

# Tilfredshet med velferdstjenester: Har egenskaper ved kommunene noe å si?

Dag Arne Christensen



Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISSN 1503-0946

Uni Rokkansenteret  
Nygårdsgaten 5  
5015 Bergen  
Tlf. 55 58 97 10  
Fax 55 58 97 11  
E-post: [rokkansenteret@uni.no](mailto:rokkansenteret@uni.no)  
<http://rokkan.uni.no/>

# Tilfredshet med velferdstjenester: Har egenskaper ved kommunene noe å si?

DAG ARNE CHRISTENSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH BERGEN

SEPTEMBER 2010

**Notat 11 – 2010**

# Innhold

SAMMENDRAG .....	3
SUMMARY .....	4
INNLEDNING .....	5
HVA SKAL VELFERDSSTATEN MED KOMMUNER? .....	5
HVA FORKLARER TJENESTETILFREDSHET .....	8
Trekk ved kommunene og tjenestetilfredshet.....	8
Individuelle egenskaper og tjenestetilfredshet .....	9
DATA OG METODE .....	10
TJENESTETILFREDSHET: EN EMPIRISK ANALYSE .....	14
KONKLUSJON .....	18
LITTERATUR .....	19

## Sammendrag

Tidligere forskning har vist at tilfredsheten med velferdstjenester er betinget både av individuell brukererfaring, sosial bakgrunn og politiske holdninger. Spørsmålet knyttet til hvordan egenskaper ved tilbyder (kommunene) påvirker den samme tilfredsheten har blitt viet mindre oppmerksomhet i forskningen. Parallelt med en sterk kommunalisering og individualisering av velferdstjenestene i Norge har det skjedd en betydelig sentralisering av bosettingsmønsteret. Mange lokalsamfunn og kommuner i distriktene er blitt betegnet som uttynningssamfunn ved at de har hatt en vedvarende nedgang i folketallet som følge av både utflytting, endring i alderstrukturen og problemer med å rekruttere fagkompetanse. Det er blitt reist spørsmål ved om slike kommuner kan innfri velferdsstatens ambisjoner om likeverdige og trygge levekår i alle deler av landet. Dette notatet forsøker å etterspore hvorvidt denne debatten reflekterer seg i negativ tilfredshet med velferdstjenester i kommuner preget av en slik utvikling. Undersøkelsen studerer tilfredshet med tre velferdstjenester (hjemmehjelp, hjemmesykepleie og sosialtjenesten) ved å koble survey-data fra Innbyggerundersøkelsen 2009 (12 659 respondenter) med data fra respondentenes bostedskommune.

Analysen viser at selv om trekk ved innbyggerne står for hovedparten av variasjonen i tjenestetilfredsheten er det også en viss variasjon i tilfredshetsnivået mellom kommuner. Det er størst kommunevariasjon i tilfredsheten med hjemmesykepleie og hjemmehjelp, noe mindre for sosialtjenesten. Analysen av kommuneeffektene viser at selv om koeffisientene for det å bo i en kommune preget av en negativ befolkningsutvikling er negative for alle de tre tjenesteområde, er de ikke signifikante. Det å bo i liten kommune (under 5000 innbyggere) ser ut til å trekke tilfredsheten i positiv retning, sammenliknet med det å bo i større kommuner (også storbyregionkommuner). Videre viser analysen at effektene av kommunenes resursinnsats er enten fraværende eller svært marginale. Når det gjelder egenskaper ved innbyggerne ser tilfredsheten ut til å ha en klar politisk dimensjon. Det å ha stemt på de rød-grønne regjeringspartiene trekker tilfredsheten i positiv retning, mens Fremskrittspartiets sympatisører er mer skeptiske til hvorvidt de tre velferdstjenestene er gode for de som mottar dem. Resultatene for brukererfaring er tvetydige. I analysen har vi målt brukererfaring både som personlig erfaring og erfaring via rollen som pårørende. Det er interessant at det for hjemmehjelpens del viser seg at effekten er negativ (og signifikant) når de pårørende inkluderes, men positiv (men ikke signifikant) når kun egen brukererfaring tas med i analysen. For sosialtjenestens del er effekten av brukererfaring negativ både for pårørende og respondenter med egen brukererfaring. Det innebærer at når det gjelder hjemmehjelpen ser de pårørende ut til å ha større forventninger til disse tjenestene enn det brukerne selv har, mens for sosialtjenestens del er både brukerne og de pårørende mindre tilfreds med akkurat denne tjenesten.

## Summary

In explaining satisfaction with public welfare services, previous research has focused on various individual level influences such as individual experience, social background and political attitudes. The potential impact of municipal level variables has, however, received less attention. Many local societies and municipalities in the periphery have witnessed a continuous decline in inhabitants, an aging population and problems with recruiting professional in the welfare sector. It has been argued that such municipalities can face difficulties in delivering services according to national standards. This study examines satisfaction with three welfare services by linking survey to the municipalities in which the respondents actually lives.

We find that the individual level account for most of the variation in welfare service satisfaction, but still there is significant variation between municipalities. The analysis of the municipal-level effects show that even if the coefficients for living in a municipality with a negative population development is negative for all the three services studies, they are not significant. Living in a small municipality (under 5000 inhabitants) is associated with positive judgements of welfare services, compared to living in a larger municipality. Municipal level resources seem to play a marginal role for individual satisfaction with welfare services. As for the individual level, the results show that supporting the red–green government parties is associated with positive judgements, while those supporting the Progress Party are more sceptical towards the three services studied her. Turning to actual experience it turns out that those who have used one of the services themselves (home help) are more positive than their relatives. When it comes to the social services both personal experience and experience as relatives are associated with negative attitudes.

## Innledning

Velferdspolitikken er en av «synderne» bak Makt- og demokratiutredningens krisediagnose over det norske lokaldemokratiet (Østerud m.fl. 2003).<sup>1</sup> Det økte ambisjonsnivået i velferdsytelsene skal i følge forskergruppen ha gjort kommunene til rene skole- og omsorgskommuner (ibid.: 108). Tjenestene innrettes, blant annet gjennom rettighetslovgivning, i stadig større grad mot enkeltindividet. Det lokale selvstyre er blitt «en institusjon som kan forkludre det rettslig-politiske båndet mellom stat og individ» (ibid.: 109). Kommunene som politisk arenaer er «trengt tilbake til fordel for kommunen som tjenesteproducent» (ibid.). Ikke bare for staten, men også for innbyggerne skal effektiv tjenesteyting ha blitt viktigere enn lokalt folkestyre og kommunal autonomi. Brukerrollen fremmes på bekostning av borgerrollen (Rose og Pettersen 1995; Rolland 2009). Parallelt med denne sterke kommunaliseringen og individualiseringen av velferdstjenestene har det skjedd en betydelig sentralisering av bosettingsmønsteret i Norge (Isaksen og Vatne 2005). Mange lokalsamfunn og kommuner i distriktene har hatt vedvarende nedgang i folketallet som følge av både utflytting, og endringer i aldersstrukturen. Det er reist spørsmål ved om disse kommunene kan innfri velferdsstatens ambisjoner om likeverdige og trygge levekår i alle deler av landet (Aasbrenn 1989). Lokal variasjon i velferdsytelsene har følgelig blitt et sentralt tema i det offentlige ordskiftet. Spørsmål knyttet til hvordan, og hvorvidt, egenskaper ved kommunene påvirker innbyggernes tilfredshet med velferdstjenestene har imidlertid fått mindre oppmerksomhet i forskningen.

Hensikten med denne artikkelen er følgelig å se nærmere på forholdet mellom tilfredshet med velferdstjenestene og egenskaper ved kommunene. Vi reiser tre hovedspørsmål: Varierer tilfredsheten med velferdstjenestene på tvers av kommunene? Hvor mye betyr kommunene for innbyggernes tilfredshet med tjenestene? Og, hvilke egenskaper ved kommunene er det i så fall som har effekt på innbyggernes holdninger til slike tjenester? Før vi gjør rede for de individuelle og kommunale forklaringsvariablene i analysen samt datagrunnlaget, skal vi se nærmere på begrunnelsene for og imot kommunalt ansvar i velferdspolitikken.

## Hva skal velferdsstaten med kommuner?

I internasjonal litteratur karakteriseres den norske (og nordiske velferdsstatsmodellen) som en «*de luxe, top-of-the-range model*» (Arter 1999:194). Til forskjell fra andre velferdsmodeller (eller velferdsregimer) kjennetegnes den av at velferdsytelsene omfatter alle uavhengig av betalingssevne (universalitetsprinsippet), at det offentlige har hovedansvaret, og at overføringer og tjenester som hovedregel finansieres via skattededdelen (Esping-Andersen 1999; Hatland m.fl. 1994). Modellen baserer seg på

---

<sup>1</sup> For en kritisk diskusjon av Maktutredningens perspektiv på vilkårene for folkestyret se Petersson (2003), Sørensen (2004) og Karvonen (2004).

ideen om «den gode staten» – det er offentlig sektor mer enn privat- og frivillig sektor som både finansierer, organiserer og leverer ytelser og tjenester.

Et annet viktig kjennetegn (som underkommuniseres i internasjonal litteratur) ved den norske velferdsmodellen er at staten må alliere seg med kommunene (og velferdsprofesjonene) i utformingen av velferdspolitikken. Det er i kommunene brukerne av tjenestene bor, og det er i kommunene nye velferdsreformer blir praktisk politikk. Selv om velferdsstaten, på linje med kommunalt selvstyre, er honnørord som kan favne de fleste (Bergmark 2001), har kommunaliseringen av velferdsstaten gjort lokal variasjon (og lokalt folkestyre) til et sentralt tema i det offentlige ordskiftet (Kjølørød 2003). Velferdsstatens idealer om sosial trygghet, og likebehandling ser stadig oftere ut til å komme i konflikt med idealet om lokalt folkestyre, effektiv forvaltning og selvråderett.

Kjernes spørsmålet i denne debatten dreier seg om hva kommunene tilfører velferdsstaten. Hvorfor skal kommunene ha ansvaret for velferdsytelsene? Er geografisk ulikhet i ytelsene kommunene imellom akseptable? Er lokal variasjon forenelig med velferdsstatlige verdier som standardisering, likhet, og likeverd? (Bernt 2001a; 2001b; Hagen og Rattsø 2002). Debatten har en normativ slagside, der svaret på kommunenes faktiske spillerom i velferdspolitikken er avhengig av hvem man spør. De finnes ingen objektiv standard som kan måle dette handlingsrommet. Mens enkelte mener velferdsstaten tar kvelertak på lokaldemokratiet (Fimreite 2001; 2003), mener andre at spillerommet er der, men at det varierer velferdsområdene imellom (Hansen 2000).<sup>2</sup> Kommunenes rolle i velferdsstaten er med andre omstridt, noe som mer enn antyder at egenskaper ved kommunene kan ha betydning for innbyggernes vurdering av kvaliteten på velferdstjenestene. Hvordan begrunnes så lokalt ansvar i velferdspolitikken, og hvilke argumenter trekker i retning av statlig ansvar for tjenestene?

Lokal makt i velferdspolitikken begrunnes i klassiske selvstyreidealene, men også i ikke fullt så uttalte instrumentelle og økonomiske motiver fra statens side (Molander 2003; Davidsson 2004). Det overordnede argumentet for lokalt selvstyre bygger på ideen om at lokale løsninger bør forankres i et lokalt politisk engasjement. Siden vi først og fremst er interessert i innbyggernes tilfredshet med velferdstjenestene lar vi deler av demokratidiskusjonen<sup>3</sup> ligge, og går nærmere inn på hva det lokale selvstyret antas å tilføre tjenestenes innhold.

Det er en rådende oppfatning om at lokalt ansvar gir effektivitetsgevinster som statlig styring ikke kan ta ut (såkalt *prioriteringseffektivitet*) (Hagen og Sørensen 2001). Lokaldemokrati anses som en forutsetning for at de ulike virksomhetene tilpasses innbyggernes ønsker og behov. Tanken er at kommunalt selvstyre gir tjenester som både er bedre tilpasset, og mer fleksible i forhold til brukernes ulike behov og forutsetninger. Lokalkunnskap sikrer effektiv tjenesteforvaltning, og et tjenestetilbud som kan se det

---

<sup>2</sup> I Sverige ble det i 1998 satt ned en egen forskergruppe for å oppsummere velferdsutviklingen på 1990-tallet. Den tilbakevendende debatten om forholdet mellom sentralisering og desentralisering av velferdstjenestene er et viktig tema i utredningen (se SOU 2001:52).

<sup>3</sup> Demokratiargumentet kommer i to ideologiske avskygninger: Den ene er at lokalt ansvar styrker demokratiet ved at de lokale enhetene gis større frihet fra sentralmakten. Frihet fra sentral styring anses som en fornuftig løsning på maktspredningsspørsmålet. Kort sagt, staten kan, og bør ikke, styre alt. Den andre varianten begrunner lokalt ansvar med bakgrunn i kommunitær ideologi. Kommunene har en egen identitet, som gir det enkelte lokalsamfunn rett til selvstyre.



enkelte menneske på tvers av sektorskillene (Bergmark 2001; Grønlie 2004). Med andre ord: lokalt ansvar bør gi seg utslag i bedre tilfredshet med tjenestene. Imidlertid ser forskningen ut til å ha vært mer opptatt av hvordan den statlige styringen hindrer prioriteringseffektiviteten, enn av å vise hvorvidt lokal tilpasning resulterer i økt tjenestetilfredshet eller bedre tjenester. Vi vet at prioriteringer og ønsker varierer på tvers av kommunene, at den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene ikke har effekt på hvordan utgiftene i kommunene prioriteres (Sørensen 1989), og at det i kommunene har skjedd en konvergens over tid i måten de ulike oppgavene løses på (Hansen 2000). Hvis oppgaveløsningen kommunene imellom er nokså lik, burde det trekke i retning av liten variasjon i tjenestetilfredsheten kommunene imellom.

Staten har også *instrumentelle begrunnelser* for å desentralisere ansvaret. Sentralisering oppfattes ofte som ineffektivt, dyrt og byråkratiserende sammenliknet med lokale løsninger. Nærheten mellom beslutning og iverksetting gjør at tidsfaktoren innsnevres, at mellomleddene reduseres og at det blir mindre administrasjon. Desentralisering antas også å gi et mangfold i oppgaveløsningen, noe som en mener skaper fornyelse og utvikling ved at ulike oppgaveløsningsmodeller kan sammenliknes med hverandre. På den annen side kan lokalt ansvar også være et virkemiddel staten tar i bruk for å spare penger (Davidsson 2004). Har kommunene det finansielle ansvar for en velferdsoppgave så kan balansen i statsbudsjettet forbedres, ved at staten ikke gir full kompensasjon for oppgaveløsningen i form av økte bevilgninger.

Hvilke argumenter trekker så i retning av statlig styringsansvar i velferdspolitikken? Hovedargumentet er at en sterk sentralmakt antas å være en viktig forutsetning for å ivareta enkeltmenneskets *rettsikkerhet* (Kjellberg 1995). I en moderne velferdsstat forventes lokale fagfolk og politikere å håndtere et omfattende lovverk, noe som gjør at både spesialistkompetansen, og rettsikkerheten, kan bli lavere enn i et sentralisert system (Bergmark 2001).<sup>4</sup> I tillegg antas sentral styring å gjøre det *lettere å skape likhet/likeverd* i tjenestetilbud samt å drive politisk omfordeling (Davidsson 2004). Desto mindre detaljregulering, desto mer diffust kan det kommunale ansvaret bli (Bergmark 2001). Rammelovgivning gir mulighet for gode og individuelle løsningene, men anses samtidig å åpne for forskjellsbehandling og vilkårlighet. Bergmark (ibid.) mener at når staten, gjennom politiske beslutninger og løfter, påtar seg et overordnet ansvar for velferden, bør staten også sette en minstestandard for tjenestenivået.

De *makroøkonomiske utfordringene* knyttet til veksten i offentlig sektor representerer ytterligere et argument for statlig styring (Kjellberg 1995). Velferdsambisjonene gjør at kommunens andel av BNP er høyt i Norge sammenliknet med de fleste andre land, noe som trekker i retning av økt behov for sentral regulering og finansiell kontroll med velferdsutgiftene (Hagen og Sørensen 2001; Hagen og Rattsø 2002). Kort sagt: jo viktigere kommunene blir i form av en omfattende oppgaveportefølje, jo sterkere blir behovet for stram statlig styring.

Forskjeller i faktisk velferd når det gjelder muligheten til å få pleie og omsorg, eller sosial trygghet gjennom sosialhjelpen, avhengig av på hvilken side av kommunegrensen man

---

<sup>4</sup> En viktig begrunnelse for å opprettholde en rekke særlovsbestemmelser i Kommuneloven fra 1992 var eksempelvis at disse var nødvendig ut fra rettsikkerhetshensyn, likhetshensyn og nasjonale målsettinger for tjenesteproduksjonen (NOU 1990:13).

bor anses som et rettferdighetsproblem, ikke bare av mediene, men også av de politiske aktørene (Bergmark 2001; Fimreite m.fl. 2002). Når lokale prioriteringer avviker fra nasjonale så oppstår det en situasjon, som i hvert fall fra statens side oppfattes som problematisk. Slike målkonflikter er ikke uvanlige, og bidrar til å skape usikkerhet med hensyn til ansvarsforholdene. Forklaringen på variasjoner i tjenestekvalitet eller ytelser trenger ikke ligge i ulike lokale prioriteringer, men kan også være forårsaket av at de nasjonale målene er for vagt formulerte, eller av at fagkompetansen lokalt ikke strekker til (SOU 2001:52, Myrvold 2001). Spørsmålet vi stiller oss er om denne debatten gjenspeiler seg i variasjon i innbyggernes tilfredshet med velferdstjenestene på tvers av kommuner, og hvilke egenskaper ved kommunene som i så fall kan bidra til å kaste lys over denne variasjonen.

## Hva forklarer tjenestetilfredshet

Bruker- og tilfredshetsundersøkelser i offentlig sektor har blitt gjennomført i stor skala i Norge fra 1980-tallet av (Rolland 2005). Brukerorienteringen er også en sentral komponent i New Public Management tenkningen som har preget norsk forvaltning de siste 15 årene (Christensen og Læg Reid 2002). Tidligere forskning har vist at individers sosiale bakgrunn, deres holdninger (partitilhørighet) og ikke minst konkrete brukererfaringer har betydning for innbyggernes tilfredshet med tjenestene (Andersson og Carlsen 1997; Dræge, Løyland og Ringstad 1997). Det kan argumenteres med at slike individuelle kjennetegn varierer mellom kommunene og at dette forklarer eventuelle variasjoner i tilfredshet med lokale velferdstjenester eller velferdsytelser. I lys av debatten ovenfor antar vi imidlertid at innbyggernes holdninger til slike tjenestene også relaterer seg til de kommunene de bor i. Spesielt ønsker vi å teste hvorvidt endringer i bosettingsmønsteret på kommunenivå har betydning for innbyggernes tilfredshet med tjenestene. For å teste dette skiller vi de mulige forklaringene på individuell tjenestetilfredshet i to: trekk ved tilbyder (kommunene) og trekk ved individene som etterspør velferdsytelser. Vi starter med å diskutere hvilke egenskaper ved kommunene som kan tenkes å påvirke innbyggernes tilfredshet med tjenestene, før vi ser nærmere på de mer tradisjonelle individforklaringene.

## Trekk ved kommunene og tjenestetilfredshet

Vårt utgangspunkt er at egenskaper ved kommunene har betydning for innbyggernes tilfredshet med tjenestene. Spesielt er vi opptatt av hvorvidt vedvarende regionaliseringsprosesser har gitt seg utslag i måten individer vurderer tjenestekvaliteten på. I tillegg testes det for andre sentrale egenskaper ved kommunene som størrelse og ressursinnsats.

Vår interesse knytter seg til å teste i hvilken grad sentraliseringen av bosettingsmønsteret påvirker individers tilfredshet med velferdstjenestene. Mange distriktskommuner har opplevd en vedvarende nedgang i folketallet som følge av utflytting, men etter hvert også som resultat av endringer i aldersstrukturen noe som har medført en lavere naturlig vekstkraft i befolkningen. Samfunnsgeografen Kristian Aasbrenn (1989) har lansert begrepet *uttynningsamfunn* som betegnelse på

distriktssamfunn og kommuner kjennetegnet av en vedvarende nedgang i befolkningstallet. I følge Aasbrenn (ibid.: 509) tappes slike områder «for menneskelige ressurser, både muskelkraft, kunnskap, kompetanse og skaperkraft». Argument er at denne utviklingen gradvis vil bidra til å svekke muligheten til å innfri velferdsstatens ambisjoner om likeverdige og trygge levekår i alle deler av landet. Parallelt med dette har også kommunenes oppgaver økt både i omfang og kompleksitet, noe som har medført at det faglige innholdet i de oppgavene som skal løses stiller større krav til fagkompetanse og spesialisering (Myrvold 2001). Hvis uttynning har betydning for individuelle holdninger antar vi at innbyggerne i disse kommunene er mindre tilfredse med velferdstjenestene sammenliknet med innbyggere i andre kommuner. Vi benytter et grovt mål på uttynningskommuner i analysen der kommuner som har opplevd en nedgang i folketallet det siste tiåret (1999–2009) skilles fra resten.

I tillegg til uttynningssamfunn er kommunestørrelse en egenskap ved kommunene som tidligere forskning har vist påvirker innbyggernes tilfredshet med velferdstjenestene (Dræge, Løyland og Ringstad 1997; DIFI 2010). Spesielt ser tilfredsheten ut til å være størst i de små kommunene. Begrunnelsen er at små kommuner preges av større nærhet, oversikt og større innflytelse for det enkelte individ, enn tilfelle er i større kommuner (Rose 2002). Vi forventer dermed større tilfredshet i de små kommunene, sammenliknet med de større. I analysen skilles kommuner med under 5000 innbyggere fra resten. Imidlertid viser tidligere gjennomganger av brukertilfredshetsundersøkelser i regi av det tekniske beregningsutvalget for kommunal- og fylkeskommunal økonomi at kommunene i Nord-Norge har de minst fornøyde brukerne (KRD Rundskriv H-09/1998). For å etterprøve dette tar vi med en dummyvariabel som skiller innbyggere i de tre nordligste fylkene fra de andre respondentene. Vi tar også med en variabel som måler andelen innbyggere i kommunene som er over 60 år, der vi forventer at det å ha en aldrende befolkning går sammen med større tilfredshet. Videre antar vi også at kommunenes resursinnsats på det angjeldende tjenesteområde trekker tilfredsheten i positiv retning. Som mål på dette benytter vi netto driftsutgifter per innbygger for de respektive tjenestene i analysene. Endelig forventer vi at innbyggere som bor i kommuner med høye frie inntekter er mer tilfredse sammenliknet med innbyggere som bor i kommuner med færre frie midler til disposisjon.

## Individuelle egenskaper og tjenestetilfredshet

På individnivå inkluderes en rekke kontrollvariable, alle variable som litteraturen har oppfattet som vesentlig for individers tilfredshet med kommunale tjenester (Dræge, Løyland og Ringstad 1997). I analysen skiller vi mellom sosial bakgrunn, holdninger og erfaringsmessige variable. Når det gjelder sosial bakgrunn antar vi høy utdanning resulterer i større tilfredshet med tjenestene. Tilsvarende antar vi gjelder for alder, samtidig som vi kontrollerer for kjønn og inntekt i analysen. Det er også argumentert med at tilfredshet har en politisk dimensjon (Rolland 2009). Spesielt antar vi at de som sympatiserer med regjeringspartiene (DNA, SV og SP) markerer større tilfredshet sammenliknet med de som sympatiserer med andre partier. Argumentet er at de som er tilhengere av disse regjeringspartiene har større tiltro til kollektive løsninger generelt (affektiv binding), enn det tilhengere av opposisjonspartiene har. I tillegg skilles

Fremskrittspartiets velgere ut, som vi antar har lavere tilfredshet enn andre partiers sympatisører. Vi skiller også ut respondenter med brukererfaring (enten personlig eller som pårørende) som vi, som litteraturen ellers, antar er mer tilfredse med tjenestene enn det ikke-brukerne er (Dræge, Løyland og Ringstad 1997). Direkte erfaring med tjenestene antas med andre ord å trekke tilfredsheten i positiv retning. Motsatt antar vi at de som har klaget på en offentlig tjeneste er generelt mer skeptiske til tjenestene generelt sett, sammenliknet med de som ikke har klaget på offentlige tjenester.

## Data og metode

Analysen er basert på to datasett. Det ene består av *Innbyggerundersøkelsen 2009*, en av de største undersøkelsene av forvaltningen noensinne i Norge (DIFI Rapport 2010:01). Totalt omfatter undersøkelsen 12 659 svar fra et bruttoutvalg på 30 004 (svarprosent 42.2) (DIFI rapport 2010:01). Fordelen med denne undersøkelsen er at utvalget er såpass stort at det er mulig å koble dataene til det stedet innbyggerne bor, nemlig kommunene. Datasettet er innrettet mot å måle innbyggernes tilfredshet med stort sett samtlige offentlige tjenester, statlige så vel som kommunale. For å teste for mulig kommuneeffekter kobles dataene fra innbyggerundersøkelsen (via kommunenummer) til data om kommunene.<sup>5</sup> Kommunedatasettet identifiserer kommunene med negativ befolkningsutvikling, småkommuner, geografisk beliggenhet, resursbruk og andelen eldre. Deskriptiv statistikk for variablene i analysen er vist i Tabell 1.

---

<sup>5</sup> Kommunedataene er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase, og det sier seg selv at NSD ikke er ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkningene som er gjort her. Takk til Astrid Nilsen ved NDS for tilrettelegging av data fra kommunedatabasen.

**Tabell 1:** Variabeloversikt og deskriptiv statistikk (N individ=7947, N kommuner= 258)

Variabel	Definisjon	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Universitetsutdannelse	Dummy	0.35	0.48	0	1
inntekt	8 punkt	4.6	2.09	1	8
Alder	Kontinuerlig	51.9	15.7	18	99
Mann	Dummy	0.46	0.49	0	1
Stemt Rød-grønt	Dummy	0.44	0.49	0	1
Stemt FrP	Dummy	0.13	0.33	0	1
Klaget	Dummy	0.37	0.49	0	1
Brukerfaring hjemmehjelp*	Dummy	0.14	0.35	0	1
Brukererfaring hjemmesykepleie	Dummy	0.17	0.38	0	1
Brukererfaring sosialtjenesten	Dummy	0.06	0.23	0	1
<b>Kommunevariabler</b>					
Uttynningskommune	Dummy	0.80	0.39	0	1
Små kommune (Under 5000)	Dummy	0.15	0.36	0	1
Frie inntekter	Per innbygger	32040	5101	25365	93407
Utgifter pleietjenester	Per innbygger	5243	1612	1777	14283
Utgifter sosialtjenester	Per innbygger	814	367	27	1933
Nord Norge	Dummy	0.11	0.31	0	1
Andel over 60 år	Prosent	20.71	3.44	11.9	36.9

\*Brukerfaring inkluderer både respondenter med personlig erfaring med tjenestene, og respondenter som har erfaring som pårørende til brukere av de respektive tjenestene.

Den empiriske analysen baserer seg på tre avhengige variablene, i form av tre separate spørsmål i innbyggerundersøkelsen. Det dreier seg om innbyggernes tilfredshet med henholdsvis hjemmesykepleie, hjemmehjelp og sosialtjenesten (sosialhjelp og økonomisk rådgivning). Spørsmålsformuleringen er som følger: «Hvor gode eller dårlige mener du følgende tjenester er for de som mottar/bruker dem?». Spørsmålene har (i tillegg til vet-ikke svar) syv svarkategorier der ytterpunktene er svært dårlige (-3) og svært gode (+ 3).

Innbyggerundersøkelsen kartlegger både statlige og kommunale tjenester, og selv om de kommunale tjenestene kommer dårligere ut enn de statlige, er hovedkonklusjonen at resultatet er positivt (DIFI 2010). Når det gjelder de kommunale helse- og omsorgstjeneste er det betydelige variasjonen i tilfredshetsnivået, og de tre områdene vi har valgt ut kommer dårligst ut. Imidlertid har også disse tre tjenesteområdene, som det fremgår av Tabell 1, en klar overvekt av positive vurderinger. Vi ser også at andelen som svarer «vet ikke» er relativt høyt (fra 37.2 prosent når det gjelder hjemmesykepleie til hele 51.4 prosent for sosialtjenesten), noe som kan bety at mange føler et svakt grunnlag for å vurdere nettopp disse tjenestene. Vet- ikke gruppen fjernes i den empiriske

analysen, og vi står igjen med tre avhengige variabler med en skala fra 1 (svært dårlige) til 7 (svært gode).

**Tabell 2:** Vurdering av hjemmesykepleie, hjemmehjelp og sosialtjenesten for brukerne (prosent).

Skala	Hjemmesykepleie	Hjemmehjelp	Sosialtjenesten
Svært dårlige – 3	2.2	2.6	3.1
- 2	3.9	4.3	4.1
- 1	5.9	6.2	6.1
0	9.5	10.4	11.1
+ 1	15.2	15.5	11.2
+ 2	17.9	15.9	9.8
+ 3	8.1	6.2	3.1
Vet ikke	37.2	39	51.4
N	12 202	12 202	12 149

Spørsmål: Hvor gode eller dårlige mener du følgende tjenester er for de som mottar/bruker den?

Dataene som benyttes har en klar hierarkisk struktur (flernivådata). Vi analyserer innbyggere grupperte i kommuner. Det er flere måter å håndtere slike datastrukturer på, men litteraturen anbefaler *flernivåmodeller* (Steenbergen og Jones 2002; Hox 2002; Snijders og Bosker 2004). Flernivåanalyse er en samlebetegnelse på modeller som gjør det mulig å analysere sammenhenger både mellom og innenfor flere nivåer samtidig. Prinsippet i den enkleste varianten av flernivåanalyse kan kort illustreres gjennom et eksempel. For å forklare variasjonen i innbyggernes tilfredshet med tjenestene, tar vi utgangspunkt i forklaringsvariable som går direkte på egenskaper ved individene som sådan, for eksempel kjønn, partitilhørighet og brukererfaring (nivå1-variabler). En slik analyse på individnivå kan imidlertid i seg selv være både misvisende og utilstrekkelig. For å kunne forklare innbyggernes holdninger må vi også ta hensyn til forklaringsvariabler på kommunenivå, som for eksempel kommunestørrelse og ressursbruk. Med andre ord: Årsakene til at innbyggerne vurderer tjenestene forskjellig kan like gjerne skyldes omgivelsene (kommunene) som individene selv.

Den empiriske analysen gjennomføres i tre skritt. En forutsetning for en fruktbar analyse på kommunenivå er at det faktisk finnes variasjon mellom kommunene hva angår innbyggernes tilfredshet med tjenestene. For å se om dette kravet er oppfylt starter vi ut med å spesifisere såkalte *tomme modeller*. Formelt spesifiseres en tom modell slik (Snijders og Bosker 2004):

$$\text{Tjenestetilfredshet}_{ij} = \gamma_{00} + \mu_{0j} + \epsilon_{ij}$$

Utfallet i den avhengige variabelen  $\gamma$  (tilfredshet) for individ  $i$  innenfor kommune  $j$  er lik det gjennomsnittlige utfallet i enhet  $j$  pluss et individuelt restledd  $\epsilon_{ij}$ . Siden vi forventer at det også kan være en effekt som er felles for alle innbyggerne innenfor samme kommune, legges det til et restledd også på kommunenivået ( $\mu_{0j}$ ). Benevner vi

variasjonen mellom individer  $r_{ij}$  som  $\text{var}r_{ij}$  og variasjonen på tvers av kommuner  $\mu_0$  som  $\text{var}\mu_0$ , beregnes prosentandelen av variasjonen i tjenestetilfredshet som kan tilskrives kommunenivået ved å dele  $\text{var}\mu_0$  på den totale variansen:

$$p = \text{var} \mu_{0j} / (\text{var} \mu_{0j} + \text{var} r_{ij})$$

der  $p$  kalles intraklassekorrelasjonen (ICC). Prosentandelen av variasjonen som kan tilskrives individuelle trekk ved innbyggerne blir dermed  $1 - p$ . Den tomme modeller gir oss også en LR-test som forteller om  $p$  er statistisk signifikant. Det neste skrittet består i å inkludere individforklaringene i analysen, der den formelle modellen skrives som følger:

$$\text{Tjenestetilfredshet}_{ij} = \beta_0 + \beta_{1j}X_{1ij} + \beta_{2j}X_{2ij} + \dots + \beta_{kj}X_{kij}$$

$$\beta_0 = \gamma_{00} + \mu_0$$

der  $X_{kij}$  er forklaringsvariablene på individnivå. Intensjon på dette stadiet i analysen er å finne ut hvor mye av variasjonen på kommunenivået som kan forklares ved hjelp av trekk ved innbyggerne som individer. Til slutt inkluderes kommunevariablene i analysen:

$$\text{Tjenestetilfredshet}_{ij} = \gamma_{00} + \gamma_{p0}X_{p0ij} + \gamma_{0q}Z_{0qj} + \mu_{0j} + r_{ij}$$

der  $Z_{0qj}$  er forklaringsvariablene på kommunenivå.

Vår modell har til hensikt å estimere hva forklaringsvariablene har å si for *tilfredshetsnivået*, noe som innebærer at vi forventer at konstantleddet (random intercept) varierer på tvers av kommunene. Effekten av de enkelte koeffisientene (helningsleddene) på individnivå forventes imidlertid å være like. I den endelige analysen har vi fjernet kommuner med færre en 5 respondenter fra datasettet, noe som gjør at vi står igjen med et varierende antall respondenter og kommuner. Antallet kommuner (Nivå-2 enheter) varierer fra 255 (tilfredshet med sosialtjenesten) til 300 (tilfredshet med hjemmehjelpen) og antallet respondenter (Nivå-1 enheter) varierer fra 4829 (sosialtjenesten) til 6414 (hjemmesykepleien) i de endelige analysene.<sup>6</sup> For sosialtjenestenes står vi altså igjen med 4829 respondenter av totalt 12 659 mulige respondenter. Reduksjon i antallet enheter på individ-nivå skyldes først og fremst at vet-ikke gruppen er fjernet, men også at respondenter har manglende svar på andre spørsmål som benyttes som forklaringsvariabler i analysen.

---

<sup>6</sup> I flernivåanalyse er utvalgsstørrelsen på nivå-1 (her innbyggerne) ikke et problem så lenge vi har et tilstrekkelig antall nivå-2 enheter (kommuner). Få innbyggere per kommune gir ingen statistiske problemer, noe som er en av de sterke sidene med flernivåanalyse (Strabac 2007:176).

## Tjenestetilfredshet: En empirisk analyse

Spørsmålet det knytter seg størst interesse til i analysen første del er hvorvidt det er signifikant variasjon i innbyggernes tilfredshet med de tre velferdstjenestene på kommunenivå? Har egenskaper ved kommunene betydning for tjenestetilfredsheten? De tomme modellene i Tabell 3 forteller oss hvorvidt dette er tilfelle. Intraklassekorrelasjonene viser at mellom 3.75 og 5.5 prosent av variasjonen i innbyggernes tilfredshet med disse tjenestene varierer *mellom* kommuner. Korrelasjonene er, i henhold til en LR-test, signifikante for alle tre tjenesteområdene. Tilfredshet med velferdsytelser er med andre ord ikke noe som bare varierer mellom innbyggere innefor kommuner, men ser også ut til å variere systematisk mellom innbyggere på tvers av kommuner. Størst kommunal variasjon i tilfredsheten ser det ut til å være for hjemmesykepleien og hjemmehjelpens del, mens kommunevariasjonen er noe mindre for sosialtjenesten. Selv om tallene tilsier at trekk ved innbyggerne som individer har størst effekt på tilfredsheten (rundt 95 prosent) med tjenestene, viser intraklassekorrelasjonene i Tabell 3 at det er verd å se nærmere på muligheten for at egenskaper ved kommunene kan påvirke innbyggernes vurderinger av disse tre velferdstjenestene.



**Tabell 3:** Flernivåmodeller: Tilfredshet med hjemmesykepleie, hjemmehjelp og sosialtjenesten. Tomme modeller og test for individforklaringer. Ustandardiserte koeffisienter.

	Hjemmesykepleie		Hjemmehjelp		Sosialtjenesten	
	Tom modell	Modell I	Tom modell	Modell I	Tom modell	Modell I
Konstantledd	5.072*	4.594*	4.918*		4.475*	4.260*
<b>Individeffekter</b>						
Klaget		-0.40*		-0.423*		-0.440*
Inntekt		-0.023**		-0.029*		-0.017
Universitetsutdannelse		0.001		-0.054		-0.025
FrP		-0.262*		-0.257*		-0.350*
Rød-grønn		0.138*		0.125*		0.111* *
Mann		-0.050		0.060		0.009
Alder		0.013*		0.010*		0.009*
Brukererfaring		0.073		-0.163*		-0.379*
<b>Varianskomponenter</b>						
Varians individnivå	2.207	2.091	2.223	2.119	2.345	2.229
Varians kommunenivå	0.128	0.115	0.142	0.122	0.092	0.074
Intraklassekorrelasjon (ICC)	5.47	5.24	6.00	5.50	3.75	3.20
LR-test	313.27*	289.64*	281.94*	244.59*	122.08*	105.60 *
N individer	6414	6414	6252	6252	4829	4829
N kommuner	299	299	300	300	255	255

\*p < 0.01, \*\*p < 0.05

Nå kan intraklassekorrelasjonene skyldes at viktige kjennetegn ved individene varierer mellom kommunene, noe som gjør at vi i det neste skrittet i analysen spør om disse holder stand når individforklaringene introduseres i modellene. Kolonnene merket modell II i Tabell 3, avslører svaret på dette spørsmålet. Før kommunevariasjonen kommenteres skal vi kort se på effekten av de enkelte individforklaringene. Som det fremgår av Tabell 3 ser verken det å ha universitetsutdannelse eller det å være mann ut til å ha signifikant betydning for tilfredsheten med de tre tjenestene. Inntekt har signifikant negativ effekt på tilfredsheten med hjemmesykepleien og hjemmehjelpen, men effekten er ikke signifikant for tilfredshet med sosialtjenesten. Det er videre verd å notere seg at siden tilfredsheten med tjenestene måles på en skala fra 1 til 7, er den samlede kvantitative effekten for forklaringsvariablene i modellen relativt liten. Fortegnet til koeffisientene (retningen på effektene) er identiske for de resterende forklaringsvariablene i modellen. Det å ha klaget på offentlig tjeneste og å ha stemt på Fremskrittspartiet ser ut til å ha størst negativ effekt på tjenestetilfredsheten. Det å ha klaget bidrar til en reduksjon på skalaen på henholdsvis 0.40 for hjemmesykepleie, 0.42

for hjemmehjelp og 0.44 for sosialtjenesten. Fremskrittspartiets sympatisører er også mindre tilfredse med samtlige tre tjenesteområder enn andre partiers sympatisører. Det å ha stemt Fremskrittspartiet i kommunevalget bidrar med en reduksjon på skalaen med 0.26 for hjemmesykepleie/hjemmehjelp og 0.35 for sosialtjenesten. Videre ser vi at det å ha stemt på de rød-grønne partiene og alder bidrar positivt for tilfredsheten med disse tjenestene. Koeffisientene for brukererfaring er overraskende sett i lys av tidligere undersøkelser der brukerne stort sett er assosieres med høy tjenestetilfredshet. Vår analyse tilsier at brukeerfaring har signifikant negativ effekt både når det gjelder tilfredshet med hjemmehjelpen og sosialtjenesten. I tolkningen av dette funnet er det viktig å ha med seg at vi måler brukererfaring ved hjelp av en variabel der både de med personlig erfaring som brukere og de med erfaring som pårørende er tatt med. Detaljerte analyser (ikke vist her) viser at dette skillet har betydning for tilfredsheten med hjemmehjelpen, men ikke sosialtjenesten. I en analyse der vi kun tester for effekten av egen brukererfaring snur fortegnet for tilfredshet med hjemmehjelpen fra negativt til positivt, men koeffisienten er ikke signifikant. Når det gjelder sosialtjenesten forblir imidlertid koeffisienten både negativ og signifikant (-0.365  $p < 0.01$  for personlig brukererfaring). Det betyr at personlig erfaring som bruker bidrar til en reduksjon på tilfredshetsskalaen med 0.36 for sosialhjelpens del, en koeffisient som er så å si identisk med den som er rapportert i Tabell 3 der også de pårørende er tatt med. Med andre ord: Når det gjelder hjemmehjelpen ser de pårørende ut til å ha større forventninger til tjenesten enn det brukerne selv har, mens for sosialtjenestens del er både brukerne og de pårørende mindre tilfredse.

Hva skjer så med kommunevariasjonen etter at vi har tatt hensyn til individforklaringene i modellen? Sammenlikner vi intraklassekorrelasjonene med dem i kolonnene med tomme modeller ser vi at intraklassekorrelasjonen for tilfredshet med hjemmesykepleie er redusert fra 5.47 prosent til 5.24, for hjemmehjelp fra 6 til 5.5, men tilsvarende tall for sosialtjenestene er henholdsvis 3.75 til 3.20. Det innebærer at individforklaringene ikke har bidratt til å redusere variasjonen i nevneverdig grad. Varianskomponentene i analysen er fremdeles signifikante. Det siste steget i analysen består dermed i å introdusere kommunevariablene.

Resultatene fra den endelig modellen der kommuneforklaringene er med er vist i Tabell 4. Legg merke til at vi her har fjernet individkoeffisienter som viste seg å ikke være signifikante i den foregående modellen. Videre er andelen eldre på kommunenivå kun inkludert som forklaringsvariabel når det gjelder tilfredshet med hjemmesykepleie og hjemmehjelp. Vi forventer ikke at akkurat denne variabelen skal ha effekt på tilfredsheten med sosialtjenesten.

Vår hovedinteresse knyttet seg til å teste muligheten for negativ tilfredshet med tjenestene i kommuner preget av en negativ befolkningsutvikling. Som det fremgår av Tabell 4 ser det å bo i en slik kommune (uttynningskommune) ut til å påvirke tilfredsheten med velferdstjenester i negativ retning, men effekten er svært liten (fra -0.015 til -0.065). Resultatet er da heller ikke signifikant. Det å bo i Nord Norge har (som forventet) større negativ effekt (fra -0.127 til -0.144), men heller ikke denne effekten er signifikant. Innbyggere som er bosatt i små kommuner (under 5000 innbyggere) er mer positive til alle de tre tjenesteområdene sammenliknet med innbyggere bosatt i større kommuner (en økning på skalaen fra 0.289 til 0.356). Denne effekten er da også

signifikant for samtlige tre tjenesteområder. Når det gjelder driftsutgiftene til de angjeldende tjenesteområdene har de ikke signifikant effekt for hjemmehjelp og hjemmesykepleie, mens det er en signifikant negativ effekt for sosialtjenestenes del. I kommuner med høye netto driftutgifter til sosialhjelp per innbyggerne er respondentene mindre tilfredse, enn i kommuner med lavere utgifter. En mulig tolkning er at dette er en funksjon av antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp. Videre fremgår det at innbyggerne er mer tilfredse i kommuner med høye frie inntekter sammenliknet med kommuner med mer sparsomme resurser. Effekten er derimot liten, en økning på 1000 kroner i frie inntekter antas med bakgrunn i modellen å øke tilfredsheten med 0.03 poeng på skalaen ( $0.00003 * 1000$ ). En eldre lokalbefolkning ser ut til å redusere tilfredsheten med både hjemmesykepleie og hjemmehjelp, men koeffisientene er ikke signifikante.

Endelig viser analysen at kommunevariablene bidrar til å redusere variasjonen på tvers av kommunene noe. For hjemmehjelp og hjemmesykepleie ligger intraklasskorrelasjonene på ca 3.5 prosent etter å ha tatt hensyn til kommuneeffektene, mens tilsvarende tall for sosialtjenesten er 1.6 prosent. Selv når vi har tatt hensyn til variabler som kommunestørrelse, befolkningsutvikling og resursbruk er det med andre ord fremdeles en signifikant kommunevariasjon for tilfredsheten med disse tre velferdstjenestene. Et mulig tema for videre forskning vil være å inkludere forklaringsvariable som tar hensyn til måten de ulike tjenestene organiseres på.

**Tabell 4:** Flernivåmodeller: Tilfredshet med hjemmesykepleie, hjemmehjelp og sosialtjenesten. Individ- og kommuneeffekter. Ustandardiserte koeffisienter.

	Hjemmesykepleie	Hjemmehjelp	Sosialtjenesten
	Modell III	Modell III	Modell III
Konstantledd	3.78*	3.719*	3.788*
<b>Individeffekter</b>			
Klaget	-0.39*	-0.428*	-0.449*
Inntekt	-0.023**	-0.030*	
FrP	-0.263*	-0.231*	-0.337*
Rød-grønn	0.132*	0.122*	0.111**
Alder	0.013*	0.011*	0.010*
Brukererfaring	0.075	-0.165*	-0.356*
<b>Kommuneeffekter</b>			
Små kommune	0.333*	0.289*	0.356*
Uttynningskommune	-0.065	-0.030	-0.015
Driftsutgifter	-0.000	0.000	-0.0002*
Frie inntekter	0.00003*	0.00003*	0.00001
Nord Norge	-0.142	-0.144	-0.127
Andel over 60 år	-0.005	-0.017	
<b>Varianskomponenter</b>			
Varians individnivå	2.087	2.114	2.227
Varians kommunenivå	0.071	0.079	0.036
Intraklassekorrelasjon (ICC)	3.30	3.61	1.60
LR-test	157.71*	150.91*	23.86*
N individer	6414	6252	4829
N kommuner	299	300	255

\*p< 0.01, \*\*p< 0.05

## Konklusjon

Kommunene har over tid fått et betydelig ansvar for måten velferdstjenestene utformes på i Norge. Parallelt med at mange kommuner har opplevd en negativ utvikling i folketall og utfordringer knyttet til å rekruttere fagkompetanse er det blitt reist spørsmål ved om slike kommuner kan innfri velferdsstatens ambisjoner om likeverdige og trygge levekår i alle deler av landet. I denne artikkelen har vi forsøkt å etterspore hvorvidt denne debatten reflekterer seg i negativ tilfredshet med velferdstjenestene i kommuner preget av en slik utvikling.

For å teste dette har vi tatt utgangspunkt i forklaringsvariable som både går direkte på egenskaper ved innbyggerne – som politiske holdninger og faktisk brukerfaring – og på egenskaper ved kommunene – som befolkningsutvikling, geografisk plassering,

kommunestørrelse og ressursinnsats. Med bakgrunn i data fra Innbyggerundersøkelsen 2009 har vi valgt ut tre tjenester der kommunene har et betydelig ansvar – hjemmehjelp, hjemmesykepleie og sosialtjenesten – alle tjenester der det er en viss variasjon i tjenestetilfredshetsnivået. Dataene fra innbyggerundersøkelsen er blitt koplet med data fra kommunedatabasen. Den empiriske analysen har fokusert på to hovedspørsmål: I hvilken grad varierer tilfredsheten med disse tre velferdstjenestene på tvers av kommuner? Hvilke egenskaper ved kommunene har i så fall betydning for innbyggernes holdninger til disse velferdstjenestene?

Analysen viser at selv om trekk ved innbyggerne står for hovedparten av variasjonen i tjenestetilfredsheten er det også en viss variasjon i tilfredshetsnivået mellom kommuner. Tilfredshet med disse tre velferdstjenestene er dermed ikke noe som bare varierer systematisk mellom innbyggere innenfor kommuner, men ser også ut til å variere systematisk mellom innbyggere på tvers av kommuner. Det er størst kommunevariasjon i tilfredsheten med hjemmesykepleie og hjemmehjelp, og noe mindre for sosialtjenesten. Analysen av kommuneeffektene viser at selv om koeffisientene for det å bo i en kommune preget av en negativ befolkningsutvikling er negative for alle de tre tjenesteområdene, er de ikke signifikante. Det å bo i en liten kommune (under 5000 innbyggere) ser videre ut til å trekke tilfredsheten i positiv retning. Effektene av kommunenes ressursinnsats er enten fraværende eller svært marginale.

Når det gjelder egenskaper ved innbyggerne ser tilfredsheten ut til å ha en klar politisk dimensjon. Det å ha stemt på de rød-grønne regjeringspartiene trekker tilfredsheten i positiv retning, mens Fremskrittspartiets sympatisører er mer skeptiske til hvorvidt de tre velferdstjenestene er gode for de som mottar dem. Resultatene for brukererfaring er noe tvetydige. I analysen har vi målt brukererfaring både som personlig erfaring og erfaring via rollen som pårørende. Det er interessant at det for hjemmehjelpens del viser seg at effekten er negativ (og signifikant) når de pårørende inkluderes, men positiv (men ikke signifikant) når bare de med egen brukererfaring tas med i analysen. For sosialtjenestens del er effekten av brukererfaring negativ både for pårørende og respondenter med egen brukererfaring. Det innebærer at når det gjelder hjemmehjelpen ser de pårørende ut til å ha større forventninger til disse tjenestene enn det brukerne selv har, mens for sosialtjenestens del er både brukerne og de pårørende mindre tilfredse med akkurat denne tjenesten.

## Litteratur

- Andersson, R og F. Carlsen (1997): *Local public services, satisfaction and exit decisions*. Manuskript, Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Arter, David (1999): *Scandinavian Politics today*. Manchester: Manchester University Press.
- Bergmark, Åke (2001): Den lokal välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet, i SOU 2001:52: *Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm.
- Bernt, Jan Fridthjof (2001): Kveler velferdsstaten kommunaldemokratiet?, i Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red): *Lekmannsstyre under press*. Festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget.

- Bernt, Jan Fridthjof (2001): Rettssikkerhetsbegrepet og kampen om velferdsstatens verdigrunnlag, i Jussbuss (red.): *Tvers igjennom lov til seier*. Oslo. (Tilgjengelig i fulltekst på Lovdatas betalingsbase).
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002): *Reformer og lederskap*. Omstilling i den utøvende makt. Oslo: Universitetsforlaget.
- Davidsson, Lars (2004): *Kammare, kommuner och kabinett*. Stockholm: SNS Förlag.
- DIFI (2010): *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunene og i Norge*. DIFI-rapport 2010:01. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Dræge, M., K. Løyland og V. Ringstad (1997): *Brukertilfredshet med kommunale tjenester*. Rapport 131, Telemarkforskning Bø.
- Esping-Andersen, Gösta (1999): *Social Foundations of Post-Industrial Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Fimreite, Anne Lise (2001): *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. Bergen: LOS-Senteret. Rapport 0105.
- Fimreite, Anne Lise (2003): *Det hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett!* Om lokalt folkestyre og rettigheter. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 8/2003.
- 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. 50. Oslo: Unipub.
- Grønlie, Tore (2004): *Fra velferdskommune til velferdsstat – hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans*. Foredrag Kommunal- og regionaldepartementets etatslederkonferanse 09.01.2004.
- Hagen, Terje og Rune Sørensen (2001): *Kommunal organisering*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hansen, Tore (2000): Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?, i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (1994): *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Hox, J. (2002): *Multilevel Analysis. Techniques and Applications*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London.
- Isaksen, A. og Vatne, E. (2005): Kunnskapssamfunnet, byvekst og politikk, i Vatne, E. (red.): *Storbyene i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsdeling og nyskaping*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Karvonen, Lauri (2004): *Review of Scandinavian Power Studies*» Scandinavian Political Studies, 27 (4).
- Kjellberg, Francesco (1995): The Changing Values of Local Government, i H. Teune (red.): *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. Local Governance Around the World.
- Kjølsrød, Lise (2003): En tjenestestats velferdsstat, i Ivar Frønes og Lise Kjølsrød (red.): *Det norske samfunn* (4.utgave). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- KRD (1998): *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi juni 1998*. Oslo: Rundskriv H-09/98.
- Molander, Per (2003): *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- Myrvold, Trine Monica (2001): Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatoriskusjon. Oslo: NIBR Prosjektrapport 2001:1.
- NOU (1990:13): *Forslag til ny lov om kommunene og fylkeskommunene*
- Petersson, Olof (2003): *Den sista maktutredningen?*, Nytt Norsk Tidsskrift, 20 (4).
- Rolland, Asle (2005): *Brukertilfredshetsundersøkelser som offentlig styringsverktøy*, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Rolland, Asle (2009): *Brukerundersøkelser, styring og ledelse i offentlig sektor*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Rose, Lawrence (2002): «Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway» *Environment and Planning* 20, 829–851.

- Rose, Lawrence og Per Arnt Pettersen (1995): Borgerdyder og det lokale selvstyre: politisk liv og lære blant folk flest, i Tore Hansen og Audun Offerdal (red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Festskrift til Francesco Kjellberg. Oslo: TANO.
- Snijders, T.A.B., Bosker, R.J. (2004): *Multilevel Analysis*. An introduction to basic and advanced multilevel modelling. Sage, London.
- SOU (2001:52): *Velfærdstjenster i omvandling*. Stockholm.
- Steenbergen, M.R., Jones, B. (2002): «Modeling Multilevel Data Structures» *American Journal of Political Science* Vol.46 (1), 218–237.
- Strabac, Zan (2007): Flernivåanalyse. I Eikemo, Terje Andreas og Tommy Høyvarde Clausen (red), «Kvantitativ analyse med SPSS. En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker» Trondheim: *Tapir Akademisk Forlag*, 172-201.
- Sørensen, Rune (1989): *Det kommunale demokrati*. En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler, Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift, nr. 3.
- Sørensen, Rune (2004): *Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet*, Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift, nr. 2.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet*. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aasbrenn, K. (1989): *Uttynningsamfunnet*. Det demografisk uttynnende – men ikke avfolkede utkantsamfunn. Tidsskrift for samfunnsforskning, Årg. 30 nr, 5/6.