å slutte noe om hva det er ønskelig at man skal gjøre. I retningslinjer og veiledningsmateriale som fremhever kvalitet som en verdi i forvaltningens arbeid, knyttes begrepet både til: a) innholdet i offentlige tjenester, b) hva som skjer i samhandlingen mellom forvaltningen og brukerne når tjenestene formidles, c) brukernes nytte av tjenestene, og d) oppfatning av måten de formidles på. Det mest konkrete jeg kan lese ut av dette materialet med hensyn til hva kvalitet er, går på at graden av kvalitet er bestemt av brukernes helhetlige vurdering av forvaltningens arbeid, og at det derfor er viktig at tjenester, saksbehandling og samhandling er tilpasset brukernes individuelle behov og forventninger" (Thorsvik 1999:33).

Det "svevende og uhandgripelige" ved kvalitetsbegrepet kan være både årsak til og konsekvens av det mangfoldige arbeidet på statlig og kommunalt nivå med å definere kvalitet, samt utvikle metoder for kvalitetsforbedring og for måling av tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer. Eksempler på statlige initiativ er Statskonsult (1991) om riktig kvalitet på offentlige tjenester, NOU 1992:1 om trygghet, verdighet og omsorg, Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35, 1994-95), handlingsplanen for eldreomsorgen (St.meld. nr. 50, 1996-97), Rundskriv I-13/97 om kvalitet i pleie og omsorgstjenesten, NOU 2002:10 og NOU 2003:16 om kvalitet i grunnopplæringen, anbefalingen Indikatorer Kvalitetsportalen (2002) fra en ekspertgruppe oppnevnt av UFD. Eksempler fra kommunalt nivå kan være satsingen til KS Forskning, med Agenda og Vestlandsforskning som oppdragstakere, på utvikling av tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer (Granheim & Hustad 2000), og satsingen fra KS Forskning, med KPMG Consulting og RF-Rogalandforskning som oppdragstakere, på utvikling av metoder for kvalitetsarbeid i kommunene (Olaussen et al 2001, jf. den empiriske oversikten i Dragesæt 2000).

Idéhåndboken fra KPMG Consulting presenterer de seks metodene for kvalitetsutvikling som blir hyppigst brukt av norske kommuner og fylkeskommuner: Prosessforbedring (Business Process Reengineering, ISO-standardisering), balansert målstyring (Balanced Scorecard, jf. Statskonsult 2001, Rundskriv H-2130), etisk prosess, servicetorg, serviceerklæringer (jf. KS-prosjektet om brukergarantier) og elektroniske servicenett (foruten kvalitetsindikatorer som nevnt ovenfor). At metodene var de hyppigst brukte ble påvist i RFs empiriske undersøkelse, som følgelig også omfattet andre metoder, deriblant Total Quality Management, benchmarking - og brukerundersøkelser. Dette tilsier at brukerundersøkelser både fungerte som selvstendig kvalitetstiltak og som virkemiddel for gjennomføringen av de øvrige tiltakene. Det tilsier også at referanserammen for den kommunale bruk av brukerundersøkelser er arbeidet med metoder for kvalitetsutvikling, herunder utvikling av indikatorer for tjenestekvalitet. Det er også slik emnet blir håndtert i forhold til KOSTRA, jf. notat av 18.8.03 fra KRD/Kommunalavdelingen til samordningsrådet for KOSTRA.

For å vurdere bruken av brukerundersøkelser innenfor denne referanserammen kan det derfor være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i begrepet 'tjenestekvalitet', eller servicekvalitet som Andreassen & Lunde kaller det i deres bok om prinsippene for økt brukerorientering av de offentlige tjenester (Andreassen & Lunde 2001). De viser først hva som kjennetegner tjenester, i motsetning til varer (2001:202-3): Tjenester er immaterielle (vanskelige å ta og føle på), heterogene (vanskelige å standardisere), uatskillelige (konsum og produksjon skjer samtidig), flyktige (kan ikke lagres - A. & L.

skriver "varige", men det må være feil), og eierskapet til tjenesten kan ikke overføres fra produsent til konsument (Jf. Parasuraman et al 1988). Deretter går de over til å drøfte "hva er servicekvalitet" (2001:214-17). Her skriver de "at kvalitet har noe med nivå å gjøre, og at service har noe med hvem kvaliteten er rettet mot (kunder eller maskiner), som setter en viss verdi på det hele". De skiller mellom kvalitet som en objektiv (definert i henhold til en standard) eller subjektiv (opplevd av individet) egenskap ved tjenesten. De deler servicekvalitet inn i tre kategorier: Søkekvalitet, erfaringskvalitet, tillitskvalitet, og de viser hva som er de fem viktigste dimensjonene ved servicekvalitet, slik disse er fremkommet gjennom det brukerbaserte vurderingsverktøyet SERVQUAL (Parasuraman et al 1988): 'Tangibles' (fremtoningen av fysiske fasiliteter, utstyr, personer), 'reliability' (evnen til å utføre den lovede tjenesten sikkert og presist), 'responsiveness' (viljen til å hjelpe brukere og tilby en effektiv tjeneste), 'assurance' (de ansattes kunnskap og høflighet samt deres evne til skape tillit), 'empathy' (evnen til å leve seg inn i den annen parts situasjon, til å vise omsorg og medfølelse).

Walsh hevder i en artikkel at de ovennevnte egenskaper ved tjenesteyting gjør kvalitetsbegrepet spesielt vanskelig å applisere i offentlig sektor, der det er særlig stor informasjonsasymmetri mellom tjenestenes produsenter og konsumenter (Walsh 1991). Dette gir grunn til å gjennomgå og vurdere Walsh' innvendinger.

### A3.2 Kvalitet og offentlige tjenester

#### A3.2.1 Kvalitetsbegreper

Også Walsh tar utgangspunkt i kvalitetsbegrepet som todelt, "focusing respectively on the product itself and the relationship of user and product" (1991:503). Det første blir kalt 'conformance', og definerer kvalitet som "the degree to which a particular service or product conforms to its specification" (op. cit.). Dette er lik Andreassen & Lundes - og mange andres, eksempelvis Olaussen et als (2001) - begrep 'objektiv kvalitet', og det er statisk, sier Walsh. Det andre og mer dynamiske kvalitetsbegrepet "emphasizes the extent to which the product is fit for the purpose for which it is intended" (1991:504), dvs. begrepet er 'fitness'. Dette er ikke uten videre lik Andreassen & Lundes (og mange andres) begrep 'subjektiv kvalitet', i hvert fall ikke lik 'kvalitet opplevd av individet' med en forutsetning om at individet er lik brukeren. Tvert om kan det hevdes at også "fitness for their purpose" er en "specification" som produktet eller tjenesten "must conform to".

Forskjellen mellom Walsh' statiske og dynamiske kvalitetsbegrep synes å være hvorvidt det ved utarbeidelsen av "specifications" er tatt tilstrekkelig hensyn til produktets eller tjenestens bruksegenskaper. Disse kan selvsagt også produsenten ha en formening om, og det er vanskelig å tenke seg produsenter som

totalt overser bruksegenskapene når de utvikler nye produkter - for ikke å si tjenester. Det som inngår i de såkalt objektive standarder, eksempelvis krav til produkters størrelse, vekt, holdbarhet, slitestyrke osv. er jo tatt med ut fra en antakelse om at det tjener brukerens interesser. Disse anser imidlertid produsenten seg selv best kvalifisert til å vite hva er. Produsentens vurdering kan også være riktig ut fra en vurdering av hva som er rasjonelt for brukeren, og i den forstand er det brukerens objektive interesser produsenten ivaretar (jf. Hernes 1975: 34ff). På sin side vil brukeren kunne oppfatte seg selv som vesentlig mer kompetent til å identifisere og spesifisere hva som er gode bruksegenskaper, og hente støtte for dette i ordtakene om at den vet best hvor skoen trykker, den som har den på. Ut fra begrepet 'objektive interesser' er det også bare ved irrasjonell brukeratferd at begrepet 'subjektiv kvalitet' blir relevant - hvilket indikerer at det ikke er lite produsentsuverenitet og paternalisme i det begrepsmessige skillet mellom "objektiv" (lærd) og "subjektiv" (leg) kvalitet (jf. synspunktene til Pollitt 1988 i avsnitt 4.3 nedenfor).

Skillet mellom objektiv og subjektiv kvalitet blir mye anvendt i offentlig sektor, jf. eksempelvis diskusjonen om hvilke kvalitetsindikatorer som bør inngå i KOSTRA. Begrepsavklaringen ovenfor tilsier imidlertid at det er et lite hensiktsmessig skille. Fordi kvalitet er en egenskap ved det som vurderes, ikke ved den som vurderer, dreier det seg uansett om hvilke egenskaper som skal inngå i den kravspesifikasjon som produktet eller tjenesten "must conform to". Hva som er viktige egenskaper, vil igjen avhenge av øynene som ser. I hvert fall er det ikke grunnlag for å forutsette at ulike berørte grupper vil vurdere egenskapene likt. Dermed er det også et politisk spørsmål hvem som skal gis rett til å uttale seg, enn si bestemme hva som skal inngå i og utelates fra kravspesifikasjonen. Utfallet av denne beslutningen vil kunne tilgodese noen på andres bekostning, og er derfor også politisk i sine konsekvenser.

I KS' idéhåndbok om kvalitet og service blir det vist til tre grupper med ytringsrett og beslutningsmyndighet, idet 'kvalitet' blir definert som "å tilgodese behov og innfri forventninger hos 1) brukerne, 2) medarbeiderne (profesjonen) og 3) oppdragsgiverne (besluttende myndigheter)" (Olaussen et al 2001:20). En fjerde gruppe kunne vært lagt til: Borgerne, eller mer presist velgerne, da valgdeltakelse er en betingelse for retten til innflytelse. Idéhåndboken angir ikke prioriteringen hvis det viser seg umulig å tilgodese behov og innfri forventninger hos alle grupper samtidig. Ovenfor er det vist til endringen av kvalitetsbegrep som en overgang fra produsent- til konsument-suverenitet, jf. Rolland 2003c. I et demokrati må det imidlertid være den fjerde gruppen, velgerne, som har det siste ordet.

### A3.2.2 *Produktegenskaper*

Videre viser Walsh til skillet Nelson (1970) har innført mellom 'search goods' og 'experience goods' (1991:504). Her er det mer enn en nyanseforskjell i forhold til Andreassen & Lunde, der søke- og erfaringskvalitet blir drøftet som egenskaper ved ett og samme gode eller produkt. Det samme mener Walsh de kan være, men det er også produkter som helt klart faller i den ene eller annen kategori, og dette skaper problemer. F.eks. er det en sammenheng mellom type gode og hvilket kvalitetsbegrep som er relevant. Fordi "search goods" kan inspiseres før anskaffelsen, lar de seg underordne 'conformance' som kvalitetsbegrep. Fordi "experience goods" ikke lar seg inspiseres, men må oppleves, lar de seg vanskelig underordne 'conformance' og må vurderes ut fra 'fitness'. Tjenester er i all hovedsak "experience goods". Følgelig er det vanskelig å utvikle standardiserte kvalitetsindikatorer for dem, "specifications they must conform to", og det kan diskuteres om det er overhodet er bryet verd, for brukeren vil uansett ikke være i stand til å undersøke dem før anskaffelsen (produksjon og konsum er uatskillelige, tjenestene eksisterer ikke forut for konsumet av dem).

Mer grunnleggende er forskjellen mellom Andreassen & Lundes søke-, erfarings- og tillitskvalitet som egenskaper ved produktet, og ikke ved brukeren som for Walsh og Nelson. Når de sistnevnte skiller mellom "search goods" og "experience goods", viser de til egenskaper ved produktet som tillater og krever at brukerne utfører visse handlinger for å få vurdert kvaliteten - de kan og må søke informasjon, eller er henvist til å vinne erfaring. Søk og erfaring er ikke egenskaper ved produktet som sådan. Forskjellen blir kanskje enda tydeligere hvis vi ser på forståelsen av tillitsens betydning for servicekvalitet. For Andreassen & Lunde er tillitskvalitet lik "tjenester hvor det er vanskelig eller tilnærmet umulig for brukeren å uttale seg om kvaliteten ved detaljer i tjenesten selv etter bruk" (2001: 216). Her er tillit en egenskap ved tjenesten, ved dens kvalitet. For Walsh derimot, er 'trust' "a substitute for high costs of searching for information on which to base an evaluation" (1991:505). Brukeren kan da velge å stole på tilbyderen med én gang, men også opparbeide tillit gjennom erfaring med bruk. Her er tillit ikke en egenskap ved tjenesten (som tilbyderen kan være en del av), men ved brukeren.

Den relevante egenskapen ved tjenesten må være at den er *tillitvekkende*, slik at den blir valgt selv om det er tilnærmet umulig for brukeren å vurdere dens øvrige egenskaper eller kvaliteter. At tjenesten er tillitvekkende, kan være nødvendig for og/eller tilstrekkelig til at den blir valgt. Tillit kan imidlertid også være helt uten betydning, og tjenesten kan bli brukt også når det er grunnleggende mistillit til stede. Dette vil være tilfelle hvis brukeren ikke har noe valg, men må bruke den aktuelle tjenesten, fordi det blir pålagt av



myndighetene eller fordi det ikke finnes noen annen måte å oppnå goder brukeren ønsker seg (førerkort er ikke obligatorisk for alle, men obligatorisk for dem som vil kjøre bil). I slike tilfeller er det også helt uten betydning at tjenesten har egenskaper som gjør det tilnærmet umulig for brukeren å vurdere kvaliteten.

### A3.2.3 Kvalitetskontroll

Walsh diskuterer også betydningen av skillene mellom henholdsvis "conformance and fitness" og "experience and search" for valg av tilnæringsmåte til "quality management, quality control and quality assurance". Fordi formålet med kvalitetskontroll er å luke ut "non-conforming products", de som ikke tilfredsstillt en gitt standard for kvalitet, må kontrollen nødvendigvis finne sted mellom produksjon og konsum. Følgelig er kvalitetskontroll av liten verdi for "experience goods" (tjenester), som bare kan vurderes i en konsum-situasjon. Et alternativ til kvalitetskontroll for tjenester er "quality assurance", de prosedyrer som skal sikre at tjenesten vil bli produsert med høy kvalitet helt fra starten av ("bygge kvalitet inn i tjenesten"). "Quality assurance" er nødvendig for tjenester fordi brukernes evalueringer ikke er statiske. Når vi blir vant med den eksisterende standard på en tjeneste vil vi forvente mer, og våre forventninger vil kontinuerlig stige etter hvert som vi akkumulerer erfaringer vi kan sammenligne med andres og med våre egne tidligere erfaringer. "This process is likely to be more marked in the case of experience goods, which includes many public services. Assuring quality will involve adapting to constantly shifting evaluations" (1991:506).

En vanlig innvending mot brukerundersøkelser er at sammenligninger snarere uttrykker forskjeller mellom brukernes forventninger og krav, enn forskjeller mellom tjenesters kvalitet. For kommunal tjenesteyting har dette vært uttrykt slik: "Dersom en vil nytte resultater fra slike undersøkelser til å sammenlikne ulike institusjoner, kommuner eller fylkeskommuner, vil en fort støte på tolkningsproblemer. Dette har sammenheng med at tjenestene er forskjellige og at det er forskjellige personer som vurderer tjenestene. For det første vil kjennetegn ved tjenestene påvirke brukernes tilfredshet. Tjenester med forskjellig innhold vil bli vurdert forskjellig. ... For det andre vil kjennetegn ved brukerne påvirke brukernes tilfredshet. Brukere med forskjellig bakgrunn og erfaringer vil ofte ha ulike holdninger og forventninger til kommunale tjenester" (TBU 1995:55). Dertil kommer at humøret svinger. I forbindelse med en analyse av brukertilfredshet med kommunale tjenester, basert på data fra Norsk Gallups standard kommuneundersøkelse, konstruerte Telemarksforskning en "stemningsindikator" som tilsa at brukerundersøkelser til en viss grad fanger opp hvor (mis) fornøyd innbyggerne er i sin alminnelighet (Dræge et al 1997, Ringstad 2000). Deres analyse var neppe kjent for Webb, som i en litteraturstudie hevder at "little consideration has been given to the role of the

customer in the service encounter, albeit that [...] one measure of output performance comprises a customer comparison of the various delivery components with a self-established standard, of which 'expectations' appears the most common" (Webb 2000:1). For kommune-Norge argumenteres følgelig for at objektive mål er å foretrekke: "Selv om brukerundersøkelsene forbedres, vil de aldri kunne være mer enn et supplement til annen og mer objektiv informasjon om det kommunale tjenestetilbudet" (TBU 1998:83).

I forhold til Walsh' perspektiv er det imidlertid ingen innvending mot brukerundersøkelser at de kan måle brukernes forventninger heller enn tjenestenes kvalitet. Dette er snarere et formål med dem. Nettopp fordi brukerne har ulike krav, og fordi deres forventninger øker i takt med at kravene innfris, er det nødvendig med brukerundersøkelser. Hvis ikke, var det tilstrekkelig å fastsette en standard for "performance measurement" og "quality control" en gang for alle. Det perspektiv som medfører brukerundersøkelser og "quality assurance" for å tilfredstille brukernes stadig økende forventninger og krav, er det samme som Baumol anlegger i sin analyse av kapitalismens mirakuløse suksess som "the free-market innovation machine" for økonomisk vekst: Fordi kapitalistene kontinuerlig må tilfredsstillt økende krav fra markedet, blir kapitalismen "unique not in inventions but in innovations" (Baumol 2002, jf. også Landes 1998), i små kvalitetsforbedringer som stadig må forbedres igjen etter hvert som konkurrentene svarer og den tidligere aksepterte standard "yields comfort rather than pleasure" (Hirschman 1983). Perspektivet ligger også til grunn for Gurrs teori om hva som skjer når forventningene ikke innfris: Da får vi "de stigende forventningers revolusjon" (Gurr 1970, jf. Østerud 1978 kap. 8). Analogt med at fattige lands massemedier kan skape stigende forventninger ved å rapportere om forholdene i rike land, har Aars påpekt at brukerundersøkelser kan bidra til å skape kresne kunder for kommunene (Kommunal Rapport 2000). Liksom misnøyen kan stige til revolusjonære høyder i fattige land med uendret levestandard, vil misnøyen med det kommunale tilbud kunne stige selv om kvaliteten er som før. Ifølge Aars viser norske undersøkelser en tendens til nedgang i tilfredsheten over tid.

### A3.2.4 Måling av kvalitet

Walsh går deretter over til å drøfte hvordan kjennetegnene ved tjenester påvirker mulighetene for å måle deres kvalitet. "Manufactured goods are things that are made; services are performances that are enacted" (1991:506). Mens forholdet mellom produsent og konsument av varer er anonymt, er forholdet mellom produsent og bruker av tjenester personlig og individuelt. At tjenestene er immaterielle, betyr at de ikke kan lagres for stikkprøvekontroller basert på standardkrav. At produksjon og konsum er uat-

skillelige, gjør det som nevnt umulig å luke ut dårlige produkter før konsum, hvilket betyr at kvalitetskontroll ikke kan være en selvstendig prosess, men må inngå i selve produksjonsprosessen (som "quality assurance"). At tjenesteyteren er del av produktet - og i noen tilfeller selve produktet - betyr at tjenesten ikke kan standardiseres gjennom bruk av teknologi. At brukeren er nødvendig for at tjenesten overhodet skal kunne produseres, betyr at også brukeren er med på å påvirke tjenestens kvalitet. I noen tilfeller er tjenester ikke bare fysisk immaterielle, men også mentalt umerkelige, sier Walsh. Det kan tilmed være umulig å vite om man har mottatt noen tjeneste overhodet.

At tjenester ikke kan produseres for lager, i påvente av økt etterspørsel, medfører at tjenesteprodusentene i stedet må lagre *brukerne*, i køer og på ventelister, slik at produsentens tid blir optimalt utnyttet. Brukerne på sin side har en tendens til å etterspørre tjenestene samtidig, og dermed vil økt etterspørsel føre til redusert kvalitet på tjenesteytelsen (med mindre budsjetttrammene og omfanget av tilbudet også varierer med fluktuasjonene i etterspørselen). Ved økt etterspørsel vil midler avsatt til å forbedre servicekvaliteten i stedet måtte brukes til å øke tjenestevolumet, sier Walsh. Dette synes særlig relevant for offentlig, budsjettstyrt tjenesteproduksjon, der produsentene ikke kan hente dekning for den økte etterspørselen i markedet. Som følge av dette vil de offentlige tjenester bli stilt overfor betydelige kvalitetsproblemer hver gang vi prøver å utvide dem. Walsh siterer Hirschman (1983:41), som sier at "it is therefore precisely when a society makes a determined effort to widen access to certain services that the quality of these services will decline".

For offentlig tjenesteproduksjon er det dessuten en utfordring at hva som er tjenestekvalitet også er et verdispørsmål, der svaret vil kunne avhenge av politisk, moralsk og etisk ståsted. Walsh siterer Nagel (1979:128), som sier at det eksisterer et dilemma forårsaket av "the fragmentation of value and singleness of decision", og legger til at "there is no single value base, least of all money, that will enable us to avoid the value dilemmas that will confront us in making policy decisions" (1991:508). Verdikonflikten kan være særlig belastende for dem som skal levere de offentlige tjenestene, og som kontinuerlig blir stilt overfor umulige dilemmaer. "Effectiveness cannot be measured along any single dimension since it involves value conflicts even for the individual" (op. cit.). For tjenesteyteren finnes det ingen annen mulighet enn å utøve sitt beste skjønn - men dermed reiser kvalitetsproblemet også spørsmålet om hvem som er kvalifisert til å bedømme tjenesteyterens valg. For velferdstatens profesjoner har svaret konsekvent vært at det kan bare profesjonen selv gjøre, hvilket har medført at vi her står overfor "demokratiets sorte hull" (Eriksen 2001).

### A3.2.5 Asymmetrisk informasjon

Brukerundersøkelser utfordrer profesjonenes monopol på å avgjøre hva som er kvalitet. Som Walsh påpeker, kan dette medføre uenighet fordi "they may be looking for different things" (1991:508). Gitt kompetanseforskjellen mellom leg og lærd kan dette igjen medføre at undersøkelser dreier oppmerksomheten fra det viktige til det trivielle. Dette har Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi vært opptatt av, og skrevet at "brukerundersøkelser legger for stor vekt på 'serviceaspektet' ved tjenestene. Innen legetjenesten kan det enkelte ganger være vanskelig for pasientene å vurdere utbyttet av selve behandlingen, særlig på kort sikt. Vurderingen av tjenesten må følgelig baseres på 'serviceaspekter' som ventetid, personalets imøtekommenhet, kommunikasjon med legen osv. 'Serviceaspektene' er selvsagt en viktig del av tjenesten. Poenget her er bare at disse aspektene kan bli overfokuserert i forhold til selve legebehandlingen" (TBU 1998:82). På den annen side omhandler serviceaspektet en rekke forhold der det der vanskeligere produsenten enn for brukeren av tjenesten å vurdere om ytelsen er av god kvalitet.

Walsh griper fatt i dette, og påpeker at hvorvidt det er vanskelig eller lett for produsenten og/eller brukeren av en tjeneste å vurdere kvaliteten, gir opphav til fire typer situasjoner (1991:509):

Degree of difficulty for user in evaluating quality

		Low	High
Degree of difficulty for producer in evaluating quality	Low	1. Mutual knowledge	2. Producer knowledge
	High	3. Consumer knowledge	4. Mutual ignorance

*Situasjon 1*, der begge har kompetanse til å vurdere kvaliteten, vil typisk gjelde for dagliglivets produkter av "manufactured goods". Overført til offentlig tjenesteyting må en tro dette er den type situasjoner der tjenesteyteren lett kan avgi makt til brukeren, dvs. ved uenighet kan produsenten uten særlige omkostninger for seg innrømme at "kunden har alltid rett". Følgelig er dette en type situasjoner der produsenten må kunne innrette seg etter resultatet av brukerundersøkelser. Det forutsetter imidlertid at produsenten har tilgang til adekvate virkemidler (budsjett, personell). Har ikke produsenten tilstrekkelig med ressurser, vil undersøkelsen kunne tjene som argument for å fremskaffe dem. Gjør dette seg gjeldende på flere områder samtidig, vil det naturligvis kunne føre til konflikt om prioriteringen av knappe ressurser.

*Situasjon 2* er det bare produsenten som er kvalifisert til å vurdere kvaliteten. Dette gir imidlertid ikke nødvendigvis produsenten et overtak, sier Walsh, for det innebærer at markedet ikke fungerer, og dette kan

påføre produsenten et tap. Når konsumenten ikke har forutsetninger for å vurdere kvaliteten, vil konsumenten være usikker på hvorvidt kvaliteten er verd prisen, og dette har en tendens til å presse prisene ned. Dermed har situasjonen også en tendens til å presse kvaliteten ned, for produsenten vil ha motiv for å holde virkelig kvalitetsprodukter borte fra markedet, da det vil ikke være mulig i markedet å oppnå riktig pris for dem. Profesjonsbaserte tjenester havner gjerne i denne kategorien. Jo vanskeligere tjenesten er å forstå for brukeren - og omvendt jo vanskeligere det er for produsenten å forklare hva som er god kvalitet - desto større sannsynlighet er det for at situasjon 2 presser kvaliteten ned. Walsh viser til Dingwall & Fenn (1987:54): "As a result of information asymmetry, producers are unable to signal differences in their relative quality to consumers. The market price will reflect only the average quality level so that high quality producers will be driven out of the market, or will reduce their quality of service. In turn, this will lead to a reduction in the average level of quality perceived by consumers, a further consequent reduction in price and yet another dilution of quality, the process continuing in a downward spiral". Situasjon 2 synes å være et tilfelle av Gresham's lov, "bad money drives out good" (Jf. Selgin 1996). I et marked, der bruk er basert på frivillighet, medfører situasjon 2 at kunnskap *ikke* er makt for produsenten, men snarere en årsak til avmakt overfor brukeren, som nettopp på grunn av sin mangel på kunnskap får produktet rimeligere. Imidlertid taper også de brukerne som er på jakt etter høy kvalitet, for slike produkter legges ikke ut for salg. I situasjon 2 organiserer markedet et mediokrati.

Gresham's lov synes ikke å gjøre seg gjeldende for tjenester finansierte over de offentlige budsjetter. Under slike forhold mangler tjenesteprodusenten motiv for å *holde tilbake* tjenester av høy kvalitet, for ytelse av dem påfører ikke produsenten noe tap. Ytelsene selges ikke til lavere pris enn hva produsenten mener den er verd, for de selges ikke overhodet. Dette gjør det nærliggende å slutte at det som best sikrer tilgangen på høykvalitetsprodukter, er at tjenestene er skattefinansierte, obligatoriske og uten fritt brukervalg. Under slike forhold vil ikke produsenten ha motiv for å holde tjenester tilbake, men til gjengjeld mangle motiv for å *yte* tjenester av høy kvalitet. Brukerne er ute av stand til å belønne produsenten for høy kvalitet, som produsenten følgelig må levere for egen regning og risiko (dvs. produsenten blir likevel påført en form for tap, omkostningene ved å levere et kvalitetsprodukt). De eneste som overhodet er i posisjon for å bedømme om produsenten leverer høy kvalitet, er andre produsenter, for profesjonen er i situasjon 2 den eneste med kompetanse til bedømme produktkvaliteten ("judgment by peers"). Følgelig vil det være i brukernes interesse at profesjonen er i besittelse av incitamenter og belønningsmekanismer, midler som kan motivere

produsenten til å yte høy kvalitet i forvissing om at ytelsen vil bli kjent og belønnet i etterhånd.

I situasjon 2 gjelder ikke maksimen om at "kunden alltid har rett". Det er produsenten som alltid har rett. Det er heller ikke i kundens interesse å bestride produsentens retthaveri. I situasjon 2 er det tvert om i kundens interesse å legge sin skjebne i produsentens hender. For tjenesteyting i situasjon 2 kan det derfor være nødvendig at produsenten har brukerens tillit. Unødvendig med tillit er det bare når tjenesten er nødvendig, hvilket forutsetter at et element av tvang til stede: Brukeren må ha tjenesten ut fra egeninteresse, eller den er obligatorisk ut fra samfunnets fellesinteresser, og brukeren har ikke fritt valg av tjenesteprodusent. Både tillit og tvang snur maktforholdet under selve tjenesteytelsen i produsentens favør. "Brukeren gir seg med andre ord over til tjenesteyteren, som på denne måten får stor makt gjennom den andre parts avmakt. Leger eller byråkrater faller for i denne fellen og utvikler ofte for brukeren en nedlatende og arrogant holdning. Dette er et dårlig utgangspunkt for å skape brukertilfredshet", skriver Andreassen & Lunde (2001:217).

Det følger av det asymmetriske kompetanseforholdet at i situasjon 2 er brukerundersøkelser uegnet som instrument for å måle tjenestekvalitet. Brukerne har ikke kompetanse til å vurdere kvaliteten. Hvis brukerundersøkelser likevel nyttes til å måle kvaliteten på tjenesteyting der situasjon 2 gjør seg sterkt gjeldende, er undersøkelsene derfor henvist til å måle de aspekter ved tjenesteytingen som faller inn under situasjon 1 (begge har tilstrekkelig kompetanse) og 3 (brukeren har størst kompetanse). Det var dette TBU (1998:82) var opptatt av, da det påpekte at undersøkelser kan bidra til å vektlegge "servicekvaliteten" for høyt i forhold til det som "virkelig" betyr noe, og som faller inn under situasjon 2. I situasjon 2 er det også neppe slik at produsent og konsument vil vektlegge de ulike kvalitetsaspekter ulikt - at det bare er helsepersonalet som mener pasientens liv og helse betyr mest, pasienten selv er mest opptatt av hvor vennlig helsepersonalet er - eller at det er totalopplevelsen av kvalitet som er viktigst (pasientens helse og personalets vennlighet teller like mye). Konsumenten vil her med stor sannsynlighet dele produsentens prioritering, helsen teller mest. Nettopp derfor kan det imidlertid være grunn til å gjennomføre brukerundersøkelser ved tjenesteyting preget av situasjon 2, samt å tillegge resultatene vekt. Dette er brukernes eneste maktmiddel når selve situasjon 2 for dem er en avmaktssituasjon: De har ingen makt, produsenten all makt, og det som forårsaker situasjon 2 er avgjørende viktig også for brukerne.

På grunn av asymmetrien i betydning mellom det som faller inn under situasjon 2 på den ene siden, og 1 og 3 på den andre siden, kan det imidlertid være risikofyllt

for brukerne å fremme kritikk, for produsentene kan risikofritt svare med å redusere kvaliteten på sine situasjon 2-ytelser. Pasienten har ingen forutsetninger for å vite om det er egen helsetilstand eller slett legearbeid som er årsaken til at plager ikke blir borte. Produsenten kan bruke denne asymmetrien til en form for utpressing, eller konsumenten kan frykte at produsenten vil bruke sitt overtak slik, og av den grunn avstå fra å fremme kritikk. Av dette følger at i situasjon 2 er det grunn til særlig skepsis overfor brukerundersøkelser der profesjonen selv har forestått innsamling av data fra sine klienter. Det er også vanskelig å se hvordan myndighetene eller politikerne, tjenesteyternes overordnede, kan gi brukerne nødvendig beskyttelse, for også de mangler kompetanse til å vurdere kvaliteten. I dag er det også heller slik at den politiske makt går i allianse med velferdsstatens profesjoner for å forsvare sin posisjon, sier Kjølørød i sin beskrivelse av den norske velferdsstaten (Kjølørød 2003:204). I det hele er det vanskelig å se hvordan "demokratiets sorte hull" (Eriksen 2001) kan tettes uten at det etableres konkurranse om levering av profesjonsbaserte tjenester - men dermed etableres et marked der profesjonene vil ha kommersielt motiv for å holde tilbake høykvalitetsproduktene.

Walsh finner en rekke eksempler på *situasjon 3* (brukeren vet best) i offentlig tjenesteyting. Dette vil være tilfelle når tjenesten sett fra brukerens synsvinkel er lik summen av en rekke individuelle tjenester, hver med en produsent som kun kjenner sin egen del (et team har arbeidet med brukeren). Det vil være tilfelle når hensikten med tjenesten er produsere bestemte fysiske eller psykiske effekter hos brukeren. Bare pasienten vet om behandlingen førte til mindre smerte. Det vil være tilfelle når det betyr mer for brukeren hvem som leverer tjenesten, enn hva den inneholder. En klem kan fortone seg som et overgrep, hvis tjenesten ytes av feil person. Det vil være tilfelle når oppfatningen av hva som er kvalitet, varierer sterkt fra bruker til bruker. Måling av kvalitet vil da være avhengig av å kjenne hver brukers kvalitetsprofil.

I situasjon 3 kan brukerundersøkelser fortone seg som en nødvendighet. Ingen annen metode er bedre egne til å samle inn systematisk kunnskap om forhold brukeren vet mest om. Imidlertid er overlegen kunnskap heller ikke i situasjon 3 en sikker kilde til makt overtak, sier Walsh. Brukeren kan være ute av stand til å fordele ansvar mellom kildene til misnøye, og ute av stand til å gjøre noe med misnøyen selv om kilden er identifisert. Det kan f.eks. være umulig å slippe unna tjenesteleverandøren. Hvis det er mulig å slippe unna, og det er de mest kvalitetsbevisste som velger exit, vil tjenesteleverandøren mangle intensiver til å opprettholde kvaliteten, som dermed vil gå ned. De mindre kvalitetsbevisste kan se dette, men være ute av stand til å gjøre noe med det. Markedet vil da ikke befordre kvalitet.

I *situasjon 4* er verken produsent eller konsument i stand til å vurdere hva som er god kvalitet. Dette vil være tilfelle hvis tjenesten er ny, hvis den er av preventiv karakter, hvis effektene først melder seg etter lang tid, hvis det er uklart hva som vil være et akseptabelt resultat av å yte tjenesten. Det vil også være tilfelle hvis omstendighetene rundt serviceytelsen er i konstant forandring. Mange offentlige tjenester vil havne i situasjon 4. Et sykehus har tatt i bruk en ny behandlingsmetode. Hvor virksom den er (hva som kan forventes) vet foreløpig ingen. Staten har iverksatt preventive tiltak for å skape en positiv og forhindre en mulig negativ utvikling. Effekten kan være langsiktig, og det kan være vanskelig å vite om det er tiltakene eller andre forhold som frembringer den. Problemene forsterkes hvis konsumenten er del av tjenesteproduksjonen, hvilket som nevnt er tilfelle for mange sosiale serviceytelser.

Et annet eksempel på situasjon 4 er der kvalitetsvurdering er mulig men svært kostnadskreven. Det blir da et spørsmål om vurderingen er verd kostnadene, eller om både produsent og konsument kan slå seg til ro med det lille de vet om tjenesten. De må da akseptere høyere risiko, ingen av dem har fullgod kjennskap til kvaliteten. Dette tilsier at de neppe vil så seg til ro før risikofordelingen er akseptabel for begge. En avtale mellom partene vil ivareta denne situasjonen bedre enn en brukerundersøkelse. Det vil imidlertid ikke være mulig å spesifisere kvalitetskravene til ytelsen i kontrakten, for kravene er ukjente. Situasjon 4 krever derfor hva MacNeil (1980) kaller relasjonelle kontrakter, sier Walsh (1991:513). Dvs. kontrakter som spesifiserer den ønskede relasjon mellom produsent og konsument, heller enn det ønskede utfall. Gjensidig tillit er nødvendig for relasjonelle kontrakter. At konsumenten må ha tillit til den profesjonelle serviceyter sier seg selv, men serviceyteren må også ha tillit til konsumenten, hvis samarbeidsvilje er nødvendig for at resultatet skal bli vellykket. Konsumenten er en nødvendig del av tjenesteproduksjonen.

Det sier seg selv at i situasjon 4 er det meningsløst å gjennomføre brukerundersøkelser med formål å identifisere brukernes oppfatninger av tjenestens kvalitet. Brukerne har ingen forutsetninger for å besvare en slik problemstilling. Lik andre borgere kan imidlertid brukerne ha synspunkter eksempelvis på ønskeligheten av at det offentlige leverer tjenester av ukjent kvalitet og med ukjent effekt. Dette er selvsagt en politisk problemstilling, hva ønsker brukerne og borgerne at skattepengene skal brukes til. Det er heller ikke vanskelig å se at det her kan oppstå interessekonflikter mellom borgere og brukere. F.eks. kan kreftpasienter som har "prøvd alt", være mer risikovillige i forhold til eksperimentering med kostbare og usikre behandlingsmetoder, enn de borgerne som bare betaler regningen for eksperimentene.

Det siste peker hen mot Walsh' konklusjon: 'As the contracting, market-based approach begins to be extended to more complicated professional services, such as medicine, law, finance or social services, it will be necessary to develop more sophisticated approaches to quality specification. The problem is not simply one of complexity, but of coping with the fact that public services, in particular, involve value choices. The question of quality in public services is not one of meeting service specifications, but of dealing with the shifting value structure of the society' (1991:513-14).

### A3.3 Kvalitet eller effektivitet som mål

#### A3.3.1 Både-og

I sin rapport om "Kvalitet i forvaltningen i et retts-sikkerhetsperspektiv" stiller Thorsvik spørsmålsteget ved tendensen i offentlige dokumenter til "å sidestille verdiene og understreke at de alle er like viktige, å behandle verdiene som om det ikke er noen innbyrdes strid mellom dem", samt "å begrunne forvaltnings-reformer ved å fortelle at de vil fremme en organisa-sjonsform og forvaltningspraksis som verner om og realiserer alle verdiene samtidig" (Thorsvik1999:34). Som illustrasjon viser han til PSD 1997, som ubegrunnet fastslår at "det er ikkje nokon motsetnad" mellom på den ene siden brukerorientering, bedre service og bedre kvalitet, og på den andre siden rettssikkerhet og likhet. Imidlertid er det ikke vanskelig for Thorsvik å finne slike motsetninger, eksempelvis mellom rettssikkerhet og lokaldemokrati, rettssikkerhet og effektivitet, rettssikkerhet og kvalitet. Regelstyring [dvs. rettssikkerhet] vil f.eks. være dysfunksjonelt for kvaliteten "hvor arbeidsoppgavene er komplekse og skiftende over tid, og hvor løsning av den enkelte oppgave forutsetter en spesifikk faglig kompetanse hos de ansatte" (1999:47).

Dette reiser spørsmålet om hvorvidt effektivitet/pro-duktivitet og produktkvalitet/brukertilfredshet er innbyrdes forenlige målsettinger. Som nevnt ovenfor, tar Sandbekk-utvalget utgangspunkt i et synspunkt kommunisert fra OECD, at konkurranseeksponering vil fremme både kostnadseffektivitet og høyere kvalitet på de offentlige tjenester, sett fra brukernes synsvinkel. Tilbudet blir både billigere og bedre. Målsettingen kommer til uttrykk i tittelen på visepresident Gores rapport fra "the national performance review" for Clinton-administrasjonen: "*Creating a Government that Works Better and Costs Less*" (Gore 1993). I sin samtidige bok om "*Kvalitet som mål i offentlig virksomhet*" slår Nørgaard Madsen sammen bedre, billigere, produktkvalitet og brukertilfredshet til et felles kvalitetsbegrep: "Kvalitet er objektivt set alle positive og negative egenskaper ved en leverance, men subjektivt set de egenskaper, som betyder noget i borgerens eller modtagerens oplevelse af leverancen. Det er denne modtageroplevelse, der er målet på kvalitet" (Nørgaard Madsen 1993:12-13). "Det centrale

i definitionen af kvalitet [er] forbrugerens subjektive oplevelse af det leverede produkts objektive egenskaber. Kernen i kvalitetsbegrebet er derfor løbende at tilfredsstille kundernes krav og behov. Og i forlængelsen heraf er total kvalitet at opnå kvalitet til lave omkostninger" (s. 11). "Teoretisk underbygger kvalitetsledelse den aktuelle påstand om, at offentlig service samtidig kan gøres bedre og billigere" (s. 14). Kommunenes sentralforbund har et satsingsområde typisk kalt "Kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteyting".

#### A3.3.2 Enten-eller

Et mindretall i Sandbekk-utvalget har en særmerknad til både-og tankegangen: "Selv om det i rapporten er omtalt innsparinger ved konkurranseutsetting fra andre land, viser utvalgets rapport etter disse medlemmers oppfatning at de norske erfaringene ikke dokumenterer at det er grunnlag for å spare betydelige offentlige utgifter til tjenesteproduksjon ved konkurranseutsetting, bl.a. uten samtidig å redusere tjenestenes omfang og kvalitet" (NOU 2000:19, avsnitt 1.4.4, særmerknad 7). Her fremmes en *enten-eller* tankegang: Tilbudet blir enten billigere eller bedre, avhengig av hva som prioriteres.

Foreliggende forskning indikerer at enten-eller er den mest relevante forståelsen av forholdet mellom effektivitet og kvalitet. "There is widespread belief that firms should pursue superiority in both customer satisfaction and productivity. However, there is reason to believe these two goals are not always compatible", skriver Anderson et al (1997:129). Deres analyse konkluderer med at "the association between changes in customer satisfaction and changes in productivity is positive for goods, but negative for services" (op. cit.). De begrunner dette med "the role of the dual nature of quality - standardization versus customisation", som medfører at "customer satisfaction and productivity are less likely to be compatible when (1) customer satisfaction is relatively more dependent on customisation as opposed to standardization, and (2) when it is difficult (costly) to provide high levels of both customisation and standardization simultaneously" (1997:141). Begrunnelsen er særlig gyldig for servicevirksomhet. "Experts link customer satisfaction decline to downsizing" (Struebing 1997: 17) var derfor en lærdom som ble trukket av ACSI i USA, der "fallet var markant i perioden 1994 til 1997, da ledere i privat sektor foretok tilpasninger til økonomisk nedgang. I en serviceøkonomi betyr dette hovedsakelig bemanningsreduksjon. Med færre mennesker til å tilby tjenestene synker brukernes tilfredshet. I andre del av perioden 1998-2000 vil man kunne se en markant stigning i tilfredshetsindeksen. Det skyldes blant annet en dramatisk økning i brukernes tilfredshet med kommunale tjenester", skriver Andreassen & Lunde om ACSI 1994-2000 (Andreassen & Lunde 2001: 200).

Teorien om økende forventninger som drivkraft tilsier også at brukerundersøkelser er et bedre egnet virkemiddel for å fremme kvalitet enn kostnadseffektivitet i kommunal tjenesteyting. Undersøkelsene øker borgernes og brukernes bevissthet om kvaliteten på de kommunale tilbud, og dermed stiger forventningene. Dette skaper press for å øke kvaliteten tilsvarende, da tjenesteyteren ellers risikerer å oppleve "de stigende forventningers revolusjon". At kundetilfredsstillelse i tjenesteyting er avhengig av "customization as opposed to standardization" (Anderson et al 1997), tilsier derfor at brukerundersøkelser snarere vil være kostnadsdrivende enn besparende for kommunen. Det som driver kostnader, driver også skatter og avgifter i været.

For privat sektor, og for offentlige tjenester fullfinansierte av markedet, vil stigende forventningene bare være et problem hvis brukerne motsetter seg å betale mer for økt kvalitet. Aksepterer de prisøkningen, vil det indirekte være en fordel for produsenten at kvalitet er kostnadsdrivende. Sandbekk-utvalget, og arbeidet med omstilling, fornyelse og modernisering av offentlig sektor i sin alminnelighet, har imidlertid stått overfor den motsatte problemstilling, presset på den offentlige økonomien. Både politisk og samfunnsøkonomisk er det blitt stadig vanskeligere å øke det offentliges inntekter tilstrekkelig til kontinuerlig å dekke stigningen i utgiftene. Derfor er det ikke tvil om hva som er det prioriterte mål for konkurranseeksponeringen. Det er kostnadseffektivitet (jf. Mørkved 2001). For det kommunale virksomhetsnivået har dette vært uttrykt slik: "Selv i oljerike Norge anser de fleste at effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon bør forbedres. På den ene siden synes kravene om økt standard og volum på offentlige tjenester å øke, både som følge av eldre befolkning og på grunn av voksende forventninger til offentlige tjenester. På den annen side legger offentlig tjenesteproduksjon allerede beslag på en høy andel av samfunnets verdiskaping og sysselsetting. Målet er å få mer tjenesteyting ut av hver skattekrone" (Hagen & Sørensen 1998:69). Dette tilsier at brukerundersøkelsenes virkning på den offentlige økonomien kan bli motsatt av den prioriterte intensjonen med å innføre dem: At offentlig sektor skal bli mer kostnadseffektiv. Riktignok kan de bidra til individuell brukertilpasning, som igjen kan bidra til økt kostnadseffektivitet i betydningen mindre sløsing - standardprodukter kan inneholde komponenter som er unødvendige for brukeren - men det er dyrere å kustomisere enn å standardisere, og dermed stiger likevel kostnadene.

Det de offentlige tilbyderne under slike forhold kan håpe på, er at økt brukertilfredshet vil gi borgerne større forståelse for nødvendigheten av å øke skatte- og avgiftstrykket. Stat og kommune blir dyrere å drive, men borgerne får mer "value for money" og betaler med glede. Jf. Westats definisjon av kvalitet: "For your

organization's products and services to be regarded by your customers as quality products and services, they must meet the needs and expectations at a cost regarded by them as an excellent value" (Westat 2000:1-3). Kvalitetsforbedring medfører imidlertid at de offentlige budsjetter kontinuerlig må dirigeres dit gapet mellom forventninger og tilfredshet er størst (om service gap, se Parasuraman et al. 1985, Zeithaml & Bitner 1996, om gap og det kommunale service-triangelet, se Andreassen & Lunde 2001:204ff). Dette innebærer en prioritering av de misfornøyde fremfor de fornøyde. Det gir også brukere som er respondenter i undersøkelsene, et motiv for å svare strategisk: "Dersom brukerne tror at svarene kan påvirke politiske beslutninger, kan det også være en fare for at brukerne gir strategiske svar. Brukerne svarer da på en måte som de antar vil påvirke politiske vedtak i ønsket retning", kommenterte TBU i 1995, og påpekte med det også et forhold som gir særlig grunn til skepsis overfor brukerundersøkelser der deltakelsen er basert på selvseleksjon.

Etter hvert som det går opp for stadig nye brukergrupper at det bokstavelig talt ikke lønner seg å være fornøyde, vil de slutte seg til rekkene av misfornøyde, og dermed øker misnøyen i omfang og intensitet. I stedet for å effektivisere vil brukerundersøkelsene bidra til "common pool" problemet i offentlig økonomi, med undersøkelsenes respondenter i rollen som brukernes agenter: "When tax revenues are seen as a common revenue pool, then interest groups and their political agents have an incentive to overfish the stock. This leads to the well-known over-utilization of the common resource, which in the current context implies excessive levels of taxation and public spending" (Sørensen 2002a). Det sier seg selv at undersøkelsene dermed vil gjøre oppgaven enda vanskeligere for dem som ønsker å begrense kravmentaliteten i samfunnet, og som prioriterer reduksjon av de offentlige budsjetter.

### A3.4 Kvalitet eller kvantitet som mål

Uansett virksomhetens finansieringsform og konkurranseeksponering er brukerdefinert produktkvalitet blitt et mål for offentlig virksomhet. For markedsfinansierte og konkurranseeksponerte tjenester betyr dette at de må forholde seg både til kvalitative mål og kvantitative mål knyttet både til produksjon og omsetning: Høy produktkvalitet og stort produksjonsvolum per innsatsfaktor, stort salgsvolum og høy markedsandel innenfor det relevante marked for tjenesten.

Brukerdefinert kvalitet blir indikert ved brukertilfredshet. For tjenester vil det absolutte kvantitative målet for produksjonsvolum og salg være identisk, da tjenesten produseres gjennom sitt konsum. Ved brukerorientering kan imidlertid relative kvantitative mål knyttet til behovsdekning være viktigere (andel av

brukere og brukerbehov som dekkes av tjenesten), og ved både brukerorientering og konkurranseeksponering kan et annet relativt kvantitativt mål, den offentlige tjenestens markedsandel, være viktigst. For enkelhets skyld kan vi forholde oss til de to målene brukertilfredshet og markedsandel.

At det foreligger to mål, reiser umiddelbart spørsmål om deres innbyrdes forenlighet, og om prioriteringen hvis ikke begge lar seg realisere samtidig. Hva det siste angår, ble det under gjennomgangen av de fire formene for konkurranseeksponering indikert at ved etablering av konkurransemarkeder må kvalitet og brukertilfredshet underordnes omsetning og markedsandel som tjenestetilbydernes overordnet styringsverktøy. Vi må anta at det samme i betydelig grad vil gjelde ved pengene følger brukeren som form for konkurranseeksponering. Den økonomiske begrunnelsen for prioriteringen er at produsenter i et marked ikke lever ikke av kundenes holdninger, men av deres atferd. Avgjørende for overlevelse er ikke hva kundene liker, men hva de kjøper. I tillegg kan det være et politisk ønske om høy behovsdekning og markedsandel for det offentlige produkter. Forutsetningen for en lav markedsandels politiske legitimitet er gjerne at det offentlige dekker etterspørsel som på grunn av manglende omfang og kjøpekraft er uten et privat tilbud, ikke at det offentlige leverer *connaissance-goder* til et lite men kjøpesterkt publikum. Dermed vil det offentlige behovsdekning og markedsandel også være høy i det relevante marked, den utsatte gruppen som ikke har noe annet tilbud. Samtidig øker imidlertid sannsynligheten for at heller ikke det offentlige finner det bedriftsøkonomisk ulønnsomt å dekke det aktuelle behovet - og følgelig øker sannsynligheten for at den offentlige tilbyderen ikke vil være konkurranseeksponert, men skattefinansiert.

Så tilbake til spørsmålet om målene er forenlige, om det vil være konvergens eller divergens mellom brukertilfredshet og markedsandel. De fire mulige utfall fremgår av nedenstående tabell.

Tjenestens markedsandel er

		Lav	Høy
Brukertilfredsheten med tjenesten er	Lav	1	2
	Høy	3	4

Konvergens mellom tilfredshet og markedsandel er det i situasjon 1 og 4, divergens i situasjon 2 og 3.

*Situasjon 1* (konvergens) er ingen målsetting overhodet, men resultatet av en feilslått satsing, kvalitativt så vel som kvantitativt. Med mindre kostnadene er svært lave vil virksomheten ikke overleve, og ingen vil savne den.

*Situasjon 2* (divergens) er den nødvendige prioriteringen for offentlig tjenesteproduksjon i et konkurransemarked. Lav tilfredshet indikerer lav produktkvalitet og tilsvarende lave produksjonskostnader. Dette kan true virksomhetens politiske legitimitet, især hvis tilfredsheten med private konkurrenters kvalitet er høyere, men når det kombineres med stort salgsvolum og høy markedsandel er utgangspunktet godt for lønnsom drift, og dette vil normalt avvæpne kritikk. Høy omsetning og markedsandel vil være på grunn av og ikke på tross av lav kvalitet og brukertilfredshet.

*Situasjon 3* (divergens) ivaretar målet om høy brukertilfredshet med kvaliteten, men omsetningen og markedsandel er lav. Lav omsetning og markedsandel vil være på grunn av og ikke på tross av høy kvalitet og brukertilfredshet Ved tjenesteproduksjon er det stor sannsynlighet for at den høye kvaliteten skyldes tilsvarende høye produksjonskostnader. Spesielt ved offentlig tjenesteproduksjon er det videre liten sannsynlighet for at virksomheter i situasjon 3 kompenserer kostnadene ved å produsere *connaissance-goder* for en liten men profitabel nisje (der virksomhetene har høy behovsdekning, markedsandel og fortjeneste), og stor sannsynlighet for at de dekker behov i en marginal gruppe med liten kjøpekraft - og tilsvarende forventninger og krav (slik at brukertilfredshet er mindre valid som indikator for kvalitet, brukerundersøkelsene måler snarere brukernes små forventninger enn deres store tilfredshet). Høy kvalitet innebærer at i utgangspunktet vil også den politiske legitimiteten være høy. Hvor høyt kvalitet prioriteres, hvor avgjørende brukernes tilfredshet er for politikernes tilfredshet, vil imidlertid vise seg den dagen det blir klart at valget står mellom nedleggelse og overføring av virksomheten fra markedet til de offentlige budsjetter.

*Situasjon 4* (konvergens) er den politiske idealtilstanden, der virksomheten ivaretar både det kvalitative målet om høy kvalitet/brukertilfredshet og det kvantitative målet om stor omsetning/ markedsandel. Med et mulig unntak for dem som måtte ha ideologiske grunner for å ønske den offentlige virksomheten utkonkurrert av private, vil virksomheten ha høy politisk legitimitet. Her er det imidlertid sannsynlig at høy markedsandel er på grunn av og ikke på tross av høy brukertilfredshet, hvilket ved tjenesteproduksjon tilsier at også produksjonskostnadene har vært høye. Som Anderson et al. (1997) påpekte, kan det være prohibitivt kostbart "to provide high levels of both customisation and standardization simultaneously". Den tilsynelatende vellykkede offentlige virksomheten i situasjon 4 kan derfor vise seg å være et underskuddsforetak.

Veldig mye tilsier at konkurranseutsatte offentlige tjenesteprodusenter må foreta et valg mellom situasjon 2 og 3. Situasjon 4 vil sjelden forekomme, og situasjon

1 er et nærliggende utfall hvis virksomhetene velger feil.

Fornell (1995:208-9) skriver om forholdet mellom kundetilfredshet og markedsandel at "in essence there are two forces, each operating in a direction opposite to the other, that exert influence on the cross-sectional relationship between customer satisfaction and market share. On one hand, high levels of customer satisfaction lead to high levels of customer retention and positive word-of-mouth. This, in turn, leads to high market share. On the other hand, it is more difficult to serve a large (and often heterogeneous) group of customers well (any teacher knows this). The more customisation and/or personal service required, the more difficult it is. Further, the extent to which a high market share is a result of lower price and customer budget constraints, customer satisfaction is not necessarily a beneficiary". Dette har som konsekvens at "the empirical association between a firm's market share and the (mean) satisfaction of its customers is not positive". At det kan være negativ sammenheng mellom markedsandel og kundetilfredshet ble påpekt allerede i Fornell (1992) og Griffin & Hauser (1993). Empirisk bevis ble fremskaffet av Anderson et al. (1994), "who examined the firms in the Swedish data base where market share data were available: not a single company with a market share above 30% could be said to have high customer satisfaction. All firms with higher levels of satisfaction also had lower market shares" (op. cit.).

I Rolland (2003d) blir det argumentert for at "fornøyde brukere kan offentlig sektor skaffe seg på to måter. Den ene måten å kvitte seg med misnøye på er å endre utføringen av en tjeneste, slik at de misfornøyde blir fornøyde. [...] Den andre måten offentlig sektor kan øke sin andel fornøyde brukere på, er å kvitte seg med de misfornøyde brukerne". Resultatet av den andre måten er få, men tilfredse brukere. I den utstrekning brukernes tilfredshet oppfattes som indikasjon på tjenestens kvalitet, vil dette være lik situasjon 3. Tilsvarende er det et velkjent funn fra publikumsundersøkelser for fjernsyn at program med få seere og lav markedsandel gjennomgående har de mest fornøyde seerne. I et flerkanalssystem med valgfrihet har de potensielt misfornøyde valgt programmet bort allerede i utgangspunktet, slik at det resterende publikum er nissen der programmet har best forutsetninger for å lykkes. Omvendt er forutsetningen for et stort publikum med ditto markedsandel at programmet appellerer til flere smaksretninger samtidig, hvilket gjør det viktigere å forhindre at noen støtes bort, enn at andre tilgodeses spesielt. Resultatet er et program som blir middels godt likt. Giersing (1982:109) har beskrevet hvordan denne mekanismen har gjort seg gjeldende i riksdekkende amerikansk fjernsyn: "Man kan illustrere det ved at overføre fællesnævnerprincippet på fødevarer. Folk, ikke minst

i USA med de mange etniske grupper, har meget forskjellige madønsker. Nogen vil hav ene mindre ko af en T-bone steak, nogen en let salat, nogen spaghetti - andre Chop Suey, tortillas eller Coq au Vin. Men det kan de ikke få, de skal blive enige - og hvad de kan enes om at bringes til at spise er så fx. hamburgers og grill-kylling. Så derfor får de hamburgers og kylling *hele tiden*. Eller rettere, de får valget mellom kylling og hamburgers - de kan selv vælge på demokratisk vis". Når Giersings beskrivelse ikke lenger er helt dekkende - kabeljernsyn har i USA ført til oppblomstring av nisjeorienterte temakanaler - skyldes dette ikke minst det tidligere omtalte ønsket om å hindre sløseri: Kustomisering øker sannsynligheten for at annonsørene treffer sine målgrupper uten samtidig å måtte betale for seere som aldri vil finne på å kjøpe de annonserte produkter, og målgruppen er mer tilfreds selv om den i mange tilfelle må betale (ganske mye) for tilgang til kanalene (riks-tv er gratis), hva den må finne seg i å gjøre blant annet fordi det er ekstremt mye mer kostbart per seer å produsere for et så lite publikum. Fjernsynet har tilnærmet uendelige stordriftsfordeler.

En offentlig virksomhet som illustrerer hvordan konkurranseutsetting har ført til valg mellom situasjon 2 og 3, på tross av politikernes hovedønske om å realisere situasjon 4, er nettopp Norsk rikskringkasting. At situasjon 3 overhodet er et reelt alternativ for NRK, skyldes at selskapet ikke er konkurranseutsatt i rent økonomisk forstand, men sikret inntekter helt til selskapets strategivalg medfører tap av politisk legitimitet.

#### A4. Demokrati

##### A4.1. Den demokratiske styringskjeden

Den demokratiske styringskjeden kan fremstilles slik (Jacobsen 1997, jf. Vabo 2000:257):

1. Borgerne velger de representantene som de anser som "best"
2. Representantene vedtar den politikken de mener vil tilfredsstillе borgernes ønsker best
3. Administrasjonen iverksetter den politikken som er vedtatt
4. Borgerne vurderer hvorvidt tiltakene svarer til forventningene, hvorpå
5. Borgerne igjen velger de representantene som de anser som "best", de samme eller nye



Det kan knyttes borger- og brukerundersøkelser til samtlige ledd i styringskjeden, eksempelvis slik:

Ledd	Den demokratiske styringskjeden	Undersøkelser
1	Borgerne velger representanter	Verdi- og holdningsundersøkelser Interesse- og behovsundersøkelser Politiske meningsmålinger Partibarometre Valgdagsmålinger Valgundersøkelser
2	Representantene vedtar politikken	Interesse- og behovsundersøkelser Politiske meningsmålinger Partibarometre
3	Administrasjonen iverksetter tiltak	Interesse- og behovsundersøkelser Bruksundersøkelser, brukeratferd
4	Borgerne vurderer tiltakene	Brukertilfredshetsundersøkelser Borgertilfredshetsundersøkelser
5	Borgerne velger representanter	(som 1 over)

Representative undersøkelser påvirker maktforholdet mellom samtlige aktører og ledd i den demokratiske styringskjeden. Riktig utført har de den fordel at deltakelsen nettopp er representativ - et krav som ikke stilles til det representative demokrati, der deltakelse er resultatet av selvseleksjon og maktkamp om posisjonene. Dette fikk i sin tid George Gallup til å lansere en ide om å bruke meningsmålinger til å snu demokratiet på hodet, skape en form for direkte folkestyre der de folkevalgte delibererte, massemediene refererte og folket avgjorde gjennom en representativ meningsmåling (Gallup & Rae 1940, jf. diskusjonen i Aars 2000a). Med brukertilfredshet som indikator for kvalitet kan det hevdes ikke å eksistere noe potensial for interessekonflikt mellom aktørene i styringskjeden, men det at brukerne blir tillagt beslutningsmyndighet, er ikke tilstrekkelig til å sikre interesseharmonie. Det kan være divergens mellom oppfatningene til brukerne og betalerne, to begreper som ikke bare identifiserer ulike roller (jf. Houlberg & Rose 2002), men også ulike personer. Det er heller ikke ubetinget sikkert at brukerne - eller velgerne - får det siste ord i en interessekonflikt, jf. igjen KS' idéhåndbok om kvalitet og service, der det vises til to andre grupper med kompetanse til å avgjøre hva som er kvalitet: Profesjonen og de besluttede myndigheter (Olaussen et al 2001). Det har vært spurt om ikke brukerundersøkelser fører til politikernes abdisering og politikkenes byråkratisering (Næss & Aars 2003:62), men spørsmålet kan gjentas for forholdet mellom flere

ledd av styringskjeden: Mellom tjenesteyting og forvaltning, mellom folkevalgte, tjenesteytere, og forvaltning, mellom folkevalgte politikere og folkevalgte brukerrepresentanter, forvaltning og tjenesteyting osv. (Rolland 2003e:64-65).

#### A4.2 Prinsipal-agent-teori

Den demokratiske styringskjeden inngår i grunnmodellen også for Andreassen & Lundes bok om brukerorientering av offentlige tjenester. Deres modell består imidlertid av to deler: Velger-politikerdelegering og offentlig tjenesteyting. Det delegeres i en kjede som starter med velgerne, fortsetter med politikerne, med over- og deretter underordnede i den offentlige forvaltning, og ender med ledelsen og de ansatte i den tjenesteytende virksomheten, "the street-level bureaucrats" som betjener brukerne. Om modellen skriver forfatterne at "offentlig tjenesteproduksjon skjer i et samspill mellom demokratiets representasjonsprinsipp, med publikum som prinsipal og politikerne som agenter. Agentene er valgt for å ivareta prinsipalens interesser best mulig. Fordi politikerne ikke kan gjøre alt selv, må de organisere seg slik at de kan delegerer oppgaver til andre etater/vesener eller organisasjoner. På den måten blir politikerne, som tidligere var agenter, nå prinsipaler for dem de velger skal utføre deres praktiske oppgaver. Innbyggerne møter offentlig tjenesteproduksjon i rollen som bruker. På denne måten spiller innbyggerne to roller - velger og bruker" (Andreassen & Lunde 2001:21).

Andreassen & Lunde anvender prinsipal-agent-teoriens terminologi. Det er neppe tilfeldig. Som Busch påpeker i boken *"Modernisering av offentlig sektor, New Public Management i praksis"* (Busch et al red. 2001), er prinsipal-agent-teori og Public Choice-teori til det teoretiske hovedfundamentet for New Public Management eller NPM (Busch 2001:79). Innenfor prinsipal-agent-teori fokuserer NPM spesielt på styringsproblemer mellom prinsipal og agent, forårsaket av at prinsipalens avhengighet av agenten for å realisere sine egne mål. Et av de forhold som skaper styringsproblemer, er ulik målstruktur hos prinsipal og agent. Innenfor Public Choice-teori, som på dette punkt står i gjeld til prinsipal-agent-teori, fokuserer NPM særlig på byråkratietens tendens til å ville maksimere egeninteressen fremfor sine prinsipalens interesser (Niskanen 1971). Dvs. agenter og prinsipaler har ulik målstruktur. En måte å redusere risikoen for målkonflikt, er å knytte incentiver til realiseringen av prinsipalenes interesser. "Når agentene har en egeninteresse som sammenfaller med prinsipalenes, så trenger ikke prinsipalene å engasjere seg i kontroll og styring av agentenes virksomhet i samme grad. Dermed reduseres kostnader og ubehageligheter knyttet til kontrollvirksomhet og styring", skriver Andreassen & Lunde (2001:136), som vier et helt kapittel i boken til bruken av incentiver.

Så vel Busch som Andreassen & Lunde knytter styringsproblemet til agentenes opportuniste: Har de motiv og anledning, vil de arbeide i det skjulte for sin egen agenda i stedet for prinsipalenes. Prinsipal-agent-teori har imidlertid sin opprinnelse i teori om agentenes makt over sine prinsipaler, frivillig når prinsipalene har tillit til at agentene vet best, og derfor legger sin skjebne i deres hender (gir dem "fritt mandat", jf. Christophersen 1969), ufrivillig når agentene misbruker tilliten, eller overprøver sitt bundne mandat til å skaffe seg handlefrihet, uten at prinsipalene er i stand til å hindre dem. Dette er teorien om oligarkiets jernlov (Michels 1911), om at "organisasjon i seg selv gir grunnlag for dominans av de valgte over velgerne, av partilederne over partimedlemmene, av dem som innehar mandatet over dem som har gitt mandatet, av delegatene over dem som de har fått delegasjon fra" (Rasch 1997:179). Med referanse til Metcalfe (1998) viser Haga at den demokratiske styringskjeden gir opphav til fire typer maktforhold, hver med sine prinsipaler og agenter (Haga 2001:307):

Type makt	Folkevalgt	Hierarkisk	Eksper-tise	Basert på bytte
Relasjon til innbyggerne	Borger	Subjekt	Klient	Kunde/forbruker

For kommunenes vedkommende er agentene kommunestyret ("folkevalgt"), forvaltningen ("hierarkisk"), profesjonene ("eksper-tise") og tjenestene ("basert på bytte"). New Public Management reiser spørsmålet om bruk av brukerundersøkelser til å øke prinsipalenes makt over sine agenter - eller agentenes makt over sine prinsipaler. Ut fra normativ demokratiteori er det første ønskelig, ut fra prinsipal-agent-teori og Public Choice-teori er det siste realistisk. Avgjørende kan være kontrollen med undersøkelsene - med hvem som skal spørres, hva de skal spørres om, og hvem skal ha tilgang til resultatene. Problemstillingen vil bli drøftet med utgangspunkt i to arbeider som begge er kritiske til New Public Managements import av privat sektors tankegodt i "Old Public Administration", for å låne et ordspill fra Dunleavy & Hood (1994).

#### A4.3. Skepsis til adopsjon av markedets konsumentbegrep

Det første av kritiske arbeidet som vil bli presentert og drøftet, er Pollitts artikkel fra 1988, omtalt i innledningen til dette notatet. Pollitt tok utgangspunkt i "performance measurement" som "top down affairs, propelled by the interests of politicians and senior officials in controlling both expenditure and the range and types of activities engaged in by lower level officials" (1988:77). I Norge har Arbeids- og administrasjonsdepartementet sendt bud ut til alle statlige etater om å gjennomføre årlige brukerundersøkelser (Norman 2002). 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). Pollitts observasjon synes å gi en treffende beskrivelse av hvordan Kvalitetsportalen for norsk skole ble til (jf. Indikatorer Kvalitetsportalen 2002), men må modifiseres i den utstrekning det er blitt vanlig med fokusgrupper av brukere i oppstartsfasen (anbefalt av mange men ikke av alle til ethvert formål, jf. Chakrapani 1998:45 ff). Pollitt festet derfor liten lit til "the pro-active, performance-conscious public service professionals" som tilsynelatende "open a dialogue with their consumers, sharing information and constantly striving to get closer to expressed consumer wishes" (s. 78). "Konsumerismen" i offentlig sektor omfatter i prinsippet en skala fra "cosmetic charm school approaches" til "direct consumer participation and power sharing", men i praksis "many initiatives cluster at the charm-school-and-better-wallpaper end of the spectrum" (op. cit.).

En konsekvens av den skjeve maktfordelingen, med brukerne i avmaktsposisjonen, er ifølge Pollitt "the argument over 'objective' vs. 'subjective' measures, with some purists insisting that only the former (usually quantified) type of measure carries legitimacy" (1988:82). Jf. den tidligere referansen til TBU 1998: Brukerundersøkelser vil "aldri kunne være mer enn et supplement til annen og mer objektiv informasjon om det kommunale tjenestetilbudet". For brukerne er denne "objektivismen" farlig, sier Pollitt, for den er faglig dårlig underbygget og følgelig kun egnet til å opprettholde fagekspertisens makt. "The situation is not one of a polarized choice between white ('objective') measures and black ('subjective') ones. Rather every set of performance indicators, however 'hard' the measures, is thoroughly suffused with values and judgmental uncertainties" (op. cit.). Det ligger verdivurderinger under hva som skal tas med og utelates, og det meste av den såkalt objektive statistikken er "tainted with problems of inaccurate recording" (op. cit.). For brukerne er det viktig å unngå konsensus om subjektive mål som "somehow belonging to an inferior class" (op. cit.), for det gir tilbydernes verdier større validitet. 'Objektive' ressurs- og produksjonsdata får derved større tyngde enn 'subjektive' utbyttedata, slik at i uttrykket "value for money" får det 'objektive', money eller betaling til tilbyder, større validitet enn det 'subjektive', value for brukeren.

Pollitt argumenterer derfor 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" (s. 85).

Det synes ganske opplagt at i et reelt brukerstyrt system er det brukerne som har kontrollen med den informasjon om brukerne som skal tilflyte tjenestetilbyderne. Pollitt leverer imidlertid selv det viktigste argumentet for at dette ikke er så enkelt i praksis, for han spør: "Who is the consumer?" (s. 79 ff). For Pollitt er "the identity of the consumer" ett av to problem ved "the consumerist approach" til offentlig politikk - det andre er "the particular characteristics of public services". Som illustrasjon på identitetsproblemen viser han til Williams (1985), som skilte mellom fire potensielle "brukere" av en allmennpraktiserende lege: 1) de som for tiden undergår behandling, 2) de som står på venteliste for behandling, 3) de som trolig trenger behandling men ikke søker det, og 4) enhver som noensinne vil trenge behandling. Dette kompliseres ytterligere av de offentlige tjenestenes egenskaper, som medfører at 1) brukeren ikke nødvendigvis kjøper tjenesten, 2) brukeren kan motta tjenesten som en rettighet, 3) brukeren kan ha plikt til å benytte tjenesten, 4) andre potensielle brukere kan avvises fordi de ikke oppfyller kravene til å bli brukere, og 5) skuffede brukere har få eller ingen muligheter for å svare med å saksøke tjenesteyteren (s. 80). Pollitt bruker dette til å vise forskjellene mellom en privat kunde og en offentlig bruker (og borger), men overser at dermed blir identiteten uklar også for hvilke brukere det er som skal representere motmakten mot tjenesteyterne. Han kan gjenta sitt argument om at det skal brukerorganisasjoner gjøre, men argumentet forutsetter at organisasjonene er representative for samtlige (eller de i enhver situasjon berørte) av de ovennevnte brukeridentiteter og brukssituasjoner. Hvis ikke, vil den offentlige forvaltning og tjenesteyting bli stilt overfor brukerorganisasjoner som oppkaster seg til representanter uten de representertes samtykke. De vil stå overfor agenter uten prinsipaler, med den konsekvens at innrømmelse av brukerkrav har sine egne demokratiske omkostninger.

#### A4.4. Skepsis til adopsjon av markedets produsentbegrep

Lik Pollitt, spør Fountain (2001) om brukerorienteringen av offentlig sektor er realiteter eller retorikk. Hun viser til Edelman (1964), som hevder at styrken i politiske symbolbegreper nettopp ligger i deres mangetydighet (dvs. de er retorikk) - og til Lakoff & Johnson (1980), Giddens (1984) og March & Olsen (1989), som alle hevder at "metaphors shape attitudes, cognition, and behavior" (s. 56), dvs. de skaper realiteter. Fountain deler den sistnevnte oppfatningen, og hevder at følgelig har "the growing replacement of the term 'citizen' with 'customer', and the idea that government agencies should be 'customer-focused' - that is, that public managers should view their clients as customers and serve them using management concepts drawn from effective private sector service firms" (s. 56), vidtrekkende, negative konsekvenser for det offentlige behandling av befolkningen.

Lik Pollitt, legger Fountain til grunn at i utgangspunktet er det avgjørende forskjeller mellom privat og offentlig virksomhet. Hun griper fatt i Clinton-regjeringens løfte om å inngå en "new service contract with the American people" (Gore 1993), og setter dette opp mot hva som gjelder for private firma i markedet. "Delighting the customer?" spør Fountain, og påpeker at for private foretak er dette bare et middel til målet om å tilfredsstillte firmaets eiere: "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). Den avgjørende forskjellen er at "just as private sector firms actually serve shareholders, agencies ultimately serve the public" (s. 62).

Fountain argumenterer for at private firma ikke har noen genuin interesse av å tilfredsstillte kundene. Alle midler for å øke kundetilfredsheten, deriblant brukerundersøkelser, har som formål å tilfredsstillte egeninteressen til firmaets eiere. Derfor "firms place as much importance on shaping customer expectations and preferences as they do on eliciting satisfaction. [...] Management writing on customer service includes significant attention to orchestration of the service transaction and the importance of marketing. It is difficult to imagine service firms without advertising and marketing to shape preferences - or, as some argue, to create them" (s. 59). Kundens makt over firmaet avhenger hovedsakelig av sannsynligheten for at kunden kan og vil bruke exit, og følgelig "firms supply services to retain satisfaction just above the level required to prevent exit" (s. 60). Dette anses imidlertid ikke tilstrekkelig til å sikre kundelojalitet, hvorpå private servicefirma supplerer med å sette opp så høye "barriers to exit" som de er i stand til. Private firma nytter også sin kunnskap om kunder og kundetilfredshet - innhentet blant annet via brukerundersøkelser - til å segmentere markedet. "Service firms in the private sector target market segments as an initial step in the creation of a strategic service. [...] They then identify their service needs and the extent to which competitors meet those needs, in order to decide whether and how to compete" (s. 62). Og "service quality in the private sector correlates highly with the socioeconomic status of customers. Many firms target particularly lucrative customers [og skaper] a hierarchy of service levels [blant annet ved hjelp av] variable pricing, a concept meant to customize service levels to various market segments [...] Variable pricing allows customers of private or public services to pay, or to pay a premium, for faster service" (s. 64). Dertil er private firma lydhøre for kundenes bruk av voice. "Service recovery entails the management of

complaints in such a way that a customer is not lost to the firm. Firms know that it is much more profitable to retain present customers than to find and service new customers. Customers who complain are likely to extract higher service levels from firms than those customers who suffer in silence" (op.cit.). Ved å adoptere denne tenkemåten fra privat sektor, der den er "completely acceptable business practice" (s. 65), reduseres staten til en "provider of services in exchange for a proportion of taxes" (s. 71).

Fountain påpeker at "consumer models attend to immediate gratification of consumer tastes. Although a consumer logic in public bureaucracy may appear to be more responsive to citizens, it may produce pernicious externalities in the long run" (s. 68). Den mest åpenbare konsekvensen av å overføre denne tenkemåten fra privat til offentlig serviceyting er *økt politisk ulikhet*. Det "markedssegment" som konsekvent vil komme dårlig ut, er "the poor and politically weak" (s. 71). Dertil vil kundeorientering medføre en svekkelse av "the fundamental democratic responsibilities of trusteeship required of public servants and citizens" (s. 68). Dette "trusteeship", eller "fritt mandat" i teorier om politisk representasjon, er nødvendig for utøvelse av politisk lederskap, sier Fountain, og lederskap er i de lededes interesse. New Public Management generelt, og kundeorienteringen spesielt, bygger på "rational choice theory" om at kundene har preferanser som er "clear, stable, and exogenous to the behavior of political institutions" (s. 66). Når ikke denne betingelsen blir oppfylt, eller når sakenes kompleksitet overstiger kundenes kompetanse og kapasitet til rasjonelle valg, vil eksperter vite bedre "the course that should be taken" (s. 68). Det offentlige sysselsetter profesjoner med betydelig ekspertise, og "professionals often represent, or act on behalf of, their clients because of their superior experience and expertise" (op. cit.). New Public Management svekker denne rollen, for "public servants 'under contract' to the state become nothing more than employees" (s. 69). Fountain legger til at ikke bare "public managers act for others. As part of their interaction with public institutions, citizens must also act for others" (s. 68). De gjør det ved interagerer med det offentlige hele livet, og dette er vesensforskjellig fra deltakelsen i individuelle markedstransaksjoner. Forskjellen fanges ikke opp av NPM, sier Fountain.

Lik Pollitt, er Fountain også opptatt av hvem som er kunden. Hun snur dette riktignok delvis til et spørsmål om hvem som er tilbyderer i det amerikanske føderale system, med sin inndeling i ansvarsområder, men påpeker at "it is not even possible to regard the 'taxpayer' or the 'voter' as the customer, because these groups hardly represent a coherent set of expectations" (s. 62). De danner tvert om interessegrupper, og politikkenes hovedsak er å mediere i konfliktene mellom disse. Dette er vesensforskjellig fra segmenteringen av

kundene i et marked: "Any segmentation that occurs in the service delivery must be viewed as a political, rather than simply a managerial decision. The competition of various client or interest groups for government services focuses on the politics of public sector service rather than its management. Moreover, many agencies must mediate the conflict between highly attentive but narrowly defined interest groups and a much broader but inattentive public" (op. cit.). De offentlige tjenesteyterne må være tillitsvalgte, trustees med et fritt mandat fra et flertall av ukjente prinsipaler - Fountain kunne lagt til at med samme begrunnelse må de hindre flertallstyranni også. Dertil kommer problemene med å fastsette hva som er rimelig nivå for behovsdekning, og rimelig fordeling av knappe ressurser mellom flyktige kunder. Når "many agency and program goals are likely to remain ambiguous, vague, or conflicting", er det derfor "for political, rather than managerial reasons" (s. 63).

Fountains konklusjon er at New Public Management, brukerorientering og kundetilfredsstillelse er farlig, både for politikken, de offentlige tilbyderne og brukerne. Det er farlig for brukerne fordi det svekker det offentliges rolle som "trustees", og skaper ulikheter brukere imellom. I stedet for bedre service, får mange dårligere service. Det er farlig for politikken og de offentlige tilbyderne som en konsekvens av dette, for det svekker ytterligere medborgernes lave politiske engasjement og ansvarsfølelse i forhold til det offentlige, deres på forhånd tynnslette tillit til offentlig politikk og tjenesteyting.

Fountains hovedinnvending mot adoptering av tenkemåten i privat sektor er at for private tjenesteytere er kundetilfredshet et middel til målet om å ivareta egeninteressen, mens offentlig tjenesteyting skal ivareta samfunnets fellesinteresser. Mot dette igjen er det relevant å sitere Adam Smith (1776), som påpekte at "by pursuing his own interest the producer frequently promotes the interest of the society more effectively than when he intends to promote it". Markedet produserer konsekvenser, ikke intensjoner, og det er konsekvensene som teller. Det kan videre hevdes at for offentlig tjenesteyting er det nettopp "the customers", eller "samfunnet" som er "shareholders", og følgelig eksisterer ikke interessemotsetningen som Fountain viser til. Dette gjør det imidlertid nærliggende å vise til Public Choice teori om offentlig tjenesteyting som motivert av tjenesteyternes egeninteresser - og dermed til prinsipal-agent-teori om at tjenesteyternes egeninteresser er nedfelte i oligarkiets jernlov om agentenes makt over sine prinsipaler. Mot dette igjen kan det hevdes at selve formålet med New Public Management er å sikre konvergens mellom agent- og prinsipalinteresser - hva søkes oppnådd ved å knytte agentenes incentiver til realisering av prinsipalinteressene - hvilket åpner for det motargument at derigjennom opplæres agentene, de offentlige tjeneste-

terne, til å betrakte offentlig virksomhet som sin private eiendom. Oppfattes eierskapet som personlig, er det neppe nødvendig å stille spørsmålet om det er nok å la lederne lede, eller må de presses (jf. Sørensen 2002b). Argumentasjonsrekken indikerer at her finnes det flere teoretiske hypoteser enn empiriske svar.

Av ovenstående følger at det heller ikke er ubetinget grunn til å beklage den svekkelse av "the trusteeship of public servants" som kundeorientering og brukerundersøkelser medfører. I den utstrekning det må innfris, medfører profesjonenes krav om tillit til å styre med fritt mandat et teknokratisk lederskap unndratt politisk kontroll, i velferdsstaten et sosialteknokrati som er blitt "demokratiets sorte hull" (Eriksen 2001). Som Walsh (1991) antydte, kan brukerundersøkelser bidra til å bryte profesjonenes maktmonopol (jf. avsnitt 2.2.5 ovenfor). Nettopp derfor kan det bli avgjørende hvem som har kontrollen med undersøkelsene. Profesjonene vil føle seg minst truet av dem hvis de selv har kontrollen, både med utvalg, utforming og selve innsamlingen av data, og enkelte opplegg overlater til sosialteknokratiets frontlinjebyråkrater ("street-level bureaucrats") å samle inn synspunktene til sine klienter. Litt mer truet vil de føle seg hvis politikerne har kontroll med undersøkelsene, men ikke så mye mer hvis det er riktig som Kjølrsrød (2003) hevder, at politikerne snarere vil alliere seg med profesjonene enn kontrollere dem (jf. avsnitt 2.2.5 ovenfor). Heller ikke brukerstyrte undersøkelser vil være noen stor utfordring hvis brukerne som styrer undersøkelsene, står i et avhengighetsforhold til sosialteknokratiet. Det samme vil gjelde forskere knyttet til profesjonen - men ikke forskere som står utenfor den. Dermed blir imidlertid uavhengige forskere også en form for teknokrati, som brukerne må gi tillit til å utforme og gjennomføre brukerundersøkelser med relativt fritt mandat.

Mot Fountains *begrunnelse* for nødvendigheten av å vise profesjonene tillit - at virkeligheten er for komplisert til å overlates amatører - er det nærliggende å rette oppmerksomheten mot The Center for Deliberative Polling og deres metode for representative folkehøringer (Fishkin 1995, jf. Aars 2000b og Aars 2001). Metoden etablerer i seg selv et deliberativt organ, og bidrar til kompetanseutjevning mellom leg og lærd - to forutsetninger for å tette igjen demokratiets sorte hull ifølge Eriksen (2001:138 ff). Hvilket også innebærer at deliberative høringer ivaretar den kritikk mot brukerundersøkelser som fremmes i Aars (2000a), at respondentene bare får uttale seg fragmentarisk om sammenhengende forhold. Hvis den politiske vilje er til stede, er det mulig å tilføre komplisert styring av offentlig virksomhet et kvalifisert, representativt uttrykk for folkemeningen. Foreløpig har imidlertid de folkevalgte deliberative organer i Norge vist liten interesse for å bli supplert med, enn si møte konkurranse fra, representative deliberative organer der prinsipalene er unndratt sine agents kontroll (jf. Vabo 2000:256, note

104). Kanskje fordi dette vil medføre et bundet mandat, med resultatet fra den deliberative høringen som retningsgivende, i stedet for tillit til å deliberere fritt på sine prinsipalers vegne. Et hovedargument for fritt mandat er dets nødvendighet for å forhandle frem levedyktige kompromisser mellom motstridende interesser - og dermed er vi tilbake til Fountains hovedanliggende, at tillitsvalgte må vises tillit.

#### A4.5. Brukerdeltakelse som alternativ demokratikanal

Den synkende og etter hvert ganske lave valgdeltakelsen, særlig ved kommune- og fylkestingsvalg, er opplagt en medvirkende årsak til den økende interessen for brukerdeltakelse som alternativ demokratikanal. Riktignok er det delte meninger om hva som er lav deltakelse og hvor alvorlig dette er for demokratiet (jf. Aardal 2002), men alvoret blir uansett mindre dersom det finnes "andre demokratiske arenaer og måter for påvirkning lokalt" (Vabo 2000:251). Derfor blir det argumentert for at "skal eit demokratisk styresystem fungere i dag, må det vere tilpassa tida vi lever i og de utfordringane vi står overfor. Demokrati betyr folkestyre, men kva dette inneber, er ikkje gitt ein gong for alle" (Nyseth & Aarsæther 2002:13). Hva det innebærer, er blant annet brukerdeltakelse og brukerundersøkelser. Imidlertid er ikke dette det eneste alternativet til det Rokkan kalte den numerisk-demokratiske kanalen for politisk innflytelse (Rokkan 1966). Vabo opererer med følgende alternative kommunale demokratitiltak (2000:253, tabell 1 forkortet):

Demokratiske perspektiver	Aktuelle organisatoriske tiltak
Generelt deltakerdemokrati:	Internett-debatter
	"Ordfører-benk", "Politikerdag" e.l.
	Folkemøter
	Innbyggerdeltakelse i budsjettprosesser
	Ressurs- eller referansegrupper
	Barn og unges kommunestyre/råd
	Eldreråd
Brukerdemokrati:	Lokale utvalg
	Brukermøter
	Råd for funksjonshemmede
	Brukerråd ved skoler og eldreinstitusjoner
Åpenhet:	Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner
	Informasjonsmedarbeider
	Informasjon i media, politikere og via Internett
	Serviceerklæring og servicedeklarasjoner

Nyseth & Aarsæther (2002:22) er opptatt av "lokalutvalg, områdestyring, brukarmedverknad, planmedverknad og Lokal Agenda 21", med "brukarmedverknad" inndelt i "rådgivande brukarorgan, brukarundersøkingar og brukarstyring". Aars (2000a) definerer brukerundersøkelser som et "demokrati-verktøy".

Vabo (2000:260) argumenterer for brukerrollen som "mer i tråd med den typer roller som gir individet identitet i det moderne samfunn", dvs. "roller relatert til arbeid, familie og fritid" enn "borgerrollen og det politisk-demokratiske fellesskap". Nyseth & Aarsæther (2002:93) argumenterer for brukermedvirkning som en funksjonell form for demokrati, i motsetning til den territorielle, som danner grunnlaget for valgkanalen.

Det synes å være to styringsproblemer forbundet med brukerdeltakelse som alternativ demokratikanal. Det ene gjelder forholdet mellom den territorielt og den funksjonelt definerte deltakelseskanalen, og følgelig forholdet mellom borgere og brukere som demokratiske aktører. Her vil situasjonen være at noen deltar i begge kanaler - borger og bruker er ulike roller knyttet til samme aktør - mens andre kun er borgere, og atter andre kun brukere. Det er heller ikke slik at aktørene står fritt til å velge kanal. Noen brukere er avstengt fra å være borgere (de mangler borgerrettigheter, får ikke stemme), noen borgere er avstengt fra å være brukere (de mangler brukerrettigheter, oppfyller ikke kravene), og selv om de formelt har adgang til den aktuelle tjenesten, har de ikke bruk for den (de er ikke syke, for eksempel). Likevel har de som borgere rett til å bestemme over tjenesten (ved å delta i valg), og plikt til å bidra til dens finansiering (over skatteseddelen), og i den utstrekning alle er potensielle brukere (alle kan bli syke, for eksempel), kan betalingen betraktes som en forsikringspremie, hvilket skulle gi rettigheter både som borger og bruker (jf. diskusjonen i avsnitt 3.3 ovenfor om hvem er bruker, fra de som er under behandling nå, til alle som en gang kan bli det). Likevel vil manglende aktiv bruk kunne avstenge muligheten for å uttale seg i den brukerdemokratiske kanalen.

Dette reiser spørsmålet om den relative verdien av å delta i de to kanalene - om det også her vil gjelde at "stemmer teller, men ressurser avgjør" (Rokkan 1966), med deltakelse i brukerkanalen som den moderne, individualiserte utgaven av Rokkans korporative pluralisme. Det reiser spørsmålet om dobbeltstemme til dem som deltar i begge kanaler. Det reiser spørsmålet om borgerne i den numerisk-demokratiske kanalen trygt oppfatte brukerne som sine agenter (de målbærer i den brukerdemokratiske kanalen hva de øvrige borgerne ville ment om de hadde vært brukere), eller om det også her vil opptre en oligarkiets jernlov, der brukerne ivaretar sine egne interesser, som de overlater til borgerne å betale regningen for over

skatteseddelen. Det reiser spørsmålet om hvem som tar avgjørelsen, på hvilket grunnlag, når utfallet i den numerisk-demokratiske og den brukerdemokratiske kanalen ikke stemmer overens. Det kan gi politikerne og/eller myndighetene oppgaven med å forene motsetninger, finne akseptable kompromisser, men det åpner også for splitt og hersk. Det vil kunne øke politikernes og/eller forvaltningens autonomi overfor både borgere og brukere, gi dem større sluttkontroll over utfallet, mer makt (Hernes 1975). De som blir delegert makt, vil derved kunne trekke maktens stige opp etter seg. I stedet for å fordoble prinsipalenes adgang til å kontrollere sine agenter, fordobles grunnlaget for oligarkiets jernlov.

Det andre styringsproblemet gjelder forholdet mellom de ulike formene for brukerdeltakelse. Hovedskillet her synes å gå mellom deltakelse i den korporative brukerpluralismen (brukerrepresentasjon i styrer, råd og utvalg, valgt "nedenfra" av brukerelektorater eller utnevnt "ovenfra" av folkevalgte organ etter råd fra forvaltningen) - og deltakelse i representative brukerundersøkelser, som presumptivt gjenspeiler sentraltendensen og spredningen i hele brukerelektoratets oppfatninger. Brukerundersøkelser reiser umiddelbart spørsmålet om rollen til dem som sitter i valgte foreldreutvalg og eldreråd, når deres motpart, tjenesteyterne, har sin egen kanal for kommunikasjon med elektoratet deres, og sitter med mer representativ informasjon om hva elektoratet egentlig mener. Styrer, råd og utvalg vil kunne miste sin betydning som brukernes voice overfor tilbyderne, og det kan bli en oppgave å finne på annet "meningsfylt arbeid for dem, slik at lov og vedtak om deres eksistens blir oppfylt. Deres betydning kan bli snudd, slik at de i stedet formidler tjenesteyternes voice overfor brukerne. De kan bli fora der rektor og bestyrer fremmer sine klager på brukerne, og dessuten sine oppfordringer og krav til dem om støtte, i samarbeidets ånd, for budsjettene strekker ikke til og brukerne har ressurser tilbyderne kan dra nytte av. Ved divergens mellom voice fremmet via valgte brukerorganer og brukerundersøkelser er det irrelevant å søke etter kompromisser - det ville i så fall bety at tjenesteyterne skulle hjelpe brukernes prinsipaler og agenter til å bli enige - men høyst relevant å benytte informasjonen til splitt og hersk, der den kanalen som er mest kritisk, uansett om det er det valgte brukerorgan eller brukerundersøkelsen, til enhver tid blir lagt til side. Spillerrommet for splitt og hersk reduseres hvis de valgte brukerorgan inviteres til å utforme brukerundersøkelsene sammen med tjenestetilbyderne, men med ulikt kompetansenivå medfører dette risiko for kooptering av brukerorganene. Herre i eget hus blir brukerne først når deres valgte representanter får sine egne midler til å undersøke hva elektoratet deres mener. Til gjengjeld vil dette kunne bli brukt av deres motpart til å så tvil om kritiske brukerundersøkelsers troverdighet.

**A4.6. Brukerundersøkelser som styringsverktøy**

En sentral dimensjon ved styringsbegrepet er forholdet mellom *kontroll* og *støtte*. Drivkraften i den demokratiske styringskjeden, basert på delegering av makt fra prinsipaler til agenter, er for- og etterkontroll, med påfølgende støtte, i samtlige ledd. Under kontrollaspektet ligger også fravær av kontroll, fritt mandat og delegering av ansvar som incitament til selvkontroll. Under støtteaspektet ligger også fravær av støtte, fra passiv tilbakeholdelse til aktiv motstand.

En sentral dimensjon ved brukerundersøkelser, lik andre tjenester, er forholdet mellom *standardisering* og *spesialtilpasning*. Det kan deles inn i undersøkelser som er felles og/eller like for alle, og undersøkelser som er forskjellige og tilpasset den enkelte brukers behov ("customization"). Med 'bruker' må her forstås en bruker av undersøkelsen, hvilket kan være både den som tilbyr og den som etterspør tjenesten undersøkelsen handler om.

De fleste *styringsproblemer* knyttet til bruk av brukerundersøkelser synes å kunne plasseres innenfor dette begrepsapparatet.

		Brukerundersøkelsene er	
		Standardiserte	Spesialtilpassede
Demokratisk	Kontroll	1	2
styring som	Støtte	3	4

I *Situasjon 1* (demokratisk kontroll, standardiserte undersøkelser) ivaretas interessene til samtlige ledd i den demokratiske styringskjeden i den utstrekning de har behov for å kontrollere øvrige ledd. Størst interesse av dette har trolig borgerne, deres folkevalgte representanter (politikerne) og den kommunale forvaltning (myndighet) på det relevante området. Situasjon 1 ivaretar også interessene til brukerne, i hvert fall brukere som befinner seg i et konkurransemarked og der pengene følger brukeren (som har fritt brukervalg). Den ivaretar ikke i samme grad interessene til kommunale tilbydere i et konkurransemarked, for deres egeninteresse vil være knyttet til barrierer mot exit, forhold som fremhever deres komparative fortrinn og vanskeliggjør sammenligning, slik at de kan oppnå brukerlojalitet. Derimot ivaretar Situasjon 1 interessene til sentralforvaltningen, spesielt Kommunal- og regionaldepartementet, og til Stortinget (styringsorganene på nasjonalt nivå). Disse interesser vil imidlertid kunne stå i et motsetningsforhold til det lokale selvstyret, hvilket kan medvirke til å begrense den kommunale interessen for Situasjon 1. I det hele tilgodeser Situasjon 1 hensynet til sentralisering og likhet fremfor hensynet til desentralisering og lokal politisk handlefrihet - men likheten er en forutsetning for brukernes handlefrihet, da de ellers ikke vil kunne

sammenligne, og vil være "securely locked in" (Hirschman 1970) om de ikke vil løpe risikoen for irrasjonelle handlingsvalg.

*Situasjon 2* (demokratisk kontroll, spesialtilpassede undersøkelser) kan virke som en selvmotsigelse, da spesialisering gjør det umulig å kontrollere tjenester ved å sammenligne undersøkelsesresultater. Det synes imidlertid å være Situasjon 2 Arbeids- og administrasjonsdepartementet har lagt opp til ved sitt påbud til statlige etater om å gjennomføre undersøkelser, fortrinnsvis i egen regi og uten hensyntaken til deres sammenlignbarhet (Norman 2002). Det som her tilrettelegges, er en situasjon der den demokratiske kontrollen ivaretas av brukerne (som det overlates til tjenesteyterne å identifisere), og der den antatt disiplinerende effekt vil være knyttet til at undersøkelser overhodet utføres, ikke til deres innhold og resultater. Avhengig av hvem som blir pålagt kravet om å gjennomføre undersøkelser, vil de påvirke maktforholdet mellom forvaltning og subjekt, profesjon og klient, tjenester og kunder, men ikke forholdet mellom borger og folkevalgt, jf. inndelingen til Metcalfe (1998) og Haga (2001) i avsnitt 3.2 ovenfor. Situasjon 2 synes også best forenlig med opprettholdelse av offentlig monopol på å levere bestemte tjenester til befolkningen. Med monopol er det mindre viktig for brukerne å kunne sammenligne med andre tilbydere - de kan så allikevel ikke velge dem - og mer viktig å sammenligne den tildelte monopolleverandørs progresjon i forhold til seg selv. Det vil også være mindre viktig å kunne sammenligne overhodet, for over tid vil brukerne gjerne bli skiftet ut. Avgjørende blir da hvor tilfredse nye brukere er i forhold til sine krav og forventninger, ikke om tidligere brukere ville vurdert tjenesten som bedre eller dårligere, dersom de fortsatt hadde benyttet den.

I *Situasjon 3* (demokratisk støtte, standardiserte undersøkelser) ivaretas interessene til kommunale tjenesteytere som er opptatt av benchmarking (målestokkonkurranse). Situasjon 3 ivaretar også interessene til lokalpolitikere og kommunalforvaltning som søker støtte fra sentralt hold - og interessene til Storting og regjering som ønsker å yte slik støtte. Den aktuelle støtten kan være av både økonomisk og faglig karakter, eksempelvis sentral faglig støtte til å utvikle gode styringsmodeller i kommunene. Ringen slutes ved ytelse av sentral faglig støtte til standardisering av brukerundersøkelser, eksempelvis de metoder som tilbys av Kommunenes Sentralforbund (jf. KS 2003). Videre er det relevant å rubrisere de kommunale styringsmodeller under Situasjon 3, selv om modellene naturligvis også vil inneholde et kontrollaspekt som faller inn under Situasjon 2. Det er her nærliggende å vise til innføringen av *målstyring* i kommunene, jf. f.eks. Johnsen (1998 og 2000), Lægreid (2001), Allern & Kleven (2002). *Balansert* målstyring synes riktignok ikke mer innarbeidet enn at i boken om "Balanced

Scorecard på norsk" er begge de kommunale eksemplene hentet fra Sverige (Hoff & Holving 2002), men dette illustrerer likevel en styringsmodell der det også ytes aktiv støtte fra sentralt hold, jf. KRDs veileder Rundskriv H-2130 og Statskonsult (2001), samt KRDs deltakelse i lokal forsøksvirksomhet. Et eksempel på systematisk bruk av standardiserte brukerundersøkelser i et Balanced Scorecard er styringsmodellen for Göteborg, jf. Stolz Löfgren (2002).

*Situasjon 4* (demokratisk støtte, spesialtilpassede undersøkelser) ivaretar et brukerønske om voice i forhold til sin monopolleverandør av tjenester - og leverandørens ønske om å forbli monopolleverandør, eventuelt å bli oppfattet av brukeren som det eneste realistiske alternativ (lojalitet som barriere mot exit). Uansett om brukerens voice inneholder en klage eller en støtteerklæring, vil "effective service firms harvest complaints and suggestions by linking complaint handling units with operations and development units" (Fountain 2001:64) slik at kritikk forstummes og tilbudet skreddersys for den som har ytret seg, hvorpå denne opprettholder sitt kundeforhold til leverandøren.

Denne stimulus respons modellen, med en produsent som er aktpågivende og lydhør for konsumenten, beskriver hva mange vil oppfatte som selve formålet med å innføre brukerundersøkelser, men den synes altså å fungere best i en monopolsituasjon. For tjenesteprodusenten fungerer den også best hvis det er mulig å differensiere tjenesten etter individuelle brukerbehov (der de som klager, kan påregne best behandling), og der exit er en mulighet også for produsenten, som dermed kan kvitte seg med uønskede brukere (jf. Rolland 2003d, avsnitt 2.4 ovenfor). Hvilket tilsier at den fungerer dårlig for konsumenter som har rettigheter og er misfornøyde men ikke bruker voice til å uttrykke dette (de deltar ikke i undersøkelsen, eller de deltar men skjuler sin misnøye, kanskje av frykt for represalier hvis deres voice blir kjent og de ikke har exit-muligheter). Den fungerer også dårlig for konsumenter som er misfornøyde og bruker voice men av den grunn blir tvunget til exit, da tjenesteprodusenten ikke har noen plikt til å betjene dem, og alternativene er enda verre (eksempelvis på grunn av dårligere tilgjengelighet).

På grunn av manglende sammenlignbarhet ivaretar *Situasjon 4* et eventuelt lokalt ønske om å unndra seg sentral kontroll - og derigjennom bevare det lokale selvstyret - men de lokale prinsipaler (kommunepolitikere, den overordnede lokalforvaltning) som måtte ønske dette, må da akseptere den omkostning at heller ikke de vil kunne bruke undersøkelsene til kontrollformål. Undersøkelsene forblir et styringsredskap for deres agenter igjen, de lokale tjenesteyterne, hovedsakelig i forhold til sine klienter, brukerne, men tjenesteyterne vil også kunne bruke

dem oppover, overfor prinsipalene, eksemplvis til å fremtvinge større bevilgninger. Prinsipalene (kommunepolitikere, overordnet forvaltning) må da ta stilling til slike krav på individuelt grunnlag, uten mulighet til å kontrollere ved å sammenligne. De vil være henvist til å imøtekomme ønsker om å støtte eller la det være, det siste med den konsekvens at de overtar ansvaret for den uheldige situasjonen undersøkelsene synes å dokumentere. Det vil i hvert fall ikke være mulig for dem å hevde at situasjonen er mindre uheldig enn tjenesteyterne har gitt uttrykk for, for det krever sammenligninger.

## A5. Konklusjon

Formål og nytteverdi ved kommunale brukerundersøkelser er i dette notatet drøftet i forhold til tre typer problemstillinger:

1. Organiseringen av kommunal tjenesteproduksjon; konkurranse eller monopol
2. Et mål om å tilby kommunale tjenester av høy kvalitet
3. Et mål om å opprettholde demokratiet som kommunal styringsform

Den første problemstillingen er middelorientert, de to andre målorienterte. Den middelorienterte problemstillingen omfatter midler til flere mål enn de to som her har vært fokuserte. Ikke minst er økt kostnads-effektivitet et mål for de omtalte midler, og som det er påvist, kan det være konflikt mellom dette målet og målet om høy kvalitet.

Videre er formål og nytteverdi søkt belyst ut fra tre hovedperspektiver:

1. Produsent- eller tilbyderperspektivet
2. Borger- og brukerperspektivet
3. Politiker- og myndighetsperspektivet

Begrepet 'brukerundersøkelser' har vært operasjonalisert på flere måter, men et hovedskille har vært mellom formål og nytteverdi ved henholdsvis

- standardiserte
- spesialtilpassede

brukertilfredshetsundersøkelser.

Sammenfattet etterlater drøftingen et inntrykk av at det primært er produsentene, eller tilbyderne av de kommunale tjenestene, som har interesse av spesialtilpassede brukerundersøkelser. De har det fordi også brukerundersøkelser er tjenesteproduksjon, og spesialisert tjenesteproduksjon, skreddersydd for å dekke produsent/tilbyderbehov, er tjenesteproduksjon av i denne forstand høyere kvalitet og følgelig med større nytteverdi for sine brukere, i dette tilfelle de kommunale tjenesteprodusenter. De har det fordi undersøkelsen derved vil være gjennomført på deres premisser, gi dem eierskap til opplegget og bedre



kontroll med resultatene. De har det fordi unik informasjon kan brukes i markedsføringsøyemed (unike data kan i seg selv fremstilles som et komparativt fortrinn), både i markedet som sådan og politisk overfor bevilgende myndigheter. De har det fordi unik informasjon skjærer tjenesteprodusentene mot borgerne, brukernes, politikernes og myndighetenes kontroll. Det vil ikke dukke opp uventede svar på spørsmål tjenesteprodusentene aldri har stilt, og kontrollørene vil ikke kunne trekke konklusjoner ved å sammenligne med andre tjenesteprodusenter. Valget står mellom å akseptere eller forkaste den informasjon de aktuelle tjenesteprodusenter gir dem, og uten noe grunnlag for å forkaste, øker sannsynligheten for at den blir akseptert. Jo mer spesialiserte undersøkelser, desto bedre kontrollerer tjenesteprodusentene sine kontrollører.

For borgerne, brukerne, politikerne og forvaltningen er forholdet omvendt. De trenger alle standardiserte undersøkelser og sammenlignbare data som grunnlag for å kunne kontrollere tjenesteprodusentene og foreta rasjonelle handlingsvalg i forhold til dem, i markedet ved kjøp av tjenester og i demokratiet ved beslutninger om bevilgninger. De deler produsentenes ønske om spesialisering kun i den utstrekning de selv ikke ønsker å bli kikket i kortene. De lokale politikerne og -kommunalforvaltningen kan ha slike behov i forhold til statlig politikk og forvaltning.

Heller ikke tjenesteprodusentene har imidlertid noe ubetinget behov for spesialtilpassede undersøkelser. Ved enhver form for konkurranseeksponering oppstår det behov for å kunne tilby den type undersøkelser som markedet etterspør, og markedet etterspør sammenlignbare data. Typisk vil dette være tilfelle ved etablering av konkurransemarkeder og når "pengene følger brukeren". Aller mest typisk er imidlertid behovet ved "virtuell" konkurranse eller benchmarking. Her vil det være tjenesteprodusentene selv som etterspør sammenlignbare data.

Av dette følger at tjenesteprodusentenes behov og muligheter for spesialtilpassede undersøkelser er størst ved det kommunale tjenestemonopol. Den unike tjeneste dekkes da ved hjelp av unike brukerdata, og muligheten for å sammenligne begrenses til å sammenligne monopolet med seg selv over tid. Av dette følger videre at spesialtilpassede undersøkelser vil være et middel også til å opprettholde tjenestemonopolet. Fordi de er spesialiserte vil undersøkelsene kunne gi sine brukere, de kommunale tjenesteprodusenter, data av høyere kvalitet, og hvis produsentene innretter seg etter disse data, vil de kunne dokumentere manglende behov for å konkurransesette tjenestene. Tjenestemonopolet og kunnskapsmonopolet vil da understøtte hverandre.

Det kan derfor synes som om kommunene ønsker seg spesialtilpassede undersøkelser ikke som instrument for å møte konkurransen, men som middel til å hindre at konkurranse oppstår. Hvis middelet er tilstrekkelig effektivt, vil det også gjøre konkurranse overflødig som virkemiddel. Hvis konkurranse likevel innføres, vil det følgelig være som et mål i seg selv, og ikke som et middel til økt brukertilfredshet. Middelet blir målet for den markedsorienterte, borgerlige politikk, et uttrykk for en ideologi heller enn en samfunnsteori om kausalitet. Målmiddelreversering er imidlertid noe den vil dele med sosialdemokratiet, for hvilket det har vært et mål i seg selv å "forsvare og forsterke fellesskapsløsningene" eller det kommunale tjenestemonopol.

### Referanser

- Allern, E. H. & T. Kleven 2002. 'Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge'. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 18 (2): 195-224.
- Anderson, E. W. & C. Fornell & D. R. Lehmann 1994. 'Customer Satisfaction, Market Share and Profitability'. *Journal of Marketing*, July: 53-66.
- Anderson, E. W. & C. Fornell & R. T. Trust 1997. 'Customer Satisfaction, Productivity, and Profitability: Differences Between Goods and Services'. *Marketing Science* 16 (2): 129-145.
- Andreassen, T. W. & D. Bredal 1996. *Kundepleie i praksis. Relasjonsmarkedsføring på forbrukermarkedet*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Andreassen, T. W. & T. Lunde 2001. *Offentlige tjenester - prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baumol, W. J. 2002. *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Bryant, B. E. 2001. *American Customer Satisfaction Index (ACSI) Methodology Report*, August. The Regents of the University of Michigan.
- Busch, T., E. Johnsen, K. K. Klausen & J. E. Vanebo (red.) 2001: *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. 2001. 'Konkurranse, 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.
- Chakrapani, C. 1998. *How to Measure Service Quality & Customer Satisfaction*. Chicago, Ill.: American Marketing Association.

- Christophersen, J. A. [1963]1969. *Representant og velger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dingwall, R. & P. Fenn 1987. 'A respectable profession? Sociological and economic perspectives on the regulation of professional services'. *International Review of Law and Economics* 7:51-64.
- Dragesæt, J. 2000. *Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner*. RF-2000/071. Stavanger: Rogalandforskning.
- Dræge, M., K. Løyland & V. Ringstad 1997. *Brukertilfredshet med kommunale tjenester*. Rapport nr. 131. Bø: Telemarkforskning.
- Dunleavy, P. & C. Hood 1994. 'From Old Public Administration to New Public Management'. *Public Money & Management*, July-September: 9-16.
- Edelman, M. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Eriksen, E. O. 2001. *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt.
- Fishkin, J. S. 1995. *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press.
- Fivelsdal, Egil 1997. 'Byråkrati'. I Østerud, Ø., K. Goldmann & M. N. Pedersen (red): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fornell, C. 1992. 'A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience'. *Journal of Marketing* 56: 6-21.
- Fornell, C. 1995. 'The Quality of Economic Output: Empirical Generalizations about its Distribution and Relationship to Market Share'. *Marketing Science* Vol. 14 No. 3 Part 2 of 2: &203-G211.
- 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 Bryant, B. E. 2001. *American Customer Satisfaction Index (ACSI) Methodology Report*, August. The Regents of the University of Michigan.
- Fountain, J. E. 2001. 'Paradoxes of Public Customer Service'. *Governance; An International Journal of Policy and Administration* Vol 14 No 1: 55-73.
- Gallup, G. & S. B. Rae 1940. *The Pulse of Democracy: the Public Opinion Poll and how it Works*. New York: Simon and Schuster.
- Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Giersing, M. 1982. *TV i USA*. København: Gyldendal.
- 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>>.
- Granheim, K. & W. Hustad 2000. *Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer*. Agenda Utredning & Utvikling, og Vestlandforskning, for KS Forskning. Kommunenes sentralforbund. Oslo: Kommuneforlaget.
- Griffin, A. & J. R. Hauser 1993. 'The Voice of the Customer'. *Marketing Science* 12 (1):1-27.
- Gurr, T. R. 1970. *Why men rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- Haga, G. 2001. 'Å kontrollere makthaverne i offentlig sektor'. Kap. 17 i T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. E. Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, T. P. & R. J. Sørensen 1998. 'Fornyelse av kommunal organisering: Aktiv stat, reaktive kommuner?'. Kap. 4 i K. K. Klausen & K. Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hauge, J., S. Opedal & T. Tønnessen 1995. *Kvalitetsforbedring i kommunal virksomhet - hvordan kan prosessen startes opp?* Rapport RF-95/119. Stavanger: Rogalandforskning.
- Hernes, G. 1975. *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, G. 1979. 'Elfenbenstårn eller kommandotårn. Om disiplinforskning og forskning for samfunnsplanlegging'. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2: 279-99.
- Hill, N. & J. Alexander (2000): *Handbook of Customer Satisfaction and Loyalty Measurement*. Second Edition. Aldershot: Gower.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, voice, and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard: Harvard University Press.
- Hirschman, A. O. 1983. *Shifting Involvements*. Oxford: Martin Robertson.

- Hoff, K. G. & P. A. Holving 2002. *Balansert målstyring - Balanced Scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Houlberg, K. & L. E. Rose 2002. *Consumers, taxpayers, citizens: Orientations to local government among Danes and Norwegians*. Den XI. nordiske kommunal-forskerkonferanse, Odense.
- Indikatorer Kvalitetsportalen 2002. Anbefaling fra en ekspertgruppe oppnevnt av Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Jacobsen, D. I. 1997. *Administrasjonens makt. Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, T. Ø. 1986. 'Publikumserfaringer med forvaltningen: Hva sier empirien? Hvor går teorien?' *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 2: 7-29.
- Johnsen, Å. 1998. 'Institusjonalisering av resultatmåling i lokalforvaltningen'. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 14 (3): 253-278.
- Johnsen, Å. 2000. 'Kommunal resultatmåling og beslutningsrelevans: En strategisk verdikjede-modell'. Kap. 6 i Å. Johnsen, L. A. Loe & S. I. Vabo (red.): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Kjølrsrød, L. 2003. 'En tjenesteintens velferdsstat'. Kap 7 i I. Frønes & L. Kjølrsrød (red.): *Det norske samfunn*, 4. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kommunal Rapport 2000. 'Brukerundersøkelser skaper kresne kunder'. 10.5. <<http://www.kommunal-rapport.no/index.db2?id=3664>>
- KRD 2003. *Evaluering av brukerundersøkelser - prosjektinnbydelse*. 13.3.03. Kommunal- og regionaldepartementet.
- KRD/Kommunalavdelingen 2003. *Kvalitet og kvalitetsindikatorer*. 18.8. Notat til Samordningsrådet for KOSTRA. Kommunal- og regionaldepartementet.
- KS 2003. *Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering. Rapport etter fase 1 for nettverk etablert i 2002*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund.
- Lakoff, G. & M. Johnson 1980. *Metaphors We Live By*. Chicago: University of Chicago Press.
- Landes, D. S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: why Some are so Rich and Some so Poor*. New York: W. W. Norton.
- Lægred, P. 2001. 'Mål- og resultatstyring i offentlig sektor - erfaringar og utfordringar'. I A. L. Fimreite et al. (red): *Lekmannsstyre under press*. Oslo: Kommuneforlaget.
- MacNeil, I. 1980. *The New Social Contract*. New Haven: Yale University Press.
- March, J. & J. P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Metcalf, L. 1998. *Accountability and effectiveness*. Keynote speech for the conference "Accounting for the New Public Management", Venice.
- Michels, R. 1911. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Leipzig: Klinkhardt.
- Mørkved, O. J. 2001. 'Økonomisk effektivisering som drivkraft bak modernisering av offentlig sektor: Norman-rapporten og dens betydning'. Kap. 5 i T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. E. Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nagel, T. 1979. *Mortal Questions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, P. 1970. 'Information and Consumer Behaviour'. *Journal of Political Economy* 78: 729-54.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Norman, V. D. 2002. *Fra ord til handling - modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget 24.1. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1992:1 *Trygghet-Verdighet-Omsorg*. Sosialdepartementet.
- NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2003:16 *I første rekke*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Nyseth, T. & N. Aarsæther 2002. *Nærdemokrati - teori og praksis*. Oslo: Det Norske Samlaget.

- Næss, S. & J. Aars 2003. 'Vil politikerne abdisere? Brukerundersøkelser som styringsimpulser. Kommentar til Asle Rolland'. *Tidsskrift for velferdsforskning* 1: 61-63.
- Nørgaard Madsen, O. 1993. *Kvalitet som mål i offentlig virksomhet*. Centrum.
- Olaussen, A., Ø. Sørensen & H. K. Voje 2001. *Kvalitet og service med brukeren i sentrum. Praktiske tips og gode råd om metoder som brukes av norske kommuner*. KPMG Consulting for KS Forskning. Kommunenes sentralforbund. Oslo: Kommuneforlaget.
- Olsen, J. P. 'Foran en ny, offentlig revolusjon'. *Nytt Norsk Tidsskrift* 3: 3-15. Opptrykt i J. P. Olsen 1988. *Statsstyre og institusjonsutforming*, 103-118. Oslo: Universitetsforlaget.
- 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.
- Pollitt, C. 1988. 'Bringing consumers into performance measurement: concepts, consequences and constraints'. *Policy and Politics* Vol. 16 No. 2: 77-87.
- PSD 1997. *Brukarorientering i statsforvaltningen. Ei orientering om PSDs brukarorienteringsprogram*. Planleggings- og samordningsdepartementet.
- Rasch, B. E. 1997. 'Oligarkiets jernlov'. I Østerud, Ø., K. Goldmann & M. Pedersen (red.): *Statsvitenskapelig leksikon*, s. 179-80. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 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 S. Rokkan (1987): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rolland, A. 2002. *Kvalitet i grunnopplæringen. En kommentar til NOU 2002:10*. Notater 2002/73. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rolland, A. 2003a. 'Et nasjonalt program for borger- og brukerundersøkelser'. Foredrag, 10.12.02. I A. Rolland (red.): *Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor*. Notater 2003/19. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rolland, A. 2003b. 'Undersøkelser og statistikk for fornyelsen av offentlig sektor' Notat, 10.8.01. I A. Rolland (red.): *Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor*. Notater 2003/19. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rolland, A. 2003c. 'Brukernes tilfredshet eller tjenestens kvalitet?' *Tidsskrift for velferdsforskning* 1: 56-60.
- Rolland, A. 2003d. 'Fornøyde brukere uvesentlig for det offentlige'. *Stat & styring* 1:39-42. Opptrykt som 'Fornøyde brukere - et underordnet mål for offentlig sektor'. *KSI Forsyning* 1:16-19.
- Rolland, A. 2003e. 'Replik' *Tidsskrift for velferdsforskning* 1: 64-66.
- Rundskriv I-13/97 *Kvalitet i pleie og omsorgstjenesten*. Sosial- og helsedepartementet.
- Rundskriv H-2130 *Veileder - resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Selgin, G. 1996. 'Salvaging Gresham's Law: The Good, the Bad, and the Illegal'. *Journal of Money, Credit, and Banking* Vol. 28 No, 4. <<http://www.jstor.org/view/00222879/di975250p231d/0>>.
- Skjervheim, H. [1957](2001). 'Deltakar og tilskodar'. I *Norsk tro og tanke* 3:473-81. Oslo: Universitetsforlaget.
- Smith, A. 1776. *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London.
- Statistiska Centralbyrån (SCB)s *Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor (NKI)*. Stockholm. <<http://www.scb.se/tjanster/skraddarsydd/nki.asp>>
- Statskonsult, 1991. *Riktig kvalitet på offentlige tjenester. Hvordan statlige virksomheter kan arbeide aktivt med kvalitetsutvikling*.
- Statskonsult, 2001. *Balansert målstyring i offentlig sektor*. Rapport 2001:23.
- St. meld. nr. 63, 1964-65 *Langtidsprogrammet for perioden 1966-1969*. Finansdepartementet.
- St. meld. nr. 75, 1976-77 *Langtidsprogrammet for perioden 1978-1981*. Finansdepartementet.

- St.meld. nr. 35, 1994-95 *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 50, 1996-97 *Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet-respekt-kvalitet*. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. nr. 30, 2000-2001 *Langtidsprogrammet for perioden 2002-2005*. Finansdepartementet.
- Stolz Löfgren, M. 2002. 'balansen - den nye måten å utvikle og lede Göteborg by på'. Kap. 13 i Hoff, K. G. & P. A. Holving 2002. *Balansert målstyring - Balanced Scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Struebing, L. 1997. 'Experts Link Customer Satisfaction Decline to Downsizing'. *Quality Progress* 20 (8): 17-26.
- Strømsnes, D. 2001. 'Kvalitet i offentlig sektor'. Kap. 12 i T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. E. Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørensen, R. J. 2002a. *Does party fragmentation matter? The 'common pool' hypothesis applied to public budget making*. Working Paper, Norwegian School of Management BI.
- Sørensen, R. J. 2002b. 'Er det nok å la ledere lede - eller må de presses? Bruk av eierskap, kontrakter og konkurranse i offentlig tjenesteyting'. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 4: 379-397.
- 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.
- Thorsvik, J. 1999. *Kvalitet i forvaltningen i et rettsikkerhetsperspektiv*. 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.
- Vabo, S. I. 2000. 'Kommunale demokratiltak - alternativ til den representative kanalen?' Kap. 12 i Å. Johnsen, L. A. Loe & S. I. Vabo (red): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Walsh, K. 1991. 'Quality and Public Services'. *Public Administration* 69:503-514.
- Webb, D. 2000. 'Understanding Customer Role and its Importance in the Formation of Service Quality Expectations'. *The Service Industries Journal* Vol. 20 No. 1:1-21.
- Westat. (2000). *Statistical Thinking*. Prepared for Statistics Norway. Rockville, Md: Westat Inc.
- Williams, A. 1985. *Medical ethics: health service efficiency and clinical freedom*. Nuffield/York Portfolios 2.
- Zeithaml, V. A. & M. J. Bitner 1996. *Services marketing*. New York: McGraw Hill.
- Østerud, Ø. 1978. *Utviklingsteori og historisk endring*. Oslo: Gyldendal.
- Aardal, B. 2002. 'Demokrati og valgdeltakelse - en innføring og oversikt'. Kap. 1 i B. Aardal (red.) 2002. *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aars, J. 2000a. *Brukerundersøkelser som demokrati-verktøy. En praktisk og kritisk idéhåndbok*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aars, J. 2000b. *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.

## Erfaringer med brukerundersøkelser i noen norske kommuner

Intervjurapport  
Øyvind Brekke  
E-post: obr@ssb.no

- 4 i gruppen rådmann/assisterende rådmann
- 3 virksomhetsledere/sjefer for tjenesteyting, alle innenfor pleie/helse/omsorgsektoren
- 2 (3) hovedtillitsvalgte

### B1. Formål og metode

Denne undersøkelsen har et utforskende formål. Den sikter ikke mot å beskrive eller forklare<sup>5</sup> situasjonen i alle norske kommuner, men mot å gi innblikk i hvordan utvalgte aktører i noen få, forhåpentligvis interessante kommuner tenker rundt temaet brukerundersøkelser. Opplegget er utforskende, fordi det finnes lite tilgjengelig viten på dette området, og basert på en hypotese om at det for mange kommuners vedkommende er lite erfaringer å bygge på med hensyn til deres bruk av verktøyet brukerundersøkelser. Utvalget av kommuner er på ingen måte representativt, dvs det er ikke trukket med utgangspunkt i noen tilfældighetsmekanisme. I stedet er det foretatt en skjønsmessig utvelgning på basis av diskusjoner blant prosjektgruppens deltakere, samt konsultasjoner med noen interessenter i feltet. Målet har vært å innenfor en meget knapp ressursramme å finne frem til noen få *interessante* kommuner, som har erfaringer med brukerundersøkelser og en historikk på temaet, og som slik sett kunne være av interesse for andre.

Kommunene er i alfabetisk rekkefølge:

- Bærum
- Eidskog
- Enebakk
- Ski
- Tønsberg

Kartleggingen av kommunenes erfaringer er gjennomført ved entimes semistrukturerte dybdesamtaler med enkeltpersoner i kommunene. Personene er valgt for å gi et tverrsnitt av ulike roller i kommunenes styringsprosess, og noen også for å øke bredden i antallet kommuner som er representert. Konkret er dette gjort ved at det i to av kommunene er gjennomført fem intervjuer, mens det i de tre øvrige kommunene er gjennomført 1-2 intervjuer.

Til sammen er det gjennomført 14 intervjuer, med 15 personer. I ett av intervjuene var det av praktiske årsaker to personer med samme rolle tilstede, men i det følgende behandles disse som en person.

Disse er:

- 3 ordførere
- 2 politiske opposisjonsledere (gruppeleder for største opposisjonsparti)

I noen kommuner ble "gammelordfører" og forrige periodes "opposisjonsleder" valgt for å fokusere på erfaringer hos respondenten, siden de nyvalgte ordførerne hadde hatt kun ca én måneds funksjonstid.

### B1.1. Hvordan lese resultatene

Intervjuguide er vedlagt. Resultatene følger i hovedsak oppsettet fra denne. Dette innebærer ikke nødvendigvis at utsagnene kom i denne rekkefølgen i løpet av samtalen.

Rapporten innledes med et kort fortolkende sammenheng og refleksjon over de resultater som er fremlagt. Det må understrekes at det som der framlegges, bærer preg av å være hypoteser, subjektive refleksjoner over utsagnene, satt opp for å trekke ut hovedessensen av hva denne observatør kan tolke ut av materialet. Det er på grunn av utvalgsmetoden også umulig, og ei heller tilsiktet, å generalisere disse funnene til alle norske kommuner, men denne observatør tillater seg å spekulere på om dette kan være et relevant bilde på utfordringer som flere kommuner står opppe i.

Intervjuene er *ikke* skrevet ut ordrett i sin helhet, i stedet er valgt en siteringsform for å utheve utsagn som vurderes som informative. Dette innebærer også at det muligens er utelatt ting som kunne være relevante, men i all hovedsak er alt tatt med, som vurderes å ha informasjonsverdi i forhold til prosjektets problemstilling. Den tematiske systematiseringen av materialet er også ment å ha et analytisk formål, for å løfte fram kommunenes erfaringer, i forhold til det som ble vurdert som sentrale problemstillinger da intervjuguiden ble laget. Det kan likevel forekomme en del utsagn som gjerne også kunne vært plassert under en annen temaoverskrift, da respondentene i semistrukturerte dybdeintervju i varierende grad ønsker å holde seg til den rekkefølgen guiden foreslår. Det typiske inntrykk av respondentene i så måte var at de lå *foran* intervjuguiden, i det at de problematiserte temaer før spørsmålene ble stilt.

Utsagnene er merket med respondentens rolle, samt et løpenummer. Av anonymitetshensyn er ikke respondenter fra samme kommune knyttet sammen. Innspill fra intervjuer under samtalen er skrevet med store bokstaver.

Det er tilstrebet en nøyaktig og ordrett form på de utsagn som er nedskrevet, slik at grunnlaget for de

<sup>5</sup> Babbie, Earl (1995) "The Practice of Sosial Research", s 85-87.

oppsummerende konklusjonene er åpent for uavhengig innsyn. Samtidig gir dette grunnlag for at leseren også kan trekke sine egne konklusjoner ut fra materialet, ut fra egne interessevinklinger. Dessuten kan tillegges at en del av utsagnene muligens også kan ha en viss positiv underholdningsverdi....

NOEN UTVALGTE "NØKKELSITATER":

Hovedfokus er praktisk nytte:

...vi prøver å lage tingene så enkelt, som vi kan, og veldig jordnært... (Virksomhetsleder)

Hvis nøkkelpersoner slutter i mindre kommuner, så kan "trykket" forsvinne på brukerundersøkelser:  
...så sluttet jo han, og da tror jeg bønn av bøtta datt ut, for å si det sånn... (Politiker)

Det skjer utvikling, men kanskje mest når man reorganiserer/endrer prosedyrer og styringssystemer?  
..."brukerne i sentrum" har vi sagt i 15 år eller noe sånt, men nå er det på alvor... (Rådmann)

## B2. Sammendrag, tolkning og refleksjoner

Det spinkle antall intervjuer, og spesielt det ikke-representative utvalget i denne undersøkelsen, gjør at disse funn ikke kan generaliseres ut over de kommuner som har vært med. Det er, etter min mening, heller ikke mulig å trekke ut én enegyldig essens av et slikt informasjonsrikt materiale. De etterfølgende momenter er derfor ment som et forsøk på en viss "opprydning" blant alle innspillene fra respondentene, for å trekke ut det som denne observatør anser som noen av de aller viktigste problemstillingene.

### B.2.1. Fellestrekk på tvers av roller og kommuner

Selvgjort er velgjort:

- Mye "hjemmesløyd" i utvikling og utforming av brukerundersøkelsene. Dette sees også på som et vesentlig gode (lokal forankring, ansattes medbestemmelse i utviklingen av undersøkelsene, brukerdeltakelse også i utviklingen av undersøkelsene)
- Av og til kan det virke som tradisjonelle vitenskapelige kvalitetskriterier forsvinner i iveren etter konkrete og praktiske løsninger

Brukerundersøkelser er en læringsprosess:

- Kommunene oppleves å være i en læringsprosess, der veien i stor grad blir til mens man går. For å komme fram til større, systematiske styringssystemer er det mange som opplever det som viktig at man begynner i det små, gjør seg egne erfaringer og bygger ut etter hvert
- Når man har kommet fram til store og til dels komplekse styringssystemer bygd på brukerundersøkelser, så begynner man å se om det er muligheter for å kutte ned på omfanget igjen...

Lokalfokus er viktig(st):

- Kommunene som har vært med har gjennomgående meget sterkt fokus på lokal tilpasning og forankring til egen organisasjon
- De avviser ikke et interkommunalt sammenlikningsgrunnlag, men hvis slike sammenlikninger går på tvers av behov for lokal tilpasning, så velger de lokal tilpasning som en viktigere verdi i forhold til egen nytte av undersøkelsene

Kommunestørrelse begrenser:

- Kommunestørrelse fremstår som en kritisk faktor, de minste kommunene ser ut til å slite med spesielt å finne rom for å bygge nok kompetanse i egen organisasjon, de etterspør interkommunale løsninger for å løse denne utfordringen
- De største/mest ressurssterke kommunene i undersøkelsen fremstår på den annen side med relativt stor tro på "egne evner", inklusive en viss mistro til statens/departementets eventuelle føringer for å skape sammenlikningsgrunnlag

Moderat statistisk-analytisk ambisjonsnivå:

- Det gjennomføres en del *utforskende* undersøkelser, spesielt i arbeidet med å utvikle spørreskjemaer og spørsmålsformuleringer
- For det meste er det *beskrivende* undersøkelser, som rettes mot å produsere en score (gjennomsnitt) som sier om noe er bra eller dårlig, eventuelt relativt til noe annet
- Det var ikke mulig å finne noen mer dyptlodgende analyser som siktet mot å *forklare* spesifikke sammenhenger

Kommuner som har erfaring med undersøkelser er fortsatt positive, men kanskje mer kritisk reflekterte:

- Alle kommunene er gjennomgående (fortsatt) positive til brukerundersøkelser, (men det var jo også nærmest et utvalgskriterium)
- Erfaringene de har hatt, virker gjennomgående å føre til at de i sterkere grad enn før problematiserer at det kan være vanskelig å stille gode spørsmål, og gjennomføre gode undersøkelser

Politikerne er delvis tilskuere, i alle fall foreløpig:

- Politikerne virker ikke å ha kommet helt i inngrep med brukerundersøkelsene som beslutningsstøtte for deres egne prioriteringer
- Noen av informantene problematiserer også i hvilken grad de egentlig skal det, i forhold til deres rolle som representanter for hele befolkningen, ikke bare brukerne...

Brukerundersøkelser fremstår som partinøytralt:

- Politisk "farge" på ordfører/tyngdepunkt i kommunestyret virker lite viktig (det var ingen av respondentene som knyttet brukerundersøkelser til et bestemt partis politikk)

*Skepsis til akademiske krav til undersøkelsesmetoder og statistiske teknikker:*

- Mange er relativt avslappet i forhold til krav til undersøkelsesmetode, mer opptatt av lokal tilpasning. Også en viss motstand mot "import" av konsulentfirmaers løsninger
- Liten grad av statistisk analyse på materialet. Ingen hadde gjort noe forsøk på statistisk modellering for å finne viktighet. Dette ikke ut fra spesifikk motstand, mer basert på et jordnært, praktisk anlagt fokus, og uvitenhet om mulighetene for slike analyser

### **B.2.2. Fellestrekk i forhold til roller, på tvers av kommuner**

Fellestrekk for *Ordførere* (2 intervjuer)

Mange kommunepolitikere mangler *erfaring*

- Noen mangler også *interesse*
- Mange politikere i et kommunestyre mangler *kompetanse* på brukerundersøkelser
- ...En meta-observasjon: i to kommuner som også ble kontaktet, ble deltakelse i dette prosjektet avvist delvis med begrunnelse i at politikere ikke hadde nok erfaringer på feltet. Begge disse kommunene hadde en lengre historikk på temaet brukerundersøkelser....

Fellestrekk for *Leder Opposisjon* (2 intervjuer)

- Liten opposisjon mot brukerundersøkelser som *verktøy*, men av og til mot konkret anvendelse...
- Man kan diskutere ressursbruken på slike undersøkelser, i forhold til andre formål
- Men totalinntrykket er at det er liten opposisjon mot brukerundersøkelsene som sådan fra de folkevalgte som sitter i opposisjon i kommunene

Fellestrekk for *Rådmenn* (4 intervjuer)

- Brukerundersøkelser er et sentralt rådmannsverktøy (denne hypotesen kommer frem også i intervjuer med personer i andre roller)
- Rådmannen er ofte sentral i igangsettingen av brukerundersøkelser, både i ad hoc sammenheng, og som del av større styringssystemer
- For "viderekomne" kommuner er det sentralt at rådmannsmyndigheten forankrer, at undersøkelser faktisk gjennomføres og anvendes, men da delegert til virksomhetsnivå

Fellestrekk for *Etatsledere* (3 intervjuer)

- etatslederne ser klart nytteverdi av undersøkelsene, men ser også utfordringer i mangfoldet av mulige tolkninger, og forholdet til andre rammefaktorer, spesielt økonomiske rammer
- Fellestrekk for *Hovedtillitsvalgte* (2 intervjuer)
- Fagforeningene er ikke kritiske til brukerundersøkelser som sådan, men ser klare utfordringer for de som skal yte tjenestene i forhold til andre rammevilkår, spesielt økonomiske ressurser

- Sterk involvering fra starten av fremstår som et premiss for fagforeningenes deltakelse
- En viss skepsis til "akademiske" verktøy, desto større engasjement på praktisk undersøkelsesarbeid

## **B3. Resultater**

### **B3.1. TEMA: Hva kjenner du til av brukerundersøkelser som er gjennomført i kommunen din?**

*Kjenner til alle vi har gjennomført.....brukerundersøkelser er veldig viktig, men det er også dyrt.....har vært målrettet innenfor de områdene hvor vi har (servicefokus)..... (halvparten) gjennomført sjøl, i eget hus, med folk som har litt bakgrunn for hva det dreier seg om ..... (halvparten) med ekstern bistand.....og en stor brukerundersøkelse blant de ansatte.....det er jo en brukerundersøkelse det og.....det er en forbedringsmålsetting i alle brukerundersøkelser.....må brukes med fornuft, det vil si når du setter i gang, så må du vite hva du vil oppnå med den ... (Ordfører 1)*

*...tilknyttet (vårt styringssystem)...er jeg blitt presentert en rekke brukerundersøkelser...(både brukerundersøkelser, og på de ansatte, dels også mot hele befolkningen)... (Ordfører 2)*

*...i mindre grad (bruk av undersøkelsene), hadde en kontinuerlig dialog med rådmannen og enkelte av fagsjefene, alt som var oppsiktsvekkende ble tatt opp...fikk alltid et varsel...nå kommer det en sak derfra...(PÅ OPPFØLGING OM BRUKERUNDER-SØKELSER BLE POLITISK BEHANDLET) det ble de ikke... (Ordfører 3)*

*...det er gjennomført, i navnet, (en liten håndfull) undersøkelser.....det er blitt brukt benevnelsen brukerundersøkelser, men jeg er ikke sikker på at jeg er enig i at det burde hete det, det har noe med kvaliteten, måten man stiller spørsmålene på, måten det blir behandlet etterpå...kommunen...de har ikke kompetanse på å gjennomføre brukerundersøkelser, det er et fagområde som krever bakgrunn...jeg har fått presentert en av dem, men der stoppet det...vi vet jo ikke, og tilbakemeldingene fra de brukerne det gjelder sier at det er ikke satt i gang noe tiltak på bakgrunn av de resultatene som kom frem fra den brukerundersøkelsen... (Leder Opposisjon 4)*

*...i den siste perioden har vi hatt brukerundersøkelser i forbindelse med (styringssystemet... ..har hatt undersøkelser om hva som har vært .....ønske om at man ...nå tar en ny undersøkelse, og at man kanskje får klarere svar...i forhold til trenden i samfunnet.....om hva folk ønsker...tidligere undersøkelse ga ikke disse klare svarene (som man ønsker ved en ny undersøkelse)... (Leder Opposisjon 5)*



...vi har prøvd å ha... (antall) brukerundersøkelser i året...bestilt av profesjonelle utøvere...det betyr ikke at vi ikke har flere brukerundersøkelser...har også (antall) egne undersøkelser (ad hoc), og så skal vi lage en nå... (Rådmann 6)

...da må jeg si litt om historien om brukerundersøkelsene våre, vi har jobbet med kvalitet ...og standarder på tjenester i flere år...så har politikerne på et eller annet tidspunkt ...sagt...at alle våre tjenester skal utsettes for brukerundersøkelser, det er et politisk vedtak som vi har lagt opp til at de skal si ja til ...for å forankre det også politisk...og for å få til det, så sa vi at vi har ikke veldig mange penger, vi kan ikke drive og engasjere firmaer til å ta brukerundersøkelsene for oss, da går vi konk...brukerundersøkelser skal vi gjøre kontinuerlig...da hjelper det ikke å ha en stor undersøkelse, som analyseres et halvt år etterpå...skal ha undersøkelser som er tett inntil de som utfører tjenestene, heller oftere undersøkelser, få til et system som er felles for hele kommunen, ha et elektronisk verktøy som de ute kan sitte og analysere selv, raskt... (Rådmann 7)

...jeg kjenner veldig godt til det...vært veldig involvert i det arbeidet...ikke nødvendigvis i å lage den enkelte undersøkelse, men i hele tenkningen i hvordan vi skulle bruke dem...del i et helhetlig resultatledelses-konsept... (Rådmann 8)

...det kjenner jeg godt til...sitter i en arbeidsgruppe...god oversikt over (kommunens system)... (Virksomhetsleder 9)

...jeg kjenner til (ramser opp 6 ulike ad hoc brukerundersøkelser fra ulike deler av kommunen)...skulle ønske at dette her var mer systematisert, og gjort noe mer på flere områder... (Virksomhetsleder 10)

...undersøkelser på (noen) områder... ..vi fikk i grunnen endel opplysninger, det som har vært problemet her hos oss er at vi har ikke fått tatt noe action på de opplysningene vi fikk, på grunn av at det ble satt i gang et økonomiprojekt (som har tatt mye oppmerksomhet)... ..en forferdelig situasjon akkurat nå, så det er bakgrunnen for at vi ikke har fått gjort noe med det... (Virksomhetsleder 11)

...vi har ikke hatt det (på mitt område), så lenge jeg har jobbet (i kommunen)... (PÅ OPPFØLGING OM HVOR LENGE RESPONDENT HAR ARBEIDET I KOMMUNEN) ... som (profesjon i helsesektoren) har jeg bare jobbet i ett og et halvt år...det er ikke gjort noe (brukerundersøkelse på respondentens profesjonsområde) i kommunen, det har jeg undersøkt ... (PÅ OPPFØLGING "ER DET ANDRE BRUKERUNDERSØKELSER I KOMMUNEN SOM PÅ EN MÅTE BERØRER DITT FELT...INNENFOR HELSE OG OMSORGSSEKTOREN?)...nei ikke som jeg har hatt, i forhold til helse, ikke som går på brukerne... (OPPFØLGING: HVIS

JEG SIER AT DET ER EN UNDERSØKELSE, SOM GÅR PÅ HJEMMEBASERTE TJENESTER... )...ja altså hjemmehjelperne har noen av de, det er jo i og for seg helse, da, men ikke som har berørt oss, kan du si... (profesjonstittel/stillingstype), da... (Hovedtillitsvalgt 12) (DET RESTERENDE INTERVJU MED DENNE RESPONDENT MÅTTE AV HENSYN TIL RESPONDENTENS MANGLENDE ERFARING TAS SOM HYPOTETISK HØYTENKNING AV GENERELL KARAKTER OM BRUKERNES ROLLE I UTØVELSEN AV TILLITSVALGTES PROFESJON. PÅ GRUNN AV AT DETTE PÅKREVDE AVVIKET FRA INTERVJUGUIDEN ER ØVRIGE INNSPILL FRA DENNE RESPONDENT MINDRE RELEVANTE).

...ikke annet enn det vi har per i dag... ..både for brukere og for medarbeidere... ..den kjøres hvert år... ..hverdagen vår, det er jo i forhold til tjenesteproduksjon...det er klart at det å få tilbakemeldinger på hvordan vi utfører oppgavene ...sett med brukernes øyne, det er viktig for de ansatte, da får de tilbakemeldinger og kompetanse på hvordan brukerne oppfatter tjenesten, altså det kvalitative...men så er det også forbedringspotensial...vi er jo veldig opptatt av, som arbeidstakerorganisasjon, at vi skal være en lærende organisasjon, ha evnen, vilje og mulighet til å fornye oss, da ikke minst sett med brukernes øyne... ..gir også de ansatte mulighet for å legge inn styringssignaler på at vi må gjøre ting annerledes...det er det viktigste ... pluss det med å ha en god dialog med brukerne, ...gå ut og spørre folk, være åpen, ... det skaper også ...et godt klima, sånn trivselsmessig, så brukerundersøkelser har mange elementer rundt seg, som er spennende, både for de ansatte men oss som arbeidstakerorganisasjoner og... (Hovedtillitsvalgt 13 (to personer))

### B3.2. TEMA: Hva bruker du brukerundersøkelser til, i din hverdag?

...innbyggerfokus er en veldig viktig arbeidsform.....ikke bare med brukerundersøkelser, men også gjennom det ...med de er viktige, fordi de gir et konkret svar på en konkret ...problemstilling...akkurat likt, skjematisk likt..., men man må også jobbe med sånne "små undersøkelser" fra munn til munn, og fra øye til øye.....men også (viktig med ulike former for direkte kontakt med ordfører) ...men brukerundersøkelser viktig som en del av strategien..... (Ordfører 1)

...jeg må vel innrømme at jeg brukte det vel ikke mye, fikk presentert det...så jo hvor målingene var..., brukte ikke mye tid på å korrigerer inn, det var jo en positiv utvikling på det... ..jeg føler at (styringssystemet) er for dårlig forankret...for mye en øvelse for administrasjonen...den jevne ansatte/politiker i for liten grad har det innenfor huden...budsjettdebattene for mye kroner, altfor lite utviklingen av brukerundersøkelser... (Ordfører 2)

...fikk presentert det i formannskapet...ble tatt til etterretning...(Leder Opposisjon 4)

...vi bruker den jo...undersøke (tjenesteområde) og kvaliteten... ..det folk sier i en spørreundersøkelse, det kan man på en måte ikke diskutere... ..hva opplever brukeren...(Rådmann 6)

...vi har gjennomført veldig mange brukerundersøkelser... ..vi har et desentralisert opplegg, vi har satt opp sentrale .. kvalitetsindikatorer, der har vi definert et sett...så kan man velge hva som er viktigst for den etaten...tilgjengelighet er for eksempel en indikator... (spørsmålene/operasjonaliseringene lages lokalt)...vi ser ikke noe stort poeng å drive å sammenlikne...skal gå på brukerne, og tilpasning der... ..vi lager opplegget, og så gjennomfører de (virksomhetene) innenfor noen rammer...som er faste (Rådmann 7)

...sentralt rammeverk...der kommer indikatorene fram...så lager da alle virksomhetene sjøl da brukerundersøkelser, men det må hektes på de indikatortorene...spørsmålene må jo være forskjellige fra virksomhet til virksomhet... ..på min virksomhet så har vi en undersøkelse med (antall) spørsmål, eller påstander som da sorterer under disse indikatorene ... (Virksomhetsleder 9)

...et styringsverktøy som jeg vil kunne bruke, i forbindelse med budsjettene...osv... det vil være et veldig godt verktøy...(Virksomhetsleder 10)

brukerundersøkelsene gjennomføres ...så setter man seg ned og evaluerer ... ..så setter virksomhetslederne seg ned sammen med de tillitsvalgte ute, og sier - ålreit, her er det, her har vi forbedringspotensial, for eksempel, og så beslutter man at kanskje ålreit, det forbedringspotensialet utløser da det vi kaller nye omstillingsprosesser... ..kan godt utløse en ganske omfattende prosess, i forhold til at vi slår sammen, eller danner nettverksgrupper, og så videre...og de kommer alltid vi inn i, i kraft av medbestemmelse...(Hovedtillitsvalgt 13)

(PÅ OPPFØLGING OM FAGFORENINGENE DISKUTERER BRUKERUNDERSØKELSENE SEG I MELLOM FØR DE MØTER LEDELSEN I KOMMUNEN)...det er tillitsvalgtapparatet ute, som i første omgang både er med i drøftinger ...tenker, og kommer med forslag til løsninger, men det kan de gjøre innenfor sitt snevre område, hvis det går over flere virksomheter, så blir det løftet opp på rådmannsnivå, og det er der da vi hovedtillitsvalgte får ballen, for å si det sann, eller hvis det er radikale endringer som foreslås ute, som ...berører ...bemanningen...da kommer vi først på banen...men enkle grep når det gjelder endring av drift, det skjer i forhold til medbestemmelse ute...(Hovedtillitsvalgt 13)

(PÅ OPPFØLGING OM DE BRUKER UNDERSØKELSENE I UTVIKLINGER AV SYNSPUNKTER INTERNT I FAGFORENINGEN)

...absolutt, vi bruker jo disse undersøkelsene og det som etterspørres av fag, i forhold til hvordan skal vi bemanne opp, ikke sant, og her kommer ofte profesjonsinteressene inn for full tyngde, det prøver vi, via samarbeid arbeidstakerorganisasjonene imellom, å eliminere bort, men der er ikke alltid vi klarer greier det...det ligger også noen spenninger der...men de har blitt svakere de siste åra...man har vel etter hvert innsett, altså disse særskilte profesjonsforbundene, nå er ikke vi det, vi er et generalistforbund - og gudskjelov for det, men, men det er klart vi har ganske tøffe diskusjoner og - , innad i blant arbeidstakerorganisasjonene, i forhold til at ...bør vi øke den sykepleiefaglige, eller holder det med hjelpepleierfaglig kompetanse, det blir en voldsom diskusjon ut av det, av og til...

(OPPFØLGING PÅ OM BRUKERUNDERSØKELSENE TAS I BRUK I DISSE DISKUSJONENE) ...nei... ..brukerne sier svært sjelden, at vi må mer sykepleiere, de vil ha mer hjelp, de -, de vil ha mer trygghet, eller mer omsorg .....og så kan vi ofte sette oss ned og diskutere,... .. hva må til faglig, for da å styrke den biten.....(Hovedtillitsvalgt 13)

### **B3.3. TEMA: Hvilke andre aktører i kommunen bruker brukerundersøkelser?**

... (nasjonale interesseorganisasjoner ) har sine egne undersøkelser ... (vi tenker også på ) hva skjedde i (annen kommune som har publisert brukerundersøkelse) .....KRD har også henvist til slike...man må inn og prøve å lære mer om hva brukerundersøkelsene er...en undersøkelse på 12 (personer) har jo ingen verdi, men en undersøkelse på 1200.....bruken er gjennomgående i hele verdikjeden.....Rådmannen har en veldig "oppmannsrolle"...vi slipper den jo også ut, til media og innbyggerne.....(Ordfører 1)

...primært ledergruppa,...også (lederne på lavere nivå/enhets/virksomhets ledere)...men fortsatt et stykke vei å gå...(Ordfører 2)

...i formannskapet, så er det jo (høy temperatur på dette)...dette er en sak som alle er klar over, at alle har et brukerperspektiv...(Rådmann 6)

...mest brukt på det enkelte tjenestestedsnivå, minst på politikernivå...det har vært fra administrasjonens side lagt lite til rette for at de skulle bli brukt på politisk nivå, det har ikke vært noe helhetlig system for å presentere det på politisk nivå...mere sann til orientering, har ikke vært en integrert del av styringssystemet, det blir det jo nå... ..politikerne i (kommunen) har også vært skeptiske til brukerundersøkelser, fordi de har vært opptatt av sin egen rolle som ombudsmenn og brukernes representanter som folkevalgte, og har vært opptatt av at det er de som skal styre tjenesteproduksjonen, som

folkevalgte, ikke brukerne gjennom brukerundersøkelser...

(OPPFØLGING PÅ OM DETTE HAR VÆRT EN DEBATT I KOMMUNEN) ... (politikere)i mange år...motstandere av denne typen undersøkelser...greit, sånn litt ad hoc...ønsket ikke det som noe fremtredende verktøy for styring, men nå har de nikket til å gjøre det, jeg tror at det handler om at de nå føler trygghet for at det ikke vil bli misbrukt, at det blir et beslutningsgrunnlag, også for dem.....men at vi i administrasjonen til syvende og sist... hvis det er forskjell på signalene...fra brukerne... og politikerne ...så er det politikernes vedtak som gjelder...politikere skal jo veie mange typer interesser, når du spør brukerne, så spør du jo for eksempel bare de som faktisk bruker tjenesten, du spør ikke de som står i køen... (Rådmann 8)

#### B.3.4. TEMA: Hvem tar initiativ til brukerundersøkelser?

...kan komme fra hvor som helst...vi har satt opp en egen pott for Brukerundersøkelser, Rådmannen er jo forslagsstiller mange ganger...(Ordfører 1)

...også faglige (brukerundersøkelsesfaglige) pådrivere, ...rådmannen dratt i gang...(Ordfører 2)

...opprinnelig var dette noe administrasjonen satte i gang, på bred basis...men jeg vil nok være så freidig å si...at dette kom som en følge av at vi politikere etterlyste, i forbindelse med omstilling og effektiviseringsarbeid, så etterlyste vi verktøy for å beskrive tjenestene våre, og da sa jo administrasjonen umiddelbart at dette vet vi jo for lite om...dette må vi gjøre noe med...PÅ PROBING AV HISTORIEN BAK SYSTEMET FOR BRUKERUNDERSØKELSENE...oppsto i forbindelse med et stort omstillingsarbeid... ..klørne har vært skikkelig ute, altså ... ble vaktet nøye på at det ikke var for å få ansatte til å løpe enda fortene, nei da, nå skulle vi lære mer om hva vi gjør, for at vi skal kunne (bli) ...mer presise, kanskje vi gjør...jo helt feil ting...vi stresser og styrer...kunne det være kanskje, at de hjemmeboende kanskje mye heller ville ha en prat i tre kvarter, enn et menneske som fløy rundt med en mopp, har vi noen gang sjekket det...de ansatte har tatt det til seg, både i (en svært regel/fagforeningsstyrt sektor) og (mindre regulert sektor)...skjønte alle fort at dette var nyttige spørsmålsstillinger...hadde en (ekstern foreleser/konsulentfirma) ...som faktisk, det var begeistring å spore, det var morsomt... (Ordfører 3)

...(konkret et eksempel) kom fra det politiske systemet, i tillegg til (enkeltpersoner med sterk politisk innflytelse) som kjørte samspill med i alle fall vår politiske gruppe...(Leder Opposisjon 5)

...i praksis så er det rådmann/formannskap... rådmannen har et forslag (på hvilket område man skal

undersøke), men den som kommer nå, den har politikerne startet...(Rådmann 6)

...dette kom fra rådmannen...da jeg kom som rådmann,...så utviklet jeg et slags program ...et resultatsystem var en del av det...det å bruke brukerundersøkelser er et ledd i det...(Rådmann 8)

...meislet fram i et samspill, blant ledelsen i kommunen, en del av strategien til kommunen, at brukerne skulle komme til tale... (utviklet skjemaene i en egen arbeidsgruppe)...de som satt i den gruppa, som lagde til brukerundersøkelsen...satt sammen gruppa litt bredt...for å ikke... bukken og havresekken... stille spørsmål som kun den enkelte fagansvarlige ville stille, skulle ha det sånn litt utenfra...(Virksomhetsleder 10)

...vi har ikke noen sånn gruppe lenger, som lager brukerundersøkelser...(Virksomhetsleder 10)

#### B3.5. TEMA: Hvilke beslutninger har du vært med på å ta, hvor brukerundersøkelser spilte en rolle for utfallet?

.....Nei, det kan jeg vel ikke se i fase 1 (sette i gang tiltak), men om vi skal fortsette med (tiltaket)... vi har jobbet slik til nå...men vi har vel ikke i realiteten hatt noen brukerundersøkelse iverksatt av oss som har satt i gang et tiltak, men summen av alle indikatorene (kildene) kan jo ha gjort at vi har gjort det.....(Ordfører 1)

...der er jeg nok litt tynnere ute...fra administrasjonen, utvilsomt, men fra politikerne tror jeg ikke vi har gjort det,... mye "til orientering" for lite tid på forankring, politisk forståelse, mangler litt dybdeforståelse... (Ordfører 2)

...jeg vil ikke si at vi har kommet så langt...omstillingsarbeidet tok mye mer tid enn vi hadde regnet med, og politikerne var mer flyktige enn vi trodde vi var, vi klarte ikke riktig å bestemme oss...det var nesten det mest slitsomme...politikernes uforutsigbarhet...det var også det som skapte de største diskusjonene til slutt..... (Ordfører 3)

...nei, dette (brukerundersøkelser) ...har ikke, frem til nå, systematisk blitt tatt frem, og løftet opp til...( politisk nivå), og vært basis for forslag, dette ...skyldes nok i størst grad at prosessen tok tid, tanken var jo at det skulle det... nå må vi klare det,... vi har jo lagt om hele den politiske strukturen med henblikk på å sette fokus på brukerens opplevelse... (Ordfører 3)

...jeg vil si nei...noen som har vært en slik informasjonssak...(Leder Opposisjon 4)

...(undersøkelsen ga) et veldig klart svar til oss...ga oss de innspillene som gjorde at i de vedtakene vi da måtte ta, kunne flette inn de signalene som kom fra de som

skulle kjøpe tjenesten, eller benytte seg av tjenesten...  
(Leder Opposisjon 5)

...vi skal evaluere (eksisterende politisk viktig innkjøpsavtale for tjenesteproduksjon/støtte inngått med privat firma)... (Rådmann 6)

(PÅ PROBING OM HVILKET NIVÅ BESLUTNINGER BASERT PÅ BRUKERUNDERSØKELSER TAS)...det kommer an hva som blir de konkrete tiltakene, hvis tiltakene kan tas på delegert fullmakt, så er det jo greit, men hvis vi har gjennomført en tyngre brukerundersøkelse, så skal politikerne involveres i det... (Rådmann 6)

... (PÅ PROBING OM HVOR KOMMUNEN ER I HANDLINGSPLANEN ETTER EN BRUKERUNDERSØKELSE SOM ER GJENNOMFØRT)...vi har ikke laget noen fysiske endringer, det var ikke nødvendig, vi er jo så fleksible vet du, at vi sier ja til hva som helst ☺... men det vi er i gang med, og som vi ikke er ferdige med, det er å jobbe med hver enkelt person hver dag, det er jo det det handler om...kvaliteten på hver enkelt... ..noen av tiltakene er jobbet inn i (den kommunale planprosessen) (Rådmann 6)

...brukerundersøkelsene ...legges frem...for (politisk utvalg)...så må de selv bestemme om det er der det skal slutte, eller om det skal opp i kommunestyret... ..hvis ikke du gjør noe med det (undersøkelsene), så er det på en måte ikke noe verdt, så det som vi også har lagt like stor vekt på ...når virksomhetene har gjort undersøkelser, så skal de umiddelbart, lederen har ansvar for dette, gå igjennom undersøkelsen, se på resultatene og vurdere endring, og det ligger som en del av en sak, som går til politikerne til behandling, der må det stå om resultatene, og så må det stå hva man vil gjøre med det... (Rådmann 7)

...det med brukerundersøkelser er jo bare del av en større vurdering...standarder og kvalitet...brukerundersøkelser må en jo se helt inn i dette med serviceerklæringer ...først (i året) budsjettet, deretter serviceerklæringer, så brukerundersøkelser...men det skal jo være en rundgang, dette her da...

(PÅ PROBING OM POLITIKERNES ROLLE I BESLUTNINGENE)

...altså, det er jo ikke lett å være politiker i dag... ..man vedtok ikke, man tok standarder/serviceerklæringene til orientering...

(PÅ OPPFØLGING OM KONKRET BESLUTNINGER FRA POLITIKERNE)...kan ikke se at de har tatt noen direkte - det kan ikke jeg huske at de har gjort, og hvis de har gjort det, så er det sånn - en liten ting, eller noe sånt... ..utfordringen her da, er faktisk å få politikerne til å stå for de beslutningene de tar, økonomisk... ..(dette er) også et litt bevisst grep fra administrasjonens side for å

bevisstgjøre og ansvarliggjøre politikerne på de økonomiske vedtakene de gjør, det har de konsekvensene - sånn - vær så god å vedta det - slik at de som er i førstelinjen, spesielt, har noe bak seg, og at de kan si, når all kritikken kommer, på tjenestene, at dette har politikerne vedtatt, den standarden skal vi ha, og politikerne kan ikke si, at dette var ikke meningen... (Rådmann 7)

...når du får, på en måte, en litt for dårlig score (på informasjon)... ..så lurte vi på, hva har vi gjort, på en måte feil... ..inviterte til en brukerkonferanse, hvor et av målene var å komme litt under huden på ...hva mener brukerne om informasjon...og vi fikk en del aha-opplevelser...blant annet på språket og betegnelse vi brukte...vi endret på det...arresterer hverandre stadig vekk på det i etterkant...vi så også at spørsmålet vi hadde stilt ble (tolket) veldig bredt...vi spisset også spørsmålet mye mer i neste runde ... (Virksomhetsleder 9)

...resultatene var så bra ... ..det vi mente da... ..at det lureste vi kan gjøre med dette resultatet er å gå ut og gi positive tilbakemeldinger til de som jobber ute, ... ..det er ikke noen grunn til å komme her og komme her... ..og det er jo også en beslutning... ☺... (Virksomhetsleder 9)

...at vi skulle bli dyktigere på informasjon... ..selve tjenesteytingen, og produksjonen, så var det et veldig bra resultat... (HVA SKJEDDE?)...vi lagde bedre skriftlig informasjon, som ble sendt ut (sammen med saks/vedtakspapir)... (HAR DERE FÅTT NOEN TILBAKEMELDING PÅ DEN ENDRINGEN DERE GJORDE?)...vi har ikke foretatt noen ny undersøkelse, det har vi ikke gjort... (MEN HAR DERE FÅTT NOEN ANDRE TILBAKEMELDINGER PÅ DET...?)...ja, ikke noe sånn veldig mye, det er lite tilbakemeldinger vi får egentlig fra brukerne våre på dette her, må tenke på at brukerne våre er godt voksne, kanskje snittalderen ligger på 80 år... (Virksomhetsleder 10)

...vi syntes (undersøkelsen) var veldig nyttig, ...altså svarene bekreftet i grunnen det vi visste relativt mye om fra før...tilfredsheten ...generelt var jo god, men for eksempel (tjenesteaspekt) den er jo dårlig, det vet vi, men det å få det bekreftet, også i en sånn undersøkelse er jo veldig viktig...det vi har tenkt å gjøre er at vi - ta en oppfølgende undersøkelse, fordi at, den første undersøkelsen vil aldri være noe særlig, altså vi har ikke noe å måle imot, men har du tatt en to - tre, da kan du se - da kan du også se effekt av de tiltakene du setter inn... (Virksomhetsleder 11)

...når det gjelder mindre beslutninger ute, så er det løpende...vi har jo sett enkle grep, i forhold til å justere driften... ..(for eksempel) et initiativ, som endte opp med en beslutning på at her måtte vi radikalt legge om det servicetilbudet...fikk (lagt om) til at (brukerne)

kommer på ett kontor, istedenfor fire, og at beslutningen tas over disk, altså der og da...istedenfor å få en saksbehandlers beslutning i fire ledd...meget interessant...saksbehandlingstiden gikk ned fra fjorten dager til på timen, og de slapp i snitt å bruke ett dagsverk, altså oppdragsgiveren, eller kunden, måtte bruke ett dagsverk for å få utført tjenesten, nå er det gjort på en time... (Hovedtillitsvalgt 13a)

...vi har jo...nå har jeg jo jobbet mye med dette her med pleie og omsorg, og det har vært vanskelig, å ha brukerundersøkelser der, fordi... de menneskene du skal nå, de er gjerne gamle og syke...og hvem svarer -, vi har jo fått noen spørsmål på det, hvem svarer for dem... (Hovedtillitsvalgt 13b)

### **B3.6. TEMA: Hva slags effekter mener du brukerundersøkelser har hatt i din kommune?**

...servicesenteret som eksempel, tar inn over oss at vi er her for innbyggeren...servicetenkningen...basert på en brukerorientering...resultatene medvirket til en korleksjon på det...også en del motkrefter...hvorfor sitter det noen i organisasjonen som holder på oppgavene side...noen som ikke vil, rett og slett...(avdelinger i kommunen som ikke ønsker å flytte kompetanse/folk ut i front)... (SVAR PÅ VIDERE OPPFØLGINGER) ...ikke fagforeningene som (målbarer) denne konflikten...fagforeningene har vært medspillere ...på forandring ...her er det (enkelte ledere/ansatte i bestemte enheter) som er motstandere... (Ordfører 2)

...hvor det har vært gjennomført, der har jo (brukerne) etterlyst, hva skjer...de (brukerne) som er litt bevisste på forhånd, kan føre til at de blir enda mer bevisst... (Leder Opposisjon 4)

...vi har kommet tidlig i prosessen enda...faren er å si så og så mange kroner per hode...på den annen side sies det fra administrasjonen side, så er det kvaliteten, utrettet like mye med (færre) hoder....blir litt sånn tall-lek, det ene slår det andre i hjel...men når du går på brukerundersøkelser (så blir det bedre) ...den som svarer...opptatt av det som gjelder den enkelte... (Leder Opposisjon 5)

(PÅ OPPFØLGING OM KOMMUNENS, ETTER EGET UTSAGN, FLATE STRUKTUR ER ET RESULTAT AV BRUKERUNDERSØKELSER)...vet du at det tror jeg faktisk det kanskje kan ha...ble gjennomført en ganske omfattende brukerundersøkelse i hele kommunen...hele det kommunale apparatet ble satt under lupen...det resultatet som kom der, det var en krystallklar tilbakemelding om at dette er vi ikke fornøyde med, her er det for mye folk, og det produseres for lite, sånn er det med den saken... ..veldig krystallklar tilbakemelding om en flatere..., mindre byråkrati, og mer fart...om ikke det var den eneste årsaken, så var det en veldig stor sak...det var en viktig faktor... (Rådmann 6)

...det at alle virksomhetene er ute og har brukerundersøkelser, det gir jo en veldig god oversikt over hvor fornøyde brukerne er med tjenesten vår... ..det er jo det vi har bestemt oss for å måle, isteden for å levere en årsmelding med ...femten A4 sider med gode hensikter ... (Virksomhetsleder 9)

...det ble ikke noen endringer i selve tjenesteproduksjonen, der fikk vi jo veldig stor høy grad av brukertilfredshet, det var jo kjempegode tilbakemeldinger, det vi fikk... ..det var en ting vi stusset litt på, for det var så lite utvalg menn... det er sånn i den alderen... ..(de var) mindre tilfreds enn det kvinnene var...det med matlaging... .trakk en liten konklusjon, sånn for oss selv, da, uten at vi gjorde noe mer med det, at menn,... de har jo vært vant til å ha kona si..., som har laget middagen til dem hver eneste dag, eller menn som har bodd hjemme hos mora si... ..på en måte opplært til det, den generasjonen der...at maten står på bordet...sammenlikner kanskje (kommunens tjeneste/mat) med kona si, eller mora si, og det var den konklusjonen vi trakk, akkurat på det området... (DU SA DERE HADDE ET LITE UTVALG, HVA TENKTE DU??) ...ja, et lite utvalg av de som hadde svart...at de ikke var 100% fornøyd, ikke sant...husker ikke riktig hvor mange som svarte, men kanskje vi hadde 5 menn, da, som sa de ikke var så fornøyde...så studerte vi på, hva var årsaken til det, vi hadde jo ikke regnet med at det var menn som skulle svare sånn, vi hadde regnet med at det var kvinner som kanskje kunne være negative, fordi de kunne sammenlikne med hvordan de selv hadde gjort...en liten artighet som vi måtte sette, for det var egentlig det eneste negative som vi fant, men det var så få, så vi kunne egentlig ikke lese mer ut av det... (Virksomhetsleder 10)

...få synliggjort hva er brukernes faktiske behov, det kan godt hende vi har på en måte, rasjonelt, bare produsert tjenester,...det er ikke sikkert vi treffer brukerne, ...er det den type tjeneste de vil ha... ..en annen ting er forbedringspotensial...fått fokus på hva er egentlig brukernes primære behov...i tillegg så avdekker vi også at brukerne ofte er veldig fornøyd, kvalitativt, med tjenestene, men de etterspør, altså volumet på tjenestene. Altså når fru Olsen får hjemmehjelp, så er hun veldig fornøyd med hjemmehjelpen som sådan, men hun vil ha flere timer, det er det som er problemet, altså det er ikke sjølve hjemmehjelpen i seg sjøl... (Hovedtillitsvalgt 13)

### **B3.7. TEMA: Hva med brukerundersøkelser i forhold til annen informasjon som du bruker til å ta beslutninger?**

...den politiske prosessen, de myndiggjorte medarbeiderne, fra innbyggernes engasjement gjennom mange kanaler... ..da starter det en prosess, da venter vi ikke på brukerundersøkelser... (Ordfører 1)

...mangslungent...den offentlige debatt, media, innspill fra innbyggerne, som jeg faktisk har lagt en del vekt på...mange forskjellige innspill...ombudsrollen er viktig

som ordfører...mange som mener...ansatte...fagforeningene (SOM SVAR PÅ OPPFØLGING AV VEKTLEGGING AV BRUKERUNDERSØKELSER I FORHOLD TIL DETTE)...de blir nok for lite brukt...(PÅ OPPFØLGING OM HVEM SOM NYTTEGJØRE SEG AV BRUKERUNDERSØKELSER; RESSURSSTERKE INTERESSEGRUPPER KONTRA SVAKE GRUPPER)...viktigst for de som ikke så sterkt lar seg høre...får frem synspunkter som du normalt ikke får...(Ordfører 2)

...brukerundersøkelser er jo åpenbart et viktig grunnlag, det er jo der vi får kunnskapen, og vi får den bredt, og vi får den systematisk, vi får den,... på en måte valid, i den grad undersøkelsene er det, så er det på en måte...det er håndfast! ...

(SOM SVAR PÅ DE TO/TRE VIKTIGSTE KILDENE FOR MENINGSDANNING PERSONLIG) ...den viktigste både formelt og reelt for meg er jo administrasjonens innspill og tilbakemeldinger.....kanskje like viktig er publikumskontakt...telefoner...prat på gata...den tredjekilden er jo ...mine medpolitikere, fra ulike partier...også en fjerde faktor som er enormt viktig, det er jo media...

(PÅ OPPFØLGING OM HVOR BRUKERUNDERSØKELSENE Plasseres i dette BILDET)...sånn som vi har gjort det, og det er jo fordi vi ikke har kommet lengre, så er det klart at brukerundersøkelsene relateres i veldig grad til administrasjonens dokumenter ... ..det er jo den tradisjonelle kabalen som har fått mer stoff...men det (Brukerundersøkelser) har ryddet opp i stoffet, det har klargjort stoffet, slik at det er lettere tilgjengelig for politikerne, og det er ikke uvesentlig, altså... (Ordfører 3)

...for det første faktaopplysningene i saken, innformasjonen som er lagt til grunn for innstillingen, for det andre så har vi jo...ombudsmannsrollen...får vite hvordan ting fungerer...mange telefoner...litt (problematisk) å legge til grunn for en beslutning, men det gjør at du sjekker bedre, for det tredje faggruppene...de politiske komiteene...(Leder Opposisjon 4)

...prosess, stor og tung,... innspill i forbindelse med rullering av kommuneplan...tallene legges inn (fra brukerundersøkelsene) ... (sentrale andre kilder) er partiapparatet og (eldreutvalg)... (Leder Opposisjon 5)

...jeg tror at hvis ikke det hadde vært et sterkt sentralt føring på dette,...hvis ikke vi her ( i sentraladministrasjonen)... så hadde det ikke blitt...(jeg sier til organisasjonen at) vi har valgt (en løsning) , det er ikke lov å gjøre noe annet...kom ikke her (med noe annet), vi kjører dette...stram regi på rammene er en av grunnen til at vi har fått det slik at dette går ... det er ingen som slipper unna, på en måte, og da går det..... felles systemer som er likt, som varer, og som man ikke gir seg

på ... ..absolutt nødvendig å holde litt fast på dette, ikke sette i gang, etter tre år, et nytt system ...fordi det har (kommet noe som) er så mye bedre ... (Rådmann 7)(PÅ PROBE FRA INTERVJUER: KAN JEG UT FRA DET DU SIER OGSÅ TOLKE DEG SLIK AT DU SOM RÅDMANN ... HAR HATT EN VISS BEVISSTHET RUNDT DET Å I FORHOLD TIL POLITIKERNE ...SKAPT ET MILJØ FOR Å BRUKE VERKTØYENE...ER DET HER LÆRINGS-POTENSIAL FOR ANDRE KOMMUNER?)  
yes! Det har vært veldig viktig!...veldig viktig å være obs på, og veldig viktig å diskutere...jeg har vel kanskje problematisert det enda mer enn politikerne selv, føler jeg.....veldig viktig å være klar over at det er et dilemma mellom alle former for brukerstyring og den tradisjonelle representative styringen...(Rådmann 8)

...først og fremst dette med klagen... ..jeg får jo en del telefoner inn her... ..ikke det at det er så fælt mye, men jeg får jo en del klager... ..vi har jo også en slags omdømme...du hører via via,...så har vi tilsyn, fra fylkesmannen...gir veldig ... signaler på hvordan tjenesten drives ... (Virksomhetsleder 9)

...jeg synes at det er et annet perspektiv i (dette med brukerundersøkelser) som er like viktig...å myndiggjøre brukerne... ..dette at vi gir tilbakemeldinger fra gjennomførte undersøkelser, ikke bare til de som svarte...men til alle brukerne...fordi jeg håper, da...at når du får (denne tilbakemeldingen), og ser at vi har vært ute og spurt brukere, og at vi har tatt det på en måte på alvor, og kommer til å jobbe videre med en del ting, så er det noe...å vis at det er viktig hva de mener, da ... (Virksomhetsleder 9)

...du skulle sett...særlig husker jeg den første brukerundersøkelsen, den satt jeg sjøl og bladde igjennom...så selv de som hadde fylt ut dette skjemaet...med sånn sirlig, skjelvende skrift, toognitti år ... ☺...så ordentlig fylt ut...merknadsfelt...veldig mange nyttige innspill ...flott fylt ut, og så til slutt så hadde vi satt opp, sånn "Tusen takk for hjelpen" - så sto det i bunnen "Selv takk"... ☺☺... .. det er et poeng i seg sjøl, enda mer enn å få, på en måte, vite sannheten, det er at du spør, og på samme måte så er det viktig i forhold til de ansatte, at de jobber i en organisasjon som spør brukerne... (Virksomhetsleder 9)

...de kildene jeg har, det er jo brukeren selv, ved at de ringer...jeg har veldig mye brukerkontakt, selv om jeg nå sitter som administrativ leder...og så er det alltid hvis det er sånn litt mer konfliktfylte saker, så er det alltid jeg som ...går inn og bistår personellet mitt, så jeg har den direkte kontakt med brukeren...(Virksomhetsleder 10)

...innspill fra de ansatte, medlemmene, det er jo hovedgreia... ..medlemmenes interesse går foran alt, det er jo derfor ...vi har medlemmer, men jeg tror nok også vi kan si når vi nå får brukernes klare tilbakemeldinger, hvis de er tydelige og er opptatt av at dette skal være

utviklende, så er det klart det blir litt mer balanse...vi bruker det som et godt supplement ... (til det) medlemmene er opptatt av ... (Hovedtillitsvalgt 13)

### **B3.8. TEMA: Brukerundersøkelser kan virke positivt eller negativt for ulike grupper. Hvordan vurderer du dette i forhold til din kommune?**

...mest positivt av brukerundersøkelser, de som har svart på den, de som har hatt ansvar for å ha satt den i gang.....hvis en pressgruppe blir " brukerundersøkt", vil (dette) kunne skape en negativ oppfatning hos andre som taper på at den (gruppen) blir prioritert... vil kunne gå på bekostning av de som har ventet lenge og ikke fikk noe ....(Ordfører 1)

... tror kanskje ikke det er så kjent enda... ser faren for at det kan bli et verktøy for de ressurssterke...men det er ikke slik nå... (PÅ PROBING PÅ PROFESJONER/FAGFOLKS INNFLYTELSE KONTRA BRUKERE)...profesjonsinteresser er åpenbart der... vi har noen prosjekter på "tvers" av de tradisjonelle fag/profesjongrensene... maktstrukturer, noen mister posisjoner... begynte å skyve klientene foran seg...

(OPPFØLGING PÅ FAGFORENINGENES ROLLE) ...i debatten (om reorganiseringer)... ..der blir brukerperspektivet litt borte... der blir profesjongrensene sterkere enn brukerperspektivet...hvis du tenker sånn, så har nok dette (brukerperspektivet) gått mye sterkere hjem hos virksomhetslederne enn hos fagforeningene... (Ordfører 2)

...når resultatene er konkrete.....da er det slik at de der ute får mer makt, .....et eksempel på at rådmannen mister på en måte makt fordi han har satt i gang prosesser hvor han mener (en løsning) , også sier da brukerne av det, pluss de som... (er) nære kunden ... sier at dette her er ikke viktig, da er signalet gitt, da har rådmannen tatt feil i forhold til sine disposisjoner.....

(PÅ PROBING PÅ HVILKE GRUPPER SOM OFTE BRUKER UNDERSØKELSER FOR Å FÅ MER MAKT)...en undersøkelse som gir svar på en ting... det er jo øyet som ser og ...hvor man benytter disse tallene i..forhold til det du mener selv.....(kommunens administrative toppledelse) er jo ekstremt dyktige på å bruke det...(Leder Opposisjon 5)

...ingen er motstandere, det tror jeg ikke, men det er klart at det vil være delte meninger om å bruke (vesentlig beløp) i året på det, mange vil mene at vi har veldig mye kontakt med brukeren hver dag, og på den måten vet hva (folk) mener og tenker.....det viser seg jo at vi gjør jo ikke det...hvis du går profesjonelt inn...det er jo et kostnadsspørsmål...

(PÅ PROBING OM HVEM SOM KUNNE FØLE SEG TRUET AV BRUKERUNDERSØKELSER) ....de som er

mest utsatt for det, er jo de som er nærmest brukeren...blir veldig nære... (med konstruert eksempel som lærer) når for eksempel foreldrene kommer og evaluerer det du skaper... du blir veldig naken i en brukerundersøkelse...(Rådmann 6)

...det har faktisk vært veldig lite (dragkamper om temaet internt)...vi har kjørt brukerundersøkelser tidligere også, litt mer ad hoc... ..vi er på en måte over skepsisens tid, og har sett at dette er nyttig, jeg tror kanskje at en del av disse konfliktene kan komme tilbake, når de ser hvor aktivt vi har tenkt å bruke dette... .. nå blir det mye mer systematisk oppfølging, mye mer etterspurt at de faktisk tar hensyn til de tilbakemeldingene de får, tilbakemeldingen blir offentliggjort på en annen måte...helt annen etterspørsel etter, hva har dere faktisk gjort, og da kommer de faglige argumentene,... alle forklaringene på hvorfor man har gjort noe annet, da kan vi få konfrontasjoner på det.....de har hatt større frihet til å slippe unna, det har ikke vært veldig etterspurt hva de har gjort med det...

(Rådmann 8) ...det som har vært, historisk...har det vært ...litt tilfeldig... ..(men nå, etter endring i brukerundersøkelsen rolle i styringssystemet, antar at) ...det vil føre til at profesjonene får mindre makt, og at brukerne får større innflytelse... ..hvis brukt riktig, så kan det også føre til at politikerne får mer makt, ...får litt av den gamle innflytelsen tilbake på tjenestetilbudet.. ..de får grunnlag nå for å være med på å diskutere ting som de tidligere har vært holdt litt unna... (til administrasjonen)...nå får politikerne en ny mulighet til å diskutere det når de får resultatene fra brukerundersøkelsen... ..taperen, hvis du kan kalle noen det, i innflytelsesbildet, vil være det faglige, profesjonsinteressene...sykepleieren, læreren – "våre verdier, våre normer legges til grunn", det er det som blir utfordret...og det er jo egentlig ... et dilemma også, fordi det ufordres jo også nå for tida av ressursknappheten, ..fagfolk går rundt og føler seg utilfreds...de får ikke gjort jobben slik som de gjerne ville gjort den...det der er ganske følsomt og vanskelig, synes jeg...(Rådmann 8)

...en brukerundersøkelse kan bli veldig positiv for brukeren,... og så kan jo bli veldig negativ for personalet, hvis det blir avdekt ting som går direkte i forhold til tjenesteproduksjonen eller utøvelsen av tjenestene, men i det tilfellet her så var det jo (alle ansatte) var kjempehappy for det at det var positive og gode tilbakemeldingene... ..så det ble jo positivt for alle parter, den undersøkelsen der...(Virksomhetsleder 10)

...som svar på noen av spørsmålene, helt enkelte, så var det personale på (institusjonen) som følte seg, at dette stemmer ikke, altså vi er ikke sånn... ..det skal man nok prøve å ta hensyn til... ..og det kommer frem med veldig lavt, og at spørsmålet kanskje er stilt på en riv ruskende gæærn måte, ut i fra hverdagen i (institusjonen) ... ..da ville (personalet) føle det som et angrep på seg selv... ..og det skal man være veldig forsiktig med, for da kan

du odelegge et godt arbeidsmiljø... ..jeg har snakket med de ansatte om det, og sagt at du må ikke -, altså det vi må legge vekt på -, vi har de trendene vi har, og dette med mangel på (enkeltaspekt), det vet vi... (Virksomhetsleder 11)

...det ble ikke noe negativt, når vi fikk gått igjennom og snakket om det... (OPPFØLGING PÅ BETYDNINGEN AV Å DRØFTE UNDERSØKELSESRISULTATENE MED DE ANSATTE OG FAGFORENINGENE)...det tror jeg er veldig viktig, også hvis man skal få gjort noe med det som i virkeligheten er negativt, da må man passe på å ikke skape en negativ holdning til undersøkelsen hos personalet, for gjør man det, så tror de ikke på - verken det som er negativt eller det som er positivt... (Virksomhetsleder 11)

...vi har sagt ja til disse brukerundersøkelsene... ..fordi vi ser at ...alle parter har interesse av et slikt verktøy, fordi ...det utvikler ...en felles forståelse for ting. Så jeg vil jo si at selv om det formelt sett er ledelsen, eller administrasjonen som formelt sett bruker det på papiret, så er vi viktige medspillere... ..det er ikke noe stor spenning... (på hvem som "eier" brukerundersøkelsene) ...der det oppstår konflikter, det er i forhold til ressursene og økonomi... ..når de (ansatte) begynner å føle dette på kroppen...på grunn av nedskjæringer...og vi får bekreftet at her er det misbalanse mellom ressurser, og det brukerne etterspør, så er det klart det er et ganske kraftig og viktig verktøy for oss, men det går ikke på det faglige og ikke på motvilje mot administrasjonen, men det går på rett og slett pengemangel ... ..ressursbruk, for der har både brukerne og våre ansatte helt sammenfallende interesser, vi vil gjerne gi brukerne det de etterspør, mens administrasjonen blir satt til å forvalte en pengesekk, og den passer som regel ikke inn i forhold til det brukerne etterspør og det våre ansatte er opptatt av skal være en kvalitativ god tjeneste... (Hovedtillitsvalgt 13) (OPPFØLGING OM SYNSPUNKTER PÅ RESSURSBUKEN AV SLIKE UNDERSØKELSER)...vi er vel kanskje litt delt på det, vi ser jo nytten av det, ... ..men samtidig så vet vi jo at hver gang et sånt nytt prosjekt kommer, så tar det veldig mye av de ansattes tid, og det er veldig mange mennesker som må være med, som må gå fra jobben sin, som skal dra dette lasset... (Hovedtillitsvalgt 13)

...når man skal gå ut...så er det viktig at man gjør det på riktig måte...og ikke minst er opptatt av...de såkalte svake gruppene...det er helt klart at...hvis vi sånn rått og brutalt skal si...hvem gagnar dette best... så er det klart at ...de sterke ressursgruppene, som på en måte slår i bordet, og som har ...klare formeninger om hva de er ute etter...de vil være vinnere... ..på enkelte områder som vi har kjørt dette her, og som vi har gjort noe radikalt, det er jo overfor for eksempel næringslivet... ..mens derimot gamle fru Olsen, som er syk, svak og så videre, - der er det atskillig, ... mer krevende og tyngre, ... få det riktige fokus, og få de riktige beslutningene, i forhold til den

tjenestetypen ... (OPPFØLGING OM NOEN GRUPPER ER FLINKERE TIL Å BRUKE UNDERSØKELSENE TIL Å FREMME SINE SAKER) ...dette er en realitet, men vi er klar over den... ..derfor så har vi nå,...vi var tidlig ute... i forhold til (næringslivet), ...det vi har gjort, i samarbeid med administrasjonen, er å si at, ålreit, det er ikke målgruppen nå...så får vi gå på de områdene nå som er - både mer problematisk, men også svake grupper ...tror at administrasjonen må være veldig bevisst på det, i forhold til nytteverdien av bruken... (Hovedtillitsvalgt 13)

### B3.9. TEMA: Hvordan er din tillit til brukerundersøkelser, basert på din erfaring?

....på en skala på en til ti, vil jeg si åtte...når folk velger å ta seg tid til å svare på brukerundersøkelsen, så vil 80% være i tråd med det de egentlig mener.....noe vil være styrt av spørsmålsstillingen.....noen vil svare negativt for å straffe noen.....noen vil svare positivt fordi de er en del av systemet... ..men du må legge litt skjønn i (tolkningen), må ta statistiske hensyn, sjekke ut hvor stor er brukergruppen, og ikke minst, hvor alvorlig er temaet..... (Ordfører 1)

...generelt så har jeg veldig stor tro på det, men må stille som en forutsetning at...metoder, og sånne spørreting, at det har en faglig kvalitet... ..også ser en utvikling, bruker det samme år etter år... (Ordfører 2)

...det viktigste når det gjelder denne typen virkemidler...for det første at de spørsmålene som stilles blir formet på en slik måte at de kan gi entydige svar...for det andre at de blir vurdert på en profesjonell måte, slik at man har et resultat, ikke bare en haug med spørsmål og svar, og for det tredje at det blir satt i gang tiltak som en følge at det som kommer frem, og det føler jeg ikke funker... (Leder Opposisjon 4)

...det har veldig mye å si hvordan den er formet, når det er tvetydig hva du egentlig svarer på, så kan det jo bli mye rare svar, og motsatt mening.....og så må det være mulig å gjøre bruk av det til noe...når man svarer (som privatperson i andre sammenhenger på brukerundersøkelser fra private leverandører) og er kanskje litt misfornøyd, men jeg opplever ikke noe forandring, da blir jeg irritert... når man forventer at det skjer en endring, og det ikke skjer noe...kanskje noe betenkelig med brukerundersøkelser generelt... (Leder Opposisjon 4)

...en undersøkelse som resulterer i veldig dårlige tall, skal man være veldig forsiktig med...viktig å kvalitetssikre tallene...må være 100% sikre på at tallene er riktige...måten å presentere ting på...skal ha den pedagogiske evnen til å fremme disse tallene slik at man ikke kjører folk enda lenger ned i møkka... (referanse til eksempel fra egen arbeidsplass, ikke kommunen) ... (Leder Opposisjon 5) ...jeg har veldig stor tillit til dem (BRUKERUNDERSØKELSER)...når det går på ting som har konkret med den enkeltes ve og vel å gjøre, så tror jeg



folk er veldig bønn ærlige.....jo mer konkret undersøkelsen er, jo mer ærlig svarer du... (Leder Opposisjon 5).

...det har jeg tillit til, det har jeg, men ikke som den eneste informasjonskilden, men at det er viktig, at jeg tror på resultatene, det gjør jeg, når de er profesjonelt laget... (Rådmann 6)

...jeg har relativt god tillit, jeg, til brukerundersøkelser, på den måten vi gjør dette ☺...fordi det er ikke en sånn svær undersøkelse som et sånt firma har gjort...de kan være interessante, men det blir gjerne på så overordnet nivå... (for oss) det er så nærme mellom de som lager, og de som gjennomfører, og de det dreier seg om ....de har nærhet til det som (det) spørres om, de kan påvirke spørsmålene for å få best mulig, riktige (spørsmål), i forhold til det man vil finne fram... ..og at det er ikke store undersøkelser...så små undersøkelser, så smalt...som gjør at det er en veldig direkte...nært forhold til ...de menneskene som svarer...etterpå vurdere resultatene, kanskje også i forhold til (brukerne)...noen diskuterer resultatene med (brukerne), hva man skal gjøre endringer, den endringsdiskusjonen, den tror jeg er vesentlig selvsagt, for det er ikke noe vits i å ha undersøkelse annet enn at det er morsomt å se resultater, hvis du ikke bruker det til noe, og det, det tror jeg er den store forskjellen på di derre store, litt - tre år mellom hver gang, ...og over hele kommunen, ikke sant, og de meget målrettet, spesifikke...det må være en tjeneste du spør om, ikke sant, da er det mye lettere å få gjort noe med det... de (ansatte) er interessert i å få gjort noe med det, fordi de har vært involvert i det, ikke sant...folk flest, nede på..., de er interessert i å få høre hva brukerne sier, de er det, og de er interessert i å gjøre en bedre jobb... (Rådmann 7)

...klart det er veldig mange ...interessante resultater, som du kan kose deg over, og si at ....vi var gode, og dette her...men det er en type brukerundersøkelse... en bekreftelse og avkreftelse på ting du tror eller, – men å bruke det som et verktøy, som en del av den vanlig måten å arbeide på, det er forskjellen, mener jeg... (Rådmann 7)

...jeg har jo veldig den innfallsvinkelen til det at dette er ikke vitenskap, dette er ikke noen fasit, eller...må leses litt med skeptisk blick...nå har vi i vår organisasjon, i forhold til mange andre, veldig god kompetanse på brukerundersøkelser, så jeg tror nok at selv om vi har utviklet våre selv, så er det nok ganske god kvalitet på dem, i forhold til metodikk og sånn...det gjennomføres nok brukerundersøkelser rundt omkring som er mye mer tvilsomme metodisk enn det vi gjør...føler meg trygg på... (vårt) faglige grunnlag...samtidig, så sier vi at alle resultater skal sjekkes ut med brukeren, det skal være en dialog i tillegg til selve undersøkelsen...skal diskutere resultatene med brukerne sine, når du leser... svarene...så får du jo alltid sånn at - , hva har de nå egentlig tenkt, og du ser at spørsmålene kunne vært formulert annerledes - , så de skal ha et utsjekkspunkt...

...de skal aldri basere seg på brukerundersøkelsen alene... (Rådmann 8)

...jeg har jo stor tillit til brukerundersøkelsen... men jeg er litt redd, skjønner du, fordi resultatene er så bra , og at det kanskje kan ha litt andre årsaker enn at vi utfører så strålende tjenester bestandig, det går på maktforhold mellom dem som gir og tar og så videre, men jeg er egentlig veldig obs på det... .balanserer det opp mot dette jeg vet, i den konteksten...men det er jo det beste vi har, vi kan jo ikke la vær å måle oss, fordi om vi aldri finner det absolutt riktigste måleinstrumentet... (Virksomhetsleder 9)

...for det første så må det være et representativt utvalg... .at det ikke blir for få, nok som svarer... .for det andre er det jo selve utformingen av undersøkelsen, hvilke spørsmål som blir stilt ...hvordan er spørsmålene formulert, og så videre...kan dette misforstås, eller kan det ikke... .mye jobb, det skal gjøres en skikkelig jobb, da har jeg tillit til den...(OPPFØLGING PÅ OM ENKELTE ANDRE UNDERSØKELSER I KOMMUNEN HAR MINDRE TILLIT) ...sett et eksempel, spesielt på formuleringene i spørsmålene... .som kan tolkes for mye, av den som skal svare på spørsmålet... . hvis du blir sittende i en sånn stilling..."hva er det spørsmålsstiller mener med dette her?"...da mener jeg at det begynner å bli en dårlig undersøkelse... (Virksomhetsleder 10)

...bare et lite eksempel...vi gjorde jo dette sammen med (regional samling kommuner)...en av kommunene fikk jo et veldig godt resultat på sykehjemmene... når vi da spurte, hvor mange hadde dere sendt ut, hvor mange svarte... ..sent ut 10 skjemaer, 4 svart...de hadde filtrert ut, hvem kan svare og hvem kan ikke svare... ..vi sendte ut til alle pårørende på sykehjemmet, bortsatt fra de på demensavdelingen, de sendte vi ikke ut til, så sa vi til pårørende; du kan hjelpe dem å svare...vi hjalp dem ikke med det...4 svar, det er jo ikke verdt papiret det er trykt på...(vi hadde) 60% svar, det er jo ganske godt.....og det andre er at , noen av spørsmålene, ja det var faktisk statistisk sentralbyrå også involvert i dette littegranne, så vidt jeg vet, noen av spørsmålene ble – feil, og det så vi, men det var da bestemt ifra statistisk at – statistikere at sånn skulle det være, og da fanget de ikke opp det som var meningen med spørsmålet – vi vet hvordan folk forstår et spørsmål, det er ikke sikkert at de som sitter i det ---gjør det... (Virksomhetsleder 11)

...så er det jo et annet aspekt, det er dette med politikere - , politikere har lett for å lese ting rått, og får de en statistikk, så er det en sannhet... ..det at politikerne får tak i det (er greit), men at vi får sjansen til å tolke de, fordi at ... ..når vi begynner å se på hva er det som er bra i forholdt til (score), så altså, du kan si at du har det bra, for du vet ikke bedre, du kan si at ting fungerer bra, men når du ser faglig på det, så fungerer det ikke... ..da kan du få problemer med det som er over (score) for å si det sånn...(Virksomhetsleder 11)

...i utgangspunktet så skal det jo være et bra verktøy...  
 ...det avdekkes jo feil og mangler hele veien...har vi stilt spørsmålene feil, har vi truffet de riktige brukerne...  
 ...det å gå ut ganske tøft, og si at dette skal vi nå bruke rått og brutalt, det tror jeg man skal være litt forsiktig med. Dette er en læringsprosess, det er en ny type verktøy og metode, som man må lære seg, fullstendig, å bruke. Pluss at vi har vel også avdekket at ...innenfor kommunal sektor...det blir noen feilmarginer, hele veien, fordi folk svare ofte ut i fra...mangel på tjenester, og ikke ut ifra tjenesten sjøl, klarer ikke å definere det... ..en annen bakgrunn er jo at...en bruker kan jo få (ulike) skjemaer flere ganger,... fra flere tjenester...da blir det et sånt skjemavelde, og da gidder dem ikke...og så blir det en negativ holdning til det...og da ser du vel at, vi lå vel omtrent på 60% besvarelser i fjor, og det er vel ikke godt nok, eller er det det ???... (Hovedtillitsvalgt 13)

### **B3.10. TEMA: Hvordan vurderer du brukerundersøkelsene i kommunen i forhold til muligheten for å sammenlikne med andre kommuner?**

....ikke som et mål, men vi har "benchet litt" ... (men mer som et personlig initiativ fra meg, styrt av temaer, finner fram relevante andre undersøkelser)... (Ordfører 1)  
 SVAR PÅ OPPFØLGING OM NYTTEN AV DIREKTE SAMMENLIKNBARE BRUKERUNDERSØKELSER ...Både ja og nei, NEI, fordi...det er vanskelig..... hvor finner du en kommune hvor både mennesker(ansatte) og innbyggere er helt like, er tjenesten nøyaktig lik.....JA, fordi det alltid er noe å lære av andre, og fordi det er viktig for organisasjonen å sammenlikne seg mot noe..... kunne gjerne vært med på en undersøkelse som kjøres i 7-9 kommuner samtidig...fordi da tror jeg vi skulle ha vunnet den, da... ☺... (Ordfører 1)

...gjort en del på det punktet...kjørt noen prosjekter med (eksterne) inne... ..mange kriterier...som gjør en vurdering, hvor er kommunen, tror ikke det var spørreundersøkelser inne der, ...hvor er vi i forhold til andre... fått en utvikling som har vært positiv... (Ordfører 2)

...dette (Brukerundersøkelser) må være en av de oppgave vi kan samarbeide om regionalt, ... (enkeltkommune) har ikke kompetanse på det...vår kommune ville ikke ha muligheter for å sitte på denne kompetansen...måtte være en fagoppgave...som egner seg for sambruk... (PRESISERT TOLKNING: SENTRAL KOMPETANSE FOR Å LAGE LOKALE TILPASSEDE UNDERSØKELSER).....ser gjerne (sammenlikning mellom enkeltkommuner) som del av denne bistanden (Leder Opposisjon 4)

...veldig opptatt av å finne ut hvordan vi har det med våre egne brukere... (Rådmann 6)

...det der er et veldig dilemma...forholdet mellom lokal forankring og egen utvikling... .. (en annen kommune) kom litt etter oss, og lagde sine (måleparametre) etter

vår mal, og har erfart at det var dumt, fordi de fikk ikke god nok lokal forankring...vi har valgt så langt å legge vekt på lokal forankring, og har vår egen variant...viktigst med vårt interne styringsverktøy, ikke så viktig å sammenlikne med andre kommuner... ..alle kommuner som driver med dette har jo for eksempel brukertilfredshet som en indikator, så da får vi sammenlikne brukertilfredshet, selv om vi har spurt om forskjellige ting for å komme fram til det, det får bli litt på det nivået ... ..det er et problem i forhold til det at nå skjer det veldig mye (sentralt/på departementsnivå), dette er et kjempedilemma fordi vi...faller litt utenfor fordi vi har vårt eget opplegg, og det ...har vi valgt å gjøre da... (vi, nå) oppnår mer utvikling, mer styring, mer brukerrettet...ved å ha vårt eget, og at det da er det viktigste, men om du kommer igjen om 5 år, så er jeg ikke sikker på at vi kjører vårt eget opplegg...det er et ...kjempedilemma... ..det burde jo vært mulig å nærme seg hverandre, blant annet fordi det er jo fryktelig ressurskrevende, vi har jo brukt veldig mye ressurser på dette selv, vi har fått mye igjen for det i form av forankring, men det har kostet mye penger, altså ... (Rådmann 8)

...mitt dilemma er ikke i forhold til (de) statlig initierte undersøkelser, men mer i forhold til at kommunene burde kunne lage ting sammen...andre kommuner, altså... for jeg er ikke noe i tvil om at vi gjør det bedre enn staten ... ☺... (Rådmann 8)

...kommunefellesskapet vil være tjent med å ha slike prosesser...med utgangspunkt i vårt eget behov...det samarbeidet vi har...vil nok etter hvert føre til at vi ...tilpasser oss hverandre fordi vi ser hvor nyttig det er å lære på tvers...men foreløpig er vel erfaringene i det (interkommunale) samarbeidet, (at) selv om vi ikke har alle ting prikk likt, så er det veldig mye å lære likevel, av hvordan vi bruker det, erfaringer med ulike metoder... ..det at vi har gjort ting forskjellig, gjør samarbeidet effektivt og kraftfullt... (Rådmann 8)

...jeg har vært veldig opptatt av (sammenlikning)...vi...sammenlikner oss jo på KOSTRA-tall ... og det nye nå er jo at vi også sammenlikner oss på kvalitet, og knytter dette her sammen, og det synes jeg er en veldig, veldig riktig tanke...opplevd kvalitet med KOSTRA-tall...hvor fornøyde brukerne er med tjenesten med hvor mye penger vi bruker... (Virksomhetsleder 9)

... var med på et nettverk... (når) det skulle lages brukerundersøkelser (felles), så bakket (vi) litt ut, for vi hadde jo allerede laget (egne)...men det viser seg jo at ...indikatorene...de er veldig like...akkurat det samme da ville spørre etter... sånn at, fordi om vi akkurat gjennomførte, eller hadde akkurat de samme spørsmålene på undersøkelsen vår, så var det lett å sortere dem under de samme indikatorene... sånn at vi fikk sammenliknet oss med de andre kommunene likevel,

men med det "men'et" at vi ikke hadde stilt samme spørsmålene (Virksomhetsleder 9)

...vi hadde mye høyere svarprosent... (i forhold til den sentralt utviklede undersøkelsen) (HVA KAN DET KOMME AV, TROR DU?)...jeg tror vår undersøkelse var bedre, ... ☺☺... ..de hadde ikke en fot-arbeider, en som hadde vært i møte med brukere, som hadde vært med å utforme det, de hadde ikke spurt en bruker, ikke kontrollert greia engang... .. og vi hadde mye, mye færre spørsmål, da... (Virksomhetsleder 9)

...for oss så er det mest viktig å sammenlikne med oss sjøl, vår oppgave er jo å få best mulige tjenester ut fra de ressursene vi har, mens politikerne kanskje har mer tendens til å sammenlikne med andre kommuner... ..samtidig så er det viktig, i og med at dette presenteres som benchmarking, ...at det ikke spriker for mye der... ..det kan være et tveegget sverd...så det bør være , ☺, godt begge deler... (Virksomhetsleder 11)

(OPPFØLGING PÅ OM DET ER SAMARBEID MELLOM TILLITSVALGTE FRA ANDRE KOMMUNER) ...foreløpig så går det mest på – i forhold til å være nysgjerrige på hva dette går ut på...vi var jo tidlig ute...og systematiserte... så der er nok andre kommuner mer sånn – i forhold til å lære...men vi er jo veldig opptatt av å sammenlikne tjenesteproduksjonen mellom kommunene... (Hovedtillitsvalgt 13)

### **B3.11. TEMA: Hvordan vurderer du brukerundersøkelsene i kommunen i forhold til hvor tilpasset de er deres lokale virkelighet?**

...det ligger i underlaget for tankegangen (lokal tilpasning)... ..men vi har for få (undersøkelser) til at jeg... ( kan trekke konklusjon om at)... vi er på riktig vei...

... hvis dere kunne sette i gang noen brukerundersøkelse, så melder vi oss gjerne på... (Ordfører 1)

... brukerundersøkelsene er rettet mye mot (kommunen)...som er spesifikke for (kommunen) , mer internt rettet mot utviklingen (hos oss selv)...jeg ville nok ha lagt vekt på utviklingen av det lokale... (Ordfører 2)

...veldig tilpasset lokale forhold... (Leder Opposisjon 4)

...det å sammenlikne med andre kommuner...muligens kan gi noen signaler...men tilbake til det ...at det går på den tjenesten og den ytelsen man får, den enkeltes interesse i forhold til denne tjenesten... (derfor sammenlikning med andre kommuner lite viktig)... ..men det kan ikke bli altfor lokalt heller, for administrasjonen har veldig klare ambisjoner ...den ikke politiske ledelsen, administrasjonspartiet, som jeg kaller det... ☺...de har helt klare mål i undersøkelsene er at de skal kunne bruke undersøkelsene til å kunne sammenlikne seg med andre kommuner...helt bevisst fra

(Administrasjonsledelsen)..., de ønsker å bruke tallene på den måten.....jeg føler at de på en måte fraskriver seg ansvaret...at de da sier at vi har en tjeneste som er "fullt på høyde med de andre kommunene"... (Leder Opposisjon 5)

(ETTER REFLEKSJON AV ULIKE INTERESSETER SOM NYTER GODT AV EN KOMMUNAL TJENESTE, PÅ VIDERE OPPFØLGING OM HVEM DE HAR TENKT Å SPØRRE (OPERASJONALISERING AV "BRUKER") I NESTE UNDERSØKELSE PÅ ET BESTEMT OMRÅDE) ...det har vi ikke bestemt oss for enda...vi måtte gjennomføre de (tidligere) årene før vi kom så lagt at vi begynte å spørre (reflektere over operasjonaliseringen)...har du noe råd eller?... (Rådmann 6)

...gjennomført en undersøkelse blant lederne...hvor fornøyd de er det med sin egen deltakelse i utviklingen av (styringskonseptet), de er fornøyd med sin egen deltakelse, men synes at brukerne burde vært enda mer involvert... ..(de er) minst fornøyd med hvor involvert brukerne har vært...anta at det skyldes ... (at det er tatt med) relativt få brukere...bredden, dybden...de brukerne som var med var veldig ivrige....vi kunne ha brukt dem enda mer... (brukerne) har ikke vært med på å spørreskjemaet skal se sånn ut... ..men de har vært med på å finne fram til de viktige problemstillingene; hvis en tjeneste er god, hvordan er den da, hva bør vi spørre om ... (Rådmann 8)

...et poeng (ved utviklingen av brukerundersøkelsene)...at det skulle være gjentakende, og et annet poeng at det skulle være veldig medvirkning, og forankring – så under utarbeidelsen av dette spørreskjemaet, så hadde vi medvirkning fra både ansatte, og fra brukere, og vi hadde det forankret i det politiske også ... (Virksomhetsleder 9)

...det er et dilemma, dette her ... det kommer jo så masse indikatorer, og sånn, som er utarbeidet på nasjonalt plan...det er klart at du må fire litt i den ene enden, hvis du skal være med å sammenlikne deg ... ..jeg tenker mye på, hvordan kan vi få dette innpasset, kan vi dra nytte av den veldig grundige prosessen vi har hatt i forkant, og liksom gjøre litt sånn begge deler ut av det til slutt... ..det er en kjempesvakhet synes jeg, med nasjonale indikatorer, når de mangler forankring og medvirkning... (Virksomhetsleder 9)

(PÅ OPPFØLGING OM HVORFOR DE LAGDE BRUKERUNDERSØKELSEN SELV)...vi kunne jo gått til SSB... ..eller et annet firma, som driver med brukerundersøkelser, - men vi hadde lyst til å skaffe oss litt kompetanse i egen organisasjon, også, på å lage brukerundersøkelser... ..det kan gjerne ...komme noen utenfra og lage brukerundersøkelse her -, gjerne det, men i og med at vi har litt egen kompetanse så kan vi også

være kritiske til de som skal lage brukerundersøkelse for oss... (Virksomhetsleder 10)

### B3.12. TEMA: Har du noen formening om den metodemessige kvaliteten på undersøkelsene dere bruker?

...Ja, det er jeg opptatt av...at brukerundersøkelsen holder et minstemål i forhold til troverdighet...og det er jo subjektivt for mange...derfor så må man... få inn folk som har jobbet mye med det, som kan få til den subjektive delen slik at det blir en objektiv undersøkelse... ....som gjør at brukerne ...svarer slik at det kan brukes til noe...jeg tviler på at vi heretter vil kjøre noen undersøkelser bare i egen regi...minimum avhenging av en rådgiver som vi får eksternt... ..finnes ikke kompetanse i egenorganisasjon til... ..tunge undersøkelser...hadde det vært noe slikt brukerundersøkelsesinstitutt eller (noe slikt), hvis det er noe forskning, eller...det tror jeg ville ha vært veldig lurt... (Ordfører 1)

...spørreskjemaene ser greie ut, synes jeg. Jeg regner med at det også ligger faglige vurderinger bak som holder vann...(Ordfører 2)

...etter min oppfatning ikke gode nok...disse svarene måtte bli som ventet...(Leder Opposisjon 4)

...viktig at det ikke er pleieren som intervjuer den gamle (om tilfredshet med pleietjenesten), men folk som ikke står den gamle nær.....PÅ VIDER OPPFØLGING OM HVEM SOM BLIR SPURT/UTVALGET) ...mange av de gamle har vanskeligheter med å fylle ut, finner ikke tallet, finner ikke kolonnen...men det ble i hvert fall bedyret (fra administrasjonen) ...her fikk disse hjelp til, enten av familie eller av helt objektive personer, til å fylle det ut, og det er viktig, man må ikke bli preget av at det er folk som står seg veldig nær, hvis man ønsker å gi et kritisk svar, så skal man ikke føle at dette her kan slå galt ut (for seg)... (Leder Opposisjon 5)

(MED REFERANSE TIL DE FLESTE UNDERSØKELSER SOM RESP. HAR ERFARING MED) ...hva er rette innsats,... bli litt klokere, ikke bare hvor mange som smiler, men bli mer kunnskapsrik .....egentlig har (jeg) ikke uten videre vært sånn kjempebegeistret for hva som har kommet ut av det...jeg vet ikke nok om det.... dette med måten du stiller spørsmål på, hva slags svar du får, og hva betyr svarene, det er jo en vitenskap, har kjemperespekt for det...du tror liksom at du har klart å få, jeg har vært med på å godkjenne spørsmål,...vi kan jo ingenting om det, det kan jo se helt glitrende ut, så får du svarene, så ser du at du ikke blir veldig mye klokere av det... (OPPFØLGING PÅ ERFARINGER MED RAPPORTER SOM HAR HATT DYPERE ANALYSER UT OVER TILFREDSHETSNIVÅ) ...nei jeg har ikke det.....jeg må bli dyktigere på å bestille,... det er kanskje det jeg er mest ute etter å få

tilbake...bestillerkompetansen vår er jo en sak ... (Rådmann 6)

(OPPFØLGING PÅ HVILKE ANALYSER SOM HAR BLITT GJORT) ...det syns jeg har vært lite... (OPPFØLGING PÅ HVA SLAGS ANALYSER SOM HAR BLITT GJORT) ...ja si det... (OPPFØLGING PÅ OM DET ER GJORT STATISTISKE ANALYSER AV HVA SOM ER VIKTIGE FAKTORER FOR Å SKAPE TOTALTILFREDSHET)...nei...jeg ser det selv at jeg har ikke vært flink nok i forhold til hva jeg ønsker å få ut, men synes også jeg mangler..., ikke har fått den veiledningen tilbake da, du legger jo frem problemstillingen (for en ekstern leverandør) , og regner jo med at - ...kom nå da...hva trenger jeg for å kunne få utviklet laget mitt...jeg synes det blir sånn passe...som regel så får du en bekreftelse på hva du tror...og det er fint...☺...men hva SÅ...hvordan kunne du ha kommet ett skritt videre... ..kunne bore noe videre...kunne komme noe mer inn i hva som er kjerneområder... sikkert ulik dyktighet rundt omkring, må jo være en grunn til at vi kan ett sted kjøpe en undersøkelse til 20 tusen og et annet sted for 200...men samtidig så vet vi jo at vi beveger oss i kommune-Norge, og da velger du den til 20 ... (Rådmann 6)

(OPPFØLGING PÅ ERFARINGER MED RAPPORTER SOM HAR HATT DYPERE ANALYSER UT OVER TILFREDSHETSNIVÅ)...(etatene) får tilbakemeldinger ... på hvert enkelt spørsmål...(ETTER OPPFØLGING OM DE ANALYSERER NOE PÅ HVA BETYR MEST) ... nei, det gjør vi ikke, det vi har gjort på det, er jo at vi har valgt ut hva de sier...hva er suksesskriteriene,... hva er en god tjeneste...ved den måten vi har satt opp (målingene) på har vi jo gjort noen sånne valg... ..så gjør vi også en vekting (på brukertilfredshet fra ulike brukere av tjenesten kontra andre målekriterier) ... (OPPFØLGING PÅ OM HVILKE SPØRSMÅL MAN VELGER Å STILLE ER ET UTTRYKK FOR HVA MAN TRO ER VIKTIG)...ja, det er det, og det er der jeg mener brukerne burde ha vært mer involvert, brukerne har vært involvert...de burde ha vært mer involvert... (Rådmann 8)

...når du får medvirkning av brukere helt fra begynnelsen av, helt fra...hva er det viktigste å oppnå... (vi fant ut at ..."Trygghet" og "Respekt" skal måles) blir ... viktig å finne ut, hva mener brukerne er det viktigste, i forhold til det, og hvordan kan vi legge an spørsmålene sånn at det føles meningsfylt å svare på det, det har vi erfaring på er kjempeviktig, å ha brukerne med helt fra begynnelsen av... ..brukerne med i arbeidsgrupper ...så tok spørreskjemaet med seg ut ... ..til sammen så hadde vi vel (tilbakemeldinger fra) 12 brukere, hvor de gikk gjennom spørreskjemaet for å få tilbakemeldinger på språkbruk, og - på om vi liksom kunne regne med å finne det vi var ute etter... ..det høres kanskje veldig omfattende ut, men det har vært litt omfattende ...på planleggingssida, fordi vi har lagt vekt på dette med medvirkning og forankring, men selve

spørreskjemaet er forferdelig enkelt... (Virksomhetsleder 10)

...fikk litt hjelp fra et konsulentfirma, fikk litt hjelp til sånn – med terningkast og sånn... ..nå gjør vi det selv, med en liste og terning, og så tar vi hver 6. eller 10. eller... ..dette er litt viktig, tror jeg, for vi har jo fått så positive svar...hvor mange kan jo tenke på -, tør de egentlig å svare det de egentlig mener,... for de er jo så avhengige av oss...av å få hjelp...at de blir kanskje redd for, at hvis de svarer negativt, så skal vi kanskje straffe dem etterpå...derfor har dette med anonymitet vært holdt veldig, veldig høyt...ansatte hos oss får ikke lov til å ha noe med spørreskjemaet å gjøre i det hele tatt...dersom de trenger hjelp...sentralt telefonnummer, så skal de få en uhildet person hjem til seg... (Virksomhetsleder 9)

...det er så mye prat og så mye synsing i vår tjeneste bestandig, det er veldig godt å ha noen resultater. Hvorvidt de er helt sanne... ..at de kanskje ikke tør å si sannheten..., det vil jo alltid på en måte ligge der, men det er i alle fall noe som vi har felles, på en måte ... (Virksomhetsleder 9)

...hadde et konsulentfirma inne... ..viktig når du skal gå ut med resultatene, og tillate deg å være stolt... at det ikke er noe grums... jeg har veldig tillit til det (for mitt område)...**OPPFØLGING PÅ EN ANNEN UNDERSØKELSE I SAMME KOMMUNESOM BLE OBSERVERT AV INTERVJUER HVOR DET VAR LAGT OPP TIL SELVSELEKSJON, OM DET ER ANDRE ENHETER I KOMMUNEN SOM HAR UTFORDRINGER PÅ DETTE**...jeg synes det... ..går på utvalget... .. på sykehjemmene... der er jo mange demente... og pårørende som får beskjed om å svare, som om "hvis du setter det i din mors sted"... (Virksomhetsleder 9)

...men det man egentlig ikke tenker på...dette er jo egentlig et sånt amerikansk verktøy, som har kommet seilende over, og blitt en sånn motetrend, også innenfor det offentlige, selvsagt, og da må man hive seg på det, men det man egentlig ikke er klar over, det er at vi har hatt brukerundersøkelser i all tid, og det er de kjappe tilbakemeldingen som alle de ansatte mottar hver dag, i tjenesteproduksjonen sin, som de fanger opp, men det har aldri vært systematisert, aldri vært tatt tak i, for det er kanskje den beste brukerundersøkelsen, og den mest solide, som vi kan få...så vi kunne starte et firma der, jeg vet ikke... ☺... det er egentlig et enkelt grep, og det er veldig billig, for da kan man kombinere praktisk, å utføre arbeidet, og utføre undersøkelsen samtidig... (Hovedtillitsvalgt 13)

### **B3.13. TEMA: Har du noen eksempler på spesielt gode eller dårlige brukerundersøkelser (suksesser/fiaskoer)?**

...for eksempel (innen sektor eldre), veldig greie resultater...svarprosent ganske høy, (mens)

servicesenteret, mer åpen undersøkelse, svarprosent dårligere, hvis du spør mer brukeren så blir det mer relevant, når veldig få kjenner servicesenteret ... blir det ikke så bra... (Ordfører 2)

...(en enkelt ad hoc undersøkelse ) var veldig klar, ga veldig klare svar...(Leder Opposisjon 5)

...når du skal lage spørreskjemaer/spørsmål, så skal brukerne være med å bestemme hva du skal spørre om...(Rådmann 7)

...det som jeg er bekymret for...når jeg ser alle disse brukerundersøkelsene stablet oppå hverandre, så er det at de er for omfattende...det blir et for stort materiale...de bør være enklere, ...for oss ...det kan bli for mye styringsinformasjon, ...bør... heller ta en sånn , litt mer dybdesak en gang iblant på de feltene der man gjennom en sånn litt overflatesak ser at det er et problem, så kan man gå videre og gjennomføre mer ... (Rådmann 8)

...vi ser jo, at når lederne får resultater, når vi har drevet og trent, så har lederne en veldig trang til å grave seg ned i de negative resultatene (mens faktisk mange resultater er svært bra) ...så at...det å kunne greie å bruke det til å juble...å faktisk glede seg over det...tror jeg er en trening, som vi må legge ganske stor vekt på... (Rådmann 8)

...det kan godt hende at vi skal endre på noe...litt andre spørsmål osv...det er jeg åpen for...mitt grunnsyn er egentlig at dette bør gjentas... vi driver på denne måten, vi ...at vi hele tiden...en termometer... ..vi går ikke nå og lurer; "skal vi gjøre det til neste år og?", det er klart at dette skal vi gjøre til neste år, det vet vi, at dette skal vi forsette med helt til vi bestemmer oss for noe annet... (Virksomhetsleder 9)

(VINKLING OM HVA MAN KUNNE LÆRE HVIS JEG VAR EN TILLITSVALGT FRA EN ANNEN FAGFORENING SOM KOM PÅ BESØK; HVA ER DET VIKTIGSTE Å PASSE PÅ) ...det første jeg vil si til deg da, som fagforeningsleder, det er å sørge for medinnflytelse, ikke la disse konsulentene eller byråkratene lage spørsmålene, og formulere dette fullt ut. Altså - de ansatte, og tillitsvalgte, og ledelsen må få et eierforhold til det...for det første forståelsen av nytten, altså finne målet for det, og -, når man da setter i gang en prosess, så må man være med å utforme det, å være en del av prosessen, hvis ikke blir det et sånt kjøpt ferdig pakke, produkt, som ingen har noe tru på, men det er "kjekt å ha", så vi gjennomfører det, så er det null nytteverdi, da kan du bare kaste det... (Hovedtillitsvalgt 13)

(VIDERE OPPFØLGING HVIS JEG VAR EN TILLITSVALGT FRA ANNEN KOMMUNE; PÅ OM DE VIL SI AT DE HAR FÅTT TIL DETTE I (KOMMUNEN)) ...jada...vi har vært med helt... fra første dråpen kom, vi ☺...det var en

forutsetning ...ja, altså, jeg (sa til) rådmannen; du kan gjerne kjøpe pakka - null nytteverdi, hvis ikke dette blir en prosess der ansatte får delta, der tillitsvalgte får delta, og der lokal ledelse skal delta, de er de som skal ha et eierforhold til det, og det var'n helt enig i... (Hovedtillitsvalgt 13)

### B3.14. TEMA: Hovedutfordringer i videre arbeid for kommunen, hva ser du nå fra ditt ståsted?

...vi har et lag her på (mange) årsverk, som trenger tilbakemelding på at de er på rett spor, og få anerkjennelse for den kjempejobben de gjør, de må de høre fra arbeidsgiveren sin, men det å høre det fra innbyggerne, er etter min mening det beste vitnesbyrde de kan få. Samtidig vil det også sette litt press på de som av forskjellige årsaker ikke henger med i tempoet, slik at de enten kan få andre oppgaver eller justere seg i forhold til hva som er kravene som er der ute. Det ser jeg som veldig viktig; at brukerundersøkelser også har det fokuset, at de kan brukes i organisasjonen, til både motivasjon og til enkle korrigeringer... det neste er at politikerne også er mennesker, og trenger tilbakemeldinger... de kan ikke bare tas i politiske møter...og en tredje ting... innbyggerne vil forstå at politikerne tar dem på alvor, hvis de ikke svarer... organisasjonen må føle trykket fra innbyggeren... gjennom en brukerundersøkelse vil man kunne få bedre forståelse for hvordan ting fungerer der ute... (Ordfører 1)

...jeg tror jeg ville gått videre (med brukerundersøkelser) ... så håper jeg da... mer håp... få større forståelse for dette i det politiske miljø, sånn at man mer kan bruke det... jobbe mer med "hva gjør vi for å få en bedre skole", mer enn å bare diskutere penger... .. politikerne (kunne) i større grad brukt resultatene, hva gjør vi med dette... politikerne (har) i litt for stor grad den rollen at de venter på at administrasjonen skal komme med en innstilling... da vil jo sånne ting (brukerundersøkelser) bli veldig viktig, få opp data, hvor er vi ... (Ordfører 2)

...sette dette i system ...vi har anvendt det systematisk på (noen) deler av kommunens tjenester...få anvendt det systematisk på alle virksomhetsområder, og så er det vår måte å anvende det på altså politikernes måte å behandle det på... ..og så er det å systematisere brukerens opplevelse av kommunens tjenesteproduksjon, også de som faller utenfor undersøkelsesrammen, alle de andre henvendelsene... ..vi politikere må nå lære oss å tolke disse undersøkelsene, å lese dem kritisk, å bruke, da, undersøkelsene... (Ordfører 3)

...kompetanse til å gjennomføre det...når vi ikke har kompetansen da, ...opplever ofte at å kjøpe konsulenttjenester oppfattes som veldig kostbart, det er jo ikke sikkert at det er det, det kommer jo an på hva man sammenlikner med... ..dagens kvalitet blir jo vurdert ut fra mer eller mindre synsing...da mener jeg at

brukerundersøkelser ville være mer.....et ærlig svar, ut fra faktiske forhold... (Leder Opposisjon 4)

...det er veldig mange undersøkelser som blir gjort...forskjellige målefaktorer....må (unngå) den faren at disse undersøkelsene gir ...så mye informasjon at de kan sammenliknes med en fullstendig økonomirapport for en kommune, for da er det så mange kolonner, at til slutt så mister man tråden...fremtiden er at vi som brukere/politikere/innbyggere...skal kunne gå inn via Internett, hente ut ting, legge dem over i egne regneark....presentere det på en enkel og grei måte... (Leder Opposisjon 5)

... (OPPFØLGING PÅ HVOR I UNDERSØKELSESPROSESSEN DE ØNSKER Å BLI BEDRE)...bli flinkere på å bestille,...bare tull, i en så liten kommune som vår, så kan vi aldri få opp dette selv ...bestillerkompetansen.... (Rådmann 6)

...hvis vi setter brukerundersøkelser som en del av det å jobbe brukerfokusert, det er der jeg mener utfordringen vår er, hva mener vi nå med å være brukerfokusert, hvor brukerundersøkelser er bare en del av jobbingen mot brukerne... ..(om 3-5 år) håper vi virkelig har fått dette (systemet av brukerundersøkelser) til å gå av seg selv... (Rådmann 7)

...i en videreutvikling av dette så vil vi nok legge enda større vekt på det, at det er brukerens perspektiv som er viktig i brukerundersøkelsene, mer enn det er det faglige perspektivet, og fagmenneskenes... (eks. pleiefaglige) ..få fram begge perspektivene...både det opplevelsesmessige kvalitets(perspektivet),...og når vi først gjør det så bør det være veldig på brukernes premisser, men samtidig så ønsker vi jo mer objektive, i den grad det er mulig, mer faglig orienterte kriterier ...og vi ser jo at foreløpig i vårt system, så er brukerundersøkelsene kanskje tillagt litt i overkant mye vekt, i forhold til sånne faglige, objektive kriterier... (det) har vært mye vanskeligere å utforme dem...fordi da har de ofte falt ned på de ansattes subjektive opplevelse... (Rådmann 8)

... om fem år så vil bruke det fremdeles, vi vil ha utviklet enklere brukerundersøkelser,... få omfanget ned...bruke det relativt hyppig...naturlig og integrert del...dette tror jeg blir veldig naturlig... (Rådmann 8)

...jeg skulle ønske at det å gjøre brukerundersøkelser skulle bli mye mer systematisert... ..gjennomført med jevne mellomrom, innenfor alle tjenester, i alle fall hvis vi snakker om brukerfokus... jeg ser for meg at dette med brukerundersøkelser er et viktig verktøy, som kommer til å bli mer og mer viktig... (Virksomhetsleder 10)

...det som er problemet, er at (sentral interkommunal aktør) har vel sagt at (i) videre undersøkelser er det ikke sikkert at de vil håndtere dataene, det må vi gjøre sjøl, og da vi i en vanskelig situasjon, for vi har ikke – det å lage

og samle inn dataene og punche dem, det kan vi gjøre, men videre, for å få ut resultatene, det må vi ha hjelp til, vi har jo ikke noen spesiell (kompetanse) på det - , og en brukerundersøkelse som ikke er gjort på skikkelig vis, den kan få motsatt virkning, en dårlig brukerundersøkelse, den er ikke verdt papiret den er skrevet på, den kan faktisk være negativ... (Virksomhetsleder 11)

...vi bør få kvalitetssikret disse spørsmålene litt bedre, på noen av de, det som jeg kunne tenke meg var også da at vi i forbindelse med brukerundersøkelsen også fikk lagt inn en undersøkelse som går på personalet ...med tilnærmet samme spørsmål i forhold til (brukerundersøkelsen), for å kunne legge dem oppå hverandre... (Virksomhetsleder 11)

...det vi har slitt med, det er ...i en travel hverdag, det er å holde -, altså skape entusiasme nok...sånn sett litt utenfra så har vi slitt med noen (tjenesteområder), både som går på motivasjonssiden, men også å se nok nytteverdien av dette verktøyet ... (OPPFØLGING PÅ OM DET ER SLIK AT HOS NOEN SKJER DET LITE) ...noen må dyttes litt på ...må ha gis litt sånn...intravenøst... ☺... (HVA ER VIKTIGE FAKTORER FOR Å STYRE DET; ER DET (LEDEREN LOKALT) SOM STYRER OM DET BLIR NOE UT AV DET; ELLER HVA ER DET?) ...jo det har nok ligget mye der...hvis den ikke har interessen, gjør dette til noe spennende...interessant...så er det klart da blir ikke de ansatte, fagfolka, de tillitsvalgte noe særlig motivert, så det går på dette med ledermotivasjon, altså... (Hovedtillitsvalgt 13)

...man gjør dette kanskje litt for mye - , hva skal vi kalle det da, - litt for teoretisk. Det er jo så enkelt som å gå ut og spørre folk, ikke sant, men så lager man en masse fagbegreper, og så kommer det seilende en sånn amerikansk pakke, som ofte er da bygd og lagd for universitetsutdannede, forskere eller andre,- folk ; - og det er vel og bra nok det, altså de må gjerne lage sitt språk og sin kultur, men når dette skal integreres på en enkel måte i en svær organisasjon, der du skal ha med deg alt fra bønn og til topp, så må systemet gjøres enkelt, altså... ..og der føler jeg vel at dette (systemet) har vært noe for avansert, altså i sin form, i sin innhold og sitt språk, man burde ha tatt tid til å bearbeidet det litt, og brukt et enklere språk, og lagt systemet mer enkelt, det har vi følt på kroppen alle sammen, tror jeg...ikke bare oss tillitsvalgte, men faktisk masse i ledelsen og, gruppene ute...

...har vært et tungt system, og veldig teoretisk basert, og man kunne ha forenklet det betydelig, ...for det første hadde det lettet litt ... motivasjonsprosessen, og det hadde lettet arbeidsprosessen, for vi har brukt veldig mye tid og ressurser på å lære og å skjønne disse fagbegrepene og termene, og et litt for innviklet og komplisert system. Så der ligger det et stort (forbedringspotensial)... (Hovedtillitsvalgt 13)

(OPPFØLGING PÅ HVA VED SYSTEMET DET ER SOM GJØR AT DET BLIR VANSKELIG) ...blir for omfattende...det er et slags pyramidesystem...pyramiden er både for høy og bratt, for å si det sånn... ..starter med en masse teori, så skal man bygge noen såkalte...nærmest metaforer, så kommer tredje nivå og så er det fjerde nivå, og da er du liksom ute på det praktiske greia i forhold til brukerne, og det man egentlig skal spørre om...kunne vært der tidligere... (Hovedtillitsvalgt 13)

...frustrasjonen i arbeidsgruppene også var jo at - , de første gangene så gikk folk ut og rista på huet, at dette her...når de snakka om "kritiske suksessfaktorer" og masse - , det er masse sånne påfyllende ord, ikke sant - ...men en sånn prosess det tar mye tid... ..du skal igjennom en tre fire faser for du kommer til poenget, hva skal vi spørre brukerne om... ..til du kommer dit, så har motivasjonen detti vekk for veldig mange, altså, og det er derfor vi har sliti med å holde trykket oppe, for når det kom til det konkrete, nå skal vi lage spørreskjema... ..da syntes folk det ble interessant altså... ..når du skal gå igjennom en såå tykk lærebok, før du kommer til praktisk handling, så er det veldig mange som har slutta skolen, altså... (Hovedtillitsvalgt 13)

### **B3.15. TEMA: Har vi forstått deg riktig, er det andre ting vi har glemt? Er det noe jeg ikke har spurt om, som du har lyst til å legge til?**

...det som kan være et spor...den regionale biten oppi dette her...tror på brukerundersøkelser... ..innbyggerne har kanskje helt andre oppfatninger om kommunegrensene...hvordan ting skal fungere - regional utvikling... (Ordfører 1)

...målet er bevegelig også, også fordi at brukernes forventninger endrer jo, og det gjøre de ganske kjapt, altså,...men nå skal vi da i prinsippet fange opp det, da... ☺...ved undersøkelsene, det er jo på en måte det vi skal ...forberede oss selv på at ...fokuset endrer seg, ser vi det tidsnok... (Ordfører 3)

...det vi kunne kanskje sagt litt om ...litt på presentasjonsformen, tror jeg ....måten man presenterer dette objektivt, i forhold til presse, i forhold til innbyggere...tallene må brytes ned slik at man har muligheten til å få resultatene for (en liten undergruppe, f. eks en enkelt skoleklasse)...ellers så er det (vanskelig) ...svar som blir gitt i hemmelighet, bør tilfalle alle parter...tallene bør være helt tilgjengelige for alle, bryte ned så langt du kan i forhold til personvernloven... (Leder Opposisjon 5)

...det er jo et veldig spennende område, som mange trur at de kan klare selv, men som vi vet, etter hvert, at vi får jo - ja ja ... ..brukerundersøkelser, det har blitt et begrep...som alle...skal innom...men hva er nå egentlig

en brukerundersøkelse, hvilke kriterier er det som skal til for at man virkelig skal kalle det en brukerundersøkelse... (Rådmann 6)

...nei, jeg tror vi har vært innom alle de viktige relasjonene... (Rådmann 8)  
 (VIDERE OPPFØLGING OM KOMMUNENE MÅ GÅ IGENNOM LÆRINGSKURVEN; BEGYNNE I DET SMÅ, SKAFFE ERFARINGER; BYGGE UT LITT OG LITT, OSV)  
 ...det går veldig mye timer, det er jo ofte begrunnelsen for å starte litt i det små ... du må gjøre dine erfaringer sjøl, altså, du lærer ikke så forbasket mye av hva andre har gjort..... utrolig spennende nå, å sette sammen ledere fra de andre kommunene og sånn, men da har alle med seg erfaringer... altså hvis mine folk kom uten å ha gjort noe, ... hadde det ikke vært noe spennende... (Rådmann 8)

... jeg tror at de som velger seg en oppskrift, og går inn i den, uten å gjøre seg noen egne refleksjoner, og egne - feil, hadde jeg nær sagt, de kommer til å stupe, altså... (Rådmann 8)

... jeg har jo vært veldig skeptisk til brukerundersøkelser, før jeg var med på dette her, ... altså kommuner vil si at "vi har drevet med brukerundersøkelser, vi har snekra noe sjøl", og sendt det ut, og som du roper i skogen, får du svar, og hvis ikke du kan å ... (avbrudd pga telefonen ringer)... det er akkurat dette at -, da sitter man på et kontor, ... man har god greie på faget sitt, men har ikke noe greie på undersøkelser, lager man noen spørsmål, og så får man inn noen svar, og den typen brukerundersøkelser har jeg ikke noen tro på... det er veldig viktig at det er ... profesjonelle på den måten som i alle fall kvalitetssikrer svarene, og så kan du være med på forme spørsmålene, men den bakgrunnen du har -, men det kan ikke være jeg som lager spørsmålene, for jeg kan godt lage en (undersøkelse) hvor jeg får bare gode svar, jeg, det er ikke noe problem... (Virksomhetsleder 11)

(OPPFØLGING OM STATUS ETTER KOMMUNENS FØRSTE UNDERSØKELSE PÅ RESPONDENTENS ANSVARSOMRÅDE)... jeg er ikke så skeptisk nå, jeg var jo motstander av brukerundersøkelser... ... jeg tror dette vil bli et godt redskap å bruke, når vi får komplettert det og finpusset det... (Virksomhetsleder 11)

... utfordringene nå går på to ting, det ene er å finne strategier..... befolkningen, brukerne kommer til å bli veldig trøtte av disse skjemaene, trur vi kommer til å leite (etter) andre strategier for å spørre folk... ... kutte ut veldig masse skjemaer, og drive en helt annen form, kommer til å drive med undersøkelser, men jeg tror ... volumet kommer til å bli mye smalere... kanskje bli flinkere til å målstyre (innsatsen mot bestemte) grupper... ... vi kommer til å videreutvikle spørsmålsstillingene, jeg tror det kommer til å være, om tre år, helt andre spørsmål enn dem vi holder på med i dag, for jeg tror vi kommer til å lære, og finne ut, at vi

nok har feilet litt, i forhold til hva er det vi er ute etter... kanskje involvere, og ta brukerne mer på alvor... ... forbedre de riktige spørsmålene, kanskje ta med mere brukere, faktisk, når vi da skal gå ut og spørre dem ... (Hovedtillitsvalgt 13)

... det jeg er litt skuffa over er at du ikke spør – altså nytteverdien av den innadretta biten av det, som berører oss aller mest (medarbeiderundersøkelser)...  
 ... medarbeiderne, de ansatte er like viktig, det henger sammen... ... for skal vi ta brukerne på alvor, så må vi ta de ansatte på alvor, og sammen, så har vi muligheten til å endre kommune-Norge..... det kan du få sitere meg på, altså... ☺☺... (Hovedtillitsvalgt 13)

## VEDLEGG

### INTERVJUGUIDE KR D BRUKERUNDERSØKELSER

FRA TELEFONINTRODUKSJON: "SSB ønsker å bruke 1 time til en samtale om brukerundersøkelser og anvendelsen av dette i din kommune, sett fra ditt ståsted."

Antall respondenter: 1 (5 målgrupper; Ordfører; Leder Opposisjon; Rådmann; Etatssjef; Fagforeningsrepresentant)  
 Materiell: Ingen forberedelse fra IO, vi etterspør i intervjusituasjonen det hun har "tilgjengelig" der og da.

#### 1. Innledning (5 min):

**Dybdesamtale:** En slik samtale vi nå skal ha kalles et dybdeintervju.

Formålet med samtalen er å sette søkelys på et bestemt tema. Målet med samtalen er ikke å komme fram til noen konklusjon, men å få innblikk i dine i synspunkter.

#### Tema for dette intervjuet:

Brugerundersøkelser, og hvordan du bruker dem i din hverdag i din kommune.

#### Presentasjon av moderator (ev. sekretær)

**Opplegg og regler for deltakelse:** Samtalen blir tatt opp på video/ lydbånd (Ev.: Sekretæren vil ta notater). Hensikten med dette opptaket er at vi skal kunne analysere hva som egentlig ble sagt etter at vi har gjennomført samtalen. Opptaket vil bli slettet etter at analysen er ferdig, innen (\*\*\*)dato).

Det er frivillig å delta. Vil du trekke deg kan du gjøre det nå, eller når som helst under samtalen.

LYDOPPTAK OG EV. VIDEO SETTES I GANG



## 2. Respondent presenterer seg selv og sin rolle i sin kommune 1-2 min

### 3. Kort uformell diskusjon om temaet/oppvarming 1-2 min

Hva kjenner du til av brukerundersøkelser som er gjennomført i kommunen din?

### 4. Planlagte oppfølgingsspørsmål 40 min

Bruk listen nedenfor først til å følge opp tema som respondenten nevner av seg selv. Bruk den deretter til oppfølgingsspørsmål om andre tema. Bruk åpne OPPFØLGINGr underveis etter behov. "Kan du fortelle mer om det... " osv.

Hva bruker du brukerundersøkelser til, i din hverdag?

Hvilke andre aktører i kommunen bruker brukerundersøkelser?

Hvem tar initiativ til brukerundersøkelser?

Hvilke beslutninger har du vært med på å ta, hvor brukerundersøkelser spilte en rolle for utfallet?

Følg opp med konkretisering

Hva slags effekter mener du brukerundersøkelser har hatt i din kommune?

### Generell diskusjon:

Hva med brukerundersøkelser i forhold til annen informasjon som du bruker til å ta beslutninger?

Herunder: Hvilke andre informasjonskilder brukes i hovedsak.

Brukerundersøkelser kan virke positivt eller negativt for ulike grupper. Hvordan vurderer du dette i forhold til din kommune?

Hvordan er din tillit til brukerundersøkelser, basert på din erfaring?

Hvordan vurderer du brukerundersøkelsene i kommunen i forhold til muligheten for å sammenlikne med andre kommuner?

Hvordan vurderer du brukerundersøkelsene i kommunen i forhold til hvor tilpasset de er deres lokale virkelighet?

Har du noen formening om den metodemessige kvaliteten på undersøkelsene dere bruker?

Herunder: Modellverktøy/Analysemetode som brukes

Utvalgsplan/Trekking av de som skal være med

Har du noen eksempler på spesielt gode eller dårlige Brukerundersøkelser (suksesser/fiaskoer)?

5. Oppsummering av hovedfunn 15 min

Hovedutfordringer i videre arbeid for kommunen, hva ser du nå fra ditt ståsted? (helt åpen)

Har vi forstått deg riktig, er det andre ting vi har glemt?

Har du noen rapporter fra Brukerundersøkelser tilgjengelig her og nå? Kan vi få lov å få (tilsendt) kopi av disse?

NB: Be om at de ikke diskuterer denne samtalen med andre sentrale aktører i kommunen, som vi kommer til å snakke med senere, for å ikke "forstyrre" vårt inntrykk fra disse.

TAKK FOR HJELPEN!!

## Metodeutfordringer i brukerundersøkelser

Metoderapport, 19.12.2003

Bendik Meling Samuelsen og Pål Rasmus Silseth

E-post: bendik.samuelsen@bi.no, pal.r.silseth@bi.no

### C1. Innledning

Denne delrapporten beskriver først et sett av kriterier som kan anvendes for vurdering av kvalitet på brukerundersøkelser generelt. De baserer seg på prinsipper som for så vidt gjelder forskning generelt, men det er liten grunn til at kravene til undersøkelser som skal brukes til beslutningsgrunnlag i offentlig sektor ikke skal tilfredsstille slike kriterier. Dernest anvendes disse kriterier til en gjennomgang av noen foreliggende brukerundersøkelser fra offentlig sektor. Avslutningsvis følger en gjennomgang av mulige metodiske forbedringsområder.

### C2. Metodeprinsipper for undersøkelsesopplegg

Kvalitet på brukerundersøkelser kan vurderes ut fra et bredt sett av kriterier. I denne rapporten tar vi utgangspunkt i aksepterte kriterier for vurdering av forsknings- og utredningsarbeid innen de samfunnsvitenskapelige fagområder. Kriterier kan diskuteres i sammenheng med de valg man gjør innledningsvis, underveis og ved rapportering i en undersøkelse. Blant de viktigste kriterier innen forskning og utvikling finner man *etterprøvbarehet* og *etterrettelighet* (Hellevik 1999, Reis & Judd 2000, Troye 1994). Dette innebærer at det bør være mulig for utenforstående å få full innsikt i hvordan måling har skjedd, hva og hvem som er målt, hvem som har svart osv. Det bør dermed også være mulig for utenforstående å etterprøve de målinger, utvalg, analyser og konklusjoner som er gjort i en undersøkelse. På mange måter kan en undersøkelse ses på som et korthus, der de ulike valg representerer ulike kort. Dersom et kort faller, det vil si et valg svikter, faller korthuset, eller med andre ord: undersøkelsens verdi faller. De følgende avsnitt trekker fram en rekke kjernepunkter i en undersøkelse hvor kritiske valg blir tatt, valg som har stor betydning for undersøkelsens kvalitet.

En spesiell problematikk er knyttet til hvorvidt og på hvilken måte brukerundersøkelser i offentlig sektor bør følge et standardisert opplegg, eller om hver enkelt kommune skal gjennomføre sitt eget. Dette siste kan da gjøres enten totalt uavhengig, eller i samarbeid med eksterne oppdragstakere. Vi mener denne problematikken berøres av de fleste prinsipper som skal gjennomgås, og tar derfor opp denne problematikken under hvert punkt. I denne delrapporten vil vi avgrense oss til å kommentere forskningsmessige sider ved denne problematikk.

### C2.1. Valg og presisering av undersøkelsens problemstilling og formål

Gjennomføring av undersøkelser kan tjene et bredt sett av formål. I brukerundersøkelser i offentlig sektor vil undersøkelsers primære hensikt være å fremskaffe informasjon som kan bidra til at bedre beslutninger kan fattes, og brukerne (definert i ulikt omfang) vil ofte være primær analyseenhet. I så måte er denne type undersøkelser karakterisert av å søke svar på beslutningsspørsmål, ikke forskningsspørsmål. For å få presise og anvendelige svar er det en forutsetning at formål<sup>6</sup> og problemstilling(er) er klart definert.

Formål kan være framtidorientert eller fortidsorientert. En framtidorientering vil innebære at man ønsker å kartlegge konsekvenser av ulike alternative løsninger eller virkemidler for å oppnå et gitt mål *før* det velges virkemidler. Fortidsorientering vil kunne innebære en mer dokumenterende karakter. Eksempelvis vil dette kunne være en undersøkelse rettet mot brukere *etter* at endringer i virkemidler er gjennomført. Formålspresisering er kritisk for at man skal unngå at undersøkelser i ettertid anvendes feil, det vil si at informasjon fra undersøkelsen tolkes for vidt, til en anvendelse informasjonen faktisk ikke var tiltenkt. Dersom en undersøkelse har som formål å kartlegge brukernes tilfredshet med eldreomsorg i kommunen, kan ikke resultater fra en slik undersøkelse tas til inntekt for tilfredshet med omsorgstjenester generelt i kommunen. Selv om dette skulle synes som en selvfølge, kan man ofte være fristet til å generalisere resultater fra en undersøkelse for vidt. En klar formålspresisering kan bidra til å redusere slik feilaktig bruk.

En problemstilling er en naturlig presisering av et formål. En problemstilling kan ofte inneholde to komponenter. For det første en presisering av hvilke variabler som inngår. En variabel kan være en egenskap ved en tjeneste, eksempelvis kvalitet på eldreomsorg, brukertilfredshet med eldreomsorg, osv. En variabel kan også være et virkemiddel man ønsker å se effekter av, eller en konsekvens man ønsker å se på årsaker til. For det andre vil en problemstilling ofte stille spørsmål ved sammenhenger mellom disse variabler. Ser man på variabler og sammenhenger under ett, kan vi eksemplifisere med "hvilken effekt har innføring av serviceerklæring for omsorgstjenester på brukernes tilfredshet med omsorgstjenestene?" I denne problemstillingen er serviceerklæring en variabel som skal forklare eller bidra til en effekt, og effekten her er endring i brukernes tilfredshet med omsorgstjenesten. Når en problemstilling er presisert på dette nivå, fremgår det klart hva som undersøkes, og ikke minst,

<sup>6</sup> Ofte kan man tenke på undersøkelsens formål som undersøkelsens mandat.

hva det er som ikke undersøkes. Dermed unngår man tvetydighet i bruk, og reduserer grunnlag for uenighet knyttet til hva resultater av undersøkelsen kan tas til inntekt for.

En vanskelig avveining knyttet til presisjon på en problemstilling er problemstillingens omfang. Ofte vil man ønske og undersøke et vidt spekter av sammenhenger og variabler. Dette kan man håndtere bedre dersom man tenker på abstraksjonsnivå. Altså kan man med fordel operere med en overordnet problemstilling av typen "hvilke faktorer påvirker brukernes tilfredshet med omsorgstjenester", for så å splitte denne opp i delproblemstillinger som presiserer ulike sammenhenger. Den overordnede problemstillingen er så vidt upresis at ulike brukere av undersøkelsens resultater vil kunne ha vanskeligheter med å enes om hva som egentlig er kartlagt, og hva man eventuelt har oversett. Derfor bør man da presisere (i forhold til den ovennevnte problemstillingen) hvilke faktorer eller variabler man skal undersøke. Det kan da brytes ned i a) innføring av serviceerklæring, b) privatisering av omsorgstjenester, c) egenandel på omsorgstjenester, for å nevne noen muligheter. Resultatet er altså mindre tvetydighet, og redusert mulighet for feilaktig bruk av resultater som framkommer.

Kanskje den viktigste grunnen til å være bevisst på presisering og utforming av problemstilling(er) er implikasjonene det gir for videre valg man gjør i undersøkelsen. En presis problemstilling vil indikere hvilke undersøkelsesopplegg (design) man bør velge, hva som skal måles (og hvordan), hvem som er de naturlige respondenter, hvilke resultater man kan produsere med hensiktsmessige analyseteknikker, og hvordan resultater kan rapporteres og brukes.

Dersom en brukerundersøkelse skal ha som et formål å legge grunnlag for sammenligning eller "benchmarking" mellom ulike områder innen kommunen, eller mellom ulike kommuner, tilsier et slikt formål en standardisering av undersøkelsesopplegg. Med andre ord vil det allerede i formåls- og problemstillingsfasen legges sterke føringer på hvilke friheter man kan ta dersom man til slutt ønsker å sammenligne resultater. Som det fremgår av neste avsnitt, vil et sentralt punkt i så måte være felles plattform for undersøkelsesopplegg.

## **C2.2. Valg av undersøkelsesopplegg (design)**

En problemstilling vil indikere et informasjonsbehov knyttet til hvilke(n) type(r) informasjon man trenger for å gi holdbare og gyldige svar på spørsmålene. Et undersøkelsesopplegg skal presisere hvordan man skal gå fram (et veikart eller en oppskrift) for å fremskaffe denne informasjonen på en holdbar måte (Hellevik 1999, Troye 1994). Her finnes det mange alternativer, og det er hensiktsmessig å være klar over begrensninger ulike design innebærer.

Hovedsakelig vil man stå ovenfor to alternativer: et tverrsnittsdesign, og/eller et kausalt design (Mitchell 1985). For å begynne med det siste: problemstilling "hvilken effekt har innføring av serviceerklæring for omsorgstjenester på brukernes tilfredshet med omsorgstjenestene?" stiller spørsmål om et årsaks-virkningsforhold. Innføring av serviceerklæring skal forårsake en endring i brukernes tilfredshet. I prinsippet stiller en slik problemstilling krav til et kausalt design, og derigjennom enten et eksperiment, eller en tidsserie hvor man måler samme brukers tilfredshet før og etter innføring av serviceerklæring. I praksis har man sjelden mulighet til å gjennomføre eksperimenter på befolkningen i en kommune. Man har større mulighet til å gjennomføre en undersøkelse før et planlagt tiltak gjennomføres, og så gjennomføre en ny undersøkelse (mot samme utvalg) etter at tiltaket er iverksatt. Denne type før – etter målinger kan være mulig dersom brukerundersøkelser er planmessig, slik at før-målinger er mulige å gjennomføre. For kartlegging eller dokumentering av effekter av tiltak, er før – etter målinger (tidsserier eller panelstudier) nærmest en forutsetning for å kunne trekke holdbare konklusjoner.

Ofte vil man befinne seg i en situasjon hvor man først oppdager i ettertid at dette (eks. innføring av serviceerklæring) er noe man gjerne vil dokumentere effektene av. Da er man overlatt til det vi kaller tverrsnittstudier (Mitchell 1985). Som navnet sier, måler man da både årsak og virkning (vurdering av serviceerklæring og vurdering av brukertilfredshet) på samme tidspunkt, ofte gjennom en spørreundersøkelse. I prinsippet kan man da ikke trekke en konklusjon om årsak-virkning, man kan egentlig bare uttale seg om samvariasjon. Eksempelvis vil man kunne se at de som oppfatter at serviceerklæringen etterleves av leverandøren også er mer tilfredse. Man kan ikke trekke en vitenskapelig holdbar konklusjon om at innføringen av serviceerklæring har produsert denne effekten (høyere tilfredshet med omsorgstjenesten). En løsning med svakheter er å spørre brukerne eksplisitt om noe har forbedret seg etter at et tiltak er iverksatt. Å be brukerne selv påvise sammenhenger kan gi betydelige feilestimeringer, ettersom de selv kan ha problemer med å gi et svar på forbedringen. Et liknende problem knytter seg til å be brukerne selv bedømme hvilke kvalitetsområder som er viktigst for å øke tilfredshetsnivået. Man kan da komme opp i en situasjon som viser at "alt" er viktig – og man er egentlig like klok som før man gjennomførte undersøkelsen. Et kritisk moment for vurdering av kvalitet av brukerundersøkelser er derfor knyttet til hvorvidt undersøkelsesopplegget gir entydige eller mer tvetydige resultater av årsaks-virkningsforhold. Man skal være svært forsiktig med å trekke bastante konklusjoner om slike forhold dersom det er anvendt et tverrsnittsdesign.

Undersøkelsens problemstilling stiller altså krav til design eller undersøkelsesopplegg. Ofte kan vi ikke få til det optimale, og da må man vise edruelighet ved fortolkning av resultater. Sist men ikke minst, generelle kartlegginger som ikke stiller spørsmålstegn ved sammenhenger mellom variabler vil ikke være beheftet med denne type utfordringer i samme grad. Dersom formålet med undersøkelsen rett og slett er å kartlegge tilfredshets- eller dyktighetsnivået med omsorgstjenester, trenger man ikke bekymre seg over krav til designets mulighet til å avdekke årsaks-virkningsforhold. En lang rekke brukerundersøkelser har beskrivelse av dyktighetsnivå som formål, og tverrsnittsdesign er en hensiktsmessig løsning for disse.

Dersom man ønsker å sammenligne mellom enheter er den naturlige implikasjon av det som nå er sagt, at undersøkelser i ulike enheter bør følge samme undersøkelsesopplegg. Dette gjelder både dersom man skal kartlegge dyktighet på ulike kvalitetsområder, og om man ønsker å forstå samvariasjoner eller årsaks-virkningsforhold. Dette gjelder altså både for ulike områder innen kommunen, og mellom kommuner.

Designvalget setter rammene for de mer konkrete valg knyttet til måling/operasjonalisering, og utvelgelse av respondenter.

### C2.3. Valg knyttet til måling og operasjonalisering

Måling dreier seg i korte trekk om hvordan man operasjonaliserer (eller lager spørsmål) som dekker de variabler man ønsker å måle. Man operasjonaliserer variabler – ikke problemstillinger (Ghuri & Grønhaug 2002, Troye 1994). Kvalitet på de konkrete spørsmål man stiller er viktig ut fra GIGO prinsippet: garbage inn – garbage out. Hvis ikke spørsmålene er gode, kan ikke all verdens sofistikerte analysemetoder produsere gode resultater. Hvilke spørsmål stiller man for å måle "brukertilfredshet med omsorgstjenester"? En tilnærmet regel fra samfunnsforskning er at ikke-observerbare variabler som eksempelvis brukertilfredshet, tjenestekvalitet, serviceinnstilling etc måles med flere enn ett spørsmål. Grunnen er at man ikke tror man kan måle hele variabelen med ett enkelt spørsmål. På samme måte som de færreste vil like å få sin IQ kvantifisert med ett spørsmål, er det lite sannsynlig at tjenestekvalitet kan måles med ett spørsmål "hvor god er kvaliteten på tjeneste XX?" Grunnen er at ulike respondenter vil ha forskjellig oppfatning av hva de oppfatter som kvalitet, altså hva de legger i kvalitetsbegrepet. Derfor må man være mer konkret, og bruke flere spørsmål. På bakgrunn av det settet av spørsmål som stilles, kan man så etablere en indeks som gir et bilde av kvalitetsnivå.

Det er som oftest hensiktsmessig å unngå en indeksering hvor man blander inn både årsakene til et begrep, og begrepet selv (Singh 1991). Dersom man

for eksempel ønsker å måle et kvalitetsområde (serviceinnstilling) og se om dette har en sammenheng med brukertilfredshet, så har man da to sett spørsmål, ett som gjelder serviceinnstilling (årsak), og ett som måler tilfredshet (virkning). Tilfredshet blir da uttrykt i en tilfredshetsindeks. Dyktighet på kvalitetsområdet (serviceinnstilling) blir en annen indeks. Fordelen med en slik prosedyre er at vi senere kan analysere hvilken betydning serviceinnstilling har for tilfredshet. Dersom man hadde slått alle spørsmål sammen (både de som måler kvalitetsnivå og tilfredshet) ville en slik analyse være umulig.

I måling må man ofte foreta en avveining mellom det å stille svært konkrete spørsmål som kun beskriver et svært begrenset fenomen, eller stille et mer abstrakt spørsmål som kan stilles eksempelvis på tvers av avdelinger, kommuner etc. Dette vil henge sammen med undersøkelsens formål og problemstilling, og i særdeleshet standardisering – lokal tilpasningsproblematikken. Det bør være innlysende at dersom man skal sammenligne offentlige tjenester, må ordbruken i spørsmålene være identisk på tvers av tjenester. Dette kan gå på bekostning av dybdeinformasjon om en spesifikk tjeneste. Poenget er at det kun er spørsmål med identisk ordlyd som i prinsippet kan sammenlignes<sup>7</sup>. Som eksempel kan nevnes at dersom kvalitet på grunnskolen måles med spørsmål som går på mobbing, læringsmiljø, inneklima, og lærebøker, så kan man etablere en indeks som viser et gjennomsnittlig kvalitetsnivå for grunnskolen ("Grunnskole kvalitet"). Denne indeksen kan ikke uten videre sammenlignes med et gjennomsnittlig kvalitetsnivå på omsorgstjenester dersom man har spurt om punktlighet, omsorgsevne, initiativrikhet, etterrettelighet osv.

Dersom man skal sammenligne på tvers av tjenester, må man bruke spørsmål som er mulig å besvare på tvers av tjenester. Man vinner da på muligheten til sammenligning, men taper på mulighet til å få konkret informasjon om den enkelte tjeneste. En mellom-løsning er å ha noen standardiserte spørsmål, og noen spørsmål som er tilpasset tjenesten. Ved sammenligning mellom tjenester legges da kun de standardiserte spørsmål til grunn. Et konkret målingsopplegg som kan eksemplifisere noe av dette finner man på [www.elevinspektorene.no](http://www.elevinspektorene.no). Der vil man finne at det er utarbeidet et batteri av standardspørsmål som inngår som en grunnpakke. I tillegg kan man velge å stille ekstra spørsmål som går i dybden på ulike tema den enkelte oppdragsgiver ønsker nærmere utdypet. Legg merke til at dette da gir oppdragsgiver fleksibilitet og tilgang til spørsmål som kan være svært spesifikke, uten at dette betyr at spørsmålene er utviklet av oppdragsgiver selv. Det er hensiktsmessig å benytte seg

<sup>7</sup> Forøvrig bør datainnsamlingsmetode og utvalgsmetode være mest mulig identisk.

av den akkumulerte læring om hvordan et fenomen kan måles, og ikke nødvendigvis finne opp hjulet på nytt gjennom egne spørsmål.

Elevinspektørene eksemplifiserer også at lokal tilpasning ikke trenger å være ensbetydende med lokalt utviklede spørsmål. Denne typer mulighet for "standardisert tilpasning" sammenfaller mye med metoden brukt av Norsk Kundebarometer (NKB) ([www.kundebarometer.com](http://www.kundebarometer.com)) ved Handelshøyskolen BI. De helt standardiserte delene av NKBs spørreskjema gjør det mulig å sammenligne tilfredshetsnivå på tvers av bransjer og bedrifter, og sammenligning over tid. I tillegg til standardiserte spørsmål, stilles det i NKB også bransje- og bedriftstilpassede spørsmål som gir ulike bedrifter den mer-informasjon de føler de måtte trenge. En noe mindre fleksibel løsning finner man i det amerikanske kundetilfredshetsbarometeret ACSI ([www.theacsi.org](http://www.theacsi.org)) som måler tilfredshet med både private og offentlige institusjoner. Der åpnes det for færre tilpassede spørsmål, noe som gjør spørreskjemaer kortere, og mindre kostnadskrevende.

Det vil selvfølgelig være opptil den enkelte oppdragsgiver (kommune) å vurdere om de ønsker å bruke allerede utviklede og kvalitets sikrede målesystemer, om man ønsker å bruke ekstern hjelp til å utvikle egne spørsmål, eller om man ønsker å gjøre alt selv. Kostnadene vil være forskjellig – og det virker også mindre logisk å ikke benytte seg av den læring som er akkumulert gjennom tidligere undersøkelser i egen kommune, og hos andre institusjoner.

I tillegg til å bruke flere spørsmål for å måle en variabel, er det svært viktig å være svært presis i formulering av spørsmål. Lite presise spørsmål gir stor variasjon i svar, en variasjon som ikke er forårsaket av det man skal måle, men av spørsmålet selv (Churchill 1979, Ghauri & Grønhaug 2002). Man skal aldri spørre om mer enn én ting i ett spørsmål, så spørsmål av typen "hvor fornøyd er du med serviceinnstilling og åpningstider på helsestasjonen" blir misvisende. Man kan være fornøyd med åpningstider, men misfornøyd med serviceinnstilling, og vice versa. På samme måte er det viktig at man er så enkel som mulig i ordbruk, og forsøker å unngå fremmedord, eller ord som kan tolkes på ulike måter. Ord som *kvalitet* eller *rykte* kan lett oppfattes som ulikt ladet av ulike respondenter. Dersom man finner det nødvendig å bruke slike ord, bør man presisere hva man legger i dem i introduksjonen til spørsmålet. En regel er at man alltid skal teste spørsmål på respondentgruppen før en stor undersøkelse kjøres ut slik at denne type feil eller misforståelser unngås.

Et spørsmål skal naturligvis besvares, og bruken av svaralternativer er kritisk (Henjesand 1996). En viktig punkt er å forklare eller instruere respondenter i hvordan man skal benytte en skala. Det finnes i dag

svært mange ulike måter å benevne skalaer på. Det er svært vanlig med påstandtsformulerte spørsmål som respondenten skal si seg i ulik grad enig eller uenig i. Det finnes også andre, men det viktigste er å ikke forvirre respondenten. Man må sørge for å forklare meningen med spørsmål, samt benevne svaralternativer på en skala på en lett forståelig måte. Dette reduserer sannsynligheten for at respondenter oppfatter spørsmål og svaralternativer ulikt (Ghauri & Grønhaug 2002, Henjesand 1996).

Måling er svært kritisk med tanke på senere analyse og rapportering. Prinsippet om etterprøvbarehet er svært viktig for at en undersøkelse skal oppfattes som troverdig, og ikke gi grunnlag for tvil blant sine brukere. I så måte bør det være en gylden regel at alle spørsmål som brukes i undersøkelsen gjengis fullstendig i rapportering. Det må ikke være tvil om nøyaktig hva det er spurt om med tanke på ordbruk i spørsmålsstilling. Likeledes må det heller ikke være tvil om hvordan svarene er gruppert (hvilke skalaer som er benyttet), eller indekser er beregnet. Dersom en som skal bruke undersøkelsens resultater opplever tvil eller stiller spørsmålstegn fordi han eller hun ikke kan finne ut hvordan de ulike variabler er målt, er det stor sannsynlighet for at brukeren kan velge å se bort fra, eller på annen måte velge å diskvalifisere undersøkelsens resultater. I privat næringsvirksomhet er det ofte økonomiske og/eller strategiske grunner til å utvise begrenset åpenhet. I brukerundersøkelser i offentlig sektor har en borger større rett til å få den "fulle sannhet" dersom man ber om denne. En som skal bruke undersøkelsen i sitt daglige virke, eller på annen måte blir berørt av resultater har også en rett til innsyn i hvordan målinger er foretatt. Disse prinsipper er viktige, og vil bli ytterligere kommentert i senere avsnitt.

Avslutningsvis bør det nevnes at valg av måling også berører valg av analysenivå. Det vil si om variabler måles på individ (borger) nivå, på gruppenivå (eksempelvis utfra demografi), eller organisasjonsnivå. Man bør være åpen og bevisst på hvilke sammenligninger som er mulig dersom variabler er målt på ulikt analysenivå. Objektive data fra regnskap og budsjetter, sykefravær, utnyttelsesgrader eller andre tiltak og virkemidler, kan by på utfordringer når de skal sammenholdes med data som er samlet inn fra enkeltpersoner, eller enkeltpersoners subjektive oppfatninger. Primært stilles det her krav til analysemetoder, og det vil falle utenfor denne rapporten å detaljere dette. Vi ønsker her kun å bemerke denne utfordringen, ettersom bevissthet rundt dette er viktig for at resultater ikke skal bli feil analysert eller feil tolket.

#### **C2.4. Valg av datainnsamlingsmetode**

De valg som er tatt med tanke på måling og undersøkelsesopplegg legger føringer for valg av datainnsamlingsmetode. Med datainnsamlingsmetode forstås

man den metodikk (postale surveys, personlige intervjuer, dybdeintervjuer, fokusgrupper, brukerpanel etc.) man anvender for å få svar på de spørsmål man har utviklet. Her må man etterstrebe en innsamlingsmetode som er best mulig egnet til å få riktige svar – og det er ikke alltid slik at spørreskjemaer man får i posten er mest hensiktsmessig, selv om det er enkelt.

Postale eller på annen måte utdelte spørreskjemaer er godt egnet dersom man har enkle spørsmål, og/eller spørsmål som kan avklares godt gjennom tekstform. Man ofrer da muligheten til å ha en intervjuer som kan avklare dersom respondent har spørsmål til spørreskjemaet. Et skjema ivaretar også anonymitet på en annen måte enn intervjuer via eksempelvis telefon. Mennesker har en naturlig tendens til å sensurere det de oppfatter som sosialt sensitivt, og spørsmål som er sosialt sensitive er tjent med så stor grad av anonymitet som mulig. Ved et postalt eller på annen måte administrert spørreskjema hvor respondenten besvarer uten en mottaker til stede, vil man på den annen side ofre visshet om det er den tiltenkte bruker som besvarer, og i hvilken grad utfyllingen eller besvarelsen er seriøs og gjennomtenkt.

I noen sammenhenger kan informasjonsbehovet være av en slik karakter at man velger fokusgrupper eller andre former for mer kvalitativ datainnsamling som tilnærming. Man skal da være klar over at generaliseringsmuligheter ut fra resultater er mer begrenset med et lite utvalg som er vanlig i fokusgrupper. I tillegg er gruppesammensetning kritisk. Dette henger sammen med at en potensiell trussel er knyttet til "gruppetenkning" som kan gro kunstig fram, og at den lave graden av anonymitet i en fokusgruppe kan legge klare bånd på hva den enkelte deltaker faktisk gir uttrykk for, eller sensurerer. Fokusgrupper har sine fordeler, blant annet for å få tak i nyanser i visse undersøkelsesformål, men bredere brukerundersøkelser kan vanskelig håndteres på denne måten.

Borgerpaneler er dels et undersøkelsesdesign, en innsamlingsteknikk, dels en utvalgsteknikk. Som innsamlingsteknikk kan et panel av utvalgte borgere følges over tid, og derigjennom gi verdifull informasjon om utvikling, og danne grunnlag for å kunne si noe om årsak-virkning gjennom før – etter målinger. Det er fullt ut mulig å etablere ulike paneler for ulike formål, eksempelvis ungdomspanel, senior/pensjonistpanel, næringslivspanel osv. Disse kan også tjene som referansegrupper til supplering av andre typer borgerundersøkelser. Panel er vedheftet en del ulemper (se Hellevik 1999). Det at man vet man er en del av et panel, vil kunne medføre at man gir andre svar etter hvert som man har vært medlem av panelet en stund. Det blir en historieeffekt hvor man i starten kan være en representativ respondent, men som en konsekvens av deltakelse blir man mindre representativ. Man kan kombinere panel med andre

innsamlingsopplegg for å bøte noe på denne metodeeffekten. Eksempelvis kan man la panelet gå kontinuerlig, men sammenholde paneldeltakernes svar med svar fra respondenter som deltar i en tverrsnittsundersøkelse. Dersom det er store avvik mellom panelsvar og svar fra den andre undersøkelsen, kan en mulig forklaring ligge i det faktum at deltakelsen i panel i seg selv påvirker svarene.

Undersøkelser kan noen ganger få sin informasjon fra flere kilder. Et naturlig skille går mellom sekundær og primærdata. Primærdata samles inn for den aktuelle undersøkelsen, og datakvalitet avgjøres av de valg som fattes her. Kvaliteten på sekundærdata som eksempelvis regnskapsdata eller andre statistikker er avhengig av de valg som er tatt for å produsere disse. Her gjelder det samme som for måling generelt, sekundærdata som ikke er kvalitetssikret vil dra med seg eventuelle kvalitetsbegrensninger inn i den aktuelle undersøkelse. Ved bruk av sekundærdata bør man derfor etterstrebe en form for kvalitetssikring, og dokumentere opprinnelse, målingsprosedyre og formålet de i første omgang ble utviklet for.

### **C2.5. Utvalgsprosedyre**

Dette knytter seg til hvem det er som skal besvare undersøkelsen, eller være datagrunnlaget for undersøkelsen. En som svarer på en undersøkelse blir betegnet som en respondent. Her kan det sies svært mye, men vi må avgrense oss til noen tema.

I brukerundersøkelser i offentlig sektor: hvem er definert som bruker? Dersom kvalitet på og tilfredshet med ulike tjenester skal vurderes er det nærmest en selvfølge at den som svarer må ha vært en aktiv bruker for å være en kvalifisert respondent. Man må derfor sørge for at det rekrutteres respondenter som har disse kvalifikasjoner, eventuelt presisere at de kun skal besvare spørsmål basert på egne opplevelser. Dersom man velger å be ikke-brukere vurdere ulike tjenester, vil man i beste fall få målt noen subjektive oppfatninger. Man kan bare spekulere i hva som ligger til grunn for denne respondentgruppens svar, men det blir for enkelt å tro at de er ensartet.

Et annet punkt som da aktualiseres er hvordan man skal samle informasjon rundt tjenester eller forhold hvor den som opplever tjenesten eller forholdet ikke er i stand til å svare. Barnehagebarn kan neppe kvalifisere som respondenter, men kanskje deres foreldre eller foresatte. Det samme forhold kan man påpeke i forhold til skoler og omsorgstjenester. Dersom noen skal svare på vegne av en bruker, vil det nødvendigvis stille store krav til hvordan respondenten rekrutteres, samt hvordan spørsmål utformes og resultater rapporteres. Innen enkelte områder av offentlige tjenester vil det kunne være vanskelig for bruker å besvare selv. Små barn (barnehagekvalitet), eller pleiepasienter med psykologiske eller fysiologiske funksjonshemninger vil

kunne ha vanskeligheter med å forholde seg til spørreskjema. I slike sammenhenger er kanskje eneste utvei å la surrogatbrukere (foreldre til barnehagebarn) være respondenter. Det ligger likevel en potensiell feilkilde i mulig avstand mellom virkelig brukers og surrogatbrukers vurdering av ytelsen. Surrogatbrukere og ikke-brukere er to forskjellige grupper, den første har indirekte erfaring med tjenesten, en type erfaring ikke-brukeren ikke besitter. Et annet punkt som er relatert til bruker kontra ikke-bruker, er: "hva med dem som ikke får lov til å være bruker?" Hva med dem som ikke får plass i barnehage, plass på sykehjem eller på annen måte ekskluderes fra kommunens tilbud? Disse kan representere en interessant målgruppe, men likevel bør deres vurderinger måles og analyseres, og dermed sammenlignes med brukernes svar med forsiktighet.

Et av de viktigste kriterier for å vurdere kvaliteten på brukerundersøkelser er at det rapporteres meget presist hvordan utvalg er foretatt, hvem som har svart, hvor mange av et totalt utvalg som har svart, hvor mange som har svart totalt osv. En av de vanligste innvendinger man kan møte når resultater rapporteres er "at man ikke har snakket med de riktige personene". Dette er en måte å diskvalifisere resultater på som kan motarbeides med god og presis dokumentasjon, en dokumentasjon som må være lett tilgjengelig.

Når det gjelder utvalgsmetoder er det mange ulike dimensjoner å vurdere dette utfra. Et viktig poeng er hvilke slutninger eller konklusjoner man skal kunne ta med hvilken sikkerhet når resultater foreligger. I en kommune kan man sjelden få hele befolkningen til å svare, sjelden få alle brukere av en tjeneste til å vurdere den. Det betyr at man ikke måler hele populasjonen, men et utvalg av populasjonen. Spørsmålet blir således: hvordan trekkes utvalget? Et skille går da på om det er et sannsynlighetsutvalg eller ikke-sannsynlighetsutvalg<sup>8</sup>. I et sannsynlighetsutvalg skjer utvelgelse av respondentgrupper fra populasjonen på en måte som gjør at alle mulige utvalg har en kjent sannsynlighet for å bli trukket ut (Hellevik 1999). Ulike sannsynlighetsutvalgsmetoder er enkelt tilfeldig utvalg (eksempelvis loddrekning), systematisk utvelgelse (et systematisk utvalg fra et tilfeldig startpunkt på en liste hvor alle har ulike numre), stratifisert utvalg (først etablering av strata, eksempelvis kjønn, deretter tilfeldig utvalg innen hvert stratum), og klyngeutvelgelse (Hellevik 1999:114-120). Ofte er dette et ideal ettersom man da teoretisk har bedre kontroll med systematiske skjevheter. Selv om man har et tilfeldighetsutvalg, forsvinner mye av denne fordelene dersom ikke det er tilfeldig hvem som svarer.

Ikke-sannsynlighetsutvalg er kjennetegnet ved utvelgelse av respondenter ikke er tilfeldig. Vi har her skjønnsmessig utvelgelse (man velger selv ut skjønnsmessig hvem som skal svare), utvelgelse ved selvseleksjon (de som svarer velger seg selv), sluppmessig utvelgelse (for eksempel "fem på gaten") og kvote utvelgelse (eksempelvis 50 menn og 50 kvinner), se Hellevik (1999:120f).

Et meget legitimt spørsmål er om det er viktige forskjeller mellom dem som svarer, kontra dem som ikke svarer? Dette problemet er ikke unikt for ikke-sannsynlighetsutvalg, men kan bli enda mer tydelige her. Gitt følgende scenario: skjema for brukertilfredshet med tjenester på en helsestasjon ligger i en bunke på en skranke på helsestasjonen. Over henger det en lapp som oppfordrer brukere til å besvare skjemaet. Hva kjennetegner de som svarer kontra ikke svarer? Problemstillingen er her knyttet til at vi ikke vet noe om de som ikke svarer. Vi har et tilfelle av det som kalles "selvseleksjon", det vil si at de som svarer velger (selekerer) det selv. Og disse kan ha beveggrunner som gir systematisk andre svar enn de svar en ikke-respondent ville ha gitt. Konklusjonen kan da lett bli at vi sitter med responser som for så vidt er stort nok i antallet til at vi kan kjøre ulike analyser, men de resultater vi får har store begrensninger i gyldighet. Selvseleksjon er derfor det å velge seg selv ut som respondent. Når en respondent velger å ikke svare etter å ha blitt plukket ut av forskeren, har vi et frafallsproblem. Både selvseleksjon og frafall gir mulige systematiske skjevheter i resultater (dersom det er systematiske fellestrekk ved dem som selvselekerer eller velger seg bort (frafaller)).

Ofte er det umulig (eller i alle fall svært vanskelig) å sikre et sannsynlighetsutvalg fordi man har problemer med å identifisere hele populasjonen. Poenget er ikke her å argumentere for at undersøkelser med ikke-sannsynlighetsutvalg ikke har noen verdi, men at det er begrensninger i generaliserbarhet, og det kan finnes potensielle skjevheter som kan gi systematisk feil. Man vet ikke med sikkerhet hvor ikke-representativ undersøkelsen er, og dermed kan man heller ikke beregne nøyaktige feilmarginer. Altså må man i rapporteringsøyemed legge stor vekt på å dokumentere styrker og svakheter ved utvalget man har, og responsen man har fått. Dette angår etterprøvbarehet, og derigjennom troverdigheten som kan heftes til de resultater og de konklusjoner som presenteres. Man har svært begrenset kunnskap om dem som ikke har svart, dette omtales ofte som frafallsfeil. Men noen ganger er det mulig å få en viss pekepinn på i hvilken grad det er betydningsfulle demografiske forskjeller mellom dem som har svar, kontra ikke-besvart. Dersom man kjenner kjønns- og/eller aldersfordeling (eller annen demografisk informasjon) i populasjonen som benytter en tjeneste (som er fokus for undersøkelsen) kan man sikre at man får tilsvarende informasjon fra

<sup>8</sup> For en mer utfyllende gjennomgang av ulike utvalgsmetoder, se eksempelvis Hellevik (1999:kapittel 5).

dem som svarer. Analyser kan så foretas for å teste forskjeller i demografiske trekk. Dette kan etterstribes gjennom å trekke ut respondenter fra et kjent register, med en gitt sannsynlighet for utvelgelse. Selv om informasjonen er begrenset, kan en slik analyse gi ytterligere troverdighet til undersøkelsens resultater. Dersom man kan dokumentere at folkegrupper, kjønn, aldersgrupper eller geografiske områder osv. er underrepresentert kan dette gi verdifull informasjon knyttet til generaliserbarheten av undersøkelsens resultater. Det man likevel ikke unngår, er feilkilden som ligger i hvordan ikke-observerbare egenskaper (holdninger, verdier) av betydning for det man ønsker å undersøke kan være forskjellig mellom respondenter og frafalne.

Ofte vil man se svarrespons i prosent oppgitt, og mange vil henge seg opp i denne (når den i noens øyne er lav). Det som er sagt over gjelder også for dette forhold. Man vil sjelden få 100% respons, og man bør ha prosedyrer for a) å stimulere til respons selv om dette i seg selv kan gi selvseleksjon (bare de som ønsker belønning svarer – og disse kan være ulike populasjonen som helhet), og b) forsøke etter beste evne å gjøre analyser av ikke-respondenter for å avdekke over- eller underrepresentasjon av ulike grupper av populasjonen i datamaterialet.

Ved ønske om sammenligning mellom enheter innen kommunen, eller mellom kommuner er det viktig at man følger samme utvalgsprosedyre for respondenter (standardisering – tilpasningsproblemet). Dersom en kommune har benyttet tilfældighetsutvalg, og en annen har benyttet ikke-tilfældighetsutvalg (men ellers samme spørsmål) reduserer dette sammenlignbarheten på grunn av de tidligere nevnte fordeler og ulemper med de ulike utvalgsmetoder.

## C2.6. Valg av analysemetoder

Når data er samlet inn, gjenstår en rekke valg for hvordan disse data skal analyseres for å skape informasjon eller resultater. I korte trekk vil man ha behov for å rapportere dyktighetsnivåer på målte variabler i form av gjennomsnitt eller andre fordelingsegenskaper, og viktighetsvekter, eller effektstørrelser dersom man skal se på sammenhenger mellom variabler. Det finnes ulike analysemetoder for dette, og det er særdeles viktig at dem man anvender er riktige i forhold til egenskaper ved datagrunnlaget. For det første skal man produsere holdbare eller gyldige resultater, for det andre skal det være utvetydig hvordan man har gått fram for å finne et resultat. Hvilke metoder som kan anvendes er også avhengig av hvordan man har målt spørsmål, det vil si hvilke skalatyper man har anvendt.

Når det gjelder dyktighetsnivåer (hvor tilfreds er bruker, hvor god er kvaliteten på tjeneste x) er det svært vanlig å presentere gjennomsnittsverdier. Man

kan vise gjennomsnitt på enkeltspørsmål, og på indekser som viser snitt for en variabel som består av flere spørsmål. Dersom man rapporterer snitt på indekser, er det viktig at man også rapporterer hvordan denne indeksen er rapportert. Eksempelvis bør man si hvorvidt svar på ulike spørsmål for tilfredshet er summert og så dividert på antall spørsmål for å etablere en snitt-score indeks. Eventuelle omkodinger må også presiseres. Det kan være populært å presentere slike snitt omgjort fra en skala som går fra 1 til 6, til en indeks som går fra 0 til 100. I så fall skal omregningsmåte presiseres. En annen praksis er å rapportere prosentfordelinger i stedet for snitt. Man kan ofte finne i rapportering at det oppgis at 75% av brukerne er tilfreds med en tjeneste. Dette kan jo høres svært bra ut. Men det man da skal være oppmerksom på, er hvilken svarkategori som gir denne verdien. Det er vanlig at noen leverandører av brukerundersøkelser legger sammen det antallet som har svart i kategorien 5 og 6 på en skala som går fra 1 til 6. Hvis 5 da er "tilfreds" og 6 er "svært tilfreds" kan scoren på 75% innebære en hvilken som helst kombinasjon av fordelinger mellom kategorien 5 og 6. Dette er en form for datareduksjon som kan være misvisende. Gitt en kommune ønsker å se på om tiltak har endret brukertilfredshet fra ett år til det neste. I år 1 hadde man en score på 75% og det samme viser seg i år 2. Kan man da slutte seg til at tiltaket ikke har hatt noen effekt? Dersom det i rapporten er slått sammen svar for kategori 5 og 6 kan man ikke trekke en slik konklusjon. Scoren i år 1 kan ha vært at 75% svarte "5 tilfreds", og i år 2 kan den samme score være basert på at svarene fordeler seg med 5% på verdi 5 og 70% på verdi 6. Altså har det vært en økning hvor 70% har flyttet sin vurdering fra 5 til 6, uten at den rapporterte dyktighet, kvalitets- eller tilfredshetsscore på 75 er endret. Det sier seg selv at en slik rapportering kan gi tildels meget misvisende slutninger, likevel er det en vanlig praksis.

Et annet forhold er fordelingsegenskapene til svarene på et spørsmål. Et gjennomsnitt er meningsfylt dersom svarene viser en viss normalkurvefordeling (ikke at de er normalfordelt nødvendigvis). Dersom man har en skala fra 1 til 7 kan vi ha en situasjon hvor svarene er likt fordelt på alle kategorier fra 1 til 7. Et gjennomsnitt vil da ligge på 4 uten at dette gjennomsnittet har noen særlig mening. Altså bør man vise både gjennomsnitt, og variasjon rundt dette gjennomsnittet for at gjennomsnittet skal kunne vurderes på en god måte. Et alternativ er å presentere svarfordelinger grafisk i tillegg til gjennomsnitt, det gir en intuitivt enkel måte å forholde seg til tallene på. En annen problemstilling som relaterer seg til gjennomsnitt og variasjon er at dersom det er liten variasjon rundt gjennomsnittet, så vurderer de ulike brukerne variabelen rimelig konsistent – eksempelvis vil da et kvalitetsnivå oppleves som konsistent. Det motsatte er følgelig også tilfellet, stor variasjon indikerer at det er rimelig stor uenighet om kvalitetsnivået som leveres. Implikasjonen



er at ved måling av kvaliteten på en tjeneste før og etter et tiltak er satt i verk, kan forbedring vise seg på to måter. For det første kan kvalitetsnivået ha blitt økt, for det andre kan variasjonen i vurderingene ha blitt redusert. Begge deler kan være like verdifulle resultater.

Vurdering av nivå på en variabel er én ting, en annen er knyttet til måling av sammenhenger mellom variabler. Gitt en situasjon der man ønsker å se på sammenhengen mellom servicekvalitet og brukertilfredshet har man minst to muligheter. Den enkleste er å spørre respondenten direkte "hvor viktig er kvalitet på service for din tilfredshet?". Ulempen med dette er ofte at alt blir viktig, og at det blir umulig å si noe meningsfylt om hvilke kvalitetslementer som har størst betydning for brukertilfredshet. Alternativet er da å foretrekke: at man beregner samvariasjon statistisk. Man kan se på korrelasjoner eller andre samvariasjonskoeffisienter, og poenget er da at man får et uttrykk for sammenhenger i det utvalget man har, og ikke et tvetydig bilde av hva respondenten selv sier er viktig. Ofte vet de ikke, eller klarer de ikke å skille mellom hva som er viktig og mindre viktig.

Når man skal beregne slike samvariasjonskoeffisienter knytter det seg et betydelig sett av forutsetninger til slike analyser. Det er ikke på sin plass å gå inn på disse her. Det som likevel bør være et krav er at en brukerundersøkelse dokumenterer hvilke analysemetoder som er brukt, under hvilke forutsetninger. Dette gjør det mulig for kjøperen av undersøkelsen, og eventuelle andre interessenter å vurdere/etterprøve de analyser som er gjort, og spesielt viktig, de konklusjoner som er trukket.

Det faller naturlig å kommentere tolkning under valg av analysemetoder. Tolkning av data må skje med bakgrunn i datagrunnlagets egenskaper med hensyn til representativitet og de statistiske metoder som er anvendt. Skal man vurdere forskjeller i dyktighet eller nivå på tilfredshet og kvalitet mellom eksempelvis tjenester eller andre inndelinger, finnes det statistiske tester for å uttale seg om hvorvidt forskjeller er systematisk eller signifikant store nok. Slike signifikansnivå kan med fordel rapporteres, eventuelt kan man presisere hvor store forskjeller det må være for at man skal konkludere med at forskjellene ikke er tilfeldige. Det finnes ulike tester assosiert med ulike analyseteknikker uten at vi skal gå inn på disse her. Poenget er at tolkning av data og resultater må gjøres ut fra hva det var undersøkelsens formål å kartlegge i utgangspunktet. Det er lett å falle for fristelsen å tolke resultater for vidt, både med tanke på hvem resultatene gjelder for (hvilke ulike tjenester eller produkter de gjelder) og hvilke brukergrupper de gjelder for. Det er svært enkelt å misbruke statistikk, så for tolkning gjelder det at logikken i tolkingen må dokumenteres slik at den kan etterprøves. Igjen har

dette betydning for at resultater ikke skal kunne diskvalifiseres eller stilles spørsmålsteget ved i etterkant av en undersøkelse.

Standardisering – lokal tilpasningsproblematikken innebærer under dette punktet at tall som skal sammenlignes (eksempelvis dyktighetsscores) må være etablert gjennom samme analysemetoder. Derfor må indekser etableres på samme måte på tvers av de enheter (tjenester eller kommuner) som skal sammenlignes. Dette innebærer også at eventuelle samvariasjonsanalyser må være gjennomført med samme analyseteknikk, og samme forutsetninger.

### C2.7. Valg knyttet til rapportering

I prinsippet skal undersøkelser rapporteres med en dokumentasjon som gjør det mulig å etterprøve alle resultater, måten de er framkommet på, og holdbarheten i konklusjoner man har trukket.

For brukerundersøkelser i offentlig sektor har man en interessant problemstilling knyttet til tilgang til rapporter. I prinsippet skulle man kunne anta at slike undersøkelser burde være fritt offentlig tilgjengelig, det er nærmest for offentlig (felles) eiendom å regne. Brukerundersøkelser angår kommunens borgere, og i den grad det skal foretas valg på bakgrunn av disse undersøkelser som vil berøre borgerne, vil det være desto mer naturlig at borgerne får innsikt. Dette er en utfordring på mange måter.

Rapporter skal presentere resultater så utvetydig som mulig, og det vil stille relativt store (om enn varierende) krav til den som eventuelt skulle ønske å sette seg inn i dem. I første omgang vil det være mest kritisk at man sikrer at kompetansen til den som skal fatte beslutninger utfra et slikt undersøkelsesmateriale er tilstrekkelig til å forholde seg til statistiske undersøkelser av denne type. Det er mindre naturlig at det er kommunens ansvar at den enkelte borger med ønske om innsyn har de nødvendige forutsetninger for å vurdere rapporten.

Dernest kan det ofte være en avveining mellom retten til innsyn og behovet for personvern. Lovverket har mekanismer som skal sikre at denne type informasjon ikke skal kunne tilbakeføres eller misbrukes i forhold til enkeltpersoner. Basert på nedbrytninger av resultater innefor ulike tjenester, eksempelvis ulike skoler, vil det kunne være nødvendig å begrense tilgang til rapportering av nedbrytninger dersom det er rimelig enkelt å slutte seg til hvem som blir målt. På samme måte er det også sedvanlig å bevare anonymitet for respondenter slik at disse ikke mister tillit til at deres svar kan bli brukt mot dem. Dersom man inkluderer personalia eller andre inndelinger som ved hjelp av krysskjøringer begrenser det antall som sannsynligvis kan ha avgitt svar i så stor grad at man nærmest sitter med informasjon på individnivå, må

svært stor grad av forsiktighet utvises. Datatilsynets regler om personvern gir retningslinjer for hvordan databaser med brukerundersøkelsesinformasjon kan lagres, og ikke minst rapporteres.

Mange har motforestillinger til det å bli målt. I brukerundersøkelser som angir kvalitets- og tilfredshetsvurderinger med offentlige produkter og tjenester bør man være forberedt på innvendinger og motforestillinger fra dem som er målt. Vanlige innvendinger er gjerne at "de har ikke stilt de riktige spørsmålene" og/eller "det er ikke de riktige personer som har svart". Brukerundersøkelser kan lett oppfattes som en form for overvåkning. Derfor er hensyn til rapporteringsform avgjørende. Det må legges vekt på etterrettelighet og etterprøvbarehet slik at tvetydighet og misforståelser unngås, eller reduseres.

Det bør etterstrebes en ensartet begrepsbruk, en ensartet forståelse for hva man forstår med begreper som brukertilfredshet, kvalitet etc. når disse blir målt. Derfor bør man ha ensartethet på tvers av tjenester innen en kommune og kanskje også aller helst ensartethet mellom ulike kommuner. Brukertilfredshet med omsorgstjenester bør bety det samme i Ålesund som i Bodø. Det betyr også at dersom ulike leverandører står for leveransen av denne type brukerundersøkelser, så kan det være hensiktsmessig å standardisere en betydelig del av utvalgsprosedyre, ordlyd i spørsmål, konstruksjon av indekser, analysemetodikk og rapportering.

Internett gir en god måte å legge forholdene til rette for at den som ønsker, selv kan gå i dybden på de undersøkelser som er gjort. Vi vil senere kommentere en norsk kommune som gjør dette, men vi oppfordrer også leseren til å sjekke rapporteringsformen for Göteborg kommunes balanserte målesystem, "Balansen", på [www.balansen.goteborg.se](http://www.balansen.goteborg.se).

Et av flere gjennomgangstema i den foregående presentasjon har vært standardisering – lokal tilpasningsproblematikken. Umiddelbart kan det forekomme leseren at standardisering kun er viktig dersom formålet er å sammenligne på tvers av tjenester. Selvfølgelig øker dette betydningen av standardisering, men også andre forhold taler for en viss grad av standardisering. For det første er det viktig at man benytter seg av akkumulert kunnskap og kompetanse slik at validiteten (gyldigheten) og påliteligheten (reliabiliteten) til undersøkelsen blir optimalisert. Dette taler for å benytte seg av standardiserte operasjonaliseringer, utvalgsmetoder og analysemetoder i en større utstrekning, uansett om formålet er å sammenligne eller ei. For det andre er det lite nødvendig å finne opp hjulet på nytt hver gang en undersøkelse skal gjennomføres. Det er lite samfunnsøkonomisk hensiktsmessig, og kan i verste

fall gi pålitelige svar som er systematisk feil<sup>9</sup>. For det tredje er det en mulig risiko forbundet med å gjøre en undersøkelsesform som skal gå med jevne intervaller for avhengig av de enkeltpersoner som står for utvikling og gjennomføring. Med andre ord, dersom den eller disse personer skulle skifte jobb, er det viktig for kommunen at så mye som mulig av dennes kunnskap forblir i kommunen, slik at man unngår å starte med blanke ark.

Standardisering har også sentrale teoretisk perspektiv knyttet til seg, dette diskuteres i andre delrapporter. I tillegg er det relativt tydelig fra de intervjuer som er gjennomført at oppdragsgiver ofte er skeptiske til standardiserte undersøkelsesopplegg fordi de ikke ønsker noe trødd ned over hodet. Dette kommenteres noe ytterligere i den neste delen av denne delrapporten.

### **C3. Vurdering av brukerundersøkelser**

Utvalget av brukerundersøkelsene som her er evaluert er ikke gjort tilfeldig og kan derfor ikke karakteriseres som representativt for gjennomførte brukerundersøkelser i offentlig sektor for øvrig. Evalueringen er gjennomført på bakgrunn av den skriftlige informasjonen vi har blitt oversendt (etter forespørsel), samt tilgjengelig skriftlig informasjon på Internett for de undersøkelsene som er berørt. Vi kan med dette ikke uttale oss om prosessene rundt disse undersøkelsene med mindre de er beskrevet i dokumentene vi har tilgang på.

Undersøkelsene er evaluert på kriterier for vurdering av brukerundersøkelser. Vi ser det som relevant å foreta en samlet evaluering av undersøkelsene for hvert av kriteriene, ikke hver undersøkelse enkeltvis. Problemer ved undersøkelsene samt råd og innspill til forbedringer baserer seg på mangler og utfordringer ved én eller flere av de evaluerte undersøkelsene. Dette skal med andre ord ikke leses som direkte kritikk mot alle undersøkelsene vi har evaluert.

#### **C3.1. Valg og presisering av undersøkelsens problemstilling og formål**

Felles for alle undersøkelsene som er evaluert er at de tar utgangspunkt i typiske tilfredshetsundersøkelser med tverrsnittdesign for å evaluere dyktigheten på ulike offentlige tjenester. Flere av undersøkelsene presiserte også at brukerundersøkelsen skal identifisere forbedringsområder samt viktighet av ulike elementer av en tjeneste for brukertilfredsheten av denne tjenesten.

Noen av undersøkelsene var definerte på eget (oppdragsgivers) initiativ, mens andre er en del av større program hvor problemstilling og formål er definert på forhånd av andre aktører (eksempelvis TNS

<sup>9</sup> Hvordan er dette mulig? Tenk en badevekt som måler pålitelig fem kilo for lite. Den er altså pålitelig, men samtidig systematisk feil.

Gallups årlige brukerundersøkelse i offentlig sektor og KS - effektiviseringsnettverket.)

Valg og presisering av undersøkelsens problemstilling og formål er stort sett beskrevet på en bra måte i de undersøkelsene som er evaluert. Noen av rapportene er delundersøkelser av et større program, for eksempel årlige gjennomføringer, og det er derfor naturlig at alternative metoder eller andre problemstillinger ikke er omhandlet i disse rapportene.

Det at alle undersøkelsene er tilfredshetsundersøkelser med tverrsnittdesign kan imidlertid tyde på et problem. Det finnes sikkert mange andre problemstillinger i offentlig sektor som kanskje er viktigere å undersøke enn rene tilfredshetsundersøkelser, men i mangel på informasjon og tilbud om alternative metoder kan det hende at dette ikke har blitt vurdert. Informasjon og kunnskap om andre fremgangsmåter og problemstillinger bør derfor kanskje utformes som et hjelpeverktøy for kommuner slik at de er bedre i stand til å velge hva slags undersøkelser de bør gjennomføre for ulike problemstillinger/formål.

Vi opplever også at problemstillingene i noen av disse undersøkelsene kanskje er et resultat av at man har en metode/design tilgjengelig og så tilpasser man problemstillingen dette (tilbudsbasert etterspørsel). En av utfordringene på dette området blir å heve kompetansen til oppdragsgiverne slik at de er klar over de ulike mulighetene som faktisk er tilgjengelig.

### **C3.2. Valg av undersøkelsesopplegg (design)**

Vi ser noe av det samme mønsteret for valg av design som for "valg og presisering av undersøkelsens problemstilling og formål". Problemstillingene er ofte presist utformet og det knytter seg derfor ikke de største utfordringene til valg av design. Det kan være tilfeldig at vi stort sett bare har evaluert tilfredshetsundersøkelser med tverrsnittdesign, men det kan også tyde på at kompetansenivået til oppdragsgiverne ikke er høyt nok til å undersøke andre typer problemstillinger, og som en konsekvens av det, ikke etterspørre alternative design.

### **C3.3. Valg knyttet til måling og operasjonalisering**

Her er det store forskjeller mellom de ulike undersøkelsene. I noen tilfeller var det umulig å evaluere operasjonaliseringen da spørreskjema ikke forelå, noe som er en forutsetning for å kunne etterprøve undersøkelsen og også skape troverdighet.

Når det gjelder operasjonalisering ser vi eksempler på mange ulike fremgangsmåter som i noen tilfeller vil kunne resultere i tvilsomme resultater. Vi har eksempel på undersøkelser som benyttet bare ett spørsmål for bedømmelse av kvalitet på et tjenesteområde og eksempel på at over 20 enkeltspørsmål ble slått

sammen til en felles kvalitetsindikator. Vi har tidligere 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. Undersøkelsen som presenterte ett gjennomsnitt av over 20 spørsmål hadde blandet sammen ulike kvalitetsområder som gjør at det rapporterte gjennomsnittet i liten grad forteller oss noe unikt. I dette tilfellet ville det ha skapt større verdi å skille ut egne indekser (gjennomsnitt) for hvert kvalitetsområde. I tillegg observerer vi også noe usikkerhet med bruken av terminologien brukertilfredshet. I noen tilfeller danner man gjennomsnitt som man kaller brukertilfredshet av spørsmål som egentlig er drivere (årsaker) av tilfredshet. Generell tilfredshet som er effekten av de ulike driverne er ofte ikke operasjonalisert på en tilfredsstillende måte. Det er enten bare brukt ett spørsmål eller så er det laget en indeks av driverne (årsakene) som så blir kalt brukertilfredshet. Dette er også problematisk dersom indeksen "brukertilfredshet" blir sammenlignet med andre kommuners "brukertilfredshet" og man ikke helt har kontroll på hva som inngår i begrepet.

Utvikling av spørsmål virker å være noe tilfeldig og dette kan legge store føringer på verdien av undersøkelsene som gjennomføres. Dette kan tyde på noe mangel av kompetanse hos oppdragsgiver som kanskje ikke er helt klar over hvilke fallgruver som eksisterer ved operasjonalisering. Dersom spørsmålene og kvalitetsområdene som benyttes ikke er hentet fra etablerte undersøkelser som man vet er kvalitetssikret, men som i stor grad er selvutviklet, finnes det prosedyrer å følge for å sikre at kvaliteten på spørsmålene som skal benyttes blir så høy som mulig. Noen av undersøkelsene hadde gjennomført kvalitative intervju som et ledd av operasjonaliseringen samt pretesting av spørsmålene, men i de fleste rapportene var det ikke beskrevet om de hadde gjennomført en slik kvalitets-sikring.

Det finnes vitenskaplig utviklede spørsmålsbatterier som kan benyttes til å måle mange av tjenestene som er berørt i disse undersøkelsene, men det ble ofte brukt som et argument at det er viktig at oppdragsgiver selv får utvikle spørsmålene for å skape engasjement og eierskap til undersøkelsen. En slik strategi kan føre med seg flere problemer enn nytte. Utvikling av spørsmål er en vitenskap i seg selv og det er lett å gjøre feil i denne prosessen. Dersom man stiller seg tvilende til operasjonaliseringen som ligger til grunn for en undersøkelse ligger det også en fare for at enkelte vil stille seg tvilende til hele undersøkelsen og av den grunn forsøke å underkjenne resultatene. Videre mister man muligheten til å sammenligne score med andre kommuner (eventuelt andre enheter i samme

kommune) og mister mye verdifull informasjon av den grunn.

Man kan også stille seg undrende til effektiviteten ved at hver enkelt enhet eller kommune selv skal utvikle sine egne spørsmål. Utvikling av måleparametre er tid- og ressurskrevende så man kan totalt sett oppleve store besparelser ved å benytte seg av allerede utviklede spørsmål. Involvering og følelse av eierskap er viktig, men det kan gjøres på andre måter (vi kommer tilbake til dette senere). Eksempelvis har effektiviseringsnettverket brukt hjelp til å utvikle noen standardiserte parametre, men åpner for at noen enkeltspørsmål kan legges til av kommunene selv, noe som kan bidra til at involvering og følelse av eierskap blir ivaretatt samtidig som hovedelementene av undersøkelsen er kvalitetssikret.

Et annet punkt som krever oppmerksomhet er valg av skala(er) for å måle spørsmålene. Det blir brukt forskjellige typer skalaer i slike undersøkelser og stort sett var bruk av skalalengde dokumentert på en bra måte, men det var sjelden argumentert for årsakene til valg av skala og hvilke styrker og svakheter som medfølger valgene. Noen av undersøkelsene hadde derimot ikke dokumentert hvorvidt det var brukt svartvang eller om det fantes alternativer som "vet ikke". Valg av skala vil få konsekvenser for muligheten til å sammenligne undersøkelsen med andre undersøkelser da det kan påvirke resultatene. Dersom skalene ikke er identiske kan vi ikke sammenligne resultatene. Dette gjelder lengde på skala, svartvang eller ikke, definisjoner og om det er brukt definisjoner på alle skalapunktene eller bare på ytterpunktene.

### C3.4. Valg av datainnsamlingsmetode

Det ble stort sett brukt tverrsnittdesign til å innhente primærdata til undersøkelsene (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). Her er det viktig å poengtere ovenfor lesere av undersøkelsene 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 for 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.

Kostnader blir ofte utslagsgivende i denne prosessen og det kan stilles spørsmål ved noen av prosedyrene som er fulgt i noen av undersøkelsene. Vi har sett eksempler på at elever som selv skal bedømme skolen og læreren har fått utdelt spørreskjemaene av læreren.

Dette kan føre til at respondentene ikke tør å være 100% ærlige i sine svar. Det kan også settes spørsmålsteget ved om krav om anonymitet blir godt nok ivaretatt i enkelte anledninger. I verste fall kan datainnsamlingen være i strid med lov om personvern.

Bruk av profesjonelle datainnsamlingsbyrå vil ofte være en kvalitetsmessig fordel, men det er klart at dette vil være et kostnadsspørsmål for oppdragsgiver. Det er i utgangspunktet få problemer forbundet med å utføre datainnsamlingen selv, men da må man være klar over de krav som må oppfylles. Vi ser helt klart behov for retningslinjer til oppdragsgiver på dette området.

### C3.5. Utvalgsprosedyre

Her ble det utført forskjellige prosedyrer, som kan medføre problemer eller fører til feilvurderinger. Forskningsinstitusjoner og profesjonelle datainnsamlingsbyrå har ofte høy kunnskap og gode rutiner på dette området, men for undersøkelser som i ulik grad gjennomføres av oppdragsgiver selv må man være veldig varsom. Vi har sett eksempler på undersøkelser hvor man kan stille store spørsmålsteget ved utvalgsprosedyren, og i enkelte tilfeller var det ikke engang rapportert hvordan man hadde trukket utvalgene, noe som strider med krav om etterprøvbarehet og vanskeliggjør evaluering totalt sett.

Stort sett ble det etterstrebet tilfeldig utvalg eller hele populasjoner. Prosedyren for å gjennomføre et tilfeldig representativt utvalg ble i mindre grad beskrevet i detalj slik at det er vanskelig å fastslå om det faktisk ble gjort. Et annet problem med at utvalgsprosedyren ofte ikke ble beskrevet i detalj er etterprøvbareheten til undersøkelsen. For undersøkelser som ble gjennomført på hele populasjoner er ikke utvalgsprosedyre relevant, men for begge typer (utvalg eller hele populasjoner) er det kritisk at representativiteten til de som har svart i forhold til populasjonen blir beskrevet. Her spriker det mye i undersøkelsene som er evaluert og ofte er dette manglende. 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 tjeneste faktisk har blitt bedre eller dårligere eller om endringen skyldes at sammensetningen av de som har svart har endret seg.

Vi har tidligere nevnt at det bør være en forutsetning at de som evaluerer dyktigheten til en tjeneste har direkte eller indirekte (eksempelvis foreldre til barn i barnehage eller pårørende i omsorgssektoren) erfaring med bruk av tjenesten. En av undersøkelsene rapporterer derimot også resultater fra ikke-brukere. Selv om man skiller mellom bruker og ikke-bruker i rapporteringen kan dette føre til forvirring hos lesere av undersøkelsen. Man bør i stor grad etterstrebe lettfattelighet i

rapporteringen for å begrense potensielle misforståelser hos leserne.

En annen utfordring er definisjonen av brukeren. Her opplever vi blandede fremgangsmåter som er spesielt synlig i skolesektoren og undersøkelser gjort på helsevesenet på aldershjem/sykehjem. En variant var at brukeren selv besvarte spørsmålene (barnet i skolen, "beboere" ved alders- og sykehjem). Det man må passe på i slike situasjoner er å vurdere om respondentene er i stand til å gi "korrekte" tilbakemeldinger på spørsmål som skal besvares på en skala. Man kan stille seg spørsmålet om skalaspørsmål i det hele tatt er relevant hos disse målgruppene. En mer utbredt variant synes å være at pårørende eller foresatte svarer på vegne av brukeren. Denne målgruppen er nok i bedre stand til å besvare skalaspørsmål, men her vil vi kunne stille spørsmål om kvaliteten i svarene. Hvor godt kjenner målgruppen til hvordan brukeren opplever leverandøren? Et annet problem ved å intervju eldre og barn direkte er at de kanskje trenger hjelp og veiledning til å svare på skjemaene. Det er klart at svarene kan bli påvirket i stor grad dersom det er elevens lærer eller pasientens sykepleier som hjelper til med å fylle ut skjemaene. Tør man være ærlig?

En tredje variant som er brukt er å intervju både bruker og pårørende/foresatte. Vi har også sett eksempel på at tall har blitt offentliggjort uten at respondentene er beskrevet (bruker eller pårørende), noe som burde være et krav.

Vi ser helt klare trekk på at utvalgsprosedyrer må beskrives bedre i undersøkelsene, og det er viktig at oppdragsgiver vet å legge føringer på leverandøren dersom datainnsamlingen outsources. Dette betyr kort og godt at kompetansenivået til oppdragsgiverne bør forbedres og vi ser behov for opplæring og utforming av klare retningslinjer.

Dersom vi ikke har kontroll på utvalgsprosedyren kan det være direkte feil å sammenligne resultater på mer overordnede nivå (eksempelvis ved å sammenligne forskjellige kommuner) siden utvalgene kan føre til forskjell i score, mens resultatene forteller oss at det er kvaliteten på tjenestene som er forskjellig.

### C. 3.6 Valg av analysemetoder

Det er stort sett rapportert nivå (dyktighetsscore) og frekvensfordeling i de undersøkelsene som er evaluert. Det forekommer også rapportering av "viktighet" i noen av undersøkelsene selv om det bare unntaksvis er gjennomført analyser for å se på sammenhenger mellom variabler. En av undersøkelsene gjennomførte korrelasjonsanalyser for å teste samvariasjon mellom ressursinnsats og brukertilfredshet

Når det gjelder analyser av nivå (dyktighetsscore) og frekvensfordeling er dette gjennomført på mange

forskjellige måter i undersøkelsene vi har evaluert. Noen rapporterer gjennomsnitt i forhold til skalaen som ble brukt i undersøkelsen (f.eks. score = 4,6 på en skal fra 1-6). En annen vanlig måte er å omregne scoren til en 0-100 skala. Her er det viktig at omregningsformel blir rapportert slik at man er trygg på at resultatene er omregnet på korrekt måte. Dette er imidlertid ofte utelatt. En av undersøkelsene opererer også med en metode som 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 (eksempelvis score på 146 og 78). Frekvensfordeling rapporteres hovedsakelig på to måter. Den første rapporterer faktisk frekvens på alle skalapunktene (hvor mange som svarte henholdsvis 1,2,3,4,5 og 6), men en annen utstrakt måte i de undersøkelsene vi har evaluert er å slå sammen noen av punktene på skalaen (eksempelvis grupper 1 og 2, 3 og 4, 5 og 6) for så å rapportere hvor mange som svarte i de tre "nye" gruppene. Flere av undersøkelsene bruker betegnelsen tilfreds for de som har svart 5 eller 6 og rapporterer hvor mange % som har svart i denne kategorien.

Når det opereres med så mange forskjellige måter å rapportere resultater på sier det seg selv at det kan være vanskelig å holde oversikten over hva et tall faktisk betyr (vi må også huske på at mange av de som leser rapportene *ikke* er eksperter på metode og analyse). I tillegg ser vi at mange av undersøkelsene rapporterer de samme resultatene på to forskjellige måter i samme rapport, noe som kan være med på å øke forvirringen til oppdragsgiver som skal tolke resultatene. For å illustrere dette med et eksempel så ser vi fra noen av undersøkelsene at dyktighetsscoren blir omregnet til en indeks og rapportert på en 0-100 skala (for eksempel score 76). Samtidig rapporteres prosentvis frekvens av de som har svart 5 og 6 (for eksempel 81%) og betegnes ofte med at "81% av brukerne er tilfredse". Her har vi da en tilfredshets-score på 76 samtidig som de sier at 81% er tilfredse. Det er liten tvil om at dette kan føre til forvirring hos leserne av undersøkelsene og konsekvensen kan være feiltolkning.

Det er viktig at de som er ansvarlig for å gjennomføre/levere undersøkelsene er konsekvent i rapporteringsform og benytter analyser som er mest hensiktsmessig for å forklare det de skal undersøke på enklest mulig måte og på en måte som vanskeliggjør feiltolkning.

Her ser vi helt klart et behov for retningslinjer (eller råd) til oppdragsgiver som spesifiserer ovenfor leverandør hvordan resultatene skal analyseres og rapporteres. Siden kompetansenivået hos mange av oppdragsgiverne ikke strekker til på dette området bør kjøpere av slike undersøkelser i offentlig sektor få hjelp til dette eller opplæring. I undersøkelser hvor det potensielt vil være mange lesere med ulikt

kompetansenivå er det viktig at resultatene er lett forståelige og utvetydige. Derfor er det lett å komme med kritikk til noen av metodene som er brukt i de evaluerte undersøkelsene.

Gjennomsnittscore bør enten rapporteres i henhold til skala (eksempelvis 4,5 på en 1-6 skala) eller omregnes til en indeks (det vanlige er 0-100). Dersom det omregnes til en indeks skal omregningsformelen beskrives og forklares, noe som ofte utelates i rapportene. Bruk av andre indekser kan være forvirrende for oppdragsgiver. Eksempelvis vil en rapporteringsform som omgjør gjennomsnittet til et nullpunkt (eksempelvis 100) og som rapporterer din dyktighet i forhold til dette nullpunktet ikke gi deg svar på om du har blitt dyktigere eller dårligere i forhold til dine brukere, men bare hvordan du gjør det i forhold til gjennomsnittet. Du kan med andre ord isolert sett levere en dårligere tjeneste enn året før samtidig som du får en bedre score hvis de andre i "gruppen" har gjort det enda litt dårligere enn deg selv. Sammenligning mot andre er viktig, det er ikke det vi advarer mot, men måten det gjøres på kan være mer riktig. Sammenligning av faktisk gjennomsnittsscore vil være mindre forvirrende.

Når det gjelder rapportering av frekvenstabeller bør de samme prinsippene legges til grunn. Leverandørene bør rapportere på en slik måte som best mulig gir svar på det vi skal undersøke, og samtidig unngår mulige feiltolkninger. Å rapportere faktisk frekvens (for eksempel grafisk fremstilt) på alle punkter vil som tidligere nevnt begrense muligheten for at resultatene blir feiltolket, enn hvis man opererer med hvor mange % som svart 5 eller 6 (sammenslåing av skalpunkter). Å rapportere variasjon eller standardavvik sammen med gjennomsnittet er også en mulighet, men er brukt i mindre grad.

Et annet punkt vi ønsker å sette lys på er undersøkelser som ser på sammenhengen mellom variabler. Til nå har vi bare snakket om rapportering av nivå og frekvenser. Noen av undersøkelsene vi har evaluert hadde også som mål å identifisere "viktigheten" av ulike områder (eksempelvis mot tilfredshet). Ofte blir dette forsøkt målt ved at respondentene direkte blir spurt om hvor viktig de ulike områdene er for dem. Vi har tidligere advart mot denne måten å beskrive viktighet på. Et fåtall av undersøkelsene har estimert sammenhenger mellom variabler statistisk (noe vi anbefaler), men det er vanskelig å si noe om kvaliteten på dette arbeidet da det var lite informasjon om hvilke forutsetninger som lå til grunn (eksempelvis krav om normalitet etc) for analysene. Bruk av avanserte analyseverktøy for å estimere samvariasjon og "viktighet" bør man være varsom med hvis man ikke har et høyt kompetansenivå og erfaring. Analyseverktøyene er i utgangspunktet ekstremt "dumme" og gjør det de blir bedt om å gjøre. For det første er det

store muligheter til å gjøre feil i selve analyseprosedyren, men kanskje minst like viktig er å på forhånd definere (på bakgrunn av allerede utviklet teori) hvilke sammenhenger man kan teste. Er man for utforskende i slike analyser kan man få svar som er statistisk signifikante, men gjerne på grunn av tilfeldigheter i svarene. Med andre ord står man i fare for å påvise sammenhenger som egentlig er tilfeldige.

### C3.7. Valg knyttet til rapportering

Her er det stor variasjon i rapportene (undersøkelsene) vi har evaluert, vi må også legge til at det ikke er sikkert at vi har fått tilsendt all dokumentasjon som foreligger for de forskjellige undersøkelsene. Vi har heller ikke informasjon om verbal rapportering eller prosessene rundt rapporteringen (herunder eventuelle presentasjoner av resultatene). Det er imidlertid en trend at det finnes mangler/forbedringspotensialer i alle rapportene, og noen mer enn andre. Vi henviser til påpekte mangler som er beskrevet under "vurdering av brukerundersøkelser".

En av hovedutfordringene går på rapportering og tolkning av resultater. Vi har tidligere snakket om utfordringene med hva slags resultater som blir rapportert og hvilke "feilkilder" dette kan medføre. Trekker man dette enda lenger og ser på fortolkning av resultatene som igjen skal være ledende for hvilke tiltak som blir iverksatt er det tydelig at vi står ovenfor store utfordringer.

For det første rapporteres resultatene til tider på en måte som gjør tolkning vanskelig. Resultatene er ikke utvetydige. Ulik fremstilling av de samme resultatene i samme rapport kan være mer villedende enn veiledende. Det er viktig at dersom de samme resultatene rapporteres på forskjellig måte så må de være komplementære med hverandre. Dersom det ikke gir noe merverdi bør det droppes.

Videre tegner det seg et bilde som forteller oss at oppdragsgiver behøver hjelp og veiledning til hvordan resultatene skal tolkes. Disse personene er vel ofte ikke eksperter i markedsundersøkelser og har derfor ofte begrensede muligheter til å foreta korrekte vurderinger og valg på bakgrunn av undersøkelsene. Inntrykket vi sitter igjen med er at "tolkning av resultater er overlatt til kommunene selv".

Hva er en bra score, hva er en dårlig score, hvilke områder skal vi satse på å forbedre? Hva betyr en score på 4,2 på en sekspunktsskala? Hva betyr en score på 57 på en indeks fra 0-100? Det var få unisone oppfattelser om dette i de ulike undersøkelsene og det finnes strengt tatt ingen absolutt grense på hva som er bra eller dårlig. Det viktigste er at leserne av undersøkelsene er i stand til å tolke svarene. Evnen til å tolke stiger med erfaringen man har til å gjennomføre slike undersøkelser, og siden brukerundersøkelser i offentlig

sektor kan beskrives som å være i startfasen vil det være en utfordring for mange å vite hvordan man skal forholde seg til tallene. Å søke informasjon og hjelp til å utvikle kompetanse fra andre miljøer kan derfor være et poeng i denne fasen.

Isolert sett er det vanskelig å uttale seg om et tall. Det blir ofte lettere hvis man har noe å sammenligne det med. Utfordringen her er at man må vite hva man sammenligner. Er det slik at en score på 60 på tilfredshet med en lege betyr det samme som en score på 60 på tilfredshet med sosialkontoret? Hva hvis jeg sammenligner "Tilfredshet – 6 klasse" i Volda med "Tilfredshet 6 – klasse" i Kirkenes og jeg ikke er sikker på hvordan de ulike har operasjonalisert spørsmålene de benyttet, hvilken skala de har brukt, hvordan de har regnet om scoren, klassesammensetning osv? Uten at det foreligger detaljert dokumentasjon i alle ledd i undersøkelsen er det ikke mulig å sammenligne. Likevel vet vi at dette gjøres. Lesere av undersøkelser setter seg sjelden godt nok inn i bakgrunns materialet, men forholder seg ofte bare til gjennomsnittstallene som man sammenligner med for eksempel andre kommuner. Siden variabelen brukertilfredshet ofte er målt på forskjellige måte i ulike kommuner, men samme betegnelse benyttes, blir det lett å vurdere sine egne tall mot andre kommuners tall selv om de kanskje måler helt forskjellige ting. Dersom det skal rapporteres resultater på nasjonalt nivå som muliggjør sammenligning på tvers av kommuner må det stilles krav til at det som sammenlignes er standardisert på alle områder.

Et stort problem slik vi ser det er at leverandører av brukerundersøkelser ofte overleverer en rapport til oppdragsgiver uten videre overføring av kunnskap. Dermed er oppdragsgiver overlatt til seg selv til å tolke resultater samt iverksette tiltak på bakgrunn av resultatene. I næringslivet ser vi stadig behov for at resultatene bør formidles på en helt annen måte, spesielt hvis oppdragsgiver ikke har lang erfaring med gjennomføring av kundeundersøkelser og tolking av resultater. Å hjelpe oppdragsgiver til å tolke data fører med seg en opplæringsprosess som gjør at denne ekspertisen blir overført til hver enkelt kommune (dette forutsetter selvfølgelig at leverandøren har lang erfaring på området). På denne måten vil de bli bedre i stand til å etterspørre riktig informasjon ved senere undersøkelser og ikke minst så blir de i stand til å ta riktigere valg på bakgrunn av undersøkelsen.

Generelt sett anser vi brukerundersøkelser i offentlig sektor til å være i startfasen og det er tydelig at mange har behov for hjelp og veiledning til de fleste områdene som her er nevnt. Man må etterstrebe kvalitetssikring i alle ledd, men vi observerer dessverre at det eksisterer en holdning som legitimerer "hjemmesnekrede" løsninger for å skape involvering og følelse av eierskap. Denne holdningen kan nok til en viss grad tilskrives

mangel på kompetanse i metode og statistikk slik at man faktisk ikke er klar over konsekvensene av de valgene man tar. Det er klart at kostnadene ved å benytte seg av profesjonell hjelp øker i en startfase, men dette må ses på som en investering og ikke en utgiftspost. Alternativt kan man begynne å tenke seg kostnadene ved å ta gale beslutninger som følge av at undersøkelsesopplegget har mangler eller direkte feil.

Samfunnsøkonomisk er det også betydelige fordeler ved utvikling av metodiske krav, retningslinjer og opplæring i gjennomføring og bruk av brukerundersøkelser. For det første vil man være trygge på at man får hjelp til å unngå å gjøre feil på de fleste punktene (utvalgsfeil, operasjonalisering etc). For det andre vil dette kunne føre til at de aller fleste enhetene velger samme tilnæringsmåte for å gjennomføre sine undersøkelser (også ved operasjonalisering). For det tredje ligger det betydelige fordeler av å kunne sammenligne resultatene med andre enheter, andre skoler, andre kommuner, fylker osv. Informasjonsgrunnlaget vil også bli betydelig på mer overordnet (nasjonalt) plan hvor man kan identifisere trender, problemer, utfordringer, effekter av nasjonale tiltak etc. Noe man ikke har muligheten til dersom man ikke ha kontroll på om det er standardisert.

### **C3.8. Avsluttende kommentar**

Gjennomgangen av undersøkelsene samt informasjonen fra intervjuene etterlater et inntrykk av at kvaliteten på brukerundersøkelser i offentlig sektor ikke blir ivaretatt i stor nok grad (med noen få unntak). Tilsynelatende skyldes dette mangel på ressurser (herunder kompetanse, tid, økonomi etc), men også på grunn av en overbevisning om at egenutviklede undersøkelsesopplegg (herunder også utarbeidelse av spørsmål) er best egnet for å ivareta involvering og følt eierskap til undersøkelsen. Involvering og eierskap kan ofte oppleves som en forutsetning for at undersøkelsen skal bli så sterkt forankret i organisasjonen at den blir aktivt brukt som styringsverktøy i kommunen.

Erfaringer fra kundeundersøkelser i privat sektor fortelle oss at en sterk forankring til undersøkelsen er svært viktig for at resultatene skal bli brukt på en aktiv måte i organisasjonen. Det er jo disse som skal videreføre informasjonen til de øvrige personene i organisasjonen, så det er en forutsetning at de føler eierskap til undersøkelsen. Problemet oppstår derimot når middelet for å oppnå følt eierskap og forankring fører til at kvaliteten på selve undersøkelsen ikke blir ivaretatt.

Evalueringen av de utvalgte undersøkelsene kan tyde på at oppdragsgivere til brukerundersøkelser i offentlig sektor ikke besitter de nødvendige ressursene til selv å sikre at kvaliteten på undersøkelsene blir godt nok ivaretatt. Dermed blir det en forutsetning at man enten

søker profesjonell hjelp i utviklingen av egne undersøkelser eller at det benyttes et allerede godt utviklet undersøkelsesopplegg. Dersom hver enkelt kommune selv skal benytte seg av profesjonell hjelp under utvikling og gjennomføring av undersøkelsene vil dette nødvendigvis bli så økonomisk ressurskrevende at det er naturlig å anta at det ofte blir saldert bort. Dermed står vi igjen med det siste alternativet som i bunn og grunn betyr at de bør delta på et standardisert opplegg (dette forutsetter selvfølgelig at det standardiserte opplegget er tilnærmet en "beste praksis" kvalitetsmessig). Hvordan kan vi så få kommunene til å delta på et standardisert opplegg samtidig som vi må ivareta følelsen av eierskap og sterk forankring til undersøkelsen? Tilbydere av tilnærmet standardiserte undersøkelser for næringslivet har de samme utfordringene og erfaringene tilsier at man kan oppnå følelse av eierskap og sterk forankring hos oppdragsgiverne uten at man gjør lokale tilpasninger i for stor grad. Det som er kritisk er at oppdragsgiver må sitte med følelsen av at de selv valgte en slik løsning fremfor en egenutviklet undersøkelse, og ikke at de ble pålagt å delta på en standardisert undersøkelse.

Kjøpere av undersøkelser vil i stor grad foreta en vurdering av hvilke(n) undersøkelse(er) de ønsker å kjøpe (eventuelt utvikle selv) på grunnlag av behov og tilgjengelige ressurser. Det er derfor naturlig å anta at de vil innhente informasjon om flere undersøkelser som er i deres "vurderingssett" før de bestemmer seg for hvilken retning de ønsker å gå. Dersom det finnes en "beste praksis undersøkelse" i offentlig sektor er det stor sannsynlighet for at dette alternativet vil bli vurdert i forhold til andre undersøkelsesopplegg, og det er i en slik fase leverandøren kan skape involvering og følelse av eierskap hos oppdragsgiver uten for stor grad av lokal tilpassning. Gitt at ressurstilgangen (kompetanse, tid, økonomi etc) hos oppdragsgiver ikke er tilstrekkelig til selv å kunne ta det beste valget er det kritisk at leverandøren går gjennom undersøkelsesopplegget i detalj og argumenterer for hvorfor undersøkelsen er lagt opp som den er (hvordan og hvorfor). Påpeker man samtidig problemene som kan oppstå ved å avvike fra en "beste praksis undersøkelse" vil oppdragsgiver selv ofte innse potensielle fallgruver som igjen gjør at de ser verdien av å tilknytte seg et allerede eksisterende, høyt kvalitetsmessig, undersøkelsesopplegg. Denne kompetanseoverføringen kan i mange tilfeller føre til at involvering og følelse av eierskap i større grad knytter seg til økt kompetanse og ekspertise i stedet for at de selv har "laget" undersøkelsen (de blir den lokale eksperten i kommunen).

Det kanskje viktigste området for å skape eierskap og trygghet for undersøkelsen er å bistå oppdragsgiver med å tolke resultatene og komme frem til tiltak basert på resultatene. Dette bør organiseres i form av møter, presentasjoner eller arbeidsgrupper hvor oppdragsgiver

og leverandør sammen tar seg tid til å diskutere resultatene. Erfaringer fra tilsvarende prosesser i næringslivet er at sluttproduktet (konklusjonene og tiltakene) løftes til et mye høyere nivå med direkte toveis kommunikasjon enn tilfellet ville ha vært uten denne arbeidsformen. En slik tilnærming er ofte kritisk ettersom det er lett å foreta feiltolkninger når man er uerfaren med brukerundersøkelser. Leverandøren av undersøkelsen (eventuelt et kompetansesenter) har nødvendigvis bredere erfaring og kan være en svært nyttig diskusjonspartner i prosessen. Da har man både ekspertkunnskap om metode og resultater fra andre undersøkelser, samt at oppdragsgiver sitter på lokalkunnskapen som kan forklare hvorfor resultatene ble som de ble. På denne måten øker også oppdragsgiver sin kompetanse (kan nesten ses på som "on the job training") og man oppnår ofte følelsen av eierskap (ikke nødvendigvis til utviklingen av måleinstrumentet, men til selve prosessen). På denne måten ivaretar man både krav om kvalitet og lokal forankring til undersøkelsen. Følelsen i forholdet mellom leverandøren og oppdragsgiver blir ikke "top – down", men heller mer som en samarbeidspartner.

Ved en slik arbeidsform blir oppdragsgiver sterkt involvert i undersøkelsen (primært gjennom selve prosessen) uten at de legger for store føringer på de metodiske aspektene (det utføres standardisert og kanskje sentralt, men oppfattes som lokalt fra oppdragsgivers side). Man oppfyller på denne måten krav til kvalitet samtidig som kompetansenivået i kommunene stiger betraktelig. Ressursmessig er det liten tvil om at dette er en mye mer effektiv måte å gjennomføre brukerundersøkelser på i offentlig sektor, enn hvis hver enkelt kommune selv skal stå for utvikling og gjennomføring av undersøkelsesopplegg. Effekten for offentlig sektor totalt sett vil være lavere oppstartskostnader, bedre kvalitet på undersøkelsene, kompetanseheving på lokalt plan og merverdi i form av sammenlignbarhet på ulike nivåer (nasjonalt, fylkesnivå, kommunenivå etc). Merverdien ved å delta på kvalitetsmessig gode standardiserte opplegg fremfor å utvikle hjemmesnekrede undersøkelser anser vi derfor som stor. Som er avsluttende kommentar har vi også lagt merke til at det eksisterer en feiloppfatning om at lokalt utviklede undersøkelser alltid gir mest nytte til oppdragsgiverne. Vi vet ikke hvorfor eller hvordan denne oppfatningen har oppstått, men dette er et utsagn som mangler rot i virkeligheten (noe denne rapporten også påpeker).

#### **C4. Metodiske forbedringsområder**

Den innledende delen av dette dokumentet skisserte et sett av kriterier for vurdering av kvalitet på undersøkelser. Dernest viste en gjennomgang basert på et utvalg tilgjengelige undersøkelser at det er tildels betydelige avstander mellom disse kriterier, og praksis. Forbedringsområder vil dels være tydelige gjennom de kriterier som ble beskrevet innledningsvis, og den



oppmerksomme leser vil sannsynligvis har gjort sine egne refleksjoner ved gjennomgang av de tilgjengelige undersøkelser. Forslag til metodiske forbedringer må også sees klart i sammenheng med den brukserfaring som er kartlagt gjennom de intervjuer som er gjennomført for denne rapporten, det henvises til egen delrapportering om dette. Det følgende er en kortfattet presisering av forhold vi oppfatter som klare forbedringsområder ut fra de kriterier som tidligere er gjennomgått.

#### C4.1. Formål og problemstillinger

Mange kommuner vil i rollen som oppdragsgiver etterspørre brukerundersøkelser fra aktører som forskningsinstitusjoner og markedsanalysebyråer (leverandører). I prinsippet burde en slik oppdragsgiver – leverandør praksis innebære at leveransen av undersøkelser skjer ut fra de ulike leverandørers spesialkompetanse. Det innebærer også at kommunen selv som oppdragsgiver neppe har tilstrekkelig erfaring og/eller ressurser til å kvalitetssikre alle ledd i en brukerundersøkelserprosess. I denne situasjonen kan man ofte finne kompetansegap. Det er i seg selv ikke kritisk når kompetansen kan kjøpes i et marked, men det impliserer flere utfordringer for oppdragsgiver. Når det gjelder formål og problemstillingsdefinisjoner, er det essensielt at oppdragsgiver er i stand til å definere dette ut fra eget behov – slik at leveransen har kunden som utgangspunkt, og ikke nødvendigvis har de til enhver tid foreliggende standardundersøkelser fra leverandørene som eneste utgangspunkt. I prinsippet bør en leverandør bistå kunden med rådgivning i en slik prosess slik at begge parter har klare og felles oppfatninger om hva som skal leveres, hvordan, og hva leveransen vil kunne inneholde. Kunden bør være klar over at ulike formål kanskje krever ulike undersøkelseropplegg, og at spørreskjemabaserte undersøkelser ikke alltid er det riktige svaret.

- Oppdragsgiver bør etterstrebe en avklaring av så presise problemstillinger som mulig, med en avgrensning av hvilke hovedvariabler som skal undersøkes, og hvilke sammenhenger som eventuelt skal kartlegges
- Om mulig kan dette skisseres i en modell for å visualisere undersøkelsens formål og problemstillinger
- Behov for standardiserte vs. lokaltilpassede undersøkelser bør diskuteres
- Leverandøren bør bidra til kunnskapsoverføring allerede i denne innledende fasen

#### C4.2. Undersøkelsesopplegg

Ulike formål og problemstillinger kan kreve ulike undersøkelsesopplegg for å fremskaffe de nødvendige data for å besvare problemstillingen.

- Ved valg av tverrsnittsdesign som undersøkelsesopplegg må det understrekes begrensninger dette innebærer for konklusjoner om årsaks-virkningsforhold

- Bruk av eksperimenter, borgerpaneler og kvalitative undersøkelsesopplegg kan vurderes som alternativer til det som virker å være standardutgangspunktet: spørreundersøkelser av tverrsnittstypen
- La undersøkelsens formål og problemstilling utløse valg av undersøkelsesopplegg, og ikke motsatt
- Ofte kan en kombinasjon av undersøkelsesopplegg (både kvantitative og kvalitative) være hensiktsmessige for å gi svar på en gitt problemstilling

#### C4.3. Måling, operasjonalisering

Her ligger muligens en av de aller viktigste trusler. I utgangspunktet har man et valg mellom standardisering og lokal eller tjenestebasert tilpasning av spørsmål. Kvaliteten på analyser blir aldri bedre enn de spørsmål som har gitt inngangsdata til analysene.

- Dersom man ønsker å sammenligne dyktighet og viktighet på tvers av tjenester innen en kommune, eller på tvers av kommuner, må det benyttes identiske spørsmål
- Bruk flere spørsmål for å måle variabler som ikke er direkte observerbare, som for eksempel brukertilfredshet
- Om mulig, gjennomfør en pretest på spørsmål før en stor undersøkelse gjennomføres. Sjekk av hvorvidt respondenter forstår og har mulighet til å besvare spørsmålene
- Unngå sammenblanding av årsak (kvalitetsnivå) og virkning (tilfredshet) som en og samme variabel. Altså, tilfredshet er én variabel, årsaker er andre variabler. De trenger hver sine spørsmål
- Unngå å etablere indekser hvor årsak og virkning inngår i samme indeks. Da blir det lettere å forstå hva som forårsaker hva
- Presiser alltid i etterfølgende dokumentasjon hvordan man har gått fram for å etablere indekser, hvilke omkodningsprosedyrer som er fulgt
- Dokumenter hvordan alle spørsmål er stilt, og hvilke svaralternativer som er brukt. Det bør være mulig for enhver interessent å enkelt finne ut hvordan alt er målt. Spørsmålsbatterier skal ikke være hemmelige, en leverandør som insisterer på dette har et forklaringsproblem
- Følg ellers standard prosedyrer for utvikling av spørreskjema, de finnes detaljbeskrevet i de fleste lærebøker om eksempelvis markedsundersøkelser
- Dersom man ønsker en tilpasning av spørsmål til enkelttjenester eller områder, kan det vurderes om man også skal ha standardiserte spørsmål for det samme slik at man kan sammenligne på tvers av tjenester/områder dersom dette er ønskelig

#### C4.4. Utvalgsmetoder og datainnsamling

De fleste utvalgsmetoder er beheftet med fordeler og ulemper – og ulemper er gjerne av praktisk karakter. Den enkelte problemstilling legger for så vidt premissene for hvilke utvalg som er mest hensiktsmessige. Av prinsipiell karakter bør det påpekes:

- Utvalgsmetoder skal alltid dokumenteres og helst forklares ettersom det kan være vanskelig for oppdragsgiver å skille dem fra hverandre. Det er så mange fremmedord vedheftet utvalgsmetodikk at det ligger et stort ansvar på leverandør for å forklare dette
- Dersom man skal sammenligne, må man klargjøre om sammenfallende utvalgsmetoder er anvendt
- Presiser grenser for generalisering. Hvilke grupper borgere og/eller tjenester gjelder disse resultater for, og ikke minst, hvem gjelder de ikke for?
- Dokumenter eventuelle problemer knyttet til frafall, hvordan påvirker det undersøkelsens gyldighet dersom kun 50% av respondentene har svart?
- Vær kritiske til å la ikke-brukere få svare for å oppfylle gitt krav til antall respondenter. Selv om det virker selvsagt at dette kan gi svar med store og ukjente feilkilder, observerer vi at dette er gjort
- Det vil være behov for å bruke surrogat brukere som respondenter for visse tjenester der brukeren selv ikke er i stand til å svare. I så fall bør man etterstrebe at surrogat bruker så langt mulig forsøker å gi uttrykk for reell brukers vurdering. Samtidig er neppe en tjenesteleverandør som selv kanskje blir målt, egnet til å hjelpe en ikke-svartyktig bruker med utfylling (eks. en sykepleier som pleier en pasient står kanskje pasienten for nær)
- Vær oppmerksom på at respondenter kan sensurere sine svar i undersøkelser hvor de føler sin anonymitet truet. Det vil være særlig sannsynlig dersom spørsmålene oppfattes som sensitive, og innsamlingsmetoden ikke oppfattes som anonym (eksempelvis intervjuer ansikt til ansikt)
- Ofte kan man være fristet til å sette et lite nummer eller annen merking på skjemaer for å holde en oversikt over hvem som svarer og ikke svarer. En oppvakt respondent vil ofte glette seg til formålet med slike numre/kjennemerker, og kan av den grunn avstå fra å svare, eller enda verre, gi svar som er feilaktige. Forklar ærlig motivet med å sette slike merker på skjemaet, dersom man likevel ønsker en slik oversikt
- Ved kombinasjon av sekundær og primærdata er det viktig å vise forsiktighet i bruken av sekundærdata, rett og slett fordi slike data i utgangspunktet kan være framskaffet for andre formål. Dermed vil de kunne ha begrenset overføringsverdi. Kvalitetssikring av sekundærdata bør etterstrebes

#### C4.5. Analysemetoder

For svært mange oppdragsgivere og brukere av undersøkelsens resultater er det sannsynlig å anta at kunnskap om statistiske metoder er avgrenset. Leverandøren har derfor et spesielt ansvar for å anvende de analysemetoder som er holdbare i en gitt situasjon. I dette ligger det også at en leverandør må ha et etisk ansvar til å si nei til å bryte datamaterialet ned i grupper som vil gi for få respondenter. Ofte vil dette

oppleves som et dilemma for både oppdragsgiver og leverandør, men her må det være leverandørens rett og plikt å sette grenser for hva som er forsvarlig, dvs. hva som vil gi gyldige resultater eller ei. En annen etisk problemstilling knytter seg til anonymiteten til den som undersøkes. Dersom man eksempelvis bryter ned resultater på enkeltskift eller –vakter kan det være mulig å resonnerer seg fram til hvilken person (tjenesteyter) som faktisk blir målt.

Når det gjelder ulike analyser, viser det seg at følgende bør påpekes:

- Dyktighetsnivåer for eksempelvis tilfredshet og kvalitetsområder blir ofte rapportert med gjennomsnittstall basert på de skalaer som er anvendt i spørreskjema. Men et gjennomsnitt som sentraltendens i et datamateriale har også en annen egenskap: variasjon. Ofte kan det være like nyttig informasjon i variasjon som i gjennomsnitt. Derfor bør begge deler rapporteres<sup>10</sup>
- Dersom variasjon rundt gjennomsnitt har en fordeling som avviker betydelig fra en normalfordeling (innebærer ikke at det skal være perfekt normalfordelt) bør det vurderes om man også bør presenteres svarfordelinger grafisk
- Når man slår sammen kategorier på dyktighetsskalaer, så skal dette være utvetydig. Dersom en tilfredshetsskala har seks kategorier fra 1 til 6, bør man unngå å rapportere at kategori 5 og 6 er tilfredse. Med en slik datareduksjon oppnår man ingenting, og man kunne like gjerne hatt en kortere skala i utgangspunktet
- Etablering av indekser som består av flere spørsmål er svært vanlig. Det er ofte hensiktsmessig, men man må forklare etablering av slike indekser utvetydig. 0 til 100 indekser er naturlig enkelt å forholde seg til, men la det klart framgå hvordan man har gått fra en skala hvor respondenten har tall fra 1 til 7 som alternativer, til en indeks som går fra 0 til 100
- Dersom enkeltspørsmål som inngår i en indeks blir ulikt vektet (at ett spørsmål får større betydning enn andre), bør det forklares hvorfor, og hvilke implikasjoner dette har for tolkning av resultater

Ved analyser av samvariasjon:

- Det er tilsynelatende for begrenset bruk av multivariate statistiske analyser (eksempelvis regresjonsanalyser) for å analysere sammenhenger mellom årsaker og virkning
- Der samvariasjon er aktuelt for problemstillingen, kan det være hensiktsmessig å rapportere mer enn kun bivariate korrelasjoner når det er flere enn en årsak som antas å ha en effekt på en tilstand. Eksempelvis vil man ofte kunne beregne effekten av

<sup>10</sup> Det kan være ulike kilder til variasjon: variasjon i leveransen, variasjon blant brukerne, og/eller tilfeldig variasjon (Henjesand 1996).

ulike kvalitetsdimensjoner på tilfredshet bedre ved regresjonsanalyser enn korrelasjonsanalyser

- Å la respondenter selv tallfeste eller på annen måte avgjøre hvilke(n) av et sett av årsaker som er viktig og mindre viktig for en effekt (hvilke kvalitetsområder er viktigst for tilfredshet) er problematisk av grunner diskutert tidligere. Denne type analyser bør så langt det er mulig suppleres med analyser hvor man beregner effekter (jf. forrige punkt)

Generelt er det et poeng at oppdragsgiver har begrenset mulighet for å etterprøve at de ulike analyseteknikker som gjennomføres på et holdbart grunnlag, det vil si at forutsetninger for ulike analyseformer overholdes. Dette ansvar hviler på leverandøren, og det bør være en selvfølge for oppdragsgiver at slike forutsetninger tilfredsstilles.

#### C4.6. Rapportering

Ofte vil rapporteringen være oppdragsgivers viktigste mulighet til å vurdere kvaliteten på undersøkelsen som er gjennomført. I de foregående punkter er det presisert en mengde dokumentasjonskrav. Disse dokumentasjoner vil naturlig finnes i sluttrapporteringen. Etterprøvbarehet og etterrettelighet er nærmest mantra i forskningssammenheng. Det er liten grunn at det skulle være mindre viktig i borgerundersøkelser. Derfor er det selvsagt at rapporteringen i tillegg til å være dokumenterende, også er gitt en form som reduserer mulige tvetydigheter. Dersom resultater er tvetydige, så bør dette kommenteres, slik at det ikke overlates til oppdragsgiver å spekulere.

I forbindelse med rapportering legges det videre grunnlaget for undersøkelsens anvendelse hos oppdragsgiver. Det må her legges til grunn at kunnskaps-overføring og dyktiggjøring av bruker (oppdragsgiver) er sentrale målsetninger. Dette impliserer at det kan stilles spørsmålsteget dersom det overlates til oppdragsgiver å fortolke de ulike resultater alene.

Forankring hos oppdragsgiver er selvsagt viktig, men leverandørens ansvar for at undersøkelsens resultater blir tolket av oppdragsgiver på en riktigst mulig måte bør ikke avkortes av den grunn. Snarere ligger nok mye av undersøkelsens verdi i at dens resultater blir brukt riktig – og tatt i betraktning at det i utgangspunktet ofte er et kompetansegap mellom oppdragsgiver og leverandør, ligger det faktisk et betydelig metodeforbedringspotensial i at disse to parter samarbeider, diskuterer og utvikler seg etter at rapporten er levert. Gjennom dette legger man grunnlag for å forbedre nye undersøkelser. Rapport og rapportering er altså ikke nødvendigvis akkurat det samme.

Det fremgår av dette at oppdragsgiver også har et ansvar for å sette av de nødvendige ressurser til at rapportering og kompetanseoverføring kan finne sted. I tillegg til å kjøpe en rapport, må man altså budsjettere

med rapporteringskostnader. Det innebærer også at de ulike interessegrupper i kommunen, ikke bare øverste ledelse, bør delta i en slik rapporteringsfase. Derigjennom forankres undersøkelsen, og man reduserer forhåpentligvis muligheten for at dens resultater kan bli oversett, devaluert, eller på annen måte misbrukt av undersøkelsens interessegrupper.

#### C5. Konklusjon

Denne delrapporten har beskrevet metodeprinsipper for undersøkelsesopplegg etter kriterier som gjelder for forskning generelt, og som tidligere nevnt er det liten grunn til at undersøkelser som skal brukes til beslutningsgrunnlag i offentlig sektor ikke skal tilfredstille de samme kriterier og prinsipper. Vi har også gjort et utvalg av gjennomførte undersøkelser i offentlig sektor som har blitt evaluert på de samme kriteriene hvor hensikten var å identifisere forbedringsområder. Inntrykket vi sitter igjen med er at det eksisterer et behov for retningslinjer, opplæring og kompetanseoverføring til kjøperne av slike undersøkelser i offentlig sektor. Noen få kommuner (eller andre enheter) er nok i stand til å ivareta kvalitets-sikringen av de ulike kriteriene selv, men for det store flertallet av landets 434 kommuner vil det være hensiktsmessig ressursbruk å fokusere på kompetansebyggende tiltak. Det er et hav av fallgruver i utforming og gjennomføring av brukerundersøkelser og med mindre enhetene selv besitter ekspertkompetanse bør man søke å tilegne seg dette.

Vi har også fått et inntrykk av at kjøperne av brukerundersøkelser i offentlig sektor ikke ønsker å benytte eksisterende måleinstrument i utforming av undersøkelsesopplegg, men heller gjøre mye av denne jobben selv. Årsakene som blir nevnt er at lokalt utviklede undersøkelser alltid gir størst nytte (noe vi mener er en feiloppfatning) og at det bidrar til å skape involvering og eierskap til undersøkelsen på lokalt plan. Utfordringene med lokalt utviklede undersøkelser er mange, noe som ofte kan føre til brudd på metodeprinsipper som igjen fører til at undersøkelsens verdi faller. Videre sier det seg selv at det blir svært kostnadskrevende (på nasjonalt plan) hvis flertallet av de 434 kommunene selv "finne opp kruttet" med de utfordringene det innebærer. Vi har også påpekt at man mister mye informasjon dersom undersøkelsene ikke er sammenlignbare med andre enheter (fylker, kommuner, etater etc).

Ser man dette fra et effektivitetsperspektiv er det få argumenter som støtter "hjemmesnekrede" løsninger når det gjelder tilfredshetsundersøkelser offentlig sektor, men heller tilnærmet standardiserte opplegg. For det første vil det føre til en ren kostnadmessig gevinst i og med at ressursene brukes mer effektivt i forhold til utvikling av undersøkelsesopplegg (for kommunene kan man tenke seg 1 utvikling i stedet for 434 bare på kommunalt nivå). For det andre bidrar

dette til en kvalitetssikring som synes å være nødvendig for å unngå feil og brudd på kriterier. For det tredje ligger det en vesentlig gevinst informasjonsmessig i å kunne sammenligne seg med andre kommuner eller enheter samt at man besitter et stort verktøy på nasjonalt plan som kan identifisere trender, effekter av tiltak etc. Det at det eksisterer standardiserte (kvalitetsmessig gode) undersøkelsesopplegg som enheter i offentlig sektor kan benytte seg av ser vi på som et viktig bidrag for å øke kvaliteten på brukerundersøkelser i offentlig sektor i fremtiden. Videre er det viktig at det foregår en kompetanseoverføring fra leverandører til de enkelte oppdragsgiverne.

### Referanser

- Churchill, G. A. (1979), A Paradigm for Developing Better Measures for Marketing Constructs, *Journal of Marketing Research*, vol. XVI, (February), 64-73.
- Ghuri, P. & K. Grønhaug, (2002), *Research Methods in Business Studies: A Practical Guide, 2<sup>nd</sup> edition*. Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Hellevik, O. (1999), *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. 6.utgave*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Henjesand, I. J. (1996), Spørsmål og svar i spørreundersøkelser. Eksperimenter i forbindelse med valg av: ordlyd i spørsmålsstilling, benevnelse på svarskala, og rekkefølge på spørsmål, Doktorgradsavhandling, Norges Handelshøyskole, Bergen.
- Mitchell, T. R. (1985), An Evaluation of the Validity of Correlational Research Conducted in Organizations, *Academy of Management Review*, vol. 10, no.2, 192-205.
- Reiss, H. T. & C. M. Judd (2000), *Handbook of Research Methods in Social and Personality Psychology*, Cambridge: Cambridge University Press
- Singh, J. (1991), Redundancy in Constructs: Problem, Assessment, and an Illustrative Example, *Journal of Business Research*, 22, 255-280
- Troye, S. V. (1994), *Teori- og forskningsevaluering: et kritisk realistisk perspektiv*. Oslo: TANO.
- UNDERSØKELSER OG RAPPORTER SOM ER EVALUERTE
- Effektiviseringsnettverkene: "Rapport etter fase 1 for nettverk etablert i 2002".
- TNS Gallup: Oppegård – Innbyggernes tilfredshet med bostedet og de offentlige tjenester 2003.
- Asker Kommune: Hva mener de foresatte om Askerskolen? Rapport for skolene samlet 2002. (Analyser utført av TNS Gallup).
- Norsk Gallup Institutt nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse 2000.
- Agderforskning: Prosjektrapport 62/99. Bedriftenes tilfredshet med de kommunale tjenestene i Kragerø.
- Telemarksforskning – BØ og Gallup: Brukertilfredshet med kommunale tjenester (1997).
- Brukerundersøkelser i Tønsberg kommune (Informasjon som er tilgjengelig på deres hjemmesider).
- KS, Kommuneforlaget: Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer.
- Effektiviseringsnettverkene: Seks brukerhåndbøker for gjennomføring av brukerundersøkelser for seks forskjellige kommunale tjenester. Utarbeidet av KS i samarbeid med professor Tor Busch fra Høgskolen i Sør-Trøndelag.
- Læringssenteret 2003: Elevinspektørene

## Kvalitet som måleproblem for kommunal tjenesteproduksjon

Foredrag på Kommunalavdelingens UFO-seminar  
"Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon"  
Kommunal- og regionaldepartementet 28.11.03

Asle Rolland

Statistisk sentralbyrå  
PB 8131 Dep  
0033 Oslo  
e-post: rol@ssb.no

### D1. Bakgrunn og budskap

På 1980-tallet fant det sted et hamskifte i synet på offentlig sektors formål og arbeidsoppgaver. Ut gikk *kommandostaten*, forestillingen om at den fremste oppgaven er planmessig styring av samfunnsutviklingen. Inn kom *velferdskommunen*, forestillingen om at den fremste oppgaven er å produsere velferds-tjenester for det sivile samfunn. Hamskiftet hadde tre forvaltningspolitiske diskusjonstema som forutsetning og/eller konsekvens: 1) Reorganiseringen av den offentlige forvaltning, 2) brukerorientering av den offentlige tjenesteyting, og 3) kvalitetsorientering av både forvaltning og tjenesteyting.

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

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

Diskusjonstemaet *kvalitetsorientering av offentlig forvaltning og tjenesteyting* kom "inn i reformarbeidet gjennom en økende interesse for å prøve ut markeds- og management-teknikker utviklet i private bedrifter,

for på den måten å gjøre forvaltningen mer brukerorientert" (Thorsvik 1999:19). "I Norge vil kvalitet settes tungt på dagsordenen i regjeringens fornyelsesprogram", heter det i en uttalelse fra prosjektleder for regjeringens satsing på kvalitet i offentlig sektor (Strømsnes 2001:222). Kvalitetsbegrepet dukker opp i beskrivelser av brukerorienterte styringstiltak som kvalitetssikring og kvalitetsledelse, i spørsmålet det bør stilles krav til minstestandard for offentlige tjenester, i diskusjonen "om brukerne får den hjelp de har bruk for, og i hvilken grad de er tilfreds med samhandlingen med det offentlige og har tillit til forvaltningen" (Thorsvik op. cit). Et eksempel fra kommunalt nivå er beskrevet i RF-rapporten "Kvalitetsforbedring i kommunal virksomhet - hvordan kan prosessen startes opp" (Hauge et al 1995), basert på et utviklings- og evalueringsprosjekt for Total Quality Management, drevet av KS Forskning.

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

Det er dette som etter min oppfatning danner rammen rundt innføringen av kvalitetsbegrepet i offentlig virksomhet. Det er en toppstyrt forvaltningsreform, og slik sett en arv fra kommandostaten, med særlig virkning for velferdskommunen, som er offentlig sektors viktigste velferdsprodusent. Det er en reform med formål å styre offentlig virksomhet, men skiller seg fra kommandostaten i valg av virkemidler, idet styringen skal skje etter samme prinsipp som for private bedrifter. NPM (New Public Management), TQM (Total Quality Management), BMS (Balansert Målstyring) - alt dette er styringsprinsipper som er overførte fra privat til offentlig sektor. Styringen av private bedrifter er underlagt det Hernes kalte markedets domstol (Hernes 1978). Det er en styring ikke gjennom påbud og forbud, regler og kontroll, men ved at de styrte (agentene) selv skal se fordelene ved å

innrette seg slik den styrende (prinsipalene) ønsker det. Jf. at næringslivet foretrekker insentiver fremfor kontroll for å sikre at ansatte direktører deler eiernes interesser. Ved å underlegge de styrte slike prinsipper, vil de styrende oppnå den effekt Adam Smith beskrev i *The Wealth of Nations* (1776): By pursuing his own interest the producer frequently promotes the interest of the society more effectively than when he intends to promote it.

Parallellen til markedets domstol i offentlig sektor er imidlertid politikkenes høyesterett. De to domstoler er like ubønhørlige, men de fungerer helt forskjellig. Mitt budskap i dette foredraget er derfor at straks markedets domstol erstattes med politikkenes høyesterett, blir kvalitetsbegrepet utsatt for en politisering som er markedet fremmed. En politisk reform, med markedet som virkemiddel, blir overtatt av den offentlige forvaltning og tjenesteyting, og gjennomført på deres premisser. Dermed fungerer heller ikke markedet som middel til å gjennomføre reformen.

## D2. Markedets domstol

Hernes har påpekt at markeder ligner domstoler på fire måter: 1) De fatter bindende avgjørelser, 2) de er funksjonelt uavhengige av andre styringssystemer, 3) de er upersonlige og nøytrale, og 4) de har en storjury: forbrukerne. Andreassen & Lunde (2001:67) har i sin bok om prinsipper for økt brukerorientering av offentlige tjenester kommentert dette på følgende måte: "Markedet fatter kalde, nøkterne beslutninger om effektivitetsspørsmål. .. Markedets dommer er stort sett *graderte* på en fin skala og påvirker selskapenes lønnsomhetsgrad. Men markedets dommer kan kumulativt over kort eller lang tid også få *kategoriske* konsekvenser ved at dommene bestemmer om selskaper skal overleve eller ikke. .. Slik sett representerer markedene, som domstoler, en ekstern faktor som utøver et kontinuerlig og vedvarende press på organisasjoner i privat sektor. Dette presset er gunstig fra et samfunnsøkonomisk synspunkt, fordi det tvinger organisasjoner til å forholde seg til de krav omverdenen stiller til dem".

Jeg har inntrykk av at det er ønsket om å innføre en lignende, tvingende nødvendighet - nøytral, objektiv, udiskutabel - som har utløst de forvaltningspolitiske reformer jeg innledet med å omtale. For å illustrere vil jeg sitere fra Jørn Rattsø & Rune J. Sørensen's beskrivelse av utfordringer og reformer i offentlig sektor, som vedlegg til NOU 2000:21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*:

"Velferdsstaten er først og fremst begrunnet ut fra fordelingspolitiske hensyn, men den bidrar også til samfunnsøkonomisk effektivitet. ... Imidlertid kan en stor offentlig sektor også svekke mulighetene for økonomisk vekst, og dermed på lang sikt undergrave

mulighetene til å løse viktige fellesoppgaver. En stor offentlig sektor krever høyt skattenivå, som kan gi næringslivet konkurranseulempe i forhold til utlandet og som kan svekke incentivene til arbeidsinnsats, sparing og produktive investeringer. Til tross for den høye generelle yrkesdeltakelsen, kan enkelte velferdsordninger være innrettet slik at incitamentene til arbeid og yrkesaktivitet svekkes. Offentlige støtteordninger kan gi mange husholdninger og bedrifter større utbytte av politisk virksomhet rettet mot offentlig støtte enn produktiv virksomhet".

I offentlig sektor kan vi lage situasjoner som ligner markeder, jf. tidligere visepresident Al Gore, som sa følgende i *The National Performance Review*: "Many of government's functions are public responsibilities precisely because the private sector cannot, should not, or would not manage them. But we can transplant some aspects of the business world into the public arena. We can create an environment that commits federal managers to the same struggle to cut costs and improve customer service that compels private managers" (Gore 1993). Det Gore her beskriver, er markedet som en lek. Forskjellen mellom markedet som lek og virkelighet, er at i leken kan vi slutte når den ikke lenger er god. Stater går ikke konkurs, ikke en gang Argentina gjorde det. Kommuner kan settes under administrasjon, men de går ikke konkurs. Folk stemmer ikke med føttene, i hvert fall ikke mange nok til at stat og kommune bryter sammen. DDR er kanskje unntaket som bekrefter regelen. Vi kan overføre markedets arbeidsmetoder til offentlig sektor, og dermed konstruere kvasimarkeder, men markedets ubønhørlige tvang, med sine bindende og ufravikelige vedtak, overføres ikke av den grunn.

## D3. Politikkenes høyesterett

Også innføringen av kvalitet som målsetting er etter hva jeg kan forstå et tiltak for avpolitiseren den offentlige tjenesteproduksjon, for i stedet å styre den i forhold til noe like upersonlig, nøytralt og kategorisk som bunnlinjen for en privat bedrift. I offentlig sektor er imidlertid alt politikk. Selv teknokratiet, eller det partipolitisk uavhengige og nøytrale fagstyret, er en politisk løsning. Offentlig sektor er en arena for allianser og konflikt mellom velgere, politikere, administratorer, profesjonsutøvere, eller mellom prinsipaler og prinsipaler, mellom prinsipaler og agenter, mellom agenter og agenter. "Krig er fortsettelse av politikken med andre midler", sa general von Clausewitz (1972). Kvalitet åpner en ny arena for politikk, med brukerundersøkelser som et motstykke til de midler generalene rår over.

Straks spørsmålet om kvalitet blir brakt inn for politikkenes høyesterett, oppstår det derfor en faglig-politisk debatt om begrepsinnhold og definisjon. I sin rapport for Statskonsult om "Kvalitet i forvaltningen i et rettssikkerhetsperspektiv" skriver f.eks. Thorsvik at

"kvalitetsbegrepet er det mest svevende og u håndgripelige" av de begreper som danner det verdimesseige grunnlaget for forvaltningens arbeid (Thorsvik 1999:33), og dette "svevende og u håndgripelige" må det gjøres noe med. Kvalitetsbegrepet har derfor utløst et mangfoldig statlig og kommunalt arbeid med å definere kvalitet, samt utvikle metoder for kvalitetsforbedring og for måling av tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer. Eksempler fra kommunalt nivå kan være satsingene til KS Forskning, med alliansen Agenda og Vestlandsforskning som oppdragstaker for utvikling av tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer (Granheim & Hustad 2000) og med alliansen KPMG Consulting og RF-Rogalandforskning som oppdragstaker for utvikling av metoder for kvalitetsarbeid i kommunene (Dragesæt 2000, Olaussen et al 2001). Blant de metoder for kvalitetsarbeid som vurderes og benyttes, er kvalitetsindikatorer, prosessforbedring, balansert målstyring, etisk prosess, servicetorg, serviceerklæringer, elektroniske servicenett, Total Quality Management, benchmarking og brukerundersøkelser, som altså fungerer både som selvstendig kvalitetstiltak og som virkemiddel for gjennomføringen av de øvrige tiltakene.

I privat sektor kan det være uenighet om hvor kritisk situasjonen er, om det virkelig er tvingende nødvendig å legge ned virksomheter og si opp folk, for eksempel. Hva som står på bunnlinjen er imidlertid hevet over diskusjon. Tallene er enten svarte eller røde, og ved betalingsudyktighet avgjør kreditorene om det blir konkurs. Med kvalitet som "bunnlinje" i offentlig sektor eksisterer ikke en tilsvarende tvang. Hva som er "rød" og "svart" kvalitet er et politisk spørsmål som til enhver tid kan diskuteres, med den intensjon og konsekvens at tidligere vedtak overprøves. Følgelig er det også et politisk spørsmål også hvem som skal definere "bunnlinjen" for kvalitet. Det vil være aktører som posisjonelt har makt over slike vedtak, som politikerne, aktører som er blitt tilkjent eller har tilkjempet seg en maktposisjon, som de faglige ekspertene, og aktører som er avhengige av andre for å bli tillagt vekt, som brukerne. Det siste forutsetter at noen med makt ser fordelene ved å alliere seg med dem, og at disse lykkes med å overbevise om at brukerne må aksepteres som berørte parter.

I KS' idéhåndbok om kvalitet og service blir det f.eks. vist til tre grupper med yringsrett og beslutningsmyndighet, idet 'kvalitet' blir definert som "å tilgodese behov og innfri forventninger hos 1) brukerne, 2) medarbeiderne (profesjonen) og 3) oppdragsgiverne (besluttende myndigheter)" (Olaussen et al 2001:20). En fjerde gruppe kunne vært lagt til: Borgerne, eller mer presist *velgerne*, da valgdeltakelse er en betingelse for retten til innflytelse. Idéhåndboken angir ikke prioriteringen hvis det viser seg umulig å tilgodese behov og innfri forventninger hos alle grupper samtidig. I et demokrati er det naturligvis ideelt sett

velgerne, men demokrati er en ting, politikk noe annet. I politikken blir kvalitet definert av den som tilkjemper seg makten over beslutningen.

Derfor er det mye politikk i skillet mellom objektiv og subjektiv kvalitet, som er helt sentralt både i Norge og andre land der kvalitet og brukerundersøkelser innføres. Og det ligger mye politikk i skillet mellom produktspesifikasjoner og brukerspesifikasjoner, jf. arrangørens forhåndsomtale av mitt innlegg i programmet for dette seminaret. Kvalitet er uansett en egenskap ved det som vurderes - altså ved produktet - og ikke ved den som vurderer, i dette tilfellet brukeren. Begrepsbruken legger derfor opp til en politisk rangering, der produsentens "objektive" produktspesifikasjoner teller mer enn konsumentens "subjektive" brukerspesifikasjoner. F.eks. har Pollitt pekt på den skjeve maktfordelingen, med brukerne i avmaktsposisjonen, som følger av "the argument over 'objective' vs. 'subjective' measures, with some purists insisting that only the former (usually quantified) type of measure carries legitimacy" (1988:82). Jf. uttalelsen et kommunalpolitisk ekspertorgan, *Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, kom med i 1998: "Selv om brukerundersøkelsene forbedres, vil de aldri kunne være mer enn et supplement til annen og mer objektiv informasjon om det kommunale tjenestetilbudet" (TBU 1998:83).

For eksperter er skillet mellom objektiv og subjektiv kvalitet et våpen til forsvar for etablerte maktposisjoner. For brukerne er "objektivismen" derfor farlig, og som Pollitt påpeker, er den dårlig underbygget. "The situation is not one of a polarized choice between white ('objective') measures and black ('subjective') ones. Rather every set of performance indicators, however 'hard' the measures, is thoroughly suffused with values and judgmental uncertainties" (op. cit.). Det ligger verdivurderinger under hva som skal tas med og utelates, og det meste av den såkalt objektive statistikken er "tainted with problems of inaccurate recording" (op. cit.). For brukerne er det viktig å unngå konsensus om subjektive mål som "somehow belonging to an inferior class" (op. cit.), for det gir tilbydernes verdier større validitet.

Pollitt påpekte at kvalitetsmåling har vært "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" (1988:77). 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). Pollitts observasjon synes å gi en treffende beskrivelse av hvordan Kvalitetsportalen for norsk skole ble til (jf. Indikatorer Kvalitetsportalen 2002). Opplegget ble utviklet av eksperter på skole og statistikk, selv brukeraspektet ble ivaretatt av en

innleid ekspert. Det er også produsentsiden med sine beslutningstakere og eksperter som avgjør om og i hvilken grad brukernes oppfatninger skal tillegges vekt. Kvalitet forblir et produktorientert begrep selv om produsentsuverenitet erstattes med konsument-suverenitet i spørsmålet om hvilke krav og spesifikasjoner produktet skal oppfylle. Det er produsenten som ber konsumenten ta stilling til produsentens produkt (og i tjenesteproduksjon er produsent og produkt ofte omtrent det samme, slik at spørsmålet lyder: "Hva synes du om meg?"), og selv om produsenten aksepterer konsument-suverenitet og lover å forbedre alt konsumenten er misfornøyd med, er dette vesensforskjellig fra en konsumentorientert tilnærming, der spørsmålet snarere må lyde "Hva kan jeg gjøre for deg?". Kanskje er dette grunnen til at kvalitetsbegrepet er på vei ut igjen fra privat sektor, der offentlig sektor har hentet det fra, jf. eksempelvis den dalende interessen for å delta i konkurransen om Utmærkelsen Svensk Kvalitet.

#### D4. Kvalitet, mål og midler

I sin tidligere omtalte rapport om kvalitet i forvaltningen stiller Thorsvik spørsmålsteget ved tendensen i offentlige dokumenter til "å sidestille verdiene og understreke at de alle er like viktige, å behandle verdiene som om det ikke er noen innbyrdes strid mellom dem" (Thorsvik 1999:34). Med dette som utgangspunkt vil jeg gi to eksempler på målkonflikt knyttet til kvalitetsbegrepet. Det ene gjelder forholdet mellom kundedefinert kvalitet og kostnadseffektivitet som mål for den kommunale tjenesteproduksjonen. Det er en utbredt oppfatning at ikke bare er disse målene forenlige, men de realiseres også samtidig. Dette er undersøkt av Anderson et al 1997, som finner at det kan stemme for varer, men det stemmer ikke for tjenester. De forklarer dette med "the dual nature of quality - standardization versus customisation", som medfører at kvalitet og produktivitet ikke er forenlige når (1) tilfredsstillelse av kundens kvalitetskrav er mer avhengig kustomisering enn av standardisering, og når (2) det er kostbart å tilby høye nivåer av kustomisering og standardisering samtidig (1997:141). Forklaringen er særlig gyldig for servicevirksomhet. I USA var det en markant nedgang i brukertilfredshet "i perioden 1994 til 1997, da ledere i privat sektor foretok tilpasninger til økonomisk nedgang. I en serviceøkonomi betyr dette hovedsakelig bemanningsreduksjon. Med færre mennesker til å tilby tjenestene synker brukernes tilfredshet. I andre del av perioden 1998-2000 vil man kunne se en markant stigning i tilfredshetsindeksen. Det skyldes blant annet en dramatisk økning i brukernes tilfredshet med kommunale tjenester" (Andreassen & Lunde 2001: 200).

Det andre gjelder forholdet mellom kvalitet og markedsandel. Dette er undersøkt bl. a. av Fornell 1995, som konkluderer med at "the empirical association between a firm's market share and the

(mean) satisfaction of its customers is not positive". Fornell begrunner dette med at "in essence there are two forces, each operating in a direction opposite to the other, that exert influence on the cross-sectional relationship between customer satisfaction and market share. On one hand, high levels of customer satisfaction lead to high levels of customer retention and positive word-of-mouth. This, in turn, leads to high market share. On the other hand, it is more difficult to serve a large (and often heterogeneous) group of customers well (any teacher knows this). The more customisation and/or personal service required, the more difficult it is. Further, the extent to which a high market share is a result of lower price and customer budget constraints, customer satisfaction is not necessarily a beneficiary". I Rolland (2003) blir det argumentert for at "fornøyde brukere kan offentlig sektor skaffe seg på to måter. Den ene måten å kvitte seg med misnøye på er å endre utføringen av en tjeneste, slik at de misfornøyde blir fornøyde. [...] Den andre måten offentlig sektor kan øke sin andel fornøyde brukere på, er å kvitte seg med de misfornøyde brukerne". Resultatet av den andre måten er få, men tilfredse brukere.

Med dette som bakteppe vil jeg drøfte forholdet mellom kvalitet som overordnet mål for kommunal tjenesteproduksjon, og forvaltningsreform som virkemiddel for å realisere dette målet. Hva reformer angår, vil jeg forholde meg til de fire formene for konkurranse omtalte i Sandbekk-utvalgets utredning (NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse*). Disse vil igjen bli sammenholdt med fravær av reform, opprettholdelse av de kommunale tjenestemonopol.

##### D4.1. Benchmarking

Med benchmarking forstår Sandbekk-utvalget sammenligning med beste praksis, med standarder eller med andre virksomheter. Intet illustrerer bedre kontrasten mellom den reelle konkurransen foran markedets domstol og den virtuelle konkurransen i politikens høyesterett. Markedskonkurransen dreier seg om liv eller død, benchmarking eller målestokk-konkurranse om å vinne priser. Dette kan imidlertid gjøre benchmarking vel så egnet til å fremme kvalitet, for i det reelle markedet må kvaliteten ofres om den kommer i konflikt med effektivitetshensyn. Dette behøver ikke være tilfelle i det virtuelle markedet. "Dersom kvalitet er den parameteren som er gjenstand for sammenlikningen mellom de benchmarkede virksomhetene, kan benchmarkingen ha positive virkninger for kvalitetsutviklingen i de sammenlignede virksomhetene", heter det i Sandbekk-utvalgets departementale språk. I motsatt retning trekker det virtuelle markedets fravær av sanksjoner for ikke å oppfylle brukernes kvalitetskrav. Det synes også å være en kontrast mellom det reelle og virtuelle markeds motiver for å påvirke brukernes krav og forventninger



om kvalitet. I det reelle marked er det som tidligere nevnt et motiv for å *skape* brukerbehov og forventninger. I det virtuelle marked er det et motiv for å *dempe* brukernes behov, forventninger og kvalitetskrav. Det reelle markedes produsenter har ikke noe motiv for å dempe etterspørselen, men tvert imot et sterkt motiv for å øke den. I det virtuelle marked er forholdet omvendt, der gjelder det å tilpasse etterspørselen til tilbudets trange budsjetttrammer. Som Sandbekk-utvalget påpeker, kan kommuner som sammenligner seg med andre, bruke informasjonen til å "påvirke brukernes forventningsdannelse når det gjelder tjenesten, med informasjon og serviceerklæringer som virkemiddel".

#### D4.2. Anbudskonkurranser

Med anbudskonkurranser forstår Sandbekk-utvalget at det offentlige arrangerer en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av seg. Det er dette som gjerne forstås med konkurranseeksponering, med den såkalte bestiller-utførermodellen og med kontraktstyring av offentlig virksomhet. Formålet med konkurransen har som regel vært å finne den leverandøren som kan frembringe en vare eller tjeneste billigst mulig med en bestemt kvalitet, definert av bestiller.

Anbudskonkurranser kan brukes til å øke kvaliteten på tjenester ved at det konkurreres om å tilby høyest kvalitet innen en gitt budsjetttramme. Dette er imidlertid en lite brukt, sier Sandbekk-utvalget. Det vanlige er å konkurrere på pris med uendret kvalitet, det siste også fordi kostnadsbesparelse ved å senke kvaliteten jo ikke er en reell effektiviseringsgevinst. Selve konkurransen blir derved en form for auksjon der konkurrentene underbyr hverandre.

Særlig ved konkurranser om tjenesteytelser er det en utfordring for bestiller å definere kvalitetskravene entydig nok, samt å kontrollere at utfører faktisk leverer den avtalte kvalitet. Det vil også være en stor utfordring å kunne dra vekslere på brukernes oppfatninger, for disse vil kunne endre seg i kontraktsperioden. For det er jo ikke bare slik at ulike brukere oppfatter samme målbare kvalitet forskjellig. De samme brukerne vil også kunne ulike oppfatning av den samme målbare kvalitet. Fra rikspolitikken kjenner vi fenomenet styringsslitasje, at velgerne straffer dem som til enhver tid sitter i regjeringsposisjon. De som utfører oppdrag på vegne av det offentlige vil kunne komme i samme situasjon. De kan utføre tjenesten nøyaktig som avtalt ved inngåelsen av kontrakten, bare for å oppleve at dette ikke lenger er godt nok, for brukernes forventninger og krav har steget blant annet som følge av den gode tjenesteytelsen. For å tilfredsstille økte forventninger og krav, må utførerne kanskje be om en økning av den avtalte betaling for tjenesten, med den konsekvens at effektiviseringsgevinsten blir borte, eller de øker kvaliteten for egen

regning i håp om å beholde kontrakten, med den konsekvens at de går konkurs, eller de velger å se bort fra brukernes økende misnøye, og overholder kontraktsbetingelsene, med den konsekvens at de taper kontrakten ved neste anbudskonkurranse.

#### D4.3. "Pengene følger brukeren"

Med "pengene følger brukeren" forstår Sandbekk-utvalget ulike typer ordninger basert på stykkprisfinansiering og fritt brukervalg. Utvalget skriver at for mange slike ordninger vil kvaliteten ha stor betydning for valg av tjenesteleverandør. Samtidig er mange av de aktuelle tjenestene, som undervisning, helse og omsorg, tillitsbaserte når det gjelder valg av leverandør, og erfaringsbaserte når det gjelder vurdering av kvalitet. Dette forklarer hvorfor ekspertdefinert kvalitet har dominert, med krav til innhold og nedre grense for det akseptable, en kvalitetssikring som også virker konkurransebegrensende. Særlig der ordningen tjener primært som finansieringsform, som i Norge, har ekspertdefinert kvalitet dominert, skriver utvalget. Der målet i større grad har vært å fremme konkurranse og fritt brukervalg, har det også vært lagt større vekt på tjenestens resultater og brukerdefinert kvalitet. Utvalget skriver videre at i slike situasjoner blir det viktig å fremskaffe informasjon som gjør det mulig for brukerne å vurdere kvaliteten. Ved fritt valg av sykehus og skole må brukerne f.eks. settes i stand til å vurdere om dødeligheten og karakternivået skyldes tjenesteleverandørene eller brukerne. Gitt at slike måleproblemer kan løses, at det er mulig å finne entydige kvalitetsindikatorer, og tilrettelegge informasjon for alle brukere - og pris elimineres som konkurransefaktor - mener utvalget imidlertid at "pengene følger brukeren" kan være en effektiv måte å etablere konkurranse på kvalitet.

Det Sandbekk-utvalget her berører, er hva Eriksen (2001) har kalt demokratiets sorte hull - spenningsforholdet mellom fag og politikk i velferdsstaten. Dette spenningsforholdet oppstår der det er betydelig informasjonsasymmetri mellom den tjenesteproduserende profesjon og dens omgivelser, både de som skal vurdere og kontrollere den, og de som skal bruke den. Ved erfarings- og tillitsbaserte tjenester er det bare tilbydereren som vet hva som er kvalitet - i hvert fall på forhånd, ofte også i etterhånd, for brukeren kan være tilfreds uten å vite at ytelsen var suboptimal. Følgelig gjelder ikke maksimen om at "kunden alltid har rett". Det er produsenten som alltid har rett. Det er heller ikke i kundens interesse å bestride produsentens retthaveri. Det er tvert om i kundens interesse å legge sin skjebne i produsentens hender. "Brukeren gir seg med andre ord over til tjenesteyteren, som på denne måten får stor makt gjennom den andre parts avmakt. Leger eller byråkrater faller for i denne fellen og utvikler ofte for brukeren en nedlatende og arrogant holdning. Dette er et dårlig utgangspunkt for å skape

brukertilfredshet", skriver Andreassen & Lunde (2001:217).

Det asymmetriske kompetanseforholdet gjør brukerundersøkelser uegnet som instrument for å måle tjenestekvalitet. Brukerne har ikke kompetanse til å vurdere kvaliteten. Brukerundersøkelser under slike forhold vil derfor måtte dreie seg om det brukerne har forutsetninger for å uttale seg om, og dermed kan oppmerksomheten bli dreid fra det viktige til det trivielle. Dette har Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi vært opptatt av, og skrevet at "brukerundersøkelser legger for stor vekt på 'serviceaspektet' ved tjenestene. Innen legetjenesten kan det enkelte ganger være vanskelig for pasientene å vurdere utbyttet av selve behandlingen, særlig på kort sikt. Vurderingen av tjenesten må følgelig baseres på 'serviceaspekter' som ventetid, personalets imøtekommenhet, kommunikasjon med legen osv. 'Serviceaspektene' er selvsagt en viktig del av tjenesten. Poenget her er bare at disse aspektene kan bli overfokuseret i forhold til selve legebehandlingen" (TBU 1998:82). På grunn av kompetanseforskjellen kan det også være risikofylt for brukerne å fremme selv triviell kritikk, for produsentene kan risikofritt svare med å redusere kvaliteten på sine ytelser. Pasienten har ingen forutsetninger for å vite om det er egen helsetilstand eller slett legearbeid som er årsaken til at plagene ikke blir borte. Produsenten kan bruke denne asymmetrien til en form for utpressing, eller konsumentene kan frykte at produsenten vil bruke sitt overtak slik, og av den grunn avstå fra å fremme kritikk.

#### D4.4. Konkurransemarkeder

Etablering av konkurransemarkeder er lik deregulering: Et tidligere offentlig monopol fratras eneretten og må konkurrere med andre tilbydere, eller det offentlige trekker seg helt ut av produksjonen og overlater markedet til private, herunder også ved å privatisere det tidligere offentlige monopol. Under slike forhold trer markedets domstol i kraft, og virksomhetens overordnede mål blir å overleve. Det defensive underordnede mål - eller middel til å overleve - blir å drive kostnadseffektivt, det offensive å erobre markedsandeler. I et slikt målmiddelhierarki blir kvalitet et middel til å realisere overordnede mål, og kvaliteten må forsakes hvis den kommer i konflikt med de overordnede målene.

I markedet er det et *underordnet* mål å tilfredsstille kundene. Det *overordnede* målet er å tilfredsstille eierne, gi dem forventet avkastning på deres kapitalinvestering. Jane Fountain har sagt det slik: "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). For å tilfredsstille eierne kan det være vel så effektivt å *skape* kundepreferanser som å tilfredsstille de eksisterende: "Firms place as much importance on shaping customer expectations and preferences as they do on eliciting satisfaction. [...] Management writing on customer service includes significant attention to orchestration of the service transaction and the importance of marketing. It is difficult to imagine service firms without advertising and marketing to shape preferences - or, as some argue, to create them" (s. 59). Kundens makt over firmaet avhenger hovedsakelig av sannsynligheten for at kunden kan og vil bruke exit, og følgelig "firms supply services to retain satisfaction just above the level required to prevent exit" (s. 60). Dette anses imidlertid ikke tilstrekkelig til å sikre kundelojalitet, hvorpå private servicefirma supplerer med å sette opp så høye "barriers to exit" som de er i stand til.

Private firma nytter også sin kunnskap om kunder og kundertilfredshet - innhentet blant annet via brukerundersøkelser - til å segmentere markedet. "Service firms in the private sector target market segments as an initial step in the creation of a strategic service. [...] They then identify their service needs and the extent to which competitors meet those needs, in order to decide whether and how to compete" (s. 62). Og "service quality in the private sector correlates highly with the socioeconomic status of customers. Many firms target particularly lucrative customers [og skaper] a hierarchy of service levels [blant annet ved hjelp av] variable pricing, a concept meant to customize service levels to various market segments [...] Variable pricing allows customers of private or public services to pay, or to pay a premium, for faster service" (s. 64). Dertil er private firma lydhøre for kundenes bruk av voice. "Service recovery entails the management of complaints in such a way that a customer is not lost to the firm. Firms know that it is much more profitable to retain present customers than to find and service new customers. Customers who complain are likely to extract higher service levels from firms than those customers who suffer in silence" (op.cit.).

Fountain påpeker at "consumer models attend to immediate gratification of consumer tastes. Although a consumer logic in public bureaucracy may appear to be more responsive to citizens, it may produce pernicious externalities in the long run" (s. 68). Den mest åpenbare konsekvensen av å overføre denne tenkemåten fra privat til offentlig serviceyting er *økt politisk ulikhet*. Det "markedssegment" som konsekvent vil komme dårlig ut, er "the poor and politically weak" (s. 71).

Når markedet fremstår som en overlegen mekanisme for å produsere kvalitet, er det fordi overlevelse i markedet krever kontinuerlig kvalitetsforbedring i forhold til økte forventninger, etter hvert som den tilvante standard "yields comfort rather than pleasure" (Hirschman 1983). Ifølge Baumol (2002) er det som forklarer "the growth miracle of capitalism" ikke at kapitalismen er "unique in inventions", altså maksimering av kvalitet, men at den er "unique in innovations", de små kvalitetsforbedringer som optimalt dekker økte forventninger og krav. Slike forbedringer drives frem av "free-market innovation machine", sier Baumol. Av dette skulle følge at markedskonkurranse produserer høyere kvalitet enn det offentlige monopol, hva også synes å være Sandbakk-utvalgets hovedkonklusjon, men ikke nødvendigvis høy kvalitet i forhold til hva det er mulig med eksisterende kunnskaper å prestere.

I markedet vil produsentene kunne mangle motiv for å levere kvalitet. Som Walsh (1991) har påpekt, er det ikke bare en fordel for produsenter av tjenester at bare profesjonen selv, og ikke dens brukere, er kvalifisert til å vurdere kvaliteten. Dette innebærer tvert om at markedet ikke fungerer, og det kan påføre produsenten et tap. Når konsumenten ikke har forutsetninger for å vurdere kvaliteten, vil konsumenten være usikker på hvorvidt kvaliteten er verd prisen, og dette har en tendens til å presse prisene ned. Dermed har situasjonen en tendens til å presse også kvaliteten ned, for produsenten vil ha motiv for å holde virkelig kvalitetsprodukter borte fra markedet, da det vil ikke være mulig i markedet å oppnå riktig pris for dem. Profesjonsbaserte tjenester havner gjerne i denne kategorien. Jo vanskeligere tjenesten er å forstå for brukeren - og omvendt jo vanskeligere det er for produsenten å forklare hva som er god kvalitet - desto større sannsynlighet er det for at markedet presser kvaliteten ned. Produsentens informasjonsovertak synes å være et tilfelle av Gresham's lov, "bad money drives out good". Et marked der bruk er basert på frivillighet, medfører at informasjonsovertaket ikke er makt for produsenten, men snarere en årsak til avmakt overfor brukeren, som nettopp på grunn av sin mangel på kunnskap får produktet rimeligere. Imidlertid taper også de brukerne som er på jakt etter høy kvalitet, for slike produkter legges ikke ut for salg. Markedet organiserer et mediokrati.

#### D4.5. Monopol

Jeg viste nettopp til Baumol (2002) og hans analyse av kapitalismen og "the free-market innovation machine". Baumol (1967) har også uttalt seg om hvorfor det går så galt i offentlig sektor, og der går analysen hans under navnet Baumols sykdom. Problemet med velferdstjenester er at de 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).

Det er fristende å legge til at mens både produsenter og konsumenter i et marked har motiv for å optimere kvalitet - "godt nok er best" - har både produsenter og konsumenter av skattefinansierte tjenester et motiv for å ønske maksimering av kvaliteten, "kun det beste er godt nok". Med et budsjett de skal bruke opp, og med egeninteressen som drivkraft (jf. Public Choice teori, Niskanen 1971), vil begge ønske å tilegne seg mest mulig av det som ellers vil gå tilbake til kommunkassen eller tilfalle andre. Slik bidrar kvalitetskravet til at det oppstår et "common pool" problem i offentlig økonomi: "When tax revenues are seen as a common revenue pool, then interest groups and their political agents have an incentive to overfish the stock. This leads to the well-known over-utilization of the common resource, which in the current context implies excessive levels of taxation and public spending" (Sørensen 2002).

Problemet med det offentlige monopol er motivet for å maksimere kvalitet kun gjelder anskaffelser. Det er intet tilsvarende motiv for å levere *ytelser* av høy kvalitet. Det offentlige monopol har alle forutsetninger for å være det Hirschman (1970) kalte "the lazy monopoly", hvis tyranni over sine brukere ikke skyldes grådlig utbytting av dem, men snarere "inefficiency, decay, and flabbiness". Overfor det late og udugelige monopol er ikke exit nødvendigvis en god løsning. Tvert om kan "exit-competition ... just fatally weaken voice" uten at det dermed oppstår noen "serious threat to the organization's survival" (1970:59). Når "competition does not restrain monopoly as it is supposed to, but *comforts* and *bolsters* it by unburdening it of its more troublesome customers" (1970:59) vil det late monopolet simpelt hen "welcome competition as a release from effort and criticism" (op. cit.). "The lazy monopoly may actually have an interest in *creating* some limited opportunities for exit on the part of those whose voice might be uncomfortable" (1970:60). Ved å konkurranseutsette tjenester og la pengene følge brukeren, tillate brukerne å velge exit, vil den gjenværende offentlige sektor, med oppgaver som ikke lar seg konkurranseutsette, kunne bli et eksempel på "an important and too little noticed type of monopoly-tyranny: a limited type, an oppression of the weak by the incompetent and an exploitation of the poor by the lazy which is the more durable and stifling as it is both *unambitious* and *escapable*" (1970:59).

Hirschman mener derfor at "a no-exit situation will be superior to a situation with some limited exit on two

conditions: 1) if exit is ineffective as a recuperation mechanism, but does succeed in draining from the firm or organization its more quality-conscious, alert, and potentially activist customers or members, and 2) if voice could be made into an effective mechanism once these customers or members are securely locked in" (1970:55). Dette er nøyaktig den modellen regjeringen Stoltenberg forespeilet ved å innføre "nær dialog med brukerne" samtidig med og som middel til å "forsvare og forsterke fellesskapsløsningene" eller det offentlige monopol.

For at voice skal ha den ønskede effekt, må det knyttes incentiver og sanksjoner til levering av henholdsvis høy og lav brukerdefinert kvalitet. Innenfor en gitt budsjettamme betyr dette at det må tas fra de siste og gis til de første. Men hvordan skal beslutningstakerne få dette til? De må belønne produsentene med de tilfredse brukere, for brukertilfredshet er indikatoren for tjenestekvalitet, men dermed fungerer ikke voice som korreksjonsmekanisme. Tilfredse kan brukerne riktignok være fordi tjenesten er god, men det betyr at problemstillingen med "the lazy monopoly" ikke eksisterer. Hvis problemstillingen eksisterer, er brukerne tilfredse fordi de ikke er "quality-conscious, alert, and potentially activist", men tvert om lite krevende. For "the lazy monopoly" vil det følgelig lønne seg å betjene lite krevende kunder - det belønnes. Belønningen må tas fra produsenter som har krevende og dermed misfornøyde kunder. Hvis disse produsentene ikke er late, vil det bli tatt fra de strevsomme og dugelige som straff, og gitt til de late og udugelige som belønning, for slik kvalitet måles, har de førstnevnte lav og de sistnevnte høy kvalitet. Blir det derimot tatt fra late produsenter som i tillegg er uheldige og har krevende brukere, kan det være likegyldig for dem om de mister ressurser; de er jo uansett trygge i sine offentlige monopol. I så fall virker ikke sanksjonene. Er det imidlertid ikke likegyldig for dem, vil de kunne bli stilt overfor valget mellom å øke kvaliteten eller kvitte seg med sine krevende kunder, og hvis de ikke har noe valg, fordi kundene ikke har noe valg, må kvaliteten heves. For arbeidsintensiv velferdsproduksjon betyr dette at "the lazy monopoly" må be om økte midler til flere stillinger, og disse midler må tas fra de som har tilfredse kunder - hvilket innebærer at det følger straff med tilfredshet og belønning med misnøye, hvilket igjen innebærer at høy kvalitet straffes og lav belønnes, når tilfredshet tjener som indikator for kvalitet. Slik kan det oppstå en oppadgående spiral for latskap, udugelighet og lav kvalitet, og en nedadgående spiral for strevsomhet, dugelighet og høy kvalitet. Voice bryter sammen som metode for å forbedre "the lazy monopoly" - og alt er som før.

## D5. Konklusjon

La meg til slutt få trekke trådene tilbake til innledningen. Også i markedet har det vært mye

oppmerksomhet rundt betydningen av kvalitet - stikkord er Deming og Japan, Juran Institute, The Malcolm Baldrige Quality Award, The European Foundation for Quality Management (EFQM). Markedet som institusjon er imidlertid basert på en annen logikk, der kvalitet for brukeren er det ønskelige men tilfeldige biprodukt av at enhver tilbyder søker å maksimere sin egeninteresse, jf. sitatet fra Adam Smith innledningsvis. Jeg har inntrykk av at det er denne logikken som søkes innført, når offentlige tjenester søkes eksponert for markedets domstol. Straks begrepet kvalitet blir introdusert for politikken høyesterett, finner det imidlertid sted en politisering som reverserer mål og midler. Når brukernes tilfredshet blir et middel til å identifisere tjenestens kvalitet, blir brukerne et middel til å realisere tjenesteprodusentenes mål. Tilnæringsmåten blir produktorientert - som den alltid har vært - ikke brukerorientert, slik hensikten var. Heller enn å spørre om brukerspesifikasjoner egner seg som kriterier for produktkvalitet, vil en i markedet spørre seg om hva som kan tjene publikum, brukerne i snever forstand, men også velgerne (de som stemmer ved valg), borgerne (de som har stemmerett), eller alle innbyggerne i kommunen og landet. Heller enn å spørre dem om deres oppfatninger av produktenes kvalitet, vil en spørre dem om hvor høyt de prioriterer produktkvalitet, om kvaliteten rangerer høyest, eller om andre egenskaper, som prisen, teller mer. Kvalitet er kanskje bare ett av flere parametre som avgjør brukernes og borgernes tilfredshet. Nå er kvalitet valgt ut som viktigst for dem, liksom det er valgt at de prioriterer økonomisk vekst, hvilket kan forutsette at kostnadsveksten i offentlig sektor må bremses, hvilket kan forutsette at kvaliteten på de offentlige tjenester må reduseres.

I stedet for å fokusere på seg selv og sine produkter, vil en i markedet fokusere på brukerne og deres interesser og behov, både tidligere brukere hvis lojalitet en ønsker å beholde (det er derfor private firma gjør brukertilfredshetsundersøkelser) og potensielle nye brukere (hvilket for offentlig sektor vil si nye kunder, velgere, borgere og innbyggere). For offentlig sektor vil en også fokusere på alle de andre verdiene som legges til grunn for offentlige beslutninger, som hensynet til likebehandling, rettferdighet og rettssikkerhet. Ikke minst vil en fokusere på *tillit*, både fordi den offentlige velferdsproduksjon i betydelig grad er tillits- og erfaringsbasert, og fordi det offentlige - ulikt private tjenesteytere - også må fatte vedtak som går brukerne imot, slik at det bør være tillit til vedtakets riktighet og rettferdighet selv om det medfører skuffelse og utilfredshet. For offentlig sektor er alt dette politiske spørsmål, der produsentene av de offentlige tjenester spør innbyggerne om deres forventninger og krav til fremtiden, og ikke velger en bestemt samfunnsutvikling for dem. Det er gjennom denne fokuseringen at respekten for brukerne, velgerne og borgerne

kommer til uttrykk. Den viser at offentlig sektor er til for å betjene borgerne, at det ikke er borgerne som er til for å betjene offentlig sektor med kvalitetsindikatorer. Ved å spørre slik vil en også synliggjøre de dilemmaer brukerne, velgerne og borgerne står ovenfor. Ett av disse dilemma er valget mellom høy kvalitet og lav pris på de offentlige tjenester.

### Referanser

Anderson, E. W. & C. Fornell & R. T. Trust 1997.

'Customer Satisfaction, Productivity, and Profitability: Differences Between Goods and Services'. *Marketing Science* 16 (2): 129-145.

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

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

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

Clausewitz, Karl von [1832] 1972. *Om krigen*. Oslo: Gyldendal.

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

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

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

Fornell, C. 1995. 'The Quality of Economic Output: Empirical Generalizations about its Distribution and Relationship to Market Share'. *Marketing Science* Vol. 14 No. 3 Part 2 of 2: &203-G211.

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

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>>.

Granheim, K. & W. Hustad 2000. *Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer*. Agenda Utredning & Utvikling, og

Vestlandsforskning, for KS Forskning. Kommunenes sentralforbund. Oslo: Kommuneforlaget.

Hauge, J., S. Opedal & T. Tønnessen 1995. *Kvalitetsforbedring i kommunal virksomhet - hvordan kan prosessen startes opp?* Rapport RF-95/119. Stavanger: Rogalandforskning.

Hernes, G. 1978. 'Markedet som domstol'. I G. Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, s. 122-133. Oslo: Universitetsforlaget.

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

Hirschman, A. O. 1983. *Shifting Involvements*. Oxford: Martin Robertson.

Indikatorer Kvalitetsportalen 2002. Anbefaling fra en ekspertgruppe oppnevnt av Utdannings- og forskningsdepartementet.

Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.

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

NOU 2000:21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Finansdepartementet.

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

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

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

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.

Rolland, A. 2003. 'Fornøyde brukere uvesentlig for det offentlige'. *Stat & styring* 1:39-42. Opptrykt som 'Fornøyde brukere - et underordnet mål for offentlig sektor'. *KSI Forsyning* 1:16-19.

Smith, A. 1776. *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London.

Strømsnes, D. 2001. 'Kvalitet i offentlig sektor'. Kap. 12 i T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. E. Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sørensen, R. J. 2002. *Does party fragmentation matter? The 'common pool' hypothesis applied to public budget making*. Working Paper, Norwegian School of Management BI.

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.

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 Administrativ Tidsskrift* 3: 233-246.

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

**De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter***Recent publications in the series Reports*

- 2003/9 S. Vatne Pettersen: Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 2002. 2003. 131s. 210 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6364-6
- 2003/10 T. Langer Andersen og J.H. Wang: Konjunkturbarometeret. 2003. 56s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6368-9
- 2003/11 F.R. Aune: Fremskrivninger for kraftmarkedet til 2020. Virkninger av utenlandskabler og fremskydet gasskraftutbygging. 2003. 35s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6372-7
- 2003/12 J. Lyngstad og J. Epland: Barn av enslige forsørgere i lavinntekthusholdninger. En analyse basert på registerdata. 2003. 96s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6377-8
- 2003/13 D. Fredriksen, K. Massey Heide, E. Holmøy og N.M. Stølen: Makroøkonomiske virkninger av endringer i pensjonssystemet. 2003. 91s. 180 kr inkl.mva. ISBN 82-537-5173-7
- 2003/14 B. Aardal, H. Valen, R. Karlsen, Ø. Kleven og T.M. Normann: Valgundersøkelsen 2001. 2003. Dokumentasjon- og tabellrapport. 183s. 260 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6408-1
- 2003/15 A. Finstad, G. Haakonsen og K. Rypdal: Utslipp til luft av partikler i Norge. Dokumentasjon av metode og resultater. 2003 45s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6424-3
- 2003/16 A. Snellingen Bye, G.I. Gundersen og J.K. Undelstvedt: Resultatkontroll i jordbruk 2003. Jordbruk og miljø. 2003. 95s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6429-4
- 2003/17 R. Straumann: Exporting Pollution? Calculating the embodied emissions in trade for Norway. 2003. 33s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6487-1
- 2003/18 O. Vaage: Yrkesliv eller pensjonisttilværelse. Levekår og tidsbruk i aldersgruppen 62-66 år. 2003. 64s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6499-5
- 2003/19 T. Bye og P.M. Bergh. Utviklingen i energi-forbruket i Norge i 2002-2003. 2003. 42s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6508-8
- 2003/20 B. Halvorsen og R. Nesbakken: Hvilke husholdninger rammes av høye strømpriser? En fordelingsanalyse på mikrodata. 2003. 23s. 155 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6511-8
- 2003/21 T. Bye, P.V. Hansen og F.R. Aune: Utviklingen i energimarkedet i Norden i 2002-2003. 2003. 39s. 155 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6513-4
- 2003/22 Y. Lohne og H.Nome Næsheim: Kartlegging av bruken av deltid i arbeidslivet. 2003. 61s. 180 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6521-5
- 2003/23 A. Snellingen Bye, O. Rognstad og L.J. Rustad: Klassifisering av driftsenhetene i jordbruket etter driftsform og størrelse. 2003. 61s. 180 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6529-0
- 2003/24 R. Nygaard Johnsen: Konsumprisindeks for Svalbard 2003. 2003. 36s. 155 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6532-0
- 2003/25 T.P. Bøe. Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. 2003. 47s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6543-6
- 2004/1 B. Lie: Ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge. 2003. 120s. 210 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6550-9
- 2004/2 J. Epland, V. Pedersen, M.I. Kirkeberg og A. Andersen: Økonomi og levekår for ulike grupper, 2003. 2004. 90s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82.537-6556-8
- 2004/3 D. Spilde og K. Aasestad: Energibruk i norsk industri 1991-2001. 2004. 52s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6562-2
- 2004/4 A. Gillund: Prisindeks for kontor- og forretningseiendommer. 2004. 31s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6566-5
- 2004/5 A. Finstad, K. Flugsrud, G. Haakonsen og K. Aasestad: Vedforbruk, fyringsvaner og svevestøv. Resultater fra Folke- og bolig-tellingen 2001. Levekårsundersøkelsen 2002 og Undersøkelse om vedforbruk og fyringsvaner i Oslo 2002. 78s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6568-1
- 2004/6 R.H. Kitterød og R. Kjelstad: Foreldres arbeidstid 1991-2001. 2004. 78s. 180kr inkl. mva. ISBN 82-537-6574-6