

# Den nye brukeren – krevende kunde og statlig styringsverktøy

AV ASLE ROLLAND

The article analyses the increasing citizen and state demands on the Norwegian local authorities as welfare producers. The users of welfare services are transforming from clients to customers; the demand on local authorities is to satisfy all citizens. Education rather than aging turns "the new user" into a demanding customer. A new middle class puts the traditional representative democracy as well as the established social democratic welfare state under pressure. The state's demand on the local authorities is to make the new middle class satisfied with the democracy and the welfare state. In the relationship between the state and the local authorities the state has power without responsibility, the local authorities responsibility without power.

## Problemstilling

En problemstilling som opptar kommunesektoren sterkt, er "det grenseløse oppdraget og kommunenes muligheter for å utføre det". Således var dette hovedtema for det årlige strategiseminar til 12-kommunesamarbeidet

i Vestfold fylke i Norge, 12. mars 2008.

Det grenseløse oppdraget opplever kommunene at de får fra innbyggerne, staten, næringslivet og mediene, som alle møter den kommunale tjenesteproduksjonen med urealistiske forventninger. I demokratiet forutsettes

---

Artikkelen er en bearbeiding av mitt foredrag for 12-kommunesamarbeidet i Vestfold fylke på 12K strategiseminar, Langesund i Norge, 12.3.08.

staten å være en agent for innbyggerne, og i den utstrekning det forholder seg slik, får kommunene sitt grenseløse oppdrag fra samme oppdragsgiver formidlet via to kanaler, (1) direkte fra innbyggerne, og (2) indirekte via staten. Ut fra *prinsipal agent teori*, som vil brukt til å belyse temaet her, kan det imidlertid ikke uten videre forutsettes at agenten, staten, formidler prinsipalens, innbyggernes, interesser. Agenter kan ha sine egne mål og agendaer, interesser som ikke nødvendigvis sammenfaller med prinsipalenes, og de kan bruke sine prinsipaler til å fremme sine egne interesser. Konkret: Staten kan bruke innbyggerne til å fremme statens interesser overfor kommunene, uavhengig av hvorvidt den dermed fremmer innbyggernes interesser.

Dette har nedfelt seg i temaet for denne artikkelen. Den nye brukeren er både en krevende kunde og et statlig styringsverktøy. Som *krevende kunde* fremmer den nye brukeren selv sine interesser, krav og forventninger overfor kommunen. Som *statlig styringsverktøy* er det staten som avgjør hva som er den nye brukerens interesser, krav og forventninger, og som fremmer disse overfor kommunen. Staten og den nye brukeren kan ha sammenfallende interesser, og har det i den utstrekning politikken staten fører, er i samsvar med brukernes interesser. Den statlige politikken behøver imidlertid ikke være i samsvar med *alle* brukeres interesser. Den behøver ikke en gang være i samsvar med *flertallet* av brukernes interesser, ikke en gang når vi har en flertallsregjering, for i Norge er det mulig å få politisk flertall uten å ha flertall blant

velgerne, hvilket den sittende regjeringen er et bevis på. Og selv om regjeringen har flertallet av velgerne i ryggen, behøver ikke dens politikk overfor kommunen ha flertallet av brukerne i ryggen. Ikke bare fordi vi i Norge har et representativt demokrati der regjeringer står relativt fritt til å utforme politikken frem til neste gang de skal møte velgernes dom, men også fordi det er mange brukere som ikke deltar i valg. Den kommunale tjenesteproduksjon omfatter også de som ikke en gang har *mulighet* for å delta i valg, og som derfor er avskåret fra å ha politisk innflytelse.

## Brukere, kunder, klienter - innbyggere

På 12Ks strategiseminar 2008 ble den nye brukeren omtalt som *kunde*. Det er muligens ikke tilsiktet, men problemforståelsen uttrykker en viss avstand til den sittende regjeringen. For regjeringen ønsker ikke forholde seg til motakerne av offentlige tjenester som kunder, ikke en gang som brukere. I en kronikk i Dagbladet i fjor, samme dag som regjeringens innbyggerkonferanse fant sted, skrev statsminister Jens Stoltenberg og fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys at i regjeringens arbeid med å utvikle "verdens beste offentlige sektor" er det "*innbyggerne* som står i sentrum". Statsrådene hadde ingen sans for den velferdsmodell professor Johan P. Olsen (1988) har kalt *supermarkedstaten*, 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).

### *Kunder, brukere, klienter*

I en artikkel i Næringslivets hovedorganisasjons (NHO) tidsskrift *Horisont* for noen år siden påpekte professor Tom Colbjørnsen at det er viktig å skille mellom kunder, brukere og klienter. Han brukte to kriterier for å skille gruppene. Det ene er om mottakeren av en tjeneste kan formulere og uttrykke egne behov. Det kan kunder og brukere, men ikke klienter. Det andre er om mottakeren betaler en pris som svarer til tjenestens verdi. Det gjør kunder, men ikke brukere og klienter (Colbjørnsen 2003). Offentlig sektor vil derfor forholdsvis ofte ha klienter. Pasienter er for eksempel gjerne prisgitt fagfolks vurderinger av hva som feiler dem, og hva som vil gjøre dem friske. Omvendt vil offentlig sektor forholdsvis sjelden ha kunder. Typisk for offentlige tjenester er at de er helt eller delvis subsidierte, slik at mottakeren blir en bruker som kanskje betaler en egenandel, men ikke den fulle pris, slik en kunde gjør. Av den grunn er kunder også nærmest per definisjon mer krevende enn brukere og klienter. Kunder kjenner og kan uttrykke sine behov, de betaler for seg, og penger er makt. Offentlig tjenesteproduksjon vil derfor kunne ha godt av å møte krevende kunder og ikke bare takknemlige klienter og brukere, hevdet Colbjørnsen.

Det er selvsagt sider ved den offentlige tjenesteytingen som bare motta-

kerne kan uttale seg om, enten de nå er brukere, klienter eller kunder. Mange tjenester foreligger ikke forut for ytelsen, men produseres i møtet mellom yter og mottaker. Pleie og omsorg er eksempler. Tjenesteyteren kan gi uttrykk for sine intensjoner ved å utstede serviceerklæringer, men bare mottakeren vet hvordan ytelsen faktisk ble gitt. Produktet har kun erfaringskvalitet, ikke søkekvalitet eller inspeksjonskvalitet. På regjeringens innbyggerkonferanse 2007 ble det avdekket et hovedkrav fra innbyggerne om å bli møtt med større respekt fra det offentlige. Bare personlig erfarne brukere vet hvordan det kjennes å bli møtt med manglende respekt.

### *Det grenseløse oppdraget – innbyggerne*

Samtidig synes det riktig av regjeringen å løfte frem det overordnede begrepet *innbyggerne*. For det første er alle innbyggere med på å finansiere de offentlige tjenestene, statlige og kommunale, gjennom 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. I dette kan ligge både egoisme og altruisme, samfunnskritikk og solidaritet med sine medmennesker.

For det andre produserer det offentlige gjerne såkalt offentlige goder, det vil si goder hvis nytteverdi det verken er mulig eller ønskelig å begrense til de personlige mottakerne. Mange offentlige tjenester berører mottakernes

omgivelser direkte. Eksempler er skoleelevenes foresatte, pasientenes og institusjonsboernes pårørende, de rehabiliteres og reintegrertes naboer. 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.

For det *tredje* er bruken av mange offentlige tjenester livsfasebestemt. Det offentlige har tilbud og påbud en må 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. De har gått i barnehagen og vil trenge plass på aldershjemmet. I det minste vil de ha muligheten for dette som en alderdomsforsikring.

For det *fjerde* kan hvem som er mottaker av tjenesten 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. Det er også de ulike leddene i produksjonsprosessen. Undersøkelsen til Ole Gjølborg og Kolbjørn Christoffersen (2008) av råvarekvaliteten ved utdanningen av økonomer er et eksempel.

For det *femte* vil det for mange tjenester og tilfellers vedkommende ikke være noe skarpt skille mellom innbyggere uten og mottakere med personlig erfaring. Innbyggerne kan snarere plasseres på et kontinuum. Mellom

ytterpunktene *ingen* og *omfattende* erfaring vil en finne dem som har gjort én enkelt erfaring, noen få erfaringer, som har opplevd andres erfaringer på nært eller fjernt hold, som baserer sine inntrykk på mer eller mindre representative medieoppslag. Med unntak av dem som er uten kjennskap til tjenesten overhodet, vil de alle ha en eller annen form for erfaring som referanse for sine meninger.

Innbyggerbegrepet er derfor med på å understreke hvor grenseløst kommunenes oppdrag er. Det lar seg ikke gjøre for kommunene å konsentrere seg om betalende kunder for å kunne tilby disse ekstra god service, slik private serviceforetak kan gjøre. Det lar seg heller ikke gjøre å konsentrere seg om klienter som ikke er i stand til å vurdere tilbudet og må ta til takke med det de får. Direkte eller indirekte må kommunen må tilfredsstille *alle* i kommunen med *alt* den foretar seg. Den krevende kunde er en krevende *innbygger*.

## Den nye brukeren som krevende kunde

Tall som indikerer det økte forventningspresset fra innbyggerne til offentlig sektor ble lagt frem av professor Victor Norman på 12Ks strategiseminar i 2007 (Norman 2007). Normans tema var kampen om arbeidskraften. I den forbindelse viste han at det nå er 800 000 med høyere utdanning i Norge, og at tallet vil øke til 1,2 millioner i løpet av få år. De høyutdannede vil da utgjøre 45 prosent av arbeidsstyrken.

Ser vi bakover, viser Statistisk sentralbyrås utdanningsstatistikk at 25 prosent av de voksne innbyggerne i Norge nå har høyere utdannelse, en fordobling siden 1980-tallet.

I den første regjeringen Stoltenbergs langtidsprogram for 2002-2005 (St. meld. nr. 30 for 2000-2001), som den andre regjeringen Bondevik kom til å sette ut i livet på sin måte, ble utdanningsekspløsjonen tillagt avgjørende betydning for det økte forventningspresset fra innbyggerne. Regjeringen skrev det at "økte krav og forventninger fra brukerne som følge av høyere inntekts- og opplysningsnivå i befolkningen" er den viktigste drivkraften bak veksten i offentlig sektor. Utdanningsbølgen er viktigere enn eldrebølgen; det er utdanning mer enn noe som setter velferdsstaten under press. Eller kanskje riktigere: Jo større beslag eldrebølgen med demografisk nødvendighet vil legge på velferdsstatens midler (Jemfør St.meld. nr. 8 for 2004-2005), desto mer uutholdelig kan presset fra utdanningsbølgen bli.

Utdanningsbølgen skyller over alle land det er naturlig å sammenligne Norge med. Således har Ronald Inglehart (1977, 1990) med sine "world values surveys" påvist at det etter 1968 har funnet sted en "silent revolution" og et antiautoritært "culture shift" i alle postindustrielle samfunn, som Daniel Bell (1973) kalte dem. Dette har resultert i "the rise of the creative class", en ny, stor middelklasse av selvrealiserende individualister med helt nye krav til hvordan samfunnet bør fungere (Florida 2002). Ifølge Julian Le Grand (2003) har det medført to fundamentale end-

ringer i innbyggernes holdninger til offentlig sektor: (1) Økt skepsis til eksperter og myndighetspersoner, og (2) ønske om mer innflytelse og større valgfrihet. På Senter for statlig økonomistyrings SSØ-dag 2008 spissformulerte professor Rune Sørensen dette slik: "Moderne brukere vil ikke vente, de vil vite og velge" (Sørensen 2008).

Før dette kulturskiftet var innbyggerne verken kunder eller brukere av offentlig sektor, men de offentlig ansatte velferdsprofesjonenes *klienter*. Tillit og lojal underordning under velferdsyterne preget den maktsuverene staten, som var sentralisert, hierarkisk, med en stor offentlig sektor, med vekt på standardisering og likhet, med innbyggere som i egenskap av velgere ga politikerne fritt mandat til å styre, og med klienter uten valgfrihet men med rett til de tjenestene myndighetene tildelte dem (Rolland 2005, side 13).

Med økt utdanningsnivå har innbyggernes selvtillit økt. De anser seg i stigende grad for kompetente til selv å vurdere kvaliteten på tjenestene som offentlig sektor yter. De stiller spørsmålsteget ved selve fundamentet for profesjonsmakt, at et fag har oppnådd status som anerkjent ekspertise på hva som er bra for innbyggerne på fagets kompetanseområde (Hughes 1958, sitert i Storvik 2004). Det norske kulturskiftet har vært beskrevet 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 var tilmed respekt for lærere og professorer! Og folk godtok køer, venting, ja til og med rasjonering som

en videreføring av krigstidens ordninger. De var taknemlige for at tilbudet ble bedre, og at det var mindre venting enn før. ... Den første etterkrigstiden var preget av høy grad av solidaritet og fellesskapsfølelse. En homogen befolkning hadde felles mål og vilje til 'å løfte i fellesskap'. ... 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 2005a, side 259, 260).

Rune Sørensen avleste den antiautoritære holdningsendringen i verdiundersøkelsen Norsk Monitor, som markedsanalyseinstituttet Synovate (før: Markeds- og Mediatitutttet) har gjennomført siden 1980-tallet. Ifølge denne undersøkelsen er de yngre generasjonene mer antiautoritære og individualistiske enn de eldre (Hellevik 1996).

Makt- og demokratutredningen så på hvilke konsekvenser dette fikk for det norske organisasjonssamfunnet. Den fremsatte tesen om *den tradisjonelle organisasjonsmodellens sammenbrudd og den demokratiske infrastrukturen i forfall*, og daterte dette hamskiftet til cirka 1990 (Østerud med flere 2003). Før det dominerte de store folkebevegelsene. Medlemmene var "grunnfjellet i demokratiserings- og nasjonsbyggingsprosjektet. Organisasjonssamfunnet nådde ut, slik at vanlige folk ble gjort til fullverdige samfunnsborgere" (side 143). Etter 1990 er ikke lenger "bred medlemsrekruttering med sosial integrasjon" enerådende. Den nye organisasjonsformen ble organisering *her og nå* -

"desentralisert, nettverksbasert, spesialisert og profesjonalisert". Organisasjonssamfunnets nye logikk ble "økt egenorganisering med rask tilfredsstillelse av umiddelbart følte behov" (side 147).

I et annet arbeid fra Makt- og demokratutredningen påpekte forskerne hvordan utdanningsekspløsjonen setter den skandinaviske fordelingsmodellen under press (Barth, Moene og Wallerstein 2003). Det er press mot dens *inntektsmessige likhetsideal* som gjør de høyutdannede til veldig billig arbeidskraft, og press mot dens *velferdsmessige likhetsideal* som gjør det umulig for velstående å kjøpe seg til velferdsmessige fordeler. Professor Jørn Rattsø tok for noen år siden dette opp i NHOs tidskrift Horisont, der han hevdet at middelklassens utålmodighet er kommunesektorens største utfordring (Rattsø 2001). Den stadig mer selvbevisste middelklassen stiller store kvalitetskrav ikke bare til tjenester den betaler for som kunder - den er kravstor selv til tjenester som den får tilnærmet gratis, som brukere og klienter. Dette setter det offentlige velferdsmonopolet under press, og faller monopolet, "vil det ha voldsomme konsekvenser for kommunene", sa Rattsø.

En rapport utarbeidet av Handelshøyskolen BI for Kommunal- og regionaldepartementet nylig konkluderte med den demografiske utviklingen, befolkningens krav til kvalitet i kommunenes tjenester, den antiautoritære holdningsendringen og den negative utviklingen for lokaldemokratiet som de fire viktigste grunnene til behovet for omstilling og utvikling

i kommunesektoren (Sørensen med flere 2007). Rapporten stiller spørsmålstegn ved omstillingsarbeidets effekter, om det har vært "mye skrik og lite ull".

### *Kunnskap om den nye brukeren*

Ny kunnskap om den nye brukeren må forventes å bli lagt frem når prosjektet "Den krevende borger, utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting" har fullført sitt arbeid. Formålet med dette prosjektet er å identifisere samfunnsborgernes (innbyggernes) forventninger til og erfaringer med kommunal politikk og tjenesteyting. Blant de spørsmål forskerne stiller seg, er om det er overensstemmelse mellom erfaringer og forventninger på den ene siden, og kommunenes organisering og bærekraft på den andre siden. Prosjektet gjennomføres av Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, under ledelse av professor Lawrence Rose, med prosjektperiode 2007-2010, og støttes av Norges forskningsråd.

Ny kunnskap om den nye brukeren må forventes regelmessig å bli lagt frem når regjeringen kommer i gang med sin kontinuerlige nasjonale innbyggerundersøkelse for å måle folkets tilfredshet med det offentlige tjenestetilbudet (Røys 2007, side 26). Dette er et ennå ikke ferdigstilt prosjekt initiert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Den nye nasjonale undersøkelsen er tenkt å være både en innbyggerundersøkelse og en brukerundersøkelse, å omfatte både statlig og kommunal virksomhet, både offentlig

sektors input (demokratiet) og output (velferden), og følgelig både servicekvalitet, styringskvalitet og det offentliges bidrag til innbyggernes livskvalitet. Undersøkelsen vil videre bli basert på en strukturmodell for analyse av tilfredshetens årsaker og virkninger. Denne modellen vil være forankret både i kvalitetsteori og i strategisk teori om resultatenes anvendbarhet for de offentlige tjenestene.

### Den nye brukeren som statlig styringsverktøy

Den danske velferdsteoretikeren professor Gøsta Esping-Andersen (1990) skiller i et mye referert arbeid mellom tre typer velferdsregimer, det liberale, det korporative og det sosialdemokratiske. Den skandinaviske velferdsstaten er selve paradeeksemplet på det sosialdemokratiske regimet, med røtter i arbeiderklassens kollektivistiske og likhetsorienterte verdier. Modellen har hatt tilslutning også fra den tradisjonelle middelklassen (småborgerskapet), for velferd er først og fremst et spørsmål om *trygghet*.

Nå trer en ny middelklasse frem på arenaen. Den er drevet frem av et informasjonssamfunn med intellektuell teknologi som viktigste ferdighet og med kunnskap som viktigste strategiske ressurs (Bell 1980, jmfør Castells 2000-2004). Den er antiautoritær, individualistisk, kreativ, opplevelsesorientert heller enn trygghetsorientert. Den utfordrer selve fundamentet for den sosialdemokratiske velferdsstaten. I globaliseringens tidsalder, med ar-

beidsoppgaver og arbeidsmarkeder som ikke kjenner landegrenser, er den nye middelklassen også i ferd med å virkeliggjøre påstanden til Marx og Engels i Det kommunistiske manifest (1848) om at arbeidstakerne, lik kapitalen, ikke har noe fedreland.

Den nye middelklassens alternativ til sosialdemokratiet er det angelsaksiske liberale velferdsregimet. Dens gjennomslag drøftes i prosjektet "Politikkens vilkår i det nyliberale samfunn", som Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo nylig fullførte. Der defineres *nyliberalisme* som offentlig sektors import av markedstenking fra privat sektor, med New Public Management som typisk eksempel (Mydske med flere 2007).

Den sosialdemokratiske velferdsstaten er et resultat av en politisk kamp; av Walter Korpi (1981) beskrevet som den demokratiske klassekampen (referert i Fløtten med flere 2007, side 73). Med den nye middelklassen har det oppstått en ny velferdsideologisk slagmark. I sin jubileumbok betegner forskningsstiftelsen Fafo den postindustrielle revolusjonen som det tredje hamskiftet i moderne norsk historie; de to første var industrialiseringen og etableringen av velferdsstaten (Dølvik 2007). De nye frontlinjene er ikke alltid klare, idet tradisjonelle middelklasseverdier fortsatt står sterkt samtidig som nyliberalistisk tankegods har slått rot også i sosialdemokratiet. Således mente Tom Christensen og Per Lægneid (2002, side 132) at regjeringen Stoltenberg I var mer liberalistisk og influert av New Public Management, enn regjeringen Bondevik I. Under regjeringene Bonde-

vik II og Stoltenberg II ble imidlertid forskjellene tydeligere. Typisk kan de identifiseres ved hjelp av begrepene *frihet* og *likhet*:

- Regjeringen Bondevik II innførte valgfrihet, hva opposisjonen mente førte til ulikhet
- Regjeringen Stoltenberg II forsvarete likheten, hva opposisjonen mener fører til ufrihet

Et paradeeksempel, tillagt stor symbolverdi av begge parter, er skolepolitikken, der kunnskapsgrunnlaget for den nye middelklassen legges (Jemfør Telhaug 2004 om skolepolitiske regimer). Regjeringen Bondevik II økte valgfriheten ved å åpne for flere privatskoler, Regjeringen Stoltenberg II forsvarte likheten ved å stenge for privatskolene igjen. Imidlertid søkte begge parter også å styrke sin stilling ved å oppheve motsetningen mellom frihet og likhet, hvilket er mulig ved å variere hvilke frihets- og likhetsbegreper som vektlegges (frihet "til" vs. frihet "fra"; sjanse-, ressurs- og resultatlikhet). Typisk hevdet regjeringen Stoltenberg II i sin Soria Moria-erklæring at "der det ikke finnes et tilbud, eller der tilbudet er dårlig, vil valgfriheten uansett være fraværende eller sterkt svekket" (Stoltenberg med flere 2005, side 51, jemfør Røys 2007, side 8). Dette er selvsagt riktig, og relevant for dagens virkelighet i den forstand at det fortsatt er mange offentlige tjenestetilbud som ikke dekker behovet, men samtidig illustrerer det en forståelse av frihet som frihet "fra", ikke frihet "til". At frihet fra nød fortsatt er et relevant frihets-



begrep i "verdens rikeste land", må være et tankekors for en regjering med ambisjoner om å skape "verdas beste offentlege sektor" (Røys 2006).

Utfallet av kampen om velferdsstaten avgjøres av innbyggerne i rollen som velgere. I tråd med den måten norske politiske partier gir seg selv et "betinget bundet mandat", som valgforskerne kaller det (Valen og Narud 2003, 2007, Narud og Valen 2007) – ved å gi velgerne løfter – søker partiene å øke det foretrukne velferdsregimets attraktivitet ved å overby hverandre i forhold til innbyggerne som mottakere av velferdsstatens tjenester. Således sa Victor Norman til Stortinget, da han var statsråd i samarbeidsregjeringen Bondevik II, at dens visjon var en offentlig sektor der "brukerne får likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov" (Norman 2002, side 5). Dette skulle samarbeidsregjeringen oppnå ved å privatisere, konkurranseutsette og la pengene følge brukeren, vel å merke skattebetalernes penger slik at alle fikk lik kjøpekraft. I sin Soria Moria-erklæring sa den rød-grønne flertallsregjeringen at den ønsket "en sterk og effektiv offentlig sektor som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Offentlig sektor skal være i stand til å ivareta hensynet til kvalitet, tilgjengelighet, rettferdighet og økonomisk effektivitet" (Stoltenberg med flere, side 50). "Enkeltmenneskets behov skal stå i sentrum", og "tjenestene skal så langt mulig tilpasses den enkeltes behov" (side 51). Dette skulle denne regjeringen oppnå ved å beholde og forsterke det offentlige tjenestemonopol:

"Fornyelse og utvikling er nødvendig for å unngå privatisering og kommersialisering av velferdstjenestene. Økt lokal frihet betyr at kommunene selv i enda større grad kan tilpasse velferdstjenestene til lokale forhold, behov og ønsker. Vi vil motarbeide et system hvor det er den enkeltes økonomiske situasjon som avgjør kvaliteten på, og innholdet i, velferdstjenestene. Alle skal gjennom det offentlige ha tilgang til tilpassede velferdstjenester av god kvalitet" (Stoltenberg med flere 2005, side 51).

Fornyingsminister Heidi Grande Røys fulgte opp med å erklære offentlig sektor for motoren i hele velferdssamfunnet. Offentlig sektor skal gå foran på alle områder. Sentralt i offentlig sektors arbeid står kommunen. "Kommunane har mykje å seie for kvardagen til folk. Ein utviklingsorientert kommunesektor skal levere tenester av høg kvalitet som er tilpassa behova til innbyggjarane og lokalmiljøet", heter det i regjeringens fornyingsstrategiske dokument (Røys 2007, side 9).

Vi ser her hvordan den nye middelklassens verdier har fått gjennomslag ikke bare i det offensive liberale velferdsregimet, men også i det defensive sosialdemokratiske regimet. Vekten legges ikke på kollektive standarder, "one size fits all", men på individuell tilpasning. Det anses heller ikke lenger tilstrekkelig med kvantitet (at samfunnet dekker alles behov), men også nødvendig med kvalitet slik innbyggerne selv ser det (alle skal bli like tilfredse med velferdsstatens tilbud). Vi ser gjennomslaget for begrepet *fremskritt* som mål for samfunnsutviklingen, og for fremskritt målt som *livskvalitet*, well-being i OECDs terminologi. Alle rede under den maktsuverene plan-

leggingsstaten, den tjenesteytende velferdsstatens forløper, var det en ambisjon å utvikle andre mål for fremskritt, enn teknologisk innovasjon og økonomisk vekst (Jemfør Østerud 1972), men midlene manglet. Nå er midlene der, i form av metoder for å måle innbygger- og brukertilfredshet. Det er nå snart 20 år siden verdens første kundetilfredshetsbarometer, det svenske, så dagens lys (Fornell 1992). Symptomatisk har det også i Norge begynt å komme rapporter om hvorvidt vi er på vei mot det gode samfunn (Barstad og Hellevik 2004), et arbeid som startet i relasjon til det like tidstypiske fenomen Verdikommisjonen.

### *Nyliberalisme i form, nyutilitarisme i innhold*

Vi ser også at selv om begrepet *nyliberalisme* virker treffende for den nye middelklassens preferanser hva gjelder velferdsstatens *form*, synes begrepet *nyutilitarisme* å være en enda mer treffende for dens preferanser hva gjelder velferdsstatens *innhold*. Utilitaristisk etikk er en formålsetikk. Den skiller seg fra den liberalistiske etikk, slik den ble utformet av Adam Smith i *Wealth of Nations* (1776), og som gikk ut på at samfunnets fellesinteresser ivaretas ved at hver enkelt følger sine særinteresser. Det utilitaristiske "Greatest Happiness Principle" er å produsere størst mulig lykke for dem som blir berørt av ens handlinger. Den utilitarisme som ble utformet av Jeremy Bentham og John Stuart Mill på 1800-tallet gjorde således maksimering av velferd til moralens grunnprinsipp. Med den nye mid-

delklassens gjennombrudd er lykke blitt en vitenskap. I *Happiness, lessons from a new science*, uttrykker forfatteren, Richard Layard (som visstnok bidrar til å utydeliggjøre frontlinjene ved selv å være sosialdemokrat), sin takknemlighetsgjeld til utilitarismens grunnleggere. Han siterer Bentham: "The best society, he said, is one where the citizens are happiest. So the best public policy is that which produces the greatest happiness" (Layard 2005, side 5).

De to velferdsregimene konkurrerer om å oppfylle den klassiske utilitarismens slagord om mest mulig lykke for flest mulig mennesker. Det er imidlertid ikke velferdsstaten selv som skal vinne kampen for regimene. Det skal *velferdskommunen* (Nagel 1991) gjøre. Da gjenreisningen etter krigen var avsluttet og staten som kommandosentral ble avviklet til fordel for staten som serviceprodusent, ble kommunen omgjort til den fremste leverandøren av statlige initierte og finansierte tjenester (Tranvik og Selle 2003, Østerud med flere 2003). Hvilke konsekvenser dette fikk for forholdet mellom stat og kommune kan vi la Jørn Rattsø si for oss. I den allerede siterte artikkelen om hvordan vi skal få mer glede ut av kommunene konstaterte Rattsø at

"I vårt system er ikke kommunen først og fremst et redskap for innbyggerne til å løse felles lokale utfordringer. Kommunen framstår mer som et redskap for staten til å takle nasjonale oppgaver, og mer som en avlastning av staten enn som desentralisering av makt. ... Det er et resultat av at Norge har større offentlige styringsambisjoner enn de fleste land. Det er ikke mange steder hvor det offentlige søker å ha monopol på helsetilbud, omsorgstil-

bud og skoletilbud. Det skaper store offentlige styringsutfordringer, og delegering til kommuner virker som en rasjonell avlastning av en overbelastet stat" (Rattsø 2001, side 37).

Dermed er vi også tilbake til problemstillingen for 12Ks strategiseminar – det grenseløse oppdraget og kommunens mulighet for å oppfylle det. Med begreper hentet fra prinsipal agent teori er velferdsstaten prinsipal og velferds-kommunene statens agenter. Prinsipalens oppdrag til sine agenter er å sette statens velferdspolitik ut i livet. Prinsipal agent teori hviler imidlertid på en forutsetning om at prinsipalene ikke kan stole på sine agenter. De som blir delegert myndighet og midler til å utøve den, kan ha sine egne interesser å ivareta. Siden dette er problemstillingen, er formålet med prinsipal agent teori å utvikle hersketeknikker for å sikre at agentene oppfyller prinsipalenes ønsker. Teknikkene omfatter både gulrot og pisk (dette diskuteres med relevans for norsk offentlig sektor i Rasch 2000, Andreassen og Lunde 2001, Busch 2005).

Prinsipalens bruk av gulrot og pisk overfor sin agent kommunen synes å forklare et paradoks Makt- og demokratiutredningen observerte men ikke besvarte, den tilsynelatende motsetningen mellom teori og praksis når det gjelder lokaldemokratiet. Som maktutredningene påpekte, har på den ene siden desentralisering og styrking av den lokale handlefriheten stått på den rikspolitiske dagsorden siden 1980-tallet, da ideen om servicestaten tok form. I den nåværende regjeringens kommunalistiske manifest er dette uttrykt slik

"Regjeringen vil føre en politikk som styrker lokaldemokratiet og øker den kommunale handlefriheten ... Kommune og fylkeskommunene vil på denne måten kunne utvikle tjenestetilbudet bedre tilpasset lokalsamfunnets ønske og behov og den enkelte kommunes forutsetninger. Ved å flytte ansvar til politiske organ nærmest innbyggerne forsterkes mulighetene for aktiv brukertilpasning og brukervedvirkning" (sitert etter Plan 3-4/2003, side 6).

På den andre siden har virkningen "likevel blitt en stadig sterkere begrenning av lokal autonomi gjennom mer standardiserte krav til kommunene" (Østerud med flere 2003, side 107, jernfør Fimreite med flere 2002, Flo 2003).

Statens gulrot til kommunen er å delegere til den viss råderett over velferdsstatens *form* og *virkemidler*. Statens pisk er å beholde uavkortet kontrollen med velferdsstatens *innhold* og *målsettinger*. Som Per Stava (2005) har påpekt, er forholdet mellom stat og kommune fra statens side basert på hierarki, ikke på partnerskap. I sin sjenerøsitet gir staten kommunen handlefrihet til å oppfylle statens mål. Derved får kommunen ansvar uten makt, mens staten får makt uten ansvar.

Til kommunenes ansvar hører også ansvaret for å gjøre den nye, individualistiske, internasjonale og uregjerlige middelklassen til statens lojale undersåtter. Kommunene har overtatt den samfunnsintegrerende og nasjonsbyggende oppgaven med å kople individ og samfunn sammen, en oppgave som ifølge Makt- og demokratiutredningen tidligere ble ivarett av de store folkebevegelsene. "Organisasjonssamfunnet nådde ut, slik at vanlige folk ble gjort til fullverdige

samfunnsborgere", sier maktutrederne (Østerud med flere 2003, side 143). Nå er store deler av organisasjonssamfunnet erobret av den nye middelklassen og erstattet med dens her og nå-organisering, aksjonisme for å oppnå øyeblikkelig behovstilfredsstillelse. Kommunene, derimot, når fortsatt "ut". Ulikt folkebevegelsene er de også et redskap staten har styring med. De er statens utpost mot individet.

Kommunens ansvar omfatter begge berøringspunkter mellom individ og samfunn.

- Kommunen skal kople den nye middelklassen til demokratiet
- Kommunen skal kople den nye middelklassen til velferdsstaten

### *Kopling til lokaldemokratiet*

Som statsviterne ved Universitetet i Oslo påpeker i sitt instituttprosjekt, er det et anspent forhold mellom nyliberalismen og demokratiet (Haug med flere 2007). Statens svar er fremstøt for å styrke demokratiet der det synes å stå svakest, *lokaldemokratiet*. Dette har nedfelt seg i eksperimentering med lokaldemokratiets *virkemidler* og *form*, som elektronisk stemmegivning, direktevalg på ordfører, lokal parlamentarisme (Jemfør Rømning 1999, Johnsen med flere red. 2000, Aardal red. 2002, Saglie og Bjørklund red. 2005). Det har nedfelt seg i oppnevningen av en Lokaldemokratikommisjon med formål å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken (NOU 2005:6, NOU 2006:7).

Lokaldemokratikommisjonen påpekte at det neppe vil bli noen styrking av deltakelsen og engasjementet med mindre staten øker det lokale selvstyret slik at velgerne finner deltakelsen formålstjenlig. Den nye middelklassen er utilitaristisk. Motstykket til dens formålsetikk er pliktetikk, Kants kategoriske imperativ. Som valgforskerne har observert, blir nå en bestemt form for pliktetikk – borgerplikten – utfordret av nyttehensyn som motiv for stemmegivning ved valg (jemfør for eksempel Narud 1996, Rose 2002, 2005, Rose og Heidar 2007). Nytttehensyn er den nye middelklassens motiv for å stemme ved valg.

Det virker som den nye middelklassen ikke ser nytteverdien ved å delta i lokaldemokratiet. Således har Per Arnt Pettersen og Lawrence Rose (1997) påvist at brukerrollen står betydelig sterkere enn borgerrollen i innbyggernes oppfatning av sitt eget forhold til kommunen. På dette grunnlag konkluderte Makt- og demokratiutredningen med at "det er de effektivitets- og tjenesterelaterte sidene ved kommunens virksomhet som befolkningen er mest opptatt av, mens demokrati og autonomi i lang mindre grad betraktes som viktige" (Rømning 1999, side 18). Maktutrederne konstaterte også at "slik er holdningsendringer i befolkningen en parallell til endringer i kommunens oppgaver" (Østerud med flere 2003, side 111-12). Prinsipalen staten synes altså å ha gitt sine agenter kommunene ansvaret for en umulig oppgave. Imidlertid er det ikke en for staten unødvendig oppgave, for lokalpolitikken er en øvingsarena og re-

krutteringskanal for fremtidige rikspolitikere (Stava 2005).

Det kan altså synes som at velgerne er såre tilfredse med det reduserte lokale selvstyret, for "dette gir enkeltmennesket positive rettskrav til velferdsstatens ytelser, med kommunal plikt til å innfri kravene". Rikspolitikerne har tilrettelagt en situasjon der "lovfesting av individuelle rettigheter skaper et direkte bånd mellom enkeltmennesket og stat, mens lokale prioriteringer og flertallsvedtak vil slå knuter på dette båndet", sier maktutrederne (Østerud med flere 2003, side 109, 114). Ved å alliere seg direkte med velgerne har rikspolitikerne spilt lokalpolitikere og kommunen ut over sidelinjen. Den nye middelklassen skjønner hvor rettighetene og velferdsmidlene kommer fra. Var lokalvalget viktig, var det også en trussel mot den positive alliansen mellom stat og individ, mellom det nasjonale representative demokratiet og de lokalt bosatte velgerne. Den nye middelklassen har forstått at velferdsstat og lokaldemokrati er uforenlige størrelser (Fimreite 2003), og i valget mellom dem foretrekker den velferdsstaten fremfor lokaldemokratiet. Rune Sørensen og Signy Irene Vabo (2005) har kalt dette for sentraliseringsparadokset. Når velgerne er i villrede om hva lokal styring kan føre til, foretrekker de sentralisering.

### *Kopling til velferdsstaten*

Imidlertid er det servicekommunen som skal sikre oppslutningen om velferdsstaten også. Det skal den gjøre ved å tilfredsstille innbyggerne som klien-

ter, brukere og kunder, for innbyggernes tilfredshet med tjenestenes kvalitet (jmfør Rolland 2003a) er en nødvendig forutsetning for velferdsstatens legitimitet. Her er vi igjen tilbake ved gjennomgangstemaet for 12Ks strategi-seminar, "det grenseløse oppdraget og kommunenes muligheter for å løse det". Det er staten som avgjør hvilke muligheter kommunen har, for bevilgninger over statsbudsjettet er kommunenes suverent viktigste inntektskilde (nær 90 prosent av inntektene ifølge NOU 2005:6). Staten stiller krav om at kommunene utnytter ressursene effektivt. Samtidig stiller den krav om at tjenestene skal leveres med høy kvalitet. Således heter det i regjeringens fornyingsstrategi at "dei tenestene som offentleg sektor leverer til innbyggjarane, må vere prega av høg kvalitet og effektivitet" (Røys 2007, side 25). Regjeringen er også innforstått med at kvalitet i tjenesteyting er lik individuell tilpasning av produktene, til forskjell fra kvalitet i vareproduksjon, som oppnås ved standardisering. Således skal det ifølge fornyingsstrategien "leggjast større vekt på korleis innbyggjarane opplever det offentlege tilbodet" (op. cit.). Dette betyr imidlertid at det er motsetning mellom kvalitet og økonomisk effektivitet ved tjenesteproduksjon, idet individuell tilpasning, altså kvalitet, er arbeidsintensivt, mens det altså er sammenfall mellom kvalitet og økonomisk effektivitet ved vareproduksjon, varene blir både bedre og billigere (Anderson med flere 1997). Det er dette som forårsaker "Baumols sykdom" (Baumol 1967) i offentlig sektor: Velferdstjenestene er

arbeidsintensive og har lav produktivtetsvekst, det lar seg knapt gjøre å redusere arbeidsinnsatsen uten at det går ut over kvaliteten. Når vareproduksjon har produktivtetsvekst, og velferdsyrkene søker å følge etter dem i lønnsutvikling, blir det stadig relativt dyrere å produsere velferd, sammenlignet med andre goder. Problemstillingen har allerede vært reist i forbindelse med årets lønnsoppgjør for kommunal sektor.

Utfordringen for kommunene blir ikke mindre når oppdraget fra staten går ut på å forsvare den sosialdemokratiske velferdsmodellen med offentlig monopol på levering av sentrale tjenester. Det er to måter kommunene kan øke innbyggernes tilfredshet med tjenesteytingen (Rolland 2003a). Den ene er å forbedre tjenestene. Den andre er å kvitte seg med sine misfornøyde brukere. Den sistnevnte måten forutsetter at de misfornøyde har et alternativ, at det er konkurranse eller arbeidsdeling mellom (offentlige og/eller private) leverandører av velferdstjenestene og at brukerne har valgfrihet. Den nye middelklassen må kunne velge "exit" (Hirschman 1970). Ved at pengene følger brukeren vil tilbudet være åpent for alle uansett privat økonomi, men gis de misfornøyde dertil anledning til å øke egenbetalingen, vil de også bli "krevende kunder" i Colbjørnsens terminologi. Slik en overbelastet stat avlaster seg selv ved å delegere velferdsytelsene til kommunene, kan overbelastede kommuner avlaste seg selv ved å delegere oppgavene til private tjenesteytere.

Ved å kvitte seg med de misfornøyde på denne måten vil kommunen sitte igjen med mer fornøyde innbyggere som sine brukere. Den politiske omkostningen er selvsagt ulikhet, de rike får kjøpe seg mer og bedre velferd, enn de fattige. Markedet for velferdstjenester blir delt. Dette støter mot det prinsipp Derek Parfit har formulert, at det er galt i seg selv å la noen få ha det bedre enn andre (Parfit 1997, sitert i Feiring og Huseby 2007). Det støter kraftig mot den sittende regjeringens Soria Moria-erklæring. Det støter også mot interessene til de ansatte i offentlig sektor, både stat og kommune, og de ansatte i offentlig sektor er en viktig velgergruppe: Den norske "velferdskoalisjonen" av ansatte og avhengige av offentlig sektor er stor til å vinne alle valg hvis den står samlet (Sørensen 2005b).

Ved offentlig monopol på tjenesteytingen vil kommunen bli satt under press fra sine misfornøyde brukere, hvis eneste mulighet for å oppnå kvalitetsforbedringer er å bruke "voice" i Hirschmans terminologi. Makt- og demokratiutredningens "organisering her og nå" for å oppnå behovstilfredsstillelse er et eksempel på slikt press. For å opprettholde brukernes tilfredshet og den sosialdemokratiske velferdsstatens legitimitet må kommunene gi etter for dette presset. De misfornøyde må tilfredsstilles. Blant de misfornøyde befinner med stor sannsynlighet seg den nye middelklassen, for hvilken det kan være tilstrekkelig grunn til misnøye at staten nekter å etterkomme dens ønske om valgfrihet, og underlegger den statlig tvang. Selv

om utdanning er mindre lønnsomt i Norge enn i andre land (jmfør Rolland 2003b) må vi anta at den nye middelklassen heller ligger over enn under gjennomsnittet. For å tilfredsstille de misfornøyde må velferdsmidlene derfor kanaliseres etter matteusprinsippet, til den som har, skal det gis. Dette selvsagt stikk i strid med det prioriteringsprinsipp som gjelder for den sosialdemokratiske velferdsstaten, og som er begrunnet av moralfilosofen John Rawls (1971), at den eneste akseptable form for ulikhet er å prioritere de som har det verst.

Det sosialdemokratiske prinsippet om likhet som resultatlikhet blir derved satt på hodet. For å oppnå resultatlikhet i form av like tilfredse innbyggere må ressursene fordeles ulikt. Fordi de best stilte også er de mest misfornøyde må ressursene kanaliseres til dem. Som følge av denne prioriteringen kan de tidligere tilfredse bli misfornøyde. Både fordi det blir absolutt mindre på dem, og fordi de opplever den relative fordelingen som urettferdig og i strid med det sosialdemokratiske likhetsidealet. Læringseffekten for alle blir at det lønner seg å klage og være misfornøyd. Det er dette som får kommunen til å åpne pengesekken den har fått seg tildelt av velferdsstaten. Omvendt er det ulønnsomt for kommunen å øke ressursbruken overfor dem som allerede er fornøyde. Dette gir kommunen ingen tilfredshetsgevinst å levere tilbake til den stat som krever at kommunen skaffer den tilfredse innbyggere.

Den sosialdemokratiske velferdsstaten vil derved komme inn i en

nedadgående spiral. Det synes å være bare én måte å komme ut av denne spiralen. Det er ved å gjenopprette de kvalitetskriteriene som gjaldt under den maktsuverene kommandostaten, og overlate til velferdsprofesjonene og politikerne å avgjøre hva som er god (nok) kvalitet for innbyggerne. Det er ved å gjenopprette sosialteknokratiets makt over innbyggernes velferd, hva Erik Oddvar Eriksen (2001) karakteriserte som "demokratiets sorte hull".

Dette vil den nye middelklassen ikke finne seg i. Den anser seg like kompetent som velferdsprofesjonene og politikerne til å avgjøre hva som er akseptabel tjenestekvalitet. Uansett om de betaler hva tjenestene koster eller får dem subsidierte av de øvrige skattebetalerne, anser disse innbyggerne seg som kommunenes kunder, ikke som klienter uten evne til å artikulere behov og vurdere hva de får.

Nok en gang synes prinsipalen staten å ha gitt sine agenter kommunene en umulig oppgave. Det er kommunenes ansvar å redde velferdsstaten, men for å oppfylle statens krav må kommunene undergrave velferdsstatens legitimitet. At staten påtvinger kommunene å undergrave statens egne interesser er imidlertid neppe tilsiktet velferdspolitikk fra statens side. Følgelig bør det være et godt kort i hendene på en kommunesektor som ønsker revisjon av det grenseløse oppdraget og de begrensede mulighetene for å oppfylle det. Uansett om det er oppdraget som bør begrenses eller mulighetene som bør bli grenseløse.

## Avslutning

Den nye middelklassen har krav og forventninger offentlig sektor ikke kan overse uten å undergrave velferdsstatens legitimitet. Den har satt det liberale velferdsregimet på dagsordenen, med effekter som slår langt inn i det sosialdemokratiske velferdsregimet. Den har snudd frihetsbegrepet på hodet; fra utelukkende å dreie seg om frihet "fra" (frihet fra nød) til også å omfatte frihet "til" (frihet til å velge). Den har snudd likhetsbegrepet på hodet. For å oppnå resultatlikhet i form av like tilfredse innbyggere må ressursene kanaliseres ulikt, ikke til fordel for de svakest stilte men til fordel for dem som har mest fra før hvis de er de mest misfornøyde. Den nye middelklassen har fått aksept for at standardiserte tjenester er utilstrekkelige; den krever og får innvilget individuell tilpasning av tjenestene. "Velferds-Norge skifter ham, kravet til mangfold og valgfrihet øker", hvordan skal kommunene da utøve sin rolle for å ivareta innbyggernes interesser, spurte velferdsutvalget til Kommunenes sentralforbund i et debattskrift for noen år siden (KS 2002). Den nye middelklassen har fått aksept for at kvantitet - nok til alle - er utilstrekkelig; i tillegg krever den og får innvilget at tjenestene må være av høy kvalitet. Den nye middelklassen har også i betydelig grad fått gjennomslag for den tanken at det er den selv, eller mottakerne av de offentlige tjenestene, som skal avgjøre hva som er kvalitet, ikke tilbyderne av tjenestene på grunnlag av deres profesjonskriterier. Kvalitet som formålstjenlighet og evne til å

tilfredsstille opplevde behov erstatter kvalitet som overensstemmelse med krav og spesifikasjoner (om kvalitetsbegrepet, jemfør for eksempel Walsh 1991, Sörqvist 2000).

Den skandinaviske velferdsmodellen har vært beskrevet som resultatet av en fordelingskamp vunnet av alliansen mellom arbeiderklassen og den lavere middelklassen (Huber og Stephens 2001, sitert i Barth med flere 2003, side 7). Prisen for denne samfunnsolidariteten har bokstavelig talt de velutdannede betalt, ikke i noe sammenlignbart land lønner det seg mindre økonomisk å koste på seg høyere utdanning. Et "opprør fra midten" (Barth med flere 2003, side 132-5) mot deler av den skandinaviske samfunnskontrakten i ferd med å spre seg, men fortsatt mangler den nye middelklassen arbeiderklassens organisatoriske styrke. Likevel har mange av dens verdier nå fått gjennomslag som velferdspolitiske prinsipper det et er konsensus om. Prisen er - skal vi tro forskningsstiftelsen Fafo - en "tøffere velferdsstat". Fafo ser konturene av en ny samfunnskontrakt, der det ikke bare stilles større krav til yterne av offentlige velferdstjenester, men også til mottakerne av disse tjenestene (Fløtten med flere 2007). Den krevende bruker møter den krevende stat, hvis agent kommunen, som skal sikre oppslutningen om velferdsstaten, blir pålagt å holde neven knyttet i silkehanskene.

Den nye middelklassen har fått gjennomslag for livskvalitet som målestokk for fremskritt og overordnet mål for samfunnsutviklingen. Norge ville imidlertid knapt vært til å kjenne igjen



om ikke veien til det gode samfunn var  
som den øvrige norske veistandarden.

## Referanser

Aardal, Bernt (red), 2002

*Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

Anderson, Eugene W., Claes Fornell og 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.

Barstad, Anders og Ottar Hellevik, 2004

*På vei mot det gode samfunn? Om forholdet mellom ønsket og faktisk samfunnsutvikling*. Statistisk Sentralbyrå, Statistiske analyser 64.

Barth, Erling, Kalle Moene og Michael Wallerstein, 2003

*Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Baumol, William J., 1967

"Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis". *American Economic Review*, 3: 415-426.

Bell, Daniel, 1973

*The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books.

Bell, Daniel, 1980

"The Social Framework of the Information Society". I Forester, Tom (red) *The Microelectronics Revolution*. Oxford: Basil Blackwell.

Busch, Tor, 2005

"Konkurransen, økonomi og effektivitet". I Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ole (red) *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Castells, Manuel, [1996-1998] 2000-2004

*The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Oxford: Blackwell.

Christensen, Tom og Per Lægveid, 2002,

*Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Colbjørnsen, Tom, 2003

"Fra borger til kunde?" *Horisont*, 1: 46-52.

Dølvik, Jon Erik 2007

"Introduksjon". I Dølvik, Jon Erik, Fløtten, Tone, Hernes, Gudmund og Hippe, Jon M. (red) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Eriksen, Erik Oddvar, 2001

*Demokratiets sorte hull - om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.

Esping-Andersen, Gøsta 1990

*Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Feiring, Eli og Robert Huseby, 2007

"Velferdsstat, fordelingsrettferdighet og nyliberalisme". I Mydske, Per Kristen, Claes, Dag Harald og Lie, Amund (red) *Nyliberalisme - ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fimreite, Anne Lise, 2003

"Velferdsstat og lokaldemokrati - uforenlige størrelser?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3: 334-358.

Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik, 2002

*Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 60. Oslo: Unipub.

Flo, Yngve, 2003

*Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket fra 1900 til i dag*. Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 65. Oslo: Unipub.

Florida, Richard, 2002

*The Rise of the Creative Class, and how it's Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life*. New York: Basic Books.

Fløtten, Tone, Arne Grønningsæter, Jon M. Hippe og Johan Christensen, 2007

"Den reformerte velferdsstaten - en ny samfunnskontrakt". Dølvik, Jon Erik, Fløtten, Tone, Hernes, Gudmund og Hippe, Jon M. (red) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Fornell, Claes, 1992

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

Gjølberg, Ole og Kolbjørn Christoffersen, 2008

"Råvarekvalitet i utdanningen av økonomer ved norske læresteder: En empirisk analyse av studentopptaket 2007". *Samfunnsøkonomen*, 62 (2): 22-31.

Haug, Are Vegard, Kristian Helland-Hansen, Knud Midgaard og Dag Einar Thorsen, 2007.

Demokratiets muligheter i det nyliberale samfunn'. I Mydske, Per Kristen, Claes, Dag Harald og Lie, Amund (red) *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, Ottar, 1996

*Nordmenn og det gode liv. Norsk Monitor 1985-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hirschman, Albert O., 1970

*Exit, voice, and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard: Harvard University Press.

Huber, Evelyne og John D. Stephens, 2001

*Development and Crisis in Advanced Welfare States*. Chicago: University of Chicago Press.

Hughes, Everett, 1958

*Men and their Work*. Glencoe: Free Press.

Inglehart, Ronald, 1977

*The Silent Revolution - Changing Values and Political Systems among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald, 1990

*Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.

Johnsen, Åge, Lars A. Loe og Signy Irene Vabo (red), 2000

*Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Korpi, Walter, 1981

*Den demokratiske klasskampen. Svensk politik i et jämförande perspektiv*. Stockholm: Tiden.

KS, 2002

*Velferds-Norge skifter ham: kravet til mangfold og valgfrihet øker: hvordan skal kommunesektoren utøve sin rolle for å ivareta innbyggernes interesser?* Debattheft fra Kommunenes sentralforbund, velferdsutvalget. Rapport 2002:1. Oslo: Kommuneforlaget.

Layard, Richard, 2005

*Happiness, lessons from a new science*. New York: Penguin Press.

Le Grand, Julian, 2003

*Motivation, agency, and public policy. Of knights & knaves, pawns & queens*. Oxford: Oxford University Press.

Mydske, Per Kristen, Dag Harald Claes og Amund Lie (red), 2007  
*Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nagel, Anne-Hilde (red), 1991  
*Velferdskommunen - kommunens rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater.

Narud, Hanne Marthe, 1996  
"Om rasjonalitetsmodeller i valgforskningen". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2: 147-178.

Narud, Hanne Marthe og Henry Valen, 2007  
"Partiprogrammene". I Aardal, Bernt, Krogstad, Anne og Narud, Hanne Marthe (red): *I valgkampens hete*. 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.

Norman, Victor D., 2007  
*Hvem vinner kampen om arbeidskraften, og hvorfor?* Foredrag på 12K Strategiseminar 2007, Kongsberg 21.3.

NOU 2005:6  
*Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Lokaldemokratikommisjonen, Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2006:7  
*Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Lokaldemokratikommisjonen, Kommunal- og regionaldepartementet.

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

Parfit, Derek, 1997  
"Equality or Priority". *Ratio X*: 202:21.

*Plan, tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, 2003  
"Regjeringens kommunalistiske manifest". Nr. 3-4.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose, 1997  
"Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?". I Baldersheim, Harald (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

Rasch, Bjørn Erik, 2000

*Demokrati - ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rattsø, Jørn, 2001

"Hvordan få mer glede ut av kommunene? Om middelklassens press mot velferdsmonopolet". *Horisont*, 1: 34-45.

Rawls, John, 1971

*A theory of Justice*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Rolland, Asle, 2003a

"Brukernes tilfredshet eller tjenestens kvalitet?" *Tidsskrift for velferdsforskning*, 1: 56-60.

Rolland, Asle, 2003b

"Rikdom, likhet og misnøye. Om borgertilfredshet i det egalitære samfunn". *Kirke og Kultur*, 5/6: 495-506.

Rolland, Asle, 2005

*KOSTRA, tjenestekvalitet og kompetansefordeling i supermarkedstaten*. Notater 2005/18. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Rose, Lawrence, 2002

"Normer og roller - borgerpliktens endelikt?" I Aardal, Bernt (red) *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

Rose, Lawrence, 2005

"Normer og stemmegivning: Både indre plikt og ytre press?" I Saglie, Jo og Bjørklund, Tor (red): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Rose, Lawrence og Knut Heidar, 2007

"Oppfatninger om den gode samfunnsborger: Har nyliberalisme avsatt noen spor?" I Mydske, Per Kristen, Claes, Dag Harald og Lie, Amund (red) *Nyliberalisme - ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rømming, Ellen, 1999

*Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie nr. 5.

Røys, Heidi Grande, 2006

"Verdas beste offentlege sektor". *Aftenposten*, 3.4.

Røys, Heidi Grande, 2007

*Regjeringa sin strategi for fornying av offentleg sektor*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Saglie, Jo og Tor Bjørklund (red), 2005

*Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Stava, Per, 2005

"Lokalt sjølvstyre og det norske demokratiet". I Saglie, Jo og Bjørklund, Tor (red) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Stoltenberg, Jens, Kristin Halvorsen, Åslaug Haga med flere, 2005

*Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*. Framforhandlet 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.

St. meld. nr. 30 (2000-2001)

*Langtidsprogrammet 2002-2005*. Finansdepartementet.

St.meld. nr. 8 (2004-2005)

*Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*. Finansdepartementet.

Storvik, Aagoth Elise, 2004

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

Sørensen, Rune J., 2005a

"Et folkestyre i fremgang. Demokratisk kontroll med brannalarmer og autopiloter". *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2: 258-270.

Sørensen, Rune J., 2005b

"Markedsreformer i offentlig sektor. Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgerne?" *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 43 (3): 309-546.

Sørensen, Rune J., 2008

*Styringsutfordringer i offentlig sektor*. Foredrag for Senter for statlig økonomistyring på SSØ-dagen, Oslo, 24.1.

Sørensen, Rune J. og Signy Irene Vabo, 2005

"Sentraliseringsparadokset. Hvorfor staten overtar styringen fra kommunene?" *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 46 (4): 503-536.

Sørensen, Rune J. med flere, 2007

*Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull?* Forskningsrapport 3/2007. Oslo: Handelshøyskolen BI.

Sörqvist, Lars, 2000

*Kundtillfredsstillelse och kundmätningar*. Lund: Studentlitteratur.

Telhaug, Alfred Oftedal, 2004

"Pedagogikkvitenskap i krise?" *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 88: 425–437.

Tranvik, Tommy og Per Selle, 2003

*Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Valen, Henry og Hanne Marthe Narud, 2003

"Det betingede partimandat. En modell for studiet av politisk representasjon". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19 (2).

Valen, Henry og Hanne Marthe Narud, 2007

"The Conditional Party Mandate. A Model for the Study of Mass and Elite Opinion Patterns". *European Journal of Political Research*, 46: 293–318.

Walsh, Kieron, 1991

"Quality and Public Service". *Public Administration*, 69: 503–514.

Østerud, Øyvind, 1972

*Samfunnsplanlegging og politisk system – en analyse av offentlig planlegging som politikk og ideologi*. Oslo: Gyldendal.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle, 2003

*Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.