



Asle Rolland

**Brukertilfredshetsundersøkelser
som offentlig styringsverktøy**

Notater

Om notatet

Notatet er et foredrag på seminar i Forskningsnettverket om "Statsforvaltningens bruk og nytte av forskning – bruken av brukerundersøkelser " Statskonsult, Oslo, 13.10.05. I samsvar med seminarinvitasjonen bygger det hovedsakelig på forfatterens utredning for MOD våren 2005 (Rolland 2005b). Enkelte sekvenser er imidlertid hentet fra en tidligere utredning for KRD (Rolland et al 2004), samt fra to foredrag holdt i forbindelse med KOSTRA (Rolland 2004b, Rolland 2005a). Samtlige av disse arbeider er publiserte av SSB. Forfatteren er seniorrådgiver i avdeling for personstatistikk.

Forskningsnettverket ble etablert i 2003 i et samarbeid mellom Norges forskningsråd, Statskonsult og Utdannings- og forskningsdepartementet. Moderniseringsdepartementet bidrar økonomisk. Nettverket har ca 100 medlemmer (Kilde: Norges forskningsråd).

Innhold

Om notatet.....	1
1. Innledning	3
2. NPM og brukertilfredshetsundersøkelser som styringsverktøy	7
3. Governance og borgertilfredshet.....	13
4. Brukertilfredshet og balansert målstyring (BMS).....	14
5. Institusjonalisering av brukertilfredshet som styringsverktøy	17
Referanser	21

1. Innledning

Staten har begynt å interessere seg for det offentliges bruk av brukertilfredshetsundersøkelser. For et par år siden bestilte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) en undersøkelse av hvordan brukerundersøkelser brukes i den kommunale beslutningsstrukturen. Blant de spørsmål KRD var opptatt av, var om kommunene bruker undersøkelsene likt eller forskjellig, og om de bruker dem instrumentelt, eller også strategisk og/eller symbolsk. Oppdraget ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB) og Handelshøyskolen BI i fellesskap (Rolland et al 2004). I vår bestilte Moderniseringsdepartementet (MOD) en lignende undersøkelse av statlig sektor, som underlag for arbeidet med regjeringens handlingsplan for modernisering. Undersøkelsen skulle blant annet presentere nasjonale og internasjonale tilfredshetsmålinger og praksis, samt beskrive og vurdere status i noen sentrale foregangssektorer og relevante etater. Dette oppdraget ble utført av SSB (Rolland 2005b).

De to rapportene viser at brukertilfredshetsundersøkelser er i ferd med å etablere seg som et nytt offentlig styringsverktøy. Bruken av verktøyet er meget omfattende, til dels etter påbud fra øverste politiske ledelse (Norman 2002). Praksis har imidlertid utviklet seg lokalt og fragmentarisk, slik at det foreløpige sluttprodukt er et system som har etablert seg "bottom up" heller enn "top down". Det synes også å være markedet heller enn den offentlige politikk som har drevet undersøkelsene frem. Markedet for brukertilfredshetsundersøkelser er i betydelig grad tilbudsstyrt, hovedsakelig med private markedsanalyseinstitutt men også med akademisk velferdsforskning som pådrivere. De undersøkelseskonsepter som benyttes, ble gjerne opprinnelig utviklet for å dekke næringslivets behov. Hvor godt undersøkelsene dekker offentlig sektors behov, avhenger derfor dels av markedsforskernes kompetanse til å tilpasse tilbudet, dels av offentlig sektors bestillerkompetanse.

At staten undersøker sine innbyggere for å skaffe seg informasjon som grunnlag for samfunnsstyringen, er definitivt ingen nyhet. Dette var for lengst veletablert praksis da det utgikk et bud fra keiser Augustus om at all verden skulle innskriveres i manntall. Det moderne Norges sentralinstitusjon for å undersøke innbyggerne, Statistisk sentralbyrå, ble opprettet i 1876. Heller ikke representative utvalgsundersøkelser er nytt. Det startet

SSB med alt på 1870-tallet, og var med det en internasjonal pioner (Lie & Roll-Hansen 2001: 154-182). Det nye med brukertilfredshetsundersøkelser er at det offentlige undersøker innbyggernes *meninger*. Tidligere undersøkelser har vært avgrenset til innbyggernes *atferd*. Kartlegging av atferd oppfattes gjerne som nøytralt og objektivt, altså som upolitisk. For å kunne bygge veier og flyplasser, sykehus og skoler, og fordele det offentliges velferdsmidler i samsvar med det som er politisk vedtatt, må det offentlige ha kjennskap til befolkningens demografi, økonomi, helsetilstand, arbeidsmarkedsstatus, boligforhold, levekår osv. Befolkningens *meninger* er imidlertid verken nøytrale eller objektive. Følgelig er de heller ikke upolitiske. Tvert om, formålet med demokratisk politikk er nettopp å sikre at samfunnet styres i samsvar med folkemeningen. Ved å ta i bruk brukertilfredshetsundersøkelser som styringsverktøy åpner derfor det offentlige en *ny politisk kommunikasjonskanal* i samfunnet. "Brukerundersøkelser har konsekvenser for offentlige myndigheters prioriteringer. Resultater av brukerundersøkelser må derfor betraktes som en kanal for folkelig innflytelse over politikken", skriver Sturle Næss og Jacob Aars i Tidsskrift for velferdsforskning (Næss & Aars 2003: 62).

Dette gjør brukertilfredshetsundersøkelser til et kontroversielt styringsverktøy. Mange ser dem som en trussel mot valgkanalen for politisk kommunikasjon, og spør om de er et forsøk på å erstatte politikken og det representative demokratiet med markedet og markedsundersøkelser. Makt- og demokratiutredningen plasserer dem under "den politiserte statens retrett" (Østerud et al 2003: 90-104). En annen som har vært opptatt av dette, er Jan Fredrik Hovden fra Høgskolen i Volda. Etter Hovdens oppfatning er

"brukerundersøkingar fyrst og fremst demokratiske ritual, der innbyggjaranes heterogene masse under Gallups ypparsteprestar tilsynelatande går opp i ei mystisk foreining til folkets meining ...

Å erstatte demokrati med surveykrati framstår som eit nederlag for lokaldemokratiet, ei stor ansvarsfråskrivning frå politikarane si side og ei djup fornærming av kommunens innbyggjarar som aktive borgarar" (Hovden 2004:10).

Dette skriver Hovden i en artikkel med den megetsigende tittelen "Ubrukelege brukerundersøkingar. Om den store vekkinga som har heimsøkt vårt land" (Kommunal Økonomi nr. 9/2004).

Imidlertid må vi også spørre om ikke saken snus på hodet, når det hevdes at brukerundersøkelser er å erstatte politikken med markedet. Den nøytrale og objektive atferdsstatistikken som staten tradisjonelt har samlet inn, er i betydelig grad statistikk over innbyggernes markedsatferd. Innbyggerne deltar i en rekke markeder, fra markeder for varer og tjenester via arbeidsmarkedet til ekteskapsmarkedet. Staten registrerer alt den finner nødvendig av det folk foretar seg i disse markedene. Den registreringen er ikke kontroversiell. Her oppfattes det heller ikke som negativt at markedet er kaldt og hardt, ufølsomt og upersonlig. Tvert om, nettopp derfor produserer markedet nøytral og objektiv atferdsstatistikk. Kontroversielt er derimot å måle markedsaktørenes meninger. Meninger er politikk. Det er politikken som er kontroversiell, ikke markedsatferden.

Brukertilfredshetsundersøkelsene føyer seg til en rekke nyere kommunikasjonskanaler som utfordrer valgkanalen og det representative demokratiet. Stein Rokkan påviste alt i 1966 at ved siden av det numeriske demokratiet, der stemmer teller, hadde det vokst frem en *korporativ pluralisme* der ressurser avgjør. Rokkan nevnte også *massemediene* som kanal - profetisk, for i 1966 var de ennå kontrollerte av aktørene i valgkanalen (partipressen, det statlige kringkastingsmonopol). Den første maktutredningen identifiserte *aksjonsdemokratiet*, og samspillet mellom dette og mediene (det medievridd samfunn, Hernes 1978). Senere er det fordekte samspillet mellom *påvirkningsagenter* og medier dokumentert (Allern 1996). Overgangen fra et organisasjonssamfunn til et nettverkssamfunn (Castells 1996) har ført til ytterligere kanalpluralisme. Makt- og demokratiutredningen påviste hvordan det en ny, *aksjonistisk organisasjonsorden* er i ferd med å overta etter organisasjonssamfunnets monolitter, og hvordan den korporative pluralismen utkonkurreres av *lobbyismen*, politisk kommunikasjon som forretningsidé (Gullberg & Helland 2003).

Mange av disse konkurrentene til valgkanalen skaper politisk ulikhet i den forstand at det kreves ressurser ut over stemmeretten, som er lik for alle, å kunne nyttiggjøre seg dem, og borgernes tilgang på politiske ressurser er ulik (Dahl 1961). Felles for dem er imidlertid at de er kanaler for politisk innflytelse nedenfra og opp, utenfra og inn; det er borgerne som er avsendere i kanalene. Slik er ikke den nye kanalen brukertilfredshetsundersøkelser. Næss & Aars skriver i den tidligere refererte artikkelen at

"Når det gjelder hvilke spørsmål som stilles, er det vårt inntrykk at dette for en stor del overlates til administrasjonen. Vi mener det er viktig å tenke gjennom hvilken innflytelse over den politiske dagsorden som overlates administrasjonen gjennom utformingen av brukerundersøkelser. Og hva med tolkningen av resultatene? Vår erfaring er at politikerne forholder seg forbløffende passive til undersøkelsesresultatene. .. De behandler brukerens svar som udiskutable sannheter om hvordan offentlig tjenesteyting fungerer. ...

De folkevalgte gir på denne måten avkall på ansvaret for prioritering mellom ulike innsatsområder. Den utstrakte bruken av brukerundersøkelser reiser derfor spørsmålet om politikkenes funksjon i et samfunn. ... Spørsmålet er om brukerundersøkelser frister politikerne til å abdisere" (s. 62-63).

Næss & Aars ser "en fare for at brukerundersøkelser medfører byråkratisering av politikken" (s. 63). Underlagt en forvaltning understøttet av markedsanalyseinstitutt blir fordelingen av makt over kommunikasjonskanalen skjev. Forvaltningen bestemmer om kanalen overhodet skal etableres på et gitt saksområde. Forvaltningen bestemmer hvem som skal få ytre seg. Forvaltningen bestemmer hva de skal få ytre seg om. Dialogen i kanalen er grunnleggende asymmetrisk, i det forvaltningen bare spør, mens innbyggerne bare svarer. Det ligger selvsagt mye makt i å avgjøre hva det skal spørres og ikke spørres om, på hvilken måte det skal spørres, og i hvilken rekkefølge spørsmålene skal stilles. I politikken kalles dette for *makt over dagsorden*. Den andre formen for politisk makt er *makt over sakenes utfall*. Makt over dagsorden, voteringstema og rekkefølge etc., kan være tilstrekkelig til å sikre seg makt over sakenes utfall også. Med representative undersøkelser som kanal sikres dette i ekstrem grad ved å stille ledende spørsmål, hvilket følgelig anses for å være maktmisbruk.

Den makt Næss, Aars og andre ser at brukertilfredshetsundersøkelsene kan tilføre den offentlige forvaltningen, er stikk i strid med det som er undersøkelsenes tiltenkte funksjon i styringsfilosofien *New Public Management (NPM)*. Der er deres funksjon å bryte ned forvaltningens makt, gjøre byråkratiet mer lydhørt for borgerne og deres tillitsvalgte, politikerne.

2. NPM og brukertilfredshetsundersøkelser som styringsverktøy

New Public Management er "the market model of governing" (Peters 2001). NPM betrakter offentlig sektor som et servicefirma med velgerne som generalforsamling, politikerne som det tillitsvalgte styre, forvaltningen som konsernledelsen, tjenesteyterne som produsentene, og brukerne som konsumenter. Styret er delegert myndighet av generalforsamlingen, og delegerer selv den operative ledelsen til en ansatt forvaltning (administrasjonen), som dermed har ansvaret at generalforsamlingens og styrets vilje blir satt igjennom. Tjenesteproduksjonen foregår i de ytre etater med sine velferdsprofesjoner, "frontlinjebyråkratiet". Tjenestene produseres i møtet mellom produsent og konsument. Det er konkurranse mellom tjenesteleverandører, fritt brukervalg og "pengene følger brukeren", som derved har markedsmakt.

NPM legger til grunn at markedet har en del egenskaper som er politikken overlegen:

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

Ved å ta i bruk disse egenskapene skal offentlig sektor settes i bedre stand til å ivareta innbyggernes interesser. Det teoretiske grunnlaget for NPM er Prinsipal Agent teori og Public Choice teori (Busch 2001) om at de som blir delegert makt (agentene, de folkevalgte og ansatte i offentlig sektor), ikke nødvendigvis ivaretar interessene til de som delegerer makten (prinsipalene, folket, borgerne, velgerne). Agenter og prinsipaler kan i stedet ha ulik målstruktur, og agentene kan forfølge egeninteresser som er uforenlige med prinsipalenes.

Ut fra denne tenkemåten er det ikke riktig at markedsorientering av offentlig sektor svekker borgernes makt og styrker brukernes. Det er snarere slik at den makt borgerne gir fra seg i egenskap av velgere, må de gjenerobre i egenskap av brukere. Når borgerne ønsker en velferdsstat, er det av hensyn til *brukerne* blant borgerne, til de som trenger velferden. Borgerne viser offentlig sektor tillit ved å delegere den makt over velferdstjenestene. Brukertilfredshet viser om offentlig sektor var tilliten verdig.

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

- *Exit (markedsatferd)*: Muligheter for exit, som konkurranseutsetting, fritt brukervalg og ”pengene følger brukeren”, skal gi brukerne markedsrett.
- *Voice (politisk atferd)*: Vil ved konkurranse supplere, ved monopol erstatte exit eller markedsmekanismen som middel til å sette tjenesteyteren under press. Brukermedvirkning, konsultasjoner med brukerorganisasjoner og *brukertilfredshetsundersøkelser* er alle kanaler som fremmer brukernes voice overfor offentlige myndigheter og tjenesteleverandører.
- *Loyalty*: Jo mer effektivt markedsmekanismen virker, desto viktigere er det for tilbyderne av offentlige tjenester å forhindre exit, sikre seg brukernes lojalitet. For tilbyderne er formålet med brukertilfredshetsundersøkelser å motvirke markedsmekanismen. Brukernes og tilbyderne interesser forenes når brukerne er lojale fordi tilbyderne tilfredsstiller dem.

Regjeringen Bondevik IIs visjon for moderniseringen av offentlig sektor var å ivareta viktige interesser for *borgerne, brukerne, skattebetalerne, næringslivet og de offentlig ansatte* (Norman 2002). Brukertilfredshetsundersøkelser kan understøtte samtlige av disse grupper og rollers interesser:

- For *borgerne og skattebetalerne* er de et middel til å kontrollere samfunnsstyringens kvalitet.
- For *brukerne* i det sivile samfunn og *næringslivet* er de en kanal for tilbakemelding om hvordan de opplever det offentlige tjenestetilbudets kvalitet.
- For *de offentlig ansatte* er de et middel til å sikre seg brukernes *lojalitet*.
- For *de politiske myndighetene* er de et middel til å sikre seg borgernes *tillit*. Brukertilfredshetsundersøkelser for offentlig sektor har derfor ofte tillit heller enn lojalitet som avhengig variabel.

Reformer virker imidlertid ikke alltid i samsvar med sine intensjoner. Hvis for eksempel Næss, Aars og andre har rett i sine antakelser, kan brukertilfredshetsundersøkelser tvert om komme til å *øke* agentenes, forvaltningens makt på bekostning av prinsipalenes, dvs borgernes og brukernes. Mens intensjonen var "citizen empowerment", blir resultatet "employee empowerment". Også NPM er riktignok *for* "employee empowerment" - det

er en teori om management - men ikke med det formål å gjenopprette forvaltningens monopolistiske autonomi. I NPM er fristillingen av offentlig forvaltning og næringsvirksomhet forbundet med insentiver som skal sikre at agentene, forvaltningen, får egeninteresse av å ivareta prinsipalenes, borgernes og brukernes interesser (Andreassen & Lunde 2001: 135 ff).

Et eksempel på interessekonflikt mellom prinsipaler og agenter er kampen om retten til å definere begrepet 'kvalitet'. To konkurrerende kvalitetsbegreper er 'samsvar med spesifikasjoner' og 'formålstjenlighet'. *Samsvar* er produsentenes (agentenes, forvaltningens, tjenesteytneres) kvalitetsbegrep. Det er objektivt og statisk, med kvalitetskontroll som måling av avvik fra en standard satt av produsentene. For å kunne måle dette må det være mulig å inspisere produktet (rasjonell exit krever at konsumenten må kunne inspisere det forut for kjøp), og for å ha søkekvalitet må produktet være en vare. *Formålstjenlighet* er konsumentenes (prinsipalenes, brukernes, og dermed også borgernes) kvalitetsbegrep. Det er subjektivt og dynamisk, med forhåndskontroll av kvaliteten som tilnærmet umulig fordi den må erfares. Dette er et kvalitetsbegrep for tjenester, der beslutningen om anskaffelse må tas på grunnlag av tillit eller lojalitet, og der erfaring avgjør om produsenten var tilliten verdig (erfaringskvalitet).

En hovedhensikt med brukertilfredshetsundersøkelser er å måle konsumentenes oppfatning av produktenes formålstjenlighet. Brukernes tilfredshet tjener derved som indikator for produktenes kvalitet. Selv om "formålstjenlighet" er det relevante kvalitetsbegrep for tjenester, er kanskje en den viktigste innvendingen mot brukertilfredshetsundersøkelser som styringsverktøy nettopp at de formidler et subjektivt kvalitetsbegrep. Et eksempel er KOSTRA, et system for kommunal målestokkonkurranse. Der blir retten til å avgjøre hva som er kvalitet, forbeholdt eksperter, i hovedsak produsentene av de offentlige tjenestene selv. Agentene bestemmer. Begrunnelsen er at statistikken må være objektiv, og at det er så vanskelig å fange inn og forholde seg til brukernes subjektive kvalitetsoppfatninger. Produsentene av de offentlige tjenester (agentene) synes her å ville befeste sin makt ved å vise til fordelene med objektive kvalitetsmålinger, og til det *metodisk umulige* og *politisk uhensiktsmessige* ved å måle subjektiv, brukeropplevd kvalitet.

Christopher Pollitt har advart mot "the argument over 'objective' vs. 'subjective' measures", med enkelte purister som insisterer på at bare de førstnevnte, som regel kvantifiserbare målene har legitimitet (1988:82). For brukerne er denne "objektivismen" farlig, sier Pollitt, for den er faglig dårlig underbygget og kun egnet til å opprettholde fagekspertisens makt. Vi står *ikke* overfor et polarisert valg mellom "hvite" ('objektive') og sorte ('subjektive') kvalitetsindikatorer. Sannheten er at *ethvert* sett av "performance indicators", uansett hvor "harde" de måtte være, er gjennomsyret av verdier og usikre verdivurderinger. Det ligger verdivurderinger under hva som skal tas med og utelates, og det meste av den såkalt objektive statistikken er "infisert" av problemer med unøyaktige registreringer. For brukerne er det viktig å unngå konsensus om subjektive mål som "somehow belonging to an inferior class", for det gir tilbyderens 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 tilbyderen, større validitet enn det 'subjektive', value for brukeren.

Tradisjonelt har ekspertene også vist til det *totalt unødvendige* ved å måle brukernes kvalitetsoppfatninger når det uansett er ekspertene som vet best hva som er godt for brukerne. Dette er en arv fra det Johan P. Olsen (1988) har kalt "the sovereign, rationality bounded state" dvs. en sentralisert, hierarkisk stat med en stor offentlig sektor, med vekt på standardisering og likhet, med et folk eller borgere som i egenskap av velgere gir politikerne fritt mandat til å styre, og med klienter uten valgfrihet men med rett til de tjenester myndighetene velger å tildele dem. Det var en type velferdsstat der velferdsprofesjonenes makt hvilte på et statlig og sosialt anerkjent "mandat til å fortelle den enkelte og samfunnet hva som er godt og riktig" på profesjonens spesialområde av livet (Hughes 1958:79, referert i Storvik 2004:17), en stat der profesjonenes makt over brukerne var "demokratiets sorte hull", som Erik Oddvar Eriksen har kalt det (Eriksen 2001).

New Public Management - som Johan P. Olsen kaller "supermarkedstaten" - er en reaksjon på den paternalistiske velferdsstaten. Høyere utdanning har utjevnet asymmetrien mellom profesjonenes og brukernes kompetansenivå, og gjort brukerne mindre villige til å akseptere rollen som undersåtter og klienter. Som Ronald Inglehart

har påpekt, har det funnet sted et antiautoritært "Culture shift in advanced industrial society" (Inglehart 1990). Rune Sørensen har beskrevet hamskiftet i Norge slik:

"Perioden fra 1945 frem til henimot 1980 var ekspertstyrets glansperiode. Folk hadde tiltro til profesjoner og vitenskap, de hadde respekt for autoriteter og høy tillit til offentlige myndigheter. ...

Det nokså uinnskrenkede ekspertstyret tok slutt - folk og folkevalgte så på profesjoner og myndigheter med langt større skepsis. Man erkjente at eksperter har begrenset innsikt, og at de ivaretar profesjonsinteresser eller institusjonsinteresser. Folk krevde informasjon og muligheter til å treffe egne valg" (Sørensen 2005: 259, 260).

Objektiv kvalitet er et forsøk på å fastholde teknokratiet som styringsform. Teknokrati er effektivisering ved å overlate styringen til fagfolk som vet hva brukerne og samfunnet trenger. Styringsformen forutsetter at teknokrater er altruister. New Public Management bygger her på Public Choice teori, som forutsetter at teknokrater *ikke* er altruister, men aktører som maksimerer sine egeninteresser akkurat som aktørene i markedet (Jf. Niskanen 1971). Dette tilsier at det er egeninteresser knyttet til teknokratenes "objektive" kvalitetsindikatorer.

NPM's fokus på servicekvalitet har imidlertid avdekket en del "wicked problems"(Bovaird & Löffler 2003) som ikke lar seg løse ved ytterligere forbedring av kvaliteten på de offentlige tjenester. Ett slikt "wicked problem" er motsetningsforholdet mellom brukertilfredshet og kostnadseffektivitet. Målet med moderniseringen av offentlig sektor er gjerne å få i pose og sekk, "a government that works better and costs less" (Gore 1993). I praksis dreier det seg imidlertid ikke om både-og, men om enten-eller. Anderson et al 1997 har påvist at det er negativ sammenheng mellom brukertilfredshet og kostnadseffektivitet når det gjelder tjenester, hvilket skyldes at tjenester oppnår høyere kvalitet ved å spesialtilpasse produktet til kunden, ikke ved å standardisere som for varer (produktene blir både bedre og billigere). Tvinges samfunnet til å velge mellom kostnadseffektivitet og brukertilfredshet, vil prioritering av "downsizing government" øke misnøyen med de offentlige tjenester (Andreassen & Lunde 2001:200, Rolland 2004a:37).

Er annet og relatert "wicked problem" er at brukertilfredshetsundersøkelser fører til økte krav og forventninger fra brukernes side (Kommunal Rapport 2000, Rolland 2004a:33). Stigende forventninger gjør det vanskelig å nytte brukertilfredshet til å måle effekten av økt satsing på kvalitet. Den økte satsingen kan gi utslag i objektivt målbare kvalitetsindikatorer, men effekten kan likevel være økt misnøye fordi forventningene har økt enda mer.

Et tredje "wicked problem" relatert til servicekvalitet, gjelder forholdet mellom individuell tilfredshet og kollektiv rettferdighet. Servicekvalitet er kostnadsdrivende fordi personlig service er det som øker den individuelle tilfredsheten. Brukerne er imidlertid forskjellige; noen har store krav og forventninger, andre er fornøyde med lite. For at alle skal bli like fornøyde, må de ha ulik tilgang til det offentlige ressurser. Resultatlikhet forutsetter ressursulikheter. Et mål om resultatlikhet vil således ha til effekt at det offentlige uopphørlig må kanalisere ressursene dit misnøyen er størst. Brukerne lærer at de som klager mest, får mest, ergo gjelder det å klage og kreve så mye som mulig. Derved oppstår det et "common pool" problem, der alle brukere deltar i en kamp om ressurser som ellers vil tilfalle andre, og alle vil nytte misnøye som sitt våpen. Den utilsiktede effekten vil være et samlet press for å øke de offentlige budsjetter.

Et fjerde "wicked problem", som også har med rettferdighet å gjøre, gjelder forholdet mellom exit (markedsmekanismen) og voice (brukertilfredshet) som indikatorer for offentlig sektors suksess. Offentlige og andre tilbydere av varer og tjenester kan oppnå økt brukertilfredshet på to måter. Den ene er ved å kvitte seg med dårlige produkttegenskaper, dvs. øke kvaliteten på tilbudet. Den andre er ved å kvitte seg med de misfornøyde brukerne, få dem til å velge exit, eller stenge dem ute ved hjelp av køer og opptakskrav (jf. Rolland 2003a,b). Det siste kan medføre at tjenesten får færre brukere, men fordi de gjenværende er fornøyde, vil den målbare brukertilfredsheten stige. Offentlig forvaltning og tjenesteyting har ulike muligheter til å kvitte seg med misfornøyde brukere. Det sier seg selv at sammenligning av tjenester på tvers av deres ulike forutsetninger for å oppnå høy brukertilfredshet ikke vil være en rettferdig bedømming av dem. Konsekvensen av å sammenligne vil kunne bli feildisponering av det offentlige ressurser.

3. Governance og borgertilfredshet

Disse "wicked problems" har bidratt til at storhetstiden for New Public Management nå synes å være over. Siden 1990-tallet har det gradvis funnet sted et skifte til Governance som offentlig styringsfilosofi (Bovaird & Löffler 2003). Governance søker å håndtere utfordringer NPM-reformene har medført (From & Sitter 2002: 24). Under Governance oppfattes servicekvalitet fortsatt som nødvendig, men ikke lenger som tilstrekkelig: Ikke alle samfunnets problemer lar seg løse med å øke den offentlige servicekvaliteten. Viktig er også evnen til krisehåndtering, for eksempel. De store skandalene i "government performance" rundt om i verden har dreid seg om kvaliteten på samfunnsstyringen, ikke om kvaliteten på serviceytelsene (Bovaird & Löffler 2003:315). Mens NPM ensidig fokuserte servicekvalitet, er derfor Governance opptatt av både servicekvalitet og styringskvalitet.

Governance gir staten et helhetlig samfunnsansvar, ikke bare ansvar for tjenesteytingen i offentlig sektor. Dette reiser spørsmålet om hva som er offentlig sektors bidrag til innbyggernes totale opplevelse av livskvalitet, og det stiller politikerne overfor økte krav om "evidence of whether their policies have made a difference in terms of achieving desired outcomes" (Bovaird & Löffler, op. cit.). Derav følger en betydelig interesse for å undersøke velferdsstatens subjektive eller "politiske" verdi for innbyggerne, som supplement til måling av innbyggernes objektive eller "faglige" levekår. Dertil kommer et ønske om å måle det offentliges ytelser i forhold til prinsippene for "good public governance".

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

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

og

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

Hva som prioriteres, avhenger av styringsfilosofi:

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

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

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

4. Brukertilfredshet og balansert målstyring (BMS)

Så vel New Public Management som Governance reiser spørsmålet om hva som er *ønsket* maktfordeling mellom aktørene i supermarkedstaten. Problemstillingen er konstitusjonsanalytisk, og ”har som grunnleggende utgangspunkt at de *regler* folk underkaster seg når de treffer beslutninger, har en selvstendig innvirkning på beslutningenes utfall” (Hernes 1975:29). Ut fra en konstitusjonstilnærming vil grunnlaget for refordeling av makten være en vurdering av de berørte aktørers kompetanse og kapasiteter. ’Kompetanse’ er her et juridisk begrep, som viser til beslutningsmyndighet, mens ’kapasiteter’ viser til ressurser og ferdigheter, det som kalles kompetanse i kunnskapsmessig forstand. Kompetanseregler avgjør hvem som skal bestemme hva og hvordan, og fordelingen av kompetanse gir en fordeling av kontroll med utfallet over hendelser.

Brukerne av de offentlige tjenester må tilkjennes kompetanse til å vite sine egne interesser, ønsker og behov, hvilke krav de stiller og forventninger de har til tjenestene. Bare brukeren vet hva som er viktige og uviktige kvalitetsindikatorer ved tjenesten, for brukeren. Det er derfor "kunden har alltid rett". Denne kompetansen må brukeren ha

selv om samfunnet i gitte situasjoner må la individuelle og kortsiktige brukerinteresser vike for samfunnets langsiktige fellesinteresser (eksempelvis irreversible negative eksternaliteter overfor miljøet og kommende generasjoner), og selv om brukeren synes å velge irrasjonelt i den gitte situasjonen (det er divergens mellom brukerens subjektive og objektive interesser). Riktignok vil alltid noen trenge formyndere til å ivareta sine interesser for seg (alle mindreårige og erklært utilregnelige, for eksempel), men dette må være unntaket og ikke normaltilstanden. Supermarkedstaten er ikke en formynderstat. Ønsker tilbyder å oppnå større konvergens mellom brukerens subjektive og objektive interesser, slik tilbyder ser det, må tilbyder søke å overbevise bruker om sitt eget beste.

Videre må kompetansereglene tilkjenne brukerne retten til å felle dommen over kvaliteten på den tjenesten de blir tilbudt. "Kunden har alltid rett" ikke bare når det gjelder hva som er viktige kvalitetsindikatorer, men også når det gjelder hvorvidt de offentlig ansatte tilbyr tilstrekkelig kvalitet. Dommen kan være mildere eller strengere enn slik de offentlig ansatte selv ville bedømt ytelsen.

Det følger av en slik kompetanseregel at *velgerne*, og deres agenter *politikerne*, ikke er i posisjon til å avgjøre hva som er kvalitet, enn si bedømme hvorvidt det offentlige leverer kvalitet til sine brukere. Bare brukerne selv er kompetente til å avgjøre dette. I et demokrati har politikerne (agentene) denne myndigheten bare i den utstrekning velgerne (prinsipalene) har delegert avgjørelsen til dem ("kvaliteten er politikervurdert", Robertsen 2004: 156). Det er grunn til å spørre om hvor ofte politikerne har gitt seg selv denne avgjørelsesmyndigheten fremfor å få den delegert fra velgerne. For øvrig er velgernes og politikernes kompetanse å avgjøre hvor langt samfunnet skal strekke seg for å oppfylle brukernes ønsker, krav og forventninger. Som Statskonsult antydte alt i 1991 i et hefte om "Riktig kvalitet på offentlige tjenester", vil *riktig* kvalitet være et kompromiss mellom brukerne og samfunnet (Lassen 1991:28). Mer presist vil det være et kompromiss mellom brukernes *ønsker* og velgernes *vilje* til å finansiere ønskene over skatteseddelen. En lignende oppfatning ga daværende "moderniseringsminister" Victor Norman uttrykk for i sin redegjørelse for Stortinget 24.1.02, "Fra ord til handling - modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor", der han sa at "det er et

viktig mål, *innenfor rimelige grenser*, å imøtekomme ønsker" om "et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov" (Norman 2002:7, uthevet her).

De offentlig *ansattes* kompetanse er knyttet til innholdet i tjenestene de tilbyr. Brukerne og borgerne kan alliere seg med uavhengig motekspertise om slik finnes, men i utgangspunktet er det tilbyderne selv som er de fremste eksperter på tjenestene. Tilbydernes kompetanse er at de vet best hva det er *mulig* å yte, under ideelle forhold og gitt de midler velgerne og politikerne stiller til rådighet. Ser vi bort fra motekspertisen er det bare tilbyderne som vet om brukerne ønsker, krever og forventer mer, like mye eller mindre enn det maksimalt mulige, og om borgerne (velgerne) betaler for det maksimalt mulige eller mindre. Bare tilbyderne vet om de selv yter det mulige eller mindre, og om de yter mer, like mye eller mindre enn det betales for. Tilbyderne har dessuten motiv for å yte minst mulig for mest mulig, samt for å vri ytelsene i de retninger som gir størst belønning til dem selv.

Tilbydernes ytelser må derfor avtales gjennom forhandlinger: I hvilken utstrekning evner de offentlig ansatte å tilfredsstille brukernes ønsker, krav og forventninger, gitt de ressurser velgerne og politikerne er villige til å stille til disposisjon. Det naturlige resultatet av forhandlinger er *kontraktstyring*, et mye brukt virkemiddel i New Public Management, også i Norden og Norge (Eikås & Selle 2000, Greve & Ejersbo 2001). Kontrakter kan regulere samtlige relasjoner mellom prinsipaler og agenter (mellom velgerne og politikerne, politikerne og forvaltningen, forvaltningen og de tjenesteytende profesjoner, tjenesteyterne og brukerne).

Kompetansefordelingen nedfelt i kontrakter mellom de berørte parter kan legges til grunn for den *balanserte målstyringen* (Drucker 1954, jf. Hoff & Holving 2002) av supermarkedstaten og velferdskommunen. Fordelingen tilsier imidlertid et litt annet "balanced scorecard" enn det til Kaplan & Norton (1992). Deres balanserte målkort er et verktøy for *tilbudsstyring*, med røtter i Michael Porters konkurransestrategi (Porter 1980). Johan P. Olsens "sovereignty state" var tilbudsstyrt ("top down"). Supermarkedstaten, derimot, er *etterspørselsstyrt* ("bottom up"). Dette tilsier at i stedet for å navigere etter det valgte og ansatte offentlige lederskapets visjoner og mål, bør det etterstrebtes balanse mellom

- Brukerne *ønsker*, krav og forventninger til offentlig tjenestekvalitet
- Velgernes og politikernes økonomiske *vilje* til å oppfylle brukernes ønsker
- Forvaltningen og profesjonenes faglige *evne* til å oppfylle brukernes ønsker

Det er dette som er å tilpasse de offentlige tjenestene til markedet. Det motsatte er å tilpasse markedet til de offentlige tjenester. Målekortet hindrer ikke visjonære politikere og bedriftsledere fra å påvirke markedet (velgerne, brukerne, kundene). Kortet forholder seg imidlertid til resultatet av påvirkningen: Den har endret brukernes ønsker og/eller velgernes vilje til å oppfylle dem. Det er etterspørernes (endrede) visjoner, og ikke tilbyderne, som til enhver tid utgjør det balanserte målekortet.

Behovet for å unngå "top down" bruk av målekortet er i tråd med konklusjonen Åge Johnsen trakk, da han undersøkte implikasjonene av "the balanced scorecard (BSC)" for "public management":

"The BSC could have many important applications in public management as well as in business. However, uncritical adoption and implementation of the BSC in public management as it presently is prescribed for business strategy, could eventually turn out as reintroducing a Soviet-type, central planning model in political institutions. Such dysfunctions may evolve if one tries to measure strategic goals as if there were only one principal and unambiguous goals" (Johnsen 2001:327).

5. Institusjonalisering av brukertilfredshet som styringsverktøy

Som kanal for politisk kommunikasjon har brukertilfredshetsundersøkelser en del egenskaper som gjør den de øvrige kanalene, inklusive valgkanalen, demokratisk overlegen. Jf. igjen Næss & Aars:

"For det første gir slike undersøkelser muligheter for bred og representativ deltakelse. Et problem med andre velkjente deltakelseskanaler, som folkemøter eller for den saks skyld valg, er at deltakerne velger seg selv. Med ganske stor sikkerhet kan vi gå ut fra at selvutvelgelse innebærer skjev sosial utvelgelse. Det problemet kan reduseres i brukerundersøkelser, enten ved at hele populasjonen deltar eller at det trekkes et representativt utvalg. ...

For det andre gir brukerundersøkelser hver deltaker kun én stemme, og hver enkelts preferanse teller likt. Høringer og folkemøter er vanligvis ikke bare preget av at de fremmøtte utgjør et skjevt utvalg av befolkningen. I tillegg

er det noen som er mer aktive enn andre. Vekten av den enkeltes deltakelse er derfor ulik" (Næss & Aars 2003: 62).

Likevel er brukertilfredshetsundersøkelsene kontroversielle. Særlig det forhold at de formidler subjektive oppfatninger har medført at de til dels mangler tillit. De som har makt til å avgjøre at KOSTRA bare skal omfatte "objektive" kvalitetsindikatorer, for eksempel, dvs. politikerne, embetsverket, ekspertene, er åpenbart av den oppfatning at de selv nyter den nødvendige tillit. Borger- og brukertilfredshetsundersøkelser har de derimot ikke tillit til. Til dels begrunner de dette med kvaliteten på undersøkelsene, som ikke er høy nok. Mer fundamentalt har de imidlertid mistillit til brukerne og borgerne, som ikke tiltros evne til å gi valide uttrykk for sine oppfatninger når de blir spurt. Folket forutsettes ikke å være i stand til å komme med annet enn flyktige stemningsrapporter, og slikt kan de ansvarlige makthaverne ikke ta hensyn til. Her har de kunnet støtte seg blant annet til Vidar Ringstad fra Telemarksforskning, som har kritisert tilfredshetsundersøkelser for at det "gjør seg gjeldende en betydelig transitorisk komponent i stemningsnivået ved intervjuetidspunktet, og at denne er så flyktig at den i vesentlig grad forsvinner i løpet av intervjuperioden" (Ringstad 2000). Vi gjenkjenner Hawthorne-effekten, at det å bli undersøkt, i seg selv frembringer holdninger som fordunster igjen når undersøkelsen er over. De har også kunnet støtte seg til Karl Robertsen fra Høgskolen i Agder, som har grepet fatt i dette og hevdet at "slike utslag av irrelevante faktorer fra respondentenes side er svært ødeleggende for nytten av brukerundersøkelser og er et argument for å øke objektorienteringen på bekostning av subjektorienteringen når kvaliteten på offentlige tjenester skal vurderes" (Robertsen 2004: 159). Robertsen har dessuten påpekt at de manglende mulighetene for å kontrollere respondentenes påstander ved tjenesteproduksjon

"åpner for strategiske svar i brukerundersøkelser, dersom klientene ser seg tjent med det. ... Mottakerne av gratis eller sterkt subsidierte offentlige tjenester, som ikke er engangstjenester, tenderer derfor mot å gi uttrykk for mer misnøye med kvalitet og omfang enn noen som må betale full markedspris for tjenestene" (s. 154-55).

I et demokratiperspektiv er det paradoksalt at folket må gjøre seg fortjent til myndighetenes tillit. Det er imidlertid ikke bare de som svarer i undersøkelsene, folket eller brukerne, som blir møtt med mistillit. Det gjør også de som spør, forvaltningen og meningsmålingsinstituttene. Således gjennomgår Jan Fredrik Hovden i den tidligere

siterte artikkelen en rekke eksempler på at små endringer i spørsmålsstillingen kan gi store utslag i målingene, og at generelle spørsmål skaper problemer - foruten at han signaliserer den ovenfor nevnte mistilliten til brukerne, at de uttaler seg om forhold de ikke har kunnskap om, og at holdningene deres er "notorisk ustabile" (Hovden 2004: 8).

Mange av disse innvendingene kan imidlertid reises - og blir reist - mot valgkanalen og det numeriske demokratiet også. Manglende tillit til velgerne, så vel deres politiske kompetanse som deres demokratiske sinnelag, har ført til elitistiske demokratiteorier som teorien om konkurransedemokratiet og representasjonsteorien om det frie mandat. Valgforskere har uttrykt bekymring for at borgerplikten er i ferd med å bli erstattet av rasjonell egeninteresse som motiv for stemmegivningen. Med oppløsningen av partiloyaliteten er trofaste velgere blitt troløse vandrere som skifter parti fra valg til valg, ut fra kortsiktig egen nytte eller stemninger som fordunster igjen.

Ved høstens stortingsvalg intervjuet en fjernsynskanal en velger som sto med to stemmesedler i hånden etter å ha vært i avlukket. Han visste fortsatt ikke hvilken av dem han ville slippe i valgurnen. Likevel legges valgresultatet til grunn for styringen av landet. Valgkanalen er *institusjonalisert*. Vi har en valgordning, nedfelt i valgloven, med et regelverk som gir klare anvisninger om hvem som er stemmeberettiget og valgbare, om retten til å stille liste, om retten til å endre på listene, om når valgene skal holdes, hvor mange som skal velges og hvilke prosedyrer som skal følges ved beregning og fordeling av mandatene på partier og kandidater. Det er også institusjonalisert at stat og kommune styres på grunnlag av valgresultatet, selv om politiske meningsmålinger kan være vel så representative for folkemeningen, selv om målingene viser at folkemeningen skifter og at den på et senere tidspunkt kan være en helt annen enn valgresultatet.

Slik er det ikke med brukertilfredshetsundersøkelsene. Riktignok kan kommuner og statsetater ha utviklet sine egne, interne rutiner, men det finnes ikke noen lov om brukertilfredshetsundersøkelser, ikke noe allment, omforent, stabilt regelverk som angir hvem som skal ha hvilken andel i kontrollen med utformingen og gjennomføringen av dem, hvordan konflikter mellom berørte interesser eller "stakeholders" skal håndteres, hvilke samfunnsforhold som skal undersøkes og hvilke som ikke skal undersøkes,

hvilke borger- og brukergrupper som skal undersøkes, hvilke spørsmål som skal stilles og i hvilken rekkefølge, hvilke undersøkelser som skal gjelde og ikke gjelde som rettesnor for den offentlige tjenesteyting og myndighetsutøvelse, hvordan resultatene skal tolkes, hvilke sanksjoner i form av belønning eller straff som skal følge av dem. Hvilken innflytelse brukerne skal ha, både over undersøkelsene og de politisk-administrative prosesser når undersøkelsesresultatene foreligger, avgjør de øvrige berørte partene, spesielt politikerne, forvaltningen og velferdsprofesjonene (tjenesteyterne) selv, etter eget forgodtbefinnende. Det var derfor med god grunn KRD spurte i 2003 om kommunene bruker undersøkelsene likt eller forskjellig, om de bruker dem instrumentelt, eller også strategisk og/eller symbolsk.

Institusjonalisering av undersøkelsene omfatter mer enn standardisering av spørreskjemaet med sikte på å produsere sammenlignbare resultater. Det omfatter også *styringen* av undersøkelsene i samsvar med prinsipper og retningslinjer samtlige "stakeholders" (brukerne, tilbyderne, ekspertene) har bidratt til og derfor kan godta. Institusjonalisering av undersøkelsene er en forutsetning for universell, stabil og forutsigbar bruk av dem. Det synes også være en forutsetning for reell brukermakt, og dermed for balansert målstyring av offentlig virksomhet i samsvar med en akseptert fordeling av de berørte parters kompetanse og kapasiteter.

Referanser

Allern, S. (1996): *Kildenes makt. Ytringsfrihetens politiske økonomi*. Oslo: Pax.

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. K. Lunde (2001): *Offentlige tjenester – prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.

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

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

Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.

Dahl, R. A. (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven & London: Yale University press.

Drucker, P. (1954): *The practice of Management*. New York: Harper.

Eikås, M. & P. Selle (2000): *A Contract Culture even in Scandinavia*. Makt- og demokratiutgreiinga sin rapportserie, Rapport 14.

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

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

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>>.

Greve, C. & N. Ejersbo (2001): 'Den offentlige sektor på kontrakt: temaer, erfaringar og utfordringer'. Kap 10 s. 185-200 i T. Busch et al (red.): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Gullberg, A. T. & L. Helland (2003): *Profesjonell lobbyisme*. Makt- og demokratiutredningen, Rapport nr. 70.

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

Hernes, G. (1978): 'Det mediavridde samfunn'. S. 181-195 i G. Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

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

Hoff, K. G. & P. A. Holving (2002): *Balansert målstyring. Balanced Scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.

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

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

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

Johnsen, Å. (2001): 'Balanced scorecard: theoretical perspectives and public management implications'. *Managerial Auditing Journal* 16, 6: 319-330.

Kaplan, R. S. & D. P. Norton (1992): 'Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System'. *Harvard Business Review*, January-February: 71-79.

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

Lassen, V. (1991): *Riktig kvalitet på offentlige tjenester. Hvordan statlige virksomheter kan arbeide aktivt med kvalitetsutvikling*. Statskonsult, Direktoratet for forvaltningsutvikling.

Lie, E. & H. Roll-Hansen (2001): *Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

Niskanen, W. (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.

Næss, S. & J. Aars (2003): 'Vil politikerne abdisere? Brukerundersøkelser som styringsimpulser. Kommentar til Asle Rolland'. *Tidsskrift for velferdsforskning* 1: 61-63.

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

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

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

- Porter, M. (1980): *Competitive Strategy*. New York: Free Press.
- Ringstad, V. (2000): 'Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser'. *Sosialøkonomen* nr. 8.
- Robertsen, K. (2004): 'Hvor egnet er brukerundersøkelser som styringsverktøy for offentlig tjenesteproduksjon?' *Magma* 5/6: 150-161.
- Rokkan, S. (1966): 'Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism'. I R. A. Dahl, (red): *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Rolland, A. (2003a): 'Fornøyde brukere uvesentlig for det offentlige.' *Stat & Styring* 1: 39-42. Opptrykt som 'Fornøyde brukere - et underordnet mål for offentlig sektor'. *Forsyning* (2003) 1: 16-19.
- Rolland, A. (2003b): 'Brukernes tilfredshet eller tjenestens kvalitet?' *Tidsskrift for velferdsforskning* 1: 56-60.
- Rolland, A. (2004a): 'Konkurransen, kvalitet, demokrati- og brukerundersøkelser'. Vedlegg A, s. 22-53 til Rolland, A. et al (2004): *Evalueringsrapport av kommunale brukerundersøkelser*. Rapport 2004/7. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rolland, A. (2004b): *KOSTRA og kvaliteten på de kommunale tjenester*. Notater 2004/77. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rolland, A. (2005a): *KOSTRA, tjenstekvalitet og kompetansefordeling i supermarkedstaten*. Notater 2005/18. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rolland, A. (2005b): *Brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor. Utredning for Moderniseringsdepartementet og regjeringens handlingsplan for modernisering*. Notater 2005/32. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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

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

Sørensen, R. J. (2005): 'Et folkestyre i fremgang. Demokratisk kontroll med brannalarmer og autopiloter'. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 2: 258-270.

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

De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

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