



Asle Rolland

**Brukerperspektiv i
forvaltningsrevisjon**

Notater

Forord

Notatet er en lett bearbeiding av forfatterens dobbeltforelesning på *Arena for forvaltningsrevisjon 2009*, i regi av Norges Kommunerevisorforbund, Thon Hotel Oslo Airport, Gardermoen 10.03.09. Utgangspunktet for denne igjen var forelesningen ”Brukerundersøkelser som ledd i kommunal forvaltningsrevisjon”, gitt på *Nordisk seminar om kommunal forvaltningsrevisjon*, også det i regi av Norges kommunerevisorforbund, Hotel Bristol, Oslo 18.11.08.

Mye av det notatet inneholder av stoff om brukertilfredshetsundersøkelser har forfatteren tidligere behandlet i andre sammenhenger, herunder i andre bidrag til SSBs notatserie. Notatets perspektiv er imidlertid unikt, idet det har til formål å undersøke på hvilken måte det tidligere presenterte stoffet er relevant og viktig også for kommunal forvaltningsrevisjon. Undersøkelsen av dette blir her dokumentert og gjort tilgjengelig for andre enn deltakerne på de to seminarne.

Innhold

Innledning.....	3
Begrepsdiskusjon	3
Fire problemstillinger.....	7
Problemstilling 1: Brukerundersøkelsene som norske kommuner bruker	8
Problemstilling 2: Norske kommuners bruk av brukerundersøkelser	10
Problemstilling 3: Teoretiske og metodiske krav til brukerundersøkelser.....	12
Problemstilling 4: Revisjonsproblemer som brukerundersøkelser reiser.....	17
Konklusjon	25
Referanser.....	27

Innledning

Det er et omforent politisk krav til den norske offentlige tjenesteyting at den skal brukerrettes og at det skal gjennomføre brukerundersøkelser til støtte for dette (Norman 2002, Stoltenberg m. fl. 2005, Gande Røys 2007, Riksrevisjonen 2007). I den kommunale forvaltningsrevisjon, som har til formål å føre tilsyn med kommunenes etterlevelse av de politiske vedtak, må derfor brukerperspektivet med nødvendighet være et hovedperspektiv, hva også synes å være tilfelle, jf. <http://www.nkrf.no/kommrev/forvaltnrev.htm>.

Denne forelesningen vil omhandle brukerundersøkelser som metode for å

- Etterleve de politiske vedtak om å brukerrette den kommunale tjenesteytingen
- Undersøke om kommunene etterlever disse politiske vedtak, altså forvaltningsrevisjon

Først vil jeg imidlertid plassere begrepene 'brukerperspektiv' og 'brukerundersøkelser' i forhold til hverandre.

Begrepsdiskusjon

Brukerperspektivet kan sies å omfatte to aspekter:

- Kommunens holdninger til sine brukere
- Kommunens atferd i forhold til sine brukere

Med 'holdning' forstår jeg her spørsmålet om kommunens ansatte er brukersentrerte eller selvsentrerte, om de har den oppfatning at kommunen er til for brukernes skyld, eller tvert om at brukerne er til for kommunens skyld. I næringslivet gjenfinnes denne problemstillingen i spørsmålene om bedrifter er konsumentorienterte eller produsentorienterte, serviceorienterte eller produktorienterte.

Med 'atferd' forstår jeg spørsmålet om kommunen har gjennomført tiltak for å sikre brukerretting av tjenestene. Sentralt er spørsmålet om det er opprettet kanaler for kommunikasjon mellom brukerne og kommunen. Kommunikasjon er et toveis begrep, ergo reises her spørsmålet ikke bare om hvilke muligheter kommunen har for å informere brukerne, men også om hvilke muligheter brukerne har for å informere kommunen.

Vi kan skille mellom direkte/individuelle og indirekte/kollektive kanaler for kommunikasjon med brukerne.

- Med *direkte og individuelle* kanaler forstår jeg slikt som spørsmålet om kommunen har etablert et servicetorg for sine innbyggere, om hvordan klagebehandlingen er og om kommunen har utstedt noen serviceerklæring i den forbindelse.
- Med *indirekte og kollektive* kanaler forstår jeg ulike former for brukerrepresentasjon. Det kan være utnevning eller utvelgning av noen til å representere brukerne på et gitt serviceområde, og det kan være representative brukerundersøkelser.

Brukerundersøkelser kan også sies å omfatte to aspekter:

- Brukernes holdninger til kommunen
- Brukernes atferd i forhold til kommunen

Den dominerende typen holdningsundersøkelser er undersøkelser av brukernes *tilfredshet* med det offentlige, i dette tilfellet med den kommunale tjenesteytingen. Med begrepet ”brukerundersøkelse” forstår en som regel i dag en *brukertilfredshetsundersøkelse*.

Det kan derfor diskuteres hvor heldig forkortelsen til ”brukerundersøkelse” egentlig er.

- Den trekker oppmerksomheten bort fra undersøkelsens tema, måling av tilfredshet, og dermed også bort fra det forhold at for offentlig virksomhet er det ikke bare brukernes tilfredshet som er viktig. Det er også innbyggernes, velgernes, skattebetalernes tilfredshet. Befolknings- eller innbyggerundersøkelser kan for mange formål være (minst) like viktig, som brukerundersøkelser.
- Den trekker oppmerksomheten bort fra det forhold at også brukernes *atferd* i forhold til kommunen kan det være viktig å ha kunnskap om. Den opprinnelige brukerorienteringen av offentlig sektor, på 1950-tallet, la nettopp atferdsperspektivet til grunn. Problemstillingen kan defineres som ”treffsikkerhet overfor målgruppen”: Får målgruppen de tjenestene samfunnet har vedtatt at den har krav på, og/eller er det

andre som får tjenester de følgelig *ikke* har krav på, eller som i hvert fall ikke var spesielt tiltenkt dem. Dette resulterte i ombudsmannsordningen av 1962 og forvaltningsloven av 1967.

Denne forelesningen vil handle om *brukertilfredshetsundersøkelser*. Det synes på sin plass å understreke at med denne avgresningen har jeg valgt bort en rekke forhold av betydning for å ivareta et brukerperspektiv i den kommunale tjenesteytingen. Herunder har jeg valgt bort andre typer *brukerundersøkelser*, eksempelvis:

- Andre *holdningsundersøkelser* knyttet til brukerperspektivet, eksempelvis av brukernes tillit til forvaltningen, deres oppfatninger av den offentlige virksomhetens legitimitet (tilfredshetsundersøkelser kan og vil ofte omfatte også dette, men da som årsaker til og/eller virkninger av brukertilfredsheten).
- *Atferdsundersøkelser* knyttet til brukerperspektivet, eksempelvis ”markedsundersøkelser” for å identifisere behovet for en offentlig tjeneste, interessen for et offentlig tilbud, tilbudets treffsikkerhet i forhold til målgruppen (de som har behovet, viser interessen), undersøkelser av bruksfrekvens (skyldes f. eks. stort forbruk av tjenesten at noen bruker den mye/ofte, eller at mange bruker den lite/sjelden), undersøkelser av ringvirkninger ved manglende treffsikkerhet (er de ønskelige eller uønskede, utvider ringvirkningene gruppen av interesserte eller har man laget et tilbud til ”snyltere” med ”sugerør i kommunekassen”), osv.

Endelig er det på sin plass å minne om at selv *brukerperspektivet* er problematisk.

For det første kan det diskuteres om alle som mottar en offentlig tjeneste eller utsettes for offentlig myndighetsutøvelse, bør kalles brukere. Jeg viser her til professor og rektor Tom Colbjørnsen (2003), som i et arbeid har skilt mellom tre typer mottakere etter to typer egenskaper ved dem:

Ulike typer mottakere av offentlige tjenester

	Klienter	Brukere	Kunder
Kan formulere og uttrykke egne behov	Nei	Ja	Ja
Betaler en pris som svarer til tjenestens verdi	Nei	Nei	Ja

For det andre er altså offentlige tjenester av en slik karakter at alle innbyggere i en eller annen forstand er mottakere av dem, om ikke direkte, så indirekte, om ikke i dag, så i går eller i morgen. Alle bidrar dessuten til finansieringen av tjenestene, og har derfor krav på å kunne ha et ord med i laget.

Innbyggerne og de offentlige tjenestene

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

Det var således ikke uten grunn at regjeringen i mars 2007 arrangerte en innbyggerkonferanse, og at statsminister Jens Stoltenberg og fornyingsminister Heidi Grande

Røys i en kronikk i Dagbladet samme dag skrev at i regjeringens arbeid med å utvikle ”verdens beste offentlige sektor” er det ”innbyggerne som står i sentrum”. Statsrådene hadde ingen sans for den velferdsmodell professor Johan P. Olsen (1988) har kalt *supermarkedsstaten*, men hevdet at ”folk flest ønsker ikke på samme måte som i kjøpesentrene å være *kunder* når de bruker viktige velferdsgoder”. For ”folk er først og fremst innbyggere – ikke brukere og klienter” (Stoltenberg og Grande Røys 2007).

Fire problemstillinger

Ifølge Norges kommunerevisorforbund har forvaltningsrevisjonen til formål å besvare to kjernesporsmål:

- Gjør kommunene tingene riktig?
- Gjør kommunene de riktige tingene?

For å kunne besvare disse to spørsmålene må forvaltningsrevisoren selv ha innsikt. Revisoren må ha kompetanse til (1) å evaluere kommunenes brukerundersøkelser og (2) til å gjennomføre sine egne undersøkelser som kontroll av kommunenes brukerretting. Spørsmålene kan stilles (1) i et betrakterperspektiv og (2) i et utførerperspektiv.

Med *betrakterperspektivet* forstås her forvaltningsrevisoren som kritisk observatør av kommunenes bruk av brukerundersøkelser. I dette perspektivet synes det relevant å undersøke følgende:

- *Gjør man tingene riktig*: Evaluere brukerundersøkelsene som kommunene bruker
- *Gjør man de riktige tingene*: Evaluere kommunenes bruk av brukerundersøkelser

Med *utførerperspektivet* forstås revisoren som bruker av brukerundersøkelser i den kommunale forvaltningsrevisjon. I dette perspektivet synes det relevant å undersøke følgende:

- *Gjør man tingene riktig*: Teoretiske og metodiske krav til brukerundersøkelser
- *Gjør man de riktige tingene*: Revisjonsproblemer som brukerundersøkelser reiser

Til sammen gir dette følgende fire problemstillinger for den kommunale forvaltningsrevisjons forhold til brukerundersøkelser:

	Gjøre ting riktig	Gjøre riktige ting
Betrakterperspektiv	(1) Kvalitet kommunale brukerundersøkelser	(2) Kommunenes bruk av brukerundersøkelser
Utførerperspektiv	(3) Krav til brukerundersøkelser	(4) Revisjonsproblemer brukerundersøkelser reiser

Problemstilling 1: Brukerundersøkelsene som norske kommuner bruker

For en tid siden ble det gjennomført et samarbeidsprosjekt mellom Statistisk sentralbyrå (SSB) og Handelshøyskolen BI, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), der ett av formålene var å se nærmere på verdien av de kommunale brukerundersøkelsene slik de da var utformet (Rolland m. fl. 2004). I den forbindelse ble det foretatt en gjennomgang av et utvalg brukerundersøkelser gjennomførte av norske kommuner (Samuelsen og Silseth 2004). Utvalget var ikke tilfeldig og kan ikke verifiseres som representativt. Kunnskapen om de aktuelle undersøkelsene begrenset seg også til det som forelå skriftlig om dem. Fordi evalueringen var samlet, ville 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 var typiske tilfredshetsundersøkelser med tverrsnittsdesign for å evaluere *dyktigheten* til ulike offentlige tjenesteleverandører. Flere av undersøkelsene presiserte også at undersøkelsen skulle identifisere forbedringsområder. 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 om alternative metoder. Når det gjelder operasjonalisering kom en over tvilsomme fremgangsmåter, eksempelvis bruk av ett enkelt spørsmål for bedømmelse av et tjenesteområdes kvalitet, og bruk av over 20 spørsmål til å lage en felles indikator. Når det gjelder måling av variablene, ble det påpekt at det er en gylden regel i samfunnsforskningen å måle ikke observerbare variable ved hjelp av mer enn ett spørsmål. Å slå sammen ulike

spørsmål for å rapportere gjennomsnitt er heller ikke uproblematisk. Det forutsetter at spørsmålene 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. Det ble påpekt at en slik strategi kan føre med seg flere problemer enn nytte. Det er lett å gjøre feil, og man mister muligheten til å sammenligne, hvilket også er verdifull informasjon. Prosjektet stilte seg også seg undrende til kostnadseffektiviteten ved at hver enkelt enhet eller kommune selv skal utvikle sine egne spørsmål.

SSB/BI-prosjektet observerte også tilfeller der ulike tjenester i en kommune benyttet ulike metoder for innsamling av data. Dette kan påvirke resultatene, og således medføre at de ikke kan sammenlignes. Det er i utgangspunktet få problemer forbundet med å utføre datainnsamlingen selv, men ett av dem er faren for avhengighetsbånd mellom intervjuer, ev. respondenthjelper, og respondent. Prosjektet så et behov for retningslinjer på det området.

Det ble videre observert at man hadde benyttet forskjellige utvalgsprosedyrer, og det var eksempler på undersøkelser der man kunne 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. Man vet vi ikke hvor representative respondentene er, og det vil være vanskelig å fastslå om endringer i kvalitet fra en måling til den neste skyldes at tjenesten faktisk har blitt bedre eller dårligere eller om endringen skyldes at sammensetningen av de som har svart, har endret seg.

En annen utfordring var definisjonen av brukeren. Her erfarte prosjektet at det forekom 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 det. En mer utbredt variant var at pårørende eller foresatte svarte på vegne av brukeren. Her bør man stille spørsmål om respondentene (surrogatbruker) er i stand til å svare på vegne av andre.

Det ble stort sett rapportert dyktighetsnivå og frekvensfordeling i de undersøkelsene som ble evaluerte. Det forekom også rapportering av *viktighet*, men bare unntaksvis ble det

gjennomført analyser for å se på sammenhenger mellom variabler. Rapporteringen av dyktighet ble gjort på mange forskjellige måter, hvilket kan gjøre det vanskelig å holde oversikten over hva tall faktisk betyr. Prosjektet så et klart behov for retningslinjer eller råd om hvordan resultatene skal analyseres og rapporteres.

En hovedutfordring var rapportering og tolkning av resultatene. Det ble til tider rapportert på måter som gjør tolkning vanskelig, der resultatene ikke var utvetydige og der mangel på dokumentasjon kunne medføre problemer. Uten at det foreligger detaljert dokumentasjon i alle ledd i undersøkelsen er det ikke mulig å sammenligne. Likevel vet prosjektet at dette gjøres.

På bakgrunn av gjennomgangen ble det i rapporten fremmet en rekke forslag til hvordan brukerundersøkelsene og arbeidet med dem, kan forbedres. Et hovedtema var valget mellom standardisering og lokal eller tjenestebasert tilpasning av spørsmål. Prosjektet advokerte *standardisering*. Foruten å øke sammenlignbarheten, vil dette bidra til akkumulering av kunnskap og kompetanse, slik at undersøkelsenes validitet (gyldighet) og pålitelighet (reliabilitet) blir optimalisert. Dertil er det lite hensiktsmessig å finne opp hjulet på nytt hver gang en undersøkelse skal gjennomføres. Det er samfunnsøkonomisk uheldig, og kan i verste fall gi pålitelige svar som er systematisk feil. Selv om enhver kommune anser seg selv som spesiell, er det liten grunn til å tro at brukernes oppfatninger av kvalitet varierer fra kommune til kommune.

Problemstilling 2: Norske kommuners bruk av brukerundersøkelser

KRDs hovedformål med SSB/BI-prosjektet vi gjennomførte var å få "evaluert selve bruken av brukerundersøkelser". Mer presist var departementet interessert 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

Til dette formål ble det foretatt dybdeintervjuer i fem norske kommuner (Brekke 2004).

Landet har 430 kommuner. Heller ikke denne delundersøkelsen er representativ, idet det ble

trukket et bekvemmelighetsutvalg av antatt interessante kommuner. Respondentene, i alt 14 personer, representerte politisk ledelse (ordfører og partienes gruppeledere) og forvaltningsledelsen (rådmenn, etatsledere), og de ansattes foreninger (hovedtillitsvalgte).

Hovedinntrykk fra intervjuene var at (1) at *selvgjort er velgjort*. Det ble registrert mye egeninnsats i utvikling og utforming av brukerundersøkelsene. Dette ble hovedsakelig oppfattet som et gode, da det sikret lokal forankring, ansattes medbestemmelse og brukerdeltakelse i utviklingen. Tradisjonelle vitenskapelige kvalitetskriterier kunne forsvinne i iveren etter konkrete og praktiske løsninger.

(2) *Brukerundersøkelser er en læringsprosess*: Kommunene opplevde å være i en læringsprosess, der veien i stor grad blir til mens man går. For å komme fram til større, systematiske styringssystemer var det mange som opplever det som viktig at man begynner i det små, gjør seg egne erfaringer og bygge ut etter hvert.

(3) *Lokalfokus er viktig(st)*. Kommunene som var med i undersøkelsen, hadde gjennomgående meget sterkt fokus på lokal tilpasning og forankring i egen organisasjon. Lokal tilpasning ansås viktigere enn interkommunal sammenligning

(4) *Kommunestørrelse* fremsto som en kritisk faktor. De minste kommunene i undersøkelsen så ut til å slite med å finne rom for å bygge nok kompetanse i egen organisasjon. De etterspurte derfor interkommunale løsninger. De største og mest ressurssterke kommunene fremsto med relativt stor tro på ”egne evner”, inklusive en viss mistro til statens og departementets eventuelle føringer for å skape sammenlikningsgrunnlag.

(5) *Moderat statistisk-analytisk ambisjonsnivå*. For det meste gjennomføres det deskriptive 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 dyptloddende analyser som siktet mot å forklare spesifikke sammenhenger.

(6) *Skepsis til akademiske krav til undersøkelsesmetoder og statistiske teknikker*. Mange hadde et relativt avslappet forhold til undersøkelsenes metode, og var mer opptatt av lokal tilpasning. Det var også en viss motstand mot ”import” av konsulentfirmaers løsninger.

(7) Erfarne kommuner var fortsatt positive, men også mer kritisk reflekterte. Det virket som erfaring førte til at kommune mer enn før problematiserte vanskelighetsgraden ved å gjennomføre gode brukerundersøkelser.

(8) *Politikerne som tilskuere.* Det virket ikke som politikerne hadde kommet helt i inngrep med brukerundersøkelsene som beslutningsstøtte for deres egne prioriteringer. Noen av informantene problematiserte også i hvilken grad de egentlig bør bruke undersøkelsene til dette, da politikerne representerer hele befolkningen, ikke bare brukerne.

(9) *Brukerundersøkelser fremsto som partinøytralt.* Politisk "farge" på ordfører og det politiske tyngdepunktet i kommunestyret virket lite viktig. Det var ingen av respondentene som knyttet brukerundersøkelser til noe bestemt partis politikk.

I Danmark er det gjort lignende erfaringer. Der resulterte de i en veileder om brukerundersøkelser, utarbeidet av Finansministeriet i samarbeid med Kommunernes Landsforening og Amdsrådsforeningen (Thorn m. fl. 2002, se s. 7-9 om de evalueringer som utløste behovet for veilederen). En lignende veileder er senere laget av den norske Riksrevisjonen (2006).

Problemstilling 3: Teoretiske og metodiske krav til brukerundersøkelser

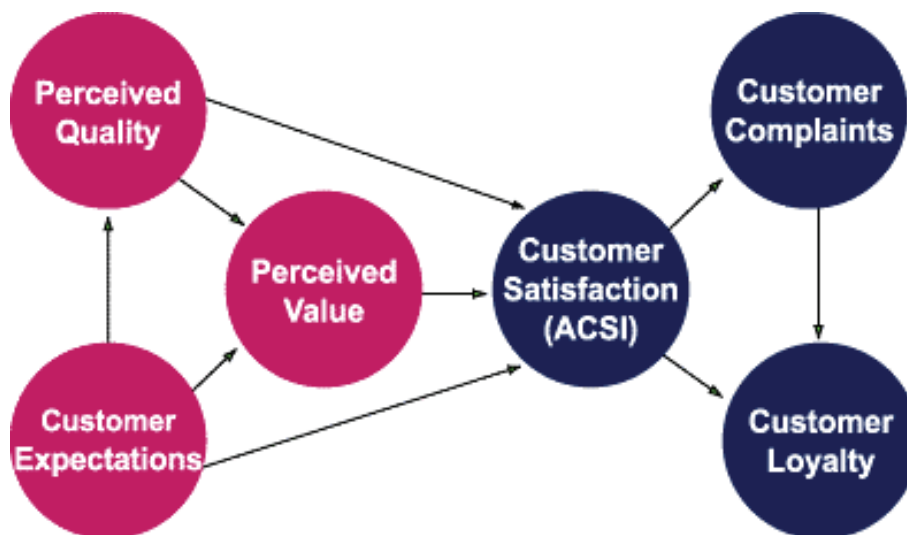
Deres preg av å være blitt til "bottom up" ved lokal prøving og feiling har således medført at mange har spurt seg om det offentlige gjør tingene riktig når de gjennomfører brukerundersøkelser. Utarbeidelsen av veiledere er et forsøk på å sikre at de metoder som benyttes, er i samsvar med krav og spesifikasjoner. "Bottom up" tilnærmingen er teorifattig. Brukerundersøkelsenes hovedtema – brukernes tilfredshet med tilbudenes kvalitet – er imidlertid ikke teorifattig. Dette har resultert i at det også finnes en "top down" tilnærming, der brukerundersøkelsene er forankret i strategiteori og kvalitetsteori. Metodisk har dette nedfelt seg i såkalte strukturmodeller for tilfredshetsundersøkelser. Deres egenskaper kan sammenfattes slik (Bruhn og Grund 2000):

1. Differensial måling av kunde- eller brukertilfredshet.
2. Identifikasjon av forutsetningene for, årsakene til eller "driverne" av kunde- eller brukertilfredshet, de forholdene som må forbedres for at tilfredsheten skal øke.

3. Identifikasjon av kunde- eller brukertilfredshetens konsekvenser, hvilken effekt (manglende) tilfredshet har for kundenes/brukernes fremtidige atferd.
4. Identifikasjon av årsakssammenhenger i en strukturmodell.
5. Fremstilling av resultater som er sammenlignbare på ulike nivåer. Derfor bør strukturmodellen og "driverne" av tilfredshet være så standardiserte som mulig.

State-of-the-art for slike modeller er den som Claes Fornell utviklet ved University of Michigan Business School. I 1989 sto Fornell for etableringen av verdens første nasjonale kundetilfredshetsbarometer, det svenske. SCBs Kvalitetsmodell med Nöjd Kund Index för offentlig sektor er basert på denne modellen. I 1994 etablerte Fornell The American Customer Satisfaction Index (ACSI), som betjener den føderale regjeringen i USA. ACSI ble vurdert som det beste av i alt 60 forskjellige opplegg. Senere er Fornells modell dels kopiert, dels videreutviklet i en rekke land. Eksempler på videreutvikling av modellen er det sveitsiske kundetilfredshetsbarometeret, Norsk Kundebarometer, The European Customer Satisfaction Index (ECSI).

ACSI-utgaven av CFI-modellen blir fremstilt slik:



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

ACSI-modellens *input* – årsakene til brukertilfredshet - er forankret i en sentral japansk kvalitetsteori, den såkalte Kano-modellen (Kano m. fl. 1984). Den omfatter fem typer produktegenskaper eller kvaliteter, hvorav de tre første bidrar positivt og de to siste nøytralt eller negativt til brukertilfredshet:

Kano-modellen

Produkt-egenskap	Betydning for tilfredsheten	Eksempel fra tjenesteyting	Kano-spørsmål i ACSI-modellen
Nødvendig	Kan være negativ, kan ikke være positiv	Hjemmehjelpen kommer (ikke) til avtalt tid	Tilfredshet i forhold til forventninger
Kjent	Positiv eller negativ	Hjemmehjelpen utfører jobben godt/dårlig	Tilfredshet generelt
Overraskelse	Kan være positiv, kan ikke være negativ	Hjemmehjelpen gjør mer enn det som er avtalt	Tilfredshet i forhold til et ideal
Likegyldig	Nøytral	Hjemmehjelpen er kvinne/mann, ung/gammel	
Invers	Negativ	Hjemmehjelpen skulle rydde, men rotet i stedet	

De tre førstnevnte egenskapene inngår i ACSI-modellen som standardmål på total kvaliteten, og utgjør således modellens sentrum. Ut over disse tre standardmålene på total kvalitet velges samtlige spørsmål (indikatorer) i hver undersøkelse ut i samarbeid med bestilleren.

Undersøkelsen blir derved skreddersydd for hver enkelt bestillers virksomhet, samtidig som resultatene for total kvaliteten (og for kvalitetsfaktorer som er felles for flere virksomheter) blir sammenlignbare.

Analysen gjennomføres i en multivariat strukturmodell som beregner graden av tilfredshet med hver kvalitetsfaktor samt hver kvalitetsfaktors betydning (effekt) for total kvaliteten. Undersøkelsen måler således både leverandørens dyktighet og kvalitetsfaktorens viktighet.

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

Hvilken reaksjonsform som velges, kan avhenge av egenskaper ved leverandøren og produktet så vel som ved brukeren.

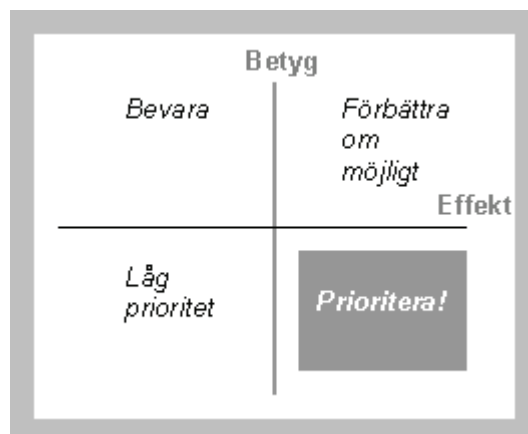
Sannsynligheten for loyalt i stedet for exit eller voice øker med graden av tilfredshet med leverandør og/eller produkt. Sett fra leverandørens synsvinkel vil derfor økt brukertilfredshet redusere bruken av exit (hvis exitmuligheten finnes), redusere bruken av voice (mengden av klager og protestaksjoner), og øke omfanget av loyalt, innbyggere som forblir trofaste brukere ikke fordi de har gitt opp å protestere, men fordi de er tilfredse med leverandør/produkt og ikke ser noen grunn til å klage eller velge noe annet. Skjønt – selv om behovet for å klage blir mindre, er det langt fra sikkert at bruken av voice avtar. Tvert om, som Hirschman (1970: 77-8) påpeker, relativt til illojale brukere er lojale brukere langt mer tilbøyelige til å bruke voice, ikke fordi de har mer å klage over, men fordi illojale brukere ikke tar seg bryet med å klage først, men går direkte til exit som sin form for voice når de er misfornøyde.

Fornell (1992) beskriver satsing på brukertilfredshet som en *defensiv* markedsstrategi. Dens offensive motstykke er strategien om å erobre markedsandeler. Begge strategier anvendes typisk i markeder som er mettede eller har lav vekst. Forskjellene kan fremstilles slik:

Markedsstrategier

Strategi	Offensiv	Defensiv
Fokus	Konkurransen	Kundetilfredshet
Middel	Erobre kunder	Beholde kunder
Mål	Økt markedsandel	Gjenkjøp

Resultatene for de ulike kvalitetsfaktorene plottes inn i Kano-modellens prioriteringsmatrise basert på dyktighet og viktighet. Resultatet blir en *kvalitetsstrategi*, en matrise for strategiske beslutninger tatt på grunnlag av brukernes kvalitetsvurderinger. SCB fremstiller matrisen slik:



Ved å analysere resultatene på denne måten, får offentlig sektor et grunnlag for å foreta prioriteringer. Et eksempel på egenskaper ved tjenesteyting overfor mottakerne/brukerne:

1. Prioritet: Egenskaper brukerne mener er (a) viktige men (b) av lav kvalitet
2. Prioritet: Egenskaper brukerne mener er (a) viktige, og (b) kvaliteten god, men kan forbedres
3. Prioritet: Egenskaper brukerne mener er (a) mindre viktige, men (b) kvaliteten god. Den bør ikke bli lavere, men behøver ikke forbedres heller
4. Prioritet: Egenskaper brukerne mener er (a) lite viktige/uvesentlige, og (b) dertil av lav kvalitet, uten at det spiller noen rolle

Riktig prioritering er selvsagt avgjørende for kostnadseffektiv utnyttelse av det offentliges ressurser. Eksempelvis er det sløseri å bruke mye penger på å forbedre forhold som er lite viktige for brukerne. Det er også sløseri å bruke mye penger på å tilby dem kostbare overraskelser. Det vil kunne øke brukertilfredsheten, men også senke innbyggertilfredsheten – for det er innbyggerne som skal betale regningen – og selv brukerne kan være enige i at tilbudet egentlig er unødvendig luksus. Målet med innbyggerundersøkelsen må være å *optimere* innbyggernes og tjenestemottakernes tilfredshet, ikke å maksimere den.

Det norske fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) nedsatte i 2007 en faglig ekspertgruppe til å utrede opplegget for en ny nasjonal undersøkelse av folks tilfredshet med offentlige tjenester. Gruppen avga i januar i 2008 en innstilling der den gikk inn for å tilpasse ACSI-modellen til norsk offentlig sektor. Det arbeides fortsatt med å finpusse spørreskjema

og utvalgsdesign. Ekspertgruppen legger imidlertid til grunn at den nye nasjonale undersøkelsen bør (a) være både en innbyggerundersøkelse og en brukerundersøkelse (alle innbyggere er direkte eller indirekte brukere av offentlige tjenester), (b) omfatte både statlig og kommunal virksomhet, (c) omfatte både offentlig sektors input (demokratiet) og output (produksjon av velferd), og (d) omfatte både servicekvalitet, styringskvalitet og det offentliges bidrag til innbyggernes livskvalitet.

For kommunale forvaltningsrevisorer medfører det nye opplegget at det blir etablert en nasjonal standard som lokale undersøkelser kan sammenlignes med, metodisk og også resultatmessig hvis samme metode anvendes lokalt. Dette kan forenkle arbeidet med å vurdere kommunenes undersøkelser. Samtidig setter det en ny ramme for de brukerundersøkelsene kommunale forvaltningsrevisorer selv ønsker å gjennomføre.

Problemstilling 4: Revisjonsproblemer som brukerundersøkelser reiser

Brukertilfredshetsundersøkelser har etablert seg som et nytt offentlig styringsverktøy. 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 innskrives i manntall. Det moderne Norges sentralinstitusjon for å undersøke innbyggerne, SSB, ble opprettet i 1876. Heller ikke representative utvalgsundersøkelser er nytt. Det startet SSB med alt på 1870-tallet (Lie og Roll-Hansen 2001), og var med det en internasjonal pioner.

Det nye med brukertilfredshetsundersøkelser er at det offentlige undersøker innbyggernes *holdninger til og meninger om* den offentlige tjenesteytingen. 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 holdninger og meninger er imidlertid verken nøytrale eller objektive. Følgelig er de heller ikke upolitiske. 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 og Aars 2003: 62).

Som politisk kommunikasjonskanal er brukerundersøkelser et kontroversielt styringsverktøy. Mange ser dem som en trussel mot valgkanalen, og spør om de er et forsøk på å erstatte politikken og det representative demokratiet med markedet og markedsundersøkelser. Makt- og demokratiutredningen plasserte dem under "den politiserte statens retrett" (Østerud m. fl. 2003: 90-104). En annen kritiker er Jan Fredrik Hovden fra Høgskolen i Volda. Etter Hovdens oppfatning er "å erstatte demokrati med surveykrati" et "nederlag for lokaldemokratiet, ei stor ansvarsfråskrivning fra politikarane si side og ei djup fornærming av kommunens innbyggjarar som aktive borgarar" (Hovden 2004:10).

Det finnes flere alternativer til valgkanalen for politisk innflytelse. Den mest kjente av dem, den korporative pluralismen, ble identifisert av Stein Rokkan allerede i 1966. Makt- og demokratiutredningen påpekte fremveksten av lobbyisme som ny politisk innflytelseskanal (Gullberg og Helland 2003). Felles for alternativene til valgkanalen er at de skaper politisk ulikhet i den forstand at det kreves ressurser ut over stemmeretten, som er lik for alle, for å kunne nyttiggjøre seg dem, og innbyggernes tilgang til andre politiske ressurser er ulik. Kanalene er politiske, men ikke nødvendigvis demokratiske, hva Rokkan spissformulerte som "stemmer teller, men ressurser avgjør". Felles for dem er imidlertid også at de er kanaler for politisk innflytelse nedenfra og opp, utenfra og inn. Kanalene kontrolleres av innbyggerne, ikke av myndighetene.

Slik er ikke den nye kanalen brukerundersøkelser. Den fordeler politiske ressurser likt – hver respondent én stemme – og representativt (forutsatt at undersøkelsen er korrekt gjennomført). Det er imidlertid myndighetene som kontrollerer kanalen. Næss og 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”. Erfaringen til Næss og Aars var at ”politikere forholder seg forbløffende passive til undersøkelsesresultatene. .. De folkevalgte gir på denne måten avkall på ansvaret for prioritering mellom ulike innsatsområder. ... Spørsmålet er om brukerundersøkelser frister politikere til å abdisere” (s. 62-63).

Næss og Aars så "en fare for at brukerundersøkelser medfører byråkratisering av politikken" (s. 63).

- 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 asymmetrisk: forvaltningen spør, innbyggerne 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.

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), eller ”the market model of governing” (Peters 2001). Der er deres funksjon å bryte ned forvaltningens makt, gjøre byråkratiet mer lydhørt for innbyggerne og deres tillitsvalgte, politikere. NPM betrakter offentlig sektor som et servicefirma med

- Velgerne som generalforsamlingen
- Politikere som det tillitsvalgte styret
- Forvaltningen som konsernledelsen

- Tjenesteyterne (velferdsprofesjonene) som produsentene
- Brukerne som konsumentene eller kundene

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 innbyggerne, 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 prinsippal agent teori om at de som blir delegert makt (agentene, de folkevalgte og ansatte i offentlig sektor), ikke nødvendigvis ivaretar interessene til de som delegerer makten (prinsipalene, folket, innbyggerne, velgerne). Agenter og prinsippaler kan i stedet ha ulik målstruktur, og agentene kan forfølge egeninteresser som er uforenlige med prinsippalenes.

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

Brukerundersøkelser er politikk. På ett avgjørende punkt skiller denne kanalen for politisk innflytelse seg imidlertid fra den kanalen som legges 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
- ingen regler for hvordan konflikter mellom berørte interesser ("stakeholders") skal håndteres
- ingen regler for hvilke samfunnsforhold som skal undersøkes og hvilke som ikke skal undersøkes
- ingen regler for hvilke innbygger- og brukergrupper som skal undersøkes
- ingen regler for hvilke spørsmål som skal stilles og i hvilken rekkefølge
- ingen regler for hvilke undersøkelser som skal gjelde og ikke gjelde som rettesnor for den offentlige tjenesteyting og myndighetsutøvelse
- ingen regler for hvordan resultatene skal tolkes
- ingen regler for 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 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.

Det er et viktig prinsipp for forvaltningsrevisjon at den ikke skal overprøve politiske prioriteringer foretatt av kommunens folkevalgte organer. Revisor skal kontrollere midlene og måloppnåelsen, ikke de politisk vedtatte målene. Dette tilsier imidlertid at formålet med revisjonen kan være politisk i sine konsekvenser, hva særlig synes å være tilfelle når man reviderer kvaliteten på de folkevalgtes saksutredninger. Det kan her vises til Åge Johnsen sin beskrivelse av forvaltningsrevisjonen som et politisk konkurransetilsyn, i tillegg til rollene som dommer, ombudsmann, utreder og rådgiver (Johnsen 2003).

Formålet med brukertilfredshet er heller ikke upolitisk. For næringslivet er formålet økt brukerlojalitet. For det offentlige er ikke alltid brukerlojalitet like relevant. Det gjelder å få studentene ferdige, de syke friske, de arbeidsløse tilbake i arbeid. Det indirekte formålet vil imidlertid være å øke innbyggernes, velgernes lojalitet. Tilfredshet med velferdsstaten er således et middel til å opprettholde en sterk offentlig sektor. Ved misnøye øker presset for å privatisere velferden.

I Norges kommunerevisorforbunds beskrivelse av forvaltningsrevisjon omtales ni perspektiver som brukerperspektivet supplerer – eller konkurrerer med. Blant disse finnes flere resultatperspektiver (som i seg selv er et perspektiv), som produktivitets- og effektivitetsperspektivet og det økonomiske perspektivet, og flere styringsperspektiver (som også i seg selv er et perspektiv), som vedtaksperspektivet, ledelsesperspektivet, regeletterlevelse. Ved undersøkelser av kvalitet er det foruten brukerperspektivet relevant å legge til grunn vedtaksperspektivet, resultatperspektivet – og regeletterlevelse.

Der flere perspektiver er relevante er det grunnlag for målkonflikter, idet realisering av ett mål kan kreve virkemidler som er uforenlige med realisering av et annet. Der det er målkonflikter er det også grunnlag for splitt og hersk, idet kampen vil stå mellom opp- eller nedgradering av de mål en lykkes eller mislykkes med å realisere.

Brukertilfredshetsundersøkelser gir grunnlag for en rekke slike målkonflikter (drøftingen av disse står i gjeld til Bovaird og Löffler 2003). Én slik konflikt gjelder nettopp definisjonen av kvalitet. To konkurrerende kvalitetsbegreper er ”samsvar med krav og spesifikasjoner” og ”evne til å oppfylle behov og forventninger” eller formålstjenlighet. De har ulike egenskaper – og ulike forkjempere.

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

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

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

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

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

- Hvis målet er resultatlikhet
- Må middelet være ressursulikhet

Et mål om resultatlikhet vil således medføre at det offentlige uopphørlig må kanalisere midlene dit misnøyen er størst. Hvis de som klager mest, også er de mest ressurssterke, vil det oppstå en såkalt Matteus-effekt (Matteus-evangeliet 25:29), til den som har, skal det gis. Hvis læringseffekten blir at alle begynner å klage, oppstår det såkalte ”common pool” problemet: Det blir ”overfiske” i dammen, hvilket medfører press for å få en større dam, dvs. økte offentlige budsjetter (Jf. Rolland 2008).

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

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

Videre er det en målkonflikt mellom brukertilfredshet og kostnadseffektivitet. Den berører forholdet mellom brukerperspektivet og andre resultatperspektiver for forvaltningsrevisjon, som produktivitets- og effektivitetsperspektivet og det økonomiske perspektivet. Målet med kvalitetsarbeidet i offentlig sektor er gjerne å få i pose og sekk, ”a government that works better and costs less”, for å si det med Al Gore (1993) da han var visepresident og ansvarlig

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

Konklusjon

Alle disse forhold leder opp til en konklusjon om det må være et problem innen forvaltningsrevisjon å avgjøre hva som er et godt eller dårlig resultat hva gjelder brukertilfredshet. En og samme skåre kan være god for én offentlig virksomhet og dårlig for en annen – god for det offentlige monopolet, dårlig for den offentlige konkurransebedriften. Det er heller ikke gitt at målet bør være å maksimere brukertilfredsheten, for dette kan føre til opportuniste, skape Matteus-effekter og komme i konflikt med andre mål for rettferdig fordeling av godene. Det er ikke en gang gitt at maksimering av brukertilfredsheten vil være i brukernes egeninteresse, for brukernes subjektive og objektive interesser kan være i konflikt med hverandre, og eksperter kan kjenne brukernes objektive interesser bedre enn brukerne selv gjør. Både brukertilfredshet og velgerlojalitet kan også bokstavelig talt kjøpes for dyrt.

For næringslivet gjelder den regel at det gjelder å skape *optimal* brukertilfredshet og kundelojalitet – optimal i forhold til resultatet på bunnlinjen. For næringslivet er kundetilfredshet et middel til målet om økt profitt, for som Jane Fountain (2001) har påpekt, er det endelige målet ikke glede brukerne, men å glede aksjonærene. For næringslivet er optimal brukertilfredshet dermed lik *profitabel* brukertilfredshet (Quenaudon, udatert).

Profitt er som regel ikke et mål for offentlig virksomhet, men det kan og bør være et mål å holde seg innenfor den tildelte budsjettammen. For kommunal målstyring kan derfor optimal brukertilfredshet være lik den skåre som oppnås når følgende hensyn balanseres mot hverandre (jf. Rolland 2005, Rolland 2006 a, b):

- Velgernes og brukernes ønsker om kommunal velferd
- Politikernes økonomiske evne og vilje til å prioritere ønskene
- Velferdsprofesjonenes faglige evne til å oppfylle ønsker brukerne har
- Velferdsprofesjonenes faglige evne til å dekke behov brukerne ikke visste at de hadde

Kommunal forvaltningsrevisjon kan være et middel til å etablere denne balansen. Som nevnt omfatter forvaltningsrevisjon ifølge Norsk kommunerevisorforbunds beskrivelse i alt ni perspektiver i tillegg til brukerperspektivet. Middelet til å forhindre målkonflikter mellom perspektivene er selvsagt å samordne dem – optimalisere balansen mellom ulike hensyn. Ved sin anvendelse og ikke minst fortolkning av resultatene fra brukerundersøkelser kan kommunale forvaltningsrevisorer bidra til å institusjonalisere bruken av dem, dvs. til å etablere en praksis som skaper omforent forståelse av hva resultatene betyr, og hvilke handlinger de krever. Institusjonalisering har vært definert som ”the process by which organizations and procedures acquire value and stability” (Huntington 1968: 12). Slik kan forvaltningsrevisjon bidra til implementeringen også av den nye nasjonale innbyggerundersøkelsen for offentlig sektor, der både brukere og ikke-brukere (eller rettere: indirekte brukere) skal få si sin mening om demokratiet, velferdsstaten og de offentlige tjenestene. Med sin fortolkning av resultatene, og den praksis som derved utvikler seg, kan forvaltningsrevisjon bli den virksomheten som fullfører dette byggverket.

Referanser

Anderson, Eugene W., Claes Fornell and Roland T. Rust (1997): 'Customer Satisfaction, Productivity, and Profitability: Differences Between Goods and Services'. *Marketing Science* 16 (2): 129-145.

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

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

Brekke, Øyvind (2004): 'Erfaringer med brukerundersøkelser i noen norske kommuner'. Vedlegg B s. 54-73 i Asle Rolland, Øyvind Brekke, Bendik Meling Samuelsen og Pål Rasmus Silseth (2004) *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2004/7.

Bruhn, Michael and Michael A. Grund (2000): 'Theory, development and implementation of national customer satisfaction indices: the Swiss Index of Customer Satisfaction (SWICS)'. *Total Quality Management*, 11, 7: 1017-1028.

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

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

Fountain, Jane E. (2001): 'Paradoxes of Public Customer Service'. *Governance; An International Journal of Policy and Administration* 14 (1): 55-73.

Grande Røys, Heidi (2007): *Regjeringa sin strategi for fornying av offentlig sektor*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Gore, Al (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>>.

Gullberg, Anne Therese og Leif Helland (2003): *Profesjonell lobbyisme*. Makt- og demokratiutredningen, Rapport nr. 70.

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

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

Huntington, Samuel (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Johnsen, Åge (2003): 'Forvaltningsrevisjonen i politikken: Kommunerevisjonens roller i det norske politiske systemet'. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 19 (4): 412-41.

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

Lie, Einar og Hege Roll-Hansen (2001): *Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

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

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

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

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

Quenaudon, Zavier (udatert): *6 Costly Customer Satisfaction Myths and Misunderstandings*. CFI Group, Claes Fornell International. www.cfigroup.com.

Riksrevisjonen (2006): *Gjennomføring av brukerundersøkelser i forvaltningsrevisjonen*. Veileder, Forvaltningsrevisjon, 9.10.06. Oslo: Riksrevisjonen.

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

Rokkan, Stein (1966): 'Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism'. I Dahl, Robert A. (red.) *Political Oppositions in Western Democracies*, s. 70-115. New Haven: Yale University Press.

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

Rolland, Asle (2006a): 'Brukertilfredshet som mål for offentlig velferd'. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 87 (2): 107-120.

Rolland, Asle (2006b): 'Offentlig velferdsproduksjon, brukertilfredshet og tillit'. *Magma* 2: 77-87.

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

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

Rolland, Asle, Øyvind Brekke, Bendik Meling Samuelsen og Pål Rasmus Silseth (2004): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2004/7.

Samuelsen, Bendik Meling og Pål Rasmus Silseth (2004): 'Metodeutfordringer i brukerundersøkelser'. Vedlegg C s. 74-92 i Asle Rolland, Øyvind Brekke, Bendik Meling Samuelsen og Pål Rasmus Silseth (2004) *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2004/7.

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

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

Thorn, Kristian m. fl. (red.) (2002): *Vejledning om brugerundersøgelser, november 2002*. Regeringens moderniseringsprogram. København: Finansministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal akademisk.