

Jan Fredrik Hovden

Draumen om surveykratiet

Ein kritikk av brukarundersøkingar
i kommunal forvaltning



HØGSKULEN I VOLDA



**MØREFORSKING
VOLDA**

Forfatter	Jan Fredrik Hovden
Ansvarleg utgjevar	Høgskulen i Volda
ISSN	0805-8075
Distribusjon	http://www.hivolda.no/fou

Dette notatet er basert på eit paper på konferansen *Brukarstyring, statleg styring og finansforvaltning*, Ørsta 6. februar 2004.

Jan Fredrik Hovden er stipendiat i sosiologi ved Avdeling for mediefag, Høgskulen i Volda.

Notatserien er for ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, foredrag, artikkelutkast o.a. Eit hovudføremål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Spreiinga går i hovudsak til fagmiljøet i Volda, til eksterne fagmiljø og personar som forfattar(ar) ønskjer kommentarar frå. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid.

1. Introduksjon

Vi får stadig høyre at kommunens innbyggjarar vert meir og meir kravstore og set større og større krav til forvaltninga. Forvaltninga må difor få ein betre dialog med sine brukarar, og kommunale brukarundersøkingar – spørjeskjema til kommunens innbyggjarar der dei skal uttale seg om kommunens tenester – skal vere hovudreiskapen til dette. Som vanleg når nokon tek på seg å snakke på vegne av folket, er det vel meir rett å seie at fleire og fleire politikarar og departementsfolk no meir og meir *snakkar om* at innbyggjarane set større krav. Men det skal vi late ligge i denne omgang. Fakta er uansett at talet på brukarundersøkingar i offentleg forvaltning er i stor auke.

Det er ikkje vanskeleg å forstå fasinasjonen for denne tilsynelatande *heilage treeinigheit* av direktedemokrati, presis vitenskap og praktisk styringsreiskap som slike undersøkingar verkar tilby kommunane. Men som eg skal argumentere for, med Gallups kommunale brukarundersøkingar som case, er slike undersøkingar problematiske: (1) Sjølv om meiningsmålingar er vitsskapeleg *gjennomførde*, viser forskning at dei likevel nødvendigvis gjev *resultat* som er svært usikre, (2) rapportane frå slike undersøkingar framstår langt på veg unyttige som praktisk styringsreiskap og (3) slike meiningsmålingars ”dialog med innbyggjarane” framstår meir som ein *parodi* på demokrati enn faktisk demokrati.

2. Kommunale brukarundersøkingar

Brukarundersøkingar i kommunal samanheng er ikkje noko nytt. Gallup har gjennomført nasjonale kommuneundersøkingar sidan 1992, og brukarundersøkingar av enkeltkommunar sidan 1994. I 2003 gjennomførde sju kommunar egne brukarundersøkingar med utgangspunkt i Gallups opplegg¹.

Gallup er ikkje åleine: Dei fleste større byråa tilbyr liknande brukarundersøkingar til kommunane – til dømes har MMI gjennomført brukarundersøkingar for Oslo, Bærum, Vestby og Borre kommune (MMI 2003a). Den største konkurrenten til Gallup er likevel ikkje andre opinionsbyrå, men Kommunenes Sentralforbund sitt effektiviseringsnettverk², som har egne opplegg for kommunale brukarundersøkingar. I 2002 deltok 143 kommunar i dette nettverket, og dei fleste av desse hadde gjennomført undersøkingar. I 2004 vil 250 kommunar få tilbod om deltaking i nettverket (KS 2003).

I denne artikkelen skal vi gjere ei metodisk vurdering av Gallups kommunale brukarundersøkingar, med undersøkinga for Haram kommune hausten 2003 som *case*.

Gallups standard spørjeskjema for kommuneundersøkingar 2003 var på 16 sider. Utanom to sider med ulike demografiske spørsmål (kjønn, alder, sivilstand, buområde, butid i kommunen, yrkesaktivitet, inntekt m.m.) består skjemaet i all hovudsak av vurderingss spørsmål, der folk vert bedne om å gi ein karakter til ulike tilhøve ved kommunen sin, frå svært generelle (”Det sosiale miljøet i kommunen”) til generell tilfredsheit med enkelte tenester (”Sosialkontoret”, ”Teknisk etat”, ”Barnehagen” m.m.) og meir detaljerte aspekt ved desse (”Saksbehandlers evne til å forstå din situasjon og dine behov”, ”Saksbehandlers serviceinstilling” osv.). Vurderingane skjer nesten utelukkande ved ein skala frå 1 (”Svært misfornøyd”) til 6 (”Svært fornøyd”) – alternativt ”Vet ikke”. Dei meir detaljerte spørsmåla skal vanlegvis berre svarast på av dei som har brukt tenesta siste 12 månader.

¹ Kongsvinger, Hole, Fredrikstad, Oppegård, Mandal, Asker og Haram kommune. Kjelde: Roar Hind, Gallup.

² Ibid.

I tillegg kan kommunane ta ut modular, eller få spesiellaga modular. Mitt inntrykk er at dei fleste kommunane – slik som Haram gjorde – brukar standardskjemaet, med nokre små endringar.

3. Viktige element i ei metodisk vurdering av meningsmålingar

Når vi skal vurdere spørjeundersøkingar sin metodiske kvalitet, er det fyrst og fremst to tilhøve som er viktige.

Det fyrste problemet er det vi kallar reliabilitet: er undersøkinga ”teknisk kompetent” gjennomført? Alt som kan gå gale frå spørsmåla er ferdig utforma til ein har eit ferdig datasett med folks svar, kjem inn under dette. Vanlege reliabilitetsproblem inkluderer slurvete koding og ikkje-representative utval³. Eit godt døme på sistnemnde var TV-2 programmet Holmgangs innringingsundersøking 16. mars 1999, der 89% av innringarane ville stenge grensene for innvandrarak, medan ei opinionsmåling til eit tilfeldig utval nordmenn dagen etterpå viste berre 16% for (Aarebrot 1999). Problemet med slike innringingsundersøkingar er – på same måten som ”avstemmingar” på avisenes internettsider (”Bør Hareide gå?”) – at brukaren sjølv må ta initiativet til å delta (”sjølvseleksjon”), noko som vanlegvis medfører at dei som svarer har sterkare og meir avvikande meningar enn populasjonen. Slike måtar å trekke utval på er klart uvitskaplege og upålitelege.

Det andre problemet er validitet: måler spørsmåla det vi ynskjer å måle? Når vi spør folk om kor ”fornøgde” dei er med ei kommunal teneste, kva måler vi egentleg? Tenesta sin kvalitet? Brukarane si prioritering? Deira ”haldningar”? Eller kva?

Reliabiliteten til Gallups brukarundersøking i Haram synest ha ein grei kvalitet vurdert utifrå metodedelene av rapporten. Dette var ikkje uventa, då ein vanlegvis kan stole på at dei største opinionsbyråa gjer eit godt arbeid på dette punktet⁴. Mindre aktørar er oftare langt meir tvilsame. Derimot framstår undersøkingas *validitet* som svært problematisk. Av fleire årsaker – som vi straks skal sjå – er det svært vanskeleg å vite korleis ein skal tolke svara folk gjev i slike undersøkingar.

Ein tredje vurderingskriterium som raskt bør nemnast her, er dei matematiske feilmargiane. Dei er viktige når ein ser på resultatet av slike undersøkingar. Fordi ein ofte berre spør eit utval menneske, og ikkje heile populasjonen (alle ein ynskjer å seie noko om, t.d. to tusen av kommunens femten tusen innbyggjarar), vil det alltid vere ei viss uvisse knytt til resultatet.

³ At eit utval er *representativt* betyr at alle eigenskapar og kombinasjonar av eigenskapar i utvalet er (mest mogleg) likt dei ein ynskjer å seie noko om. Bur 10% av kvinnene i blokk, stemmer SV og høyrer på P1, bør dette også gjelde utvalet. Fordi det er praktisk umogleg å kontrollere for alle slike eigenskapar er den einaste akseptable vitskaplege måten å trekke utval eit *matematisk tilfeldig* utval. Tilsynelatande ”tilfeldige” utval av typen ”alle som går på Karl Johan ein laurdags formiddag” er ikkje tilfeldige nok til å tilfredsstillе vitskaplege krav, som ei rein loddtrekning gjer.

⁴ Storleik er likevel ingen garanti. Firmaet *ScanFact* var i 1998 femte største meningsmålingsbyrå i Norge. Året etterpå avslørte Dagens Næringsliv ei rekke store og grove feil i byråets undersøkingar. T.d. var det i den landsdekkande undersøkinga ”Bilvaner 1999” intervjuet like mange frå Sunndal og Høland (til saman 20 000 innbyggjarar) som i heile Oslo, og ei undersøking om menns buksefrekvensar gjekk av stabelen under VM-kampen mellom Norge og Marokko. *Scan-Fact* vart oppkjøpt av Gallup i 1999. Kjelde: Aftenposten 7. august 1999.

I ei landsdekkande valundersøking med 1000 tilfeldige personar vil t.d. anslaga om partia si oppslutning ha ein feilmargin på ca. $\pm 3\%$ ⁵.

Om ein ikkje tek omsyn til denne uvissa, går det svært gale, som i Sunnmørsposten 5. august 1998. Under overskrifta ”*Rungande ja til kommunesamanslåing*” refererte avisa frå si eiga undersøking av 600 innbyggjarar i Ørsta og Volda sitt syn på dette. I artikkelen fremja journalisten ei rekke påstandar om resultatet: at menn var mest positive, at pensjonistane var i mot, at dei som stemde SP var for osb. Men ikkje berre var hovudpåstanden i artikkelen tvilsam (47% svarte ja, ikkje særleg ”rungande”, med mindre ein er journalist kanskje), men sjekkar ein feilmarginane, finn ein at alle påstandane i artikkelen – med eit unntak⁶ – er gale fordi det ikkje er teke omsyn til feilmarginar⁷. Dette hindra ikkje journalisten, denne moderne Jeremia, i å avslutte: ”*Det store spørsmålet no blir kva politikarane i dei to kommunane vil gjere. Vil dei bruke meiningsmålinga som interessant lesestoff, eller vil dei ta det klare signalet frå folket på alvor?*” Kva gjorde politikarane? Dei tok sjølv sagt dette klart uklare signalet langt meir alvorleg enn dei burde: Ordførarane i begge kommunane kommenterte undersøkinga positivt, ein professor ved den lokale høgskulen kravde snarleg folkeavstemming, og fleire politiske parti i dei to kommunane fekk folkeavstemming inn i sine valprogram. Dette illustrerer eit viktig poeng med meiningsmålingar: Dei får konsekvensar utifrå korleis dei vert tolka og presentert, ikkje utifrå om tolkingane er korrekte eller ikkje.

I Haram kommune sitt tilfelle er denne typen feilmarginar mindre viktige (om ikkje uviktige⁸), då kommunen er så liten at det var økonomisk overkomeleg å dele ut spørjeskjemaet til alle husstandar i kommunen, ikkje berre eit utval som vanlegvis vil vere tilfelle. Det passar egentlig artikkelen godt, fordi hovudproblemet med slike meiningsmålingar er nemleg ikkje – som mange trur - *dei matematiske feilmarginane*, men det vi kan kalle *dei sosiale feilmarginane*: Folk les ikkje same spørsmål på same måte, deira svar er prega av ei rekke forhold knytt til spørsmåla si utforming og deira ulike kunnskap,

⁵ Det vil ta litt for lang tid å gjere greie for matematikken bak, men logikken kan forklarast ved å vise til eit statistisk forsøk dei fleste har gjort: mynt og krone. Då det statistisk sett er 50% sjanse for å få ”kron” kvar gong ein kastar, vil ein – om ein kastar mange nok gongar – gjerne få omlag like mange ”kron” som ”mynt”. Kastar ein berre få gangar (t.d. 10) vil ein få svært varierende resultat – t.d. frå 2 ”kron” i ein serie og 8 i den neste – men kastar ein mange nok gongar (t.d. 1000) vil ein vanlegvis komme rimeleg nært det ”verkelege snittet” - 50%. Kor mykje ein bommar med vil likevel variere frå gang til gang. Dersom ein aksepterer ein viss sjanse for å ta bomme - vanlegvis 5% - kan ein berekne matematisk ei sannsynleg *feilmargin* kring resultatet – i dette tilfellet ca. $\pm 3\%$. I praksis betyr dette at i 95% av tilfella vil resultatet av 1000 kast ligge mellom 47-53%. Dersom vi kastar færre gangar, t.d. 250, må vi auke intervallet til 44-56% for å vere like sikre. Merk likevel at feilmarginar ikkje *garanterer* at resultatet ligg innanfor dette intervallet, etter same logikk som vi ikkje er garantert 5 kron i ein serie på 10 kast – vi kan jo vere ekstremt uheldige og få ingen. Statistiske garantiar er slik alltid ”i det lange løp”-garantiar, og ikkje ein garanti for at enkeltresultat er korrekte – i 1 av 20 tilfeller vil jo resultatet ligge utanfor feilmarginane. Dersom ein vil minke sjansen for å ta feil, må feilmarginane aukast. Feilmarginen for 250 myntkast vil slik vere $\pm 8\%$ med 99% sikkerheit.

⁶ Korrekt er påstanden om at det ikkje er påviselege skilnadar mellom innbyggjarane i dei to kommunane i høve hovudresultatet.

⁷ Når avisa t.d. påstår at SP-veljarar ”overraskande” er positive (47% ja), og RV-veljarar negative (30%), gløymer dei feilmarginane på vekselvis $\pm 13\%$ og $\pm 37\%$. Det korrekte er slik at talet for SP-veljarane ligg mellom 34-60%, og RV mellom 0-67%. Ein kunne kanskje i rettferdas namn påpeike at Sunnmørspostens undersøking ikkje var verre enn vanleg i pressa, men dette er trass alt ei synd som ein ikkje treng tilgje. Er journalistane ute av stand til å lese og kommentere meiningsmålingar skikkeleg, må dei få kompetente folk til å gjere det for seg, eller halde seg unna.

⁸ 47% av husstandane har svart. Sjølv om dette må reknast som eit rimeleg godt resultat for ei slik undersøking, betyr dette at der vil vere uvisse knytt til resultatet fordi ikkje alle har svart og det er vanskeleg å bedømme kor avvikande dei som *ikkje* har svart er. Sjølv om slike feilmarginar er umogleg å berekne matematisk presist, og vanlegvis ikkje vert kommenterte, er dei høgst reelle.

verdiar, interesser, osv. Det faktum at vi rimeleg enkelt kan auke eller minke oppslutninga i eit spørsmål med små omformuleringar, eller ved å flytte det til ein annan stad i skjemaet, eller ved å bruke ein annan svarskala, gjer det openbart at dei matematiske feilmarginane er det *minste* problemet med brukarundersøkingar. Det smale fokuset på matematiske feilmargar fungerer heller som tilsløring av dei mest alvorlege svakheitene, ikkje ulikt slik ein tryllekunstnar evnar å få folk sitt fokus *vekk* frå den handa som gjer trikset.

Nokon av desse problema skal vi no sjå litt nærare på.

4. Om meningsmålingar og temperaturmålingar

Når ein vurderer validiteten til meningsmålingar som denne, må ein fyrst ha klart føre seg at ordet ”meningsmåling” på alle måtar er svært misvisande.

For det fyrste: I motsetnad til det å t.d. måle folks høgde eller kroppstemperatur, har vi berre svært *indirekte* måtar å få tilgang til folk sine tankar på – så indirekte at det er vanskeleg å snakke om ”måling” i det heile. Vi ”reagerer” ikkje på spørsmål i eit spørjeskjema slik biljardkuler reagerer på eit køllestøt eller kvikksølv på molekylrørsler, vi *tolkar* spørsmål i eit skjema utifrå vår kunnskap, våre erfaringar og vår situasjon, og gjev eit svar tilbake som også må tolkast⁹.

For det andre: Sjølve omgrepet ”meningar” er svært problematisk, og fleire forskarar har anbefalt at ein sluttar å bruke ordet i forskning. Problemet er dels at det som folk registrerer som sine ”meningar” i spørjeskjema klart er resultat av *mange samverkande faktorar* (kunnskap, deira personlege erfaringar, verdiar, interesser på eigne eller andres vegne, mediebilete, naboar / kollegaers oppfatningar, livssituasjon m.m.), og dels at det er tvilsamt om folk *har* meningar slik vi vanlegvis tenker oss det: Truleg er det ikkje slik at eit skjema *registrerer* meningar vi har ”inne i oss” – dei fleste spørsmål har vi jo ikkje tenkt på før vi les dei – snarare er det slik at vi lagar oss ei mening når vi får spørsmålet. Difor er våre svar også eit *resultat* av spørsmålet (og måten det vert stilt på). Dette er elles ein av årsakene til at alle påstandar om ”folkets mening” er tvilsamme: Om eit byrå spør 1000 nordmenn om namnet på vår nye kronprinsesse, er det yttarst urimeleg å hevde at *alle* nordmenn meiner noko om dette.

For å gjere validitetsproblema meir konkrete, skal vi sjå på seks vanlege problem med validiteten til folks svar i spørjeundersøkingar, og relatere desse til Gallups kommunale brukarundersøking i Haram.

Problem 1: Folk svarar sjølv om dei openbert manglar relevant kunnskap til å svare.

Trass i at Haram-undersøkinga hadde kategoriar for ”veit ikkje”, er desse klart for lite brukt. På eit spørsmål om kommunens ”*Tilrettelegging for å etablere egen arbeidsplass*” – som ein vel neppe kan vente at meir enn 5% veit noko om, hadde 46% ei mening. På same måte hadde 94% ei mening om legens faglege kvalitet, men Haram har neppe så mange med medisinsk embetsstudium at meningane er særleg informerte. Svært mange svarar slik på ting dei veit lite eller absolutt ingenting om.

Problem 2: Små endringar i spørsmålsstillinga kan gje store utslag i folks svar.

I eit berømt metodeeksperiment i USA vart folk vist ein liten film der ein bil køyrde inn i ein stolpe. Etterpå vart dei delt i to grupper og gjeve ei spørjeskjema der spørsmåls-

⁹ Mange vitskapsfilosofar dreg slik fram eit skilje mellom naturvitskapane, der måling er sentralt og prediksjon er målet, og humanvitskapane, der *fortolking* er målet. Korleis folk svarar i eit spørjeskjema høyrer langt meir til sistnemnde vitskap enn fyrstnemnde, sjølv om det ofte vert framstilt omvendt.

formuleringane var litt ulike. Den fyrste gruppa fekk t.d. spørsmålet ”*What was the speed of the car when it hit the pole?*”, men for den andre gruppa var ordet “hit” bytta ut med ”*crashed into*”. Sjølv om dei nettopp hadde sett same film, var denne omformuleringa nok til at sistnemnde gruppe anslo ein langt høgare hastigheit for bilen enn den første gruppa.

På same måte er det klart at ein også i kommunale brukarundersøkingar lett kan endre andelen som er for eller fornøgde med små justeringar. Ta t.d. Sunnmørspostens spørsmål om samanslåing av Ørsta og Volda kommune, som kunne vore eit spørsmål i ei brukarundersøking. For å auke eller minke andelen ”ja” kan vi t.d. legge til kvalifiseringar som snevrar inn fokuset på noko positivt eller negativt. Legg vi til ”...dersom dette medfører rasjonalitetsgevinst” vert andelen ”ja” truleg høgare, om vi spør om det motsette, altså *ikkje* slik gevinst, vil andelen ”ja” truleg vere langt lågare. Sameleis kunne vi senke opinionen ved kvalifiseringar som ”...eller satse meir på interkommunalt samarbeid”, ”...eller vente på utviklinga i fylkeskommunen”, eller – om vi ynskjer å effektivt halvere opinionen – legge til ”...med Volda som kommunesentrum”¹⁰.

Det framstår kanskje som om det opphavlege spørsmålet (”*Bør Ørsta og Volda kommune slåast saman?*”) er det mest vitskaplege, fordi det *ikkje* er eit ”leiande” spørsmål. Men så enkelt er det *ikkje*. Ein kan innvende at denne ”nøytrale” varianten av spørsmålet er minst like leiande som dei variantane av spørsmålet vi har nemnd, men på ein annan måte: Det flyttar folk sitt fokus vekk frå samanslåinga som ei *politisk* sak, med interessekonfliktar, motstridande argument og faktiske konsekvensar, i ei abstrakt *apolitisk* og *hypotetisk* retning som klart vil få konsekvensar for folks svar (vanlegvis i ”positiv” lei).

Det metodiske poenget er her at det *ikkje* eksisterer *nøytrale* formuleringar av spørsmål, berre *ulike* formuleringar, og kvar variant vil påverke svara på ulike måtar. Nøytrale spørsmål er politiske spørsmål i forkledning. Og nettopp denne typen liksom-nøytrale spørsmål er svært dominerande i Gallups undersøking.

Problem 3: Er spørsmåla for vage og generelle, er konsekvensen at folk svarer på ulike spørsmål.

La oss sjå på eit konkret spørsmål i Haram-surveyen, nemleg spørsmålet ”*Hvor fornøyd/misfornøyd er du med hensyn til fritidstilbudet i kommunen?*” (ranger 1-6).

- Første problem er openbart at ordet fritidstilbud neppe vil ha same meining for alle. Nokon vil tenke på *organiserte idrettsaktivitetar* av typen fotballag og trimgruppe, andre vil tenke på *kino*, andre på *sosiale tilbod* av typen ungdomsklubb. Og om dei fleste truleg vil kunne semjast om at kino er eit fritidstilbod, er grenseoppgangen vanskeleg. Er lysløyper ei fritidstilbod, men merka turløyper og fjellstiar *ikkje*? Kva med gode gang- og sykkelveggar? Er bensinstasjonens videoutleige ein del av fritidstilbodet? Og så vidare.
- Andre problem er kven ein svarer på vegne av. Sjølv om spørsmålet inneheld ordet ”du”, er det klart at mange vil involvere tilfredsheita til andre i sitt svar. Ein person er kanskje fornøgd sjølv, men svarer negativt fordi døtrene saknar ein fritidsklubb. Eller

¹⁰ Det er for mange måtar å manipulere folks svar på enn det er plass til å utbrodere her. Samanlikn t.d. fylgjande tenkte spørsmål: ”*Noen har sagt at monarkiet er en viktig norsk institusjon som gir et stabilt lederskap lite påvirket av politikk. De føler også at Norge ikke bør ha en president som i USA. Bør monarkiet avskaffes?*” (negativ versjon), alternativt: ”*Noen sier at monarkiet er en gammeldags og utdatert institusjon. De føler også at Norge ikke lenger bør ha et statsoverhode valgt gjennom slektskap, men heller en president som på Island. Bør monarkiet avskaffes?*”, alternativt kunne ein målbar meiningane gjennom personar som er allment likte eller mislikte ”*Odd Børretzen har sagt at...*”, sikte seg inn på utvalde demografiske segment ved bruk av ladda ord som ”*alenemor*” eller ”*fortid*” om Mette-Marit... og så vidare.

fordi nokre kompisar ynskjer ei kommunal crossbane. Eller fordi han har inntrykk frå lokalavisa at mange er misfornøgde.

- Tredje problem er relativ deprivasjon. Om t.d. ungdom er meir misnøgde enn pensjonistar, treng dette ikkje vere fordi dei har eit dårlegare tilbod – det kan like gjerne vere at dei samanliknar seg med ulike grupper. Pensjonistane samanliknar kanskje sitt tilbod med sin foreldregenerasjon (då desse var pensjonistar), medan ungdom samanliknar seg meir med jamgamle i næraste større tettstad enn med tilbodet deira foreldre hadde som ungdom. På liknande måte vil nok tilbodet i nabokommunane spele inn på ”tilfredsheita” i svara: di større relative skilnader, di større grad vil folks svar vere prega av dette.
- Fjerde problem er knytt til kunnskap. Nokre (få) personar vil ha god kunnskap om tilbodet i kommunen, andre vil svare på basis av dårleg funderte fordommar. Av sistnemnde vil nokon oppfatte tilbodet som godt, utan at det faktisk er det – og andre omvendt.
- Femte problem er at irrelevante tilhøve vil spele inn: Ein person kan krysse av ”svært dårleg” i skjemaet fordi dei ligg i byggestrid med kommunen (og difor kryssar konsekvent av dei mest negative alternativa).
- Sjette problem er taktisk stemming: trass i at folk meiner tilbodet er rimeleg godt, kan dei krysse av ”dårleg” fordi dei fryktar at resultatet av undersøkinga kan medføre kutt i neste års budsjett¹¹.
- Sjuande problem er at folks fritidstilbod er ikkje er avgrensa av kommunegrensene. Det kan vere at ein har eit godt tilbod grunna kort avstand til tilbod i nabokommunen (t.d. ein symjehall ein brukar flittig) – og er det ikkje viktigare for kommunen å vite om dei er tilfredse enn om deira tilfredsheit fylgjer kommunegrensa?

Vi kunne sikkert funne fleire problem, men dette burde nok til å få fram poenget: same respons på spørsmålet (t.d. å krysse av ”1” – svært dårleg”) vil ha svært varierende årsak. Endå verre er at denne variasjonen ikkje vil vere tilfeldig fordelt, men variere systematisk etter ulike grupper. Ein 50-åring og ein 18-åring vil tenke på svært ulike ting når dei les ordet ”fritidstilbod”, ha svært ulik kunnskap, ulike fritidsinteresser, i ulik grad svare på vegner av seg sjølv (kontra andre), og legge ulike vurderingar i kva som er eit ”godt” tilbod.

Dette er eit yttarst alvorleg problem, fordi *vi ikkje kan slå saman desse personane sine svar om dei i realiteten svarer på ulike spørsmål og legg heilt ulike vurderingar til grunn*. At vi reint matematisk kan gjere det, er irrelevant – det illustrerer berre statistikkens mulighet til å samanlikne det usamanliknbare og telje det uteljelige.

Så trass i at ”generelle spørsmål” kan sjå ut som dei mest ”objektive”, skapar deira diffuse karakter store problem, og det er difor metodelitteraturen så sterkt anbefaler spesifikke, konkrete spørsmål framfor generelle – då er sjansen større for at folk svarer på nokolunde same spørsmål. Då store deler av Gallups brukarundersøking består av svært generelle spørsmål, er dette ei klar svakheit.

¹¹ Truleg vil taktisk stemming vise seg verte eit stort problem i kommunale brukarundersøkingar: I motsetnad til dei landsdekkande spørjeundersøkingane er spørsmåla her erfaringsnære, med konsekvensar ein kan ”føle på kroppen”, noko som gjer det freistande å bruke undersøkinga som ein stemmesetel uavhengig av eins ”tilfredsheit” (som byrået spør etter). Gjeve Norge sin tradisjon for bygdemobilisering ved kommuneval er det vel også naivt å vente at liknande mobilisering ikkje vil skje ved kommunale brukarundersøkingar.

Problem 4: Fråfall er ikkje tilfeldig.

Berre 47% av Harams innbyggjar har svart. Dette er ikkje noko stort problem dersom fråfallet er tilfeldig, men diverre er det velkjend at visse sosiale grupper er sterkt underrepresenterte i meningsmålingar. Dels kan dette ha med manglande ynskje om å delta (t.d. eldre og sjuke), dels med latskap hos intervjuarane (folk som bur grisgrendt til får færre besøk frå intervjuarar enn dei som bur i sentrum) eller rett og slett tidspunktet meningsmålingar vanlegvis vert gjort (visse yrkesgrupper, som t.d. i utelivsbransjen er notorisk vanskelege å nå). Difor vil undersøkingane vanlegvis representere visse grupper betre enn andre (ofte dei sterkaste gruppene framfor dei svakare). Slike problem vil sjølvsagt også vere til stades i Haram-undersøkinga, men nøyaktig korleis er vanskeleg å vurdere utan å ha tilgang til Gallups datafiler¹².

Problem 5: Det er klare sosiale skilje i korleis folk svarar på spørsmål i spørjeskjema

Menn gjev vanlegvis meir ekstreme svar enn kvinner (menn brukar ”svært fornøgd” og ”svært misnøgd” oftare enn kvinner), og svake grupper er overrepresentert i ”veit ikkje”-kategoriane. Resultatet er at menns meiningar ofte vil telle meir enn kvinners, og ressurssterkes meiningar meir enn svake grupper.

Problem 6: Haldningar er notorisk ustabile.

Når ein ”målar” haldningar, må jo ein føresetnad vere at våre haldningar er nokolunde stabile. Men fleire forskarar har demonstrert at våre haldningar – slik dei vert målt i spørjeundersøkingar – er svært ustabile. Converse (1964) fann slik liten samanheng mellom folks haldningar målt over ein 2-års periode, og Gritching (1986) fann at på eit spørsmål om opprettinga av eit kasino skifta 18% haldning berre i løpet av skjemaet.

Dette var berre eit lite utval problem med folks svar i meningsmålingar, ein kunne også nemnd: (7) at rekkefylgja av spørsmåla i eit skjema påverkar svara, (8) opne og lukka spørsmål fører til ulike svar, (9) lange og kompliserte skjema gjer at kvaliteten på svara vert dårleg, (10) folks behov for symmetri gjer at dei etter mange kryss på ei side av skalaen har ein tendens til å ”balansere” dette ved å sette kryss på motsett side, (11) samanhengen mellom kva folk seier dei gjer og kva dei faktisk gjer er ofte dårleg, (12) folk forstår ofte ikkje spørsmåla, (12) fjernkulturelle grupper vil i mange tilfeller tolke spørsmål radikalt annleis¹³.

Ser ein alle desse problema samla, burde det vere innlysande at meningsmålingar ikkje er som temperaturmålingar (sjølv om byråa prøver å overtyde oss om dette gjennom å titulere sine opplegg som ”barometer”, ”kompass” osv.): Meningsmålingar gjev *usikre* resultat som må tolkast svært varsamt, og i Gallups høve – som ved dei fleste meningsmålingar - er det svært usikkert kva folk eigentleg svarar på, og korleis deira svar skal tolkast. Validiteten framstår slik som dårleg.

¹² Byråa prøver ofte å vekte sine svar for å kompensere for slike problem. I Haram-undersøkinga har Gallup justert svara etter alders- og kjønnsfordelinga i kommunen. Logikken bak er at dersom t.d. 5% av dei som svarte er kvinner over 60 år, men folkeregisteret seier at denne gruppa utgjer 10% av innbyggjarane – m.a.o. ein klar underrepresentasjon – multipliserar ein svara frå denne gruppa til dei når korrekt storleik. På papiet ser dette fint ut, men i realiteten er vektning ikkje uproblematisk, då slike vekterutiner vanlegvis – som her – berre tek omsyn til eit par enkle variablar, og ignorerer dei meir kompliserte samanhengane - som t.d. at ulike yrkesgrupper deltek i ulik grad. Å vekte data vil slik berre i liten grad klare å kompensere for problemet med fråfall.

¹³ Dei fleste av problema nemnd her, samt referansane til Converse og Gritching ovanfor er henta frå Foddy (1993).

5. Fakta, behov, prioriteringar, meiningar, samanlikningsgrunnlag?

No er det jo slik at ei kommune ikkje er interessert i brukarundersøkingar fyrst og fremst av vitskaplege årsaker. Dei har ei forventning om at dette skal vere til hjelp til å ta avgjerder, altså fungere som ein *praktisk styringsreiskap*. Difor kan det vere nyttig å stille nokre av dei problema eg nettopp har nemnd, opp mot nokre av dei forventningane mange har til slike undersøkingar:

- a) Kartlegge kommunale tenester sin *faktiske kvalitet*.
- b) Kartlegge innbyggjaranes behov for ulike tenester.
- c) Kartlegge innbyggjaranes *tilfredsheit* med tenester.
- d) Kartlegge avviket mellom brukarar og ikkje-brukarane sine meiningar (*"image"*).
- e) *"Brannalarm"*: varsle om det er tenester brukarar er særskild misnøgde med.
- f) Kartlegge brukaranes *prioritering* av ulike tenesters viktighet.
- g) Grunnlag for objektiv samanlikning av kommunens tenester med *landsgjennomsnittet*.
- h) Grunnlag for objektiv samanlikning mellom ulike *regionar* eller *grupper* i kommunen.

a)b) Kartlegging av faktisk kvalitet på tenestene og innbyggjaranes behov for tenester.

Det er openbart at innbyggjarane si *"tilfredsheit"* ikkje kan tolkast som direkte uttrykk for objektive forhold, korkje når det gjeld kvalitet eller behov. Sjølv om Gallup i rapportens s. 10 på ein noko ufin måte prøver å forvirre kunden ved å skrive at *"scoren kalles kvalitetsscore eller tilfredshetscore"*, innrømmer dei rett etterpå problemet: *"Undersøkelsen måler ... innbyggjernes og brukernes subjektive opplevelse og vurdering (subjektiv kvalitet). Kvalitetsdimensjonen uttrykker brukerens egen oppfatning og evaluering av de ulike forhold og tjenester. Denne vurderingen kan i enkelte tilfeller gå på tvers av det som ellers måtte være opplagt gitt andre 'objektive' forhold ved kommunen eller tjenesteproduksjonen."*

c) Kartlegging av innbyggjaranes tilfredsheit med tenestene.

Dette punktet har eg drøfta tilstrekkeleg i del 4. Som synt er det høgst uklart kva som eigentleg ligg bak folk sine vurderingar, og dette gjer Gallups påstand om å måle folks *"brukartilfredsheit"* heller usikker. Mest truleg er dette *"målet"* eit statistisk monster, eit uklart samansurium av eigenskapar hos dei svarande – kunnskapar, brukarfrekvens, interesser, livssituasjon, verdiar o.s.b – eit mål som foreinar maksimal vitskapleg symbolverdi med maksimal diffusheit og minimalt vitskapleg innhald.

d) Kartlegging av tenestenes *"image"*.

"Image" til ei teneste er av Gallup rekna som ikkje-brukarane sin samla score på eit spørsmål. *"Image-gap"* er avstanden i *"tilfredshetscore"* mellom brukarar og ikkje-brukarar (s. 15). Om dette framstår som eit litt artig mål (med mulighet for eit godt oppslag i lokalavisa seinare: *"Vi er betre enn vårt rykte"*), har ein i tillegg til problemet med måling av *"tilfredsheit"* uvissa om kva *"image"*-omgrepet eigentleg målar. Dersom naboen min har god kunnskap om helsetenestene for dei eldre, men ikkje sjølv har pårørande som brukar dei, og eg berre har fordommar, er det då rett å kalle begge våre svar som uttrykk for tenestenes *"image"*? Ordet er for kult og vagt. Ein må og undre seg kor viktig *"image"* er for kommunen, i høve til tenestene sin faktiske kvalitet.

e)f) ”Brannalarm”-funksjonen og kartlegging av innbyggeranes prioritering av ulike tenestemråde.

Eit viktig punkt og på mange måtar det mest plausible: Ein forventar at kommunale brukarundersøkingar kan ha ein ”varselfunksjon” der ein kan plukke ut tenester som innbyggjarane er særskild misnøgde med. At undersøkinga ikkje gjev noko forklaring på kva folk eventuelt er misnøgde med, er ein ting (Gallup tilbyr sjølvstilt oppfylgjande undersøkingar). Eit større problem er om brukaranes svar faktisk kan tolkast som uttrykk for ei *relativ rangering* mellom *ulike tenester*, m.a.o. ei prioritering. Om ikkje er ”varslingsfunksjonen” lite verdt.

For Haram finn ein t.d. fylgjande ”tilfredshetsscore”¹⁴ for nokre spørsmål:

- 21% Kino/konsert/teatertilbod
- 44% Utsjånad på bygningane i sentrum
- 54% Dekning heimehjelp/sjukepleie
- 54% Sosialt miljø
- 70% Tryggleik når det gjeld å ferdast ute i sentrum
- 71% Forureining

Innbyggjarane framstår slik tilsynelatande meir ”tilfredse” med dekninga innan heimehjelp/sjukepleie enn med utsjånaden på bygningane i sentrum eller kinotilbodet. Men dersom ein hadde bede innbyggjarane om å prioritere mellom løyvingar til fyrstnemnde og desse tenestene, er det nokon som tviler på at eit overveldande fleirtal ville prioritert helse? Problemet er at Gallup faktisk ikkje har bede folk om å rangere tenestene i høve til kvarandre, men isolert, og dette betyr i praksis at våre svar på ”tilfredsheit” vil variere med kva *vurderingsmåtar* temaet innbyr til. Utsjånad på bygningar er eit *estetisk* spørsmål (som er lett å ha sterke meiningar om), men dekninga i heimehjelp/sjukepleie er eit spørsmål som involverar både *verdiar*, *politiske preferansar* og *erfaringar*. Av slike årsaker er prosenttala – trass i å bruke same skala – ikkje eigentleg samanliknbare.

g)h) Samanlikning av kommunens tenester med landsgjennomsnitt og internt i kommunen.

Dette er eit tiltalende, men problematisk punkt. Eit felles problem er knytt til demografiske skilnader. Ser vi fyrst på intra-kommunalt nivå, kan vi tenkje oss tilfellet der det er skilnader i tilfredsheit med kulturtilbodet mellom innbyggjarane i kommunesenteret og i ei av bygdene.

Rapporten frå brukarundersøkinga oppgjev kommunens totale tilfredsheitscore til å vere 50%. Vi samanliknar så kommunesenteret og bygda A:

Region	%Tilfreds	%Utilfreds	Sum
Kommunesentrum	40%	60%	100%
Bygd A	60%	40%	100%

¹⁴ Tilfredsheitsscore” vert definert av Gallup slik: ”Indikator for innbyggernes samlede tilfredshet med et kommunekjennetegn eller en tjeneste, basert på deres rangering langs den 6-delte skalaen for ’tilfredshe’. Alle innbyggernes vurderinger omregnes til en felles score, som varierer mellom 0 og 100 poeng.” (s. 12)

Kan vi konkludere at sentrum bør få (relativt) meir pengar til kultur i neste års budsjett? Svaret er nei. Det kan nemleg vere at skilnaden mellom kommunesenteret og bygd A ser slik ut, dersom vi inkluderer ein ny variabel, alder:

Region	Aldersgruppe	%Tilfreds	%Utilfreds	Sum
Kommunesentrum	<30 år	20%	80%	100%
Kommunesentrum	30-60 år	50%	50%	100%
Kommunesentrum	>60 år	80%	20%	100%
Bygd A	<30 år	20%	80%	100%
Bygd A	30-60 år	50%	50%	100%
Bygd A	>60 år	80%	20%	100%

Ser vi på den nye tabellen, finn vi at det no ikkje er nokon samanheng mellom kommunesenteret og bygda – skilnadane fylgjer aldersgruppene og ikkje geografi. Forklaringa på skilnadane me fyrst fant er då mest truleg demografiske – at det bur relativt fleire gamle og færre unge i bygd A enn i kommunesenteret.

Kan vi då konkludere med at det er dei yngre som treng større løyvingar for neste år, og at vi ikkje treng gjere justeringar mellom kommunesenteret og bygda? Ser me vekk frå validitetsproblemet (t.d. som nemnd, at dei eldre truleg stiller mindre krav), er svaret framleis nei. Vi har no kontrollert for ein variabel (alder), men det kan vere at resultatet me fekk i siste tabell er påverka av ein annan variabel igjen – som skilnadar i kjønns- eller yrkessamansetninga i dei to regionane. Det er godt mogleg at det faktisk er viktige skilnader mellom sentrum og utkant, men at desse ikkje er så synlege når ein berre samanliknar ein bakgrunnsvariabel med eit tilfredsheitsspørsmål.

Dette demonstrerer eit alvorleg problem med Gallups tilbakerapportering til kommunane: Rapportens hovuddel (del I) består berre av frekvensfordelingar (% ”tilfredsheit” for alle som har svart på eit spørsmål), og trass i at del II lovar oppsummerande grafar og krysstabellar med nokre bakgrunnsvariablar (alder, kjønn, o.l.) kryssa opp mot tilfredsheitsspørsmåla¹⁵, framstår ikkje resultatane som kvalitetssikra gjennom ein skikkeleg statistisk analyse av samanhengar. Surveyresultat må tolkast, ikkje teljast. At rapportens hovudfokus klart er på enkeltresultat og ikkje på samanhengar med bakgrunnsvariablar, og at dei vedlagde krysstabellane må ”tale for seg sjølv”, skapar klart stor fare for at kommunens folk vil sjå statistiske samanhengar som ikkje er faktiske samanhengar, og omvendt ikkje ser statistiske samanhengar der det faktisk er samanhengar. Døme på fyrstnemnde, det ein kallar ”spuriøse samanhengar” er den klare statistiske samanhengen mellom talet på brannmenn på ein brann, og skaden brannen gjer. Forklaringa ligg sjølvstundt i ein tredje variabel – storleiken på brannen: Di større brann, di større skade og di fleire brannmenn rykker ut. Å sende færre brannmenn til store brannar vil slik neppe vere lurt, men nettopp denne typen feilslutningar kan lett verte resultatet ved praktisk bruk av resultatet frå brukarundersøkinga. Her ligg og eit ekstra problem i medias og publikums tilgang til (langt på veg) ubehandla tal¹⁶, noko som lett kan gje eit sterkt press på enkeltresultat – uavhengig om dei er korrekte eller ikkje.

Same problemet har ein i prinsippet med den siste forventinga - muligheita til å samanlikne kommunens ”score” med landsgjennomsnittet: Sjølv om Gallup her samanliknar Haram med andre kommunar av same storleik (5-10.000 innbyggjarar), vil einkvar kommune skilje seg ut på så mange *andre* måtar – også på måtar som ikkje står i skjemaet, t.d. næringsamansetning

¹⁵ Del II av rapporten var ikkje ferdig på tidspunktet artikkelen var skriven.

¹⁶ Rapporten for Haram er fritt tilgjengeleg på <http://www.haram.kommune.no>.

og type nabokommunar – og også her vil ein lett få inntrykk av skilnader som kanskje eigentleg er uvesentlege. Resultatet vert lett at ein reparerer tenester som fungerer og ignorerer dei som faktisk trengst gjerast noko med.

Felles for alle forventningane til slike undersøkingar eg har skissert ovanfor, er slik at dei ikkje kan innfriast eller i beste fall er svært problematiske. Konklusjonen må vere at informasjonen Gallup gjev frå brukarundersøkinga har liten nytteverdi som praktisk *styringsinstrument* for ein kommune: Den er rett for slett for upresis og risikabel til å basere avgjerder på.

6. Procrustus gjenfødd: Ein vitenskap utan vitenskapsfolk

Er då vitenskaplege undersøkingar av kommunale tenester og innbyggjaranes bruk av denne dømd til å mislukkast? Slett ikkje. Sjølv om forventningane folk har til kommunale brukarundersøkingar må nedjusterast kraftig (og vonleg og: at betalingsviljen til kommunane vert tilpassa den realistiske verdien av resultatet), kan kommunar ha nytte av vitenskaplege undersøkingar. Problemet er at det metodiske opplegget til Gallup ser ut til å vere lite veileigna for dei praktiske problem kommunar vanlegvis har.

Meiningsmålingar har treffande vorte kalla ein ”vitenskap utan vitenskapsfolk” av Pierre Bourdieu, noko som kanskje verkar merkeleg gjeve det hyper-vitenskaplege biletet mange har av meiningsmålingar. Problemet er at Gallup har ein tendens til å *overkommunisere* dei sidene ved spørjegranskingar med høgst vitenskapleg symbolverdi (som ofte er i strid med korleis vitenskapleg arbeid faktisk vert utført): bruken av eit nøytralt, semi-vitenskapleg språk, det stramme fokuset på tal og statistikk osv. Dessutan *underkommuniserer* dei (eller held rett og slett stilt om) alt som kan så tvil om dette som eit presist og vitenskapleg måleinstrument, det vil seie alt som kan gje folk *realistiske* forventningar til deira produkt. Når Gallup framstiller resultatet frå brukarundersøkinga som langt på veg objektive fakta, er dei anten vitenskapleg ureielige eller ufatteleg inkompetent. Problema eg har nemnd med spørjeundersøkingar ovanfor er svært velkjende i metodelitteraturen. Problemet er ikkje så mykje at Gallups undersøking ikkje er vitenskapleg *gjennomført*, men at den ikkje vert vitenskapleg *tolka* eller vitenskapleg *brukt*.

Ei anna innvending er at på trass av at opinionsbyrå flittig nyttar (samfunns)vitenskaplege *metodar* – nesten utelukkande kvantitative spørjeskjema – er undersøkingane sjeldan styrte av samfunnsvitenskapleg *teori*. Dette er ei kardinalsynd i vitenskapen, då metode utan teori og teoristyrte problemstillingar er å rekne som blind eller i beste fall fordomsstyrt. Opinionsbyråa gjer slik eigentleg ikkje *vitenskapleg* arbeid etter vanlige krav. Dei framstår som teknikarar, og deira insistering på det same metodiske opplegget (kvantitative spørreskjema, lickert-skalaer med ”haldningar” osv.) til alle formål gjev assosiasjonar til både røvaren Procrustus i gresk mytologi¹⁷ og Maslows ord om at ”*gje ein hammar til ein gutunge, og alt vil sjå ut som spikar for han*”.

Ein må vere naiv for å ikkje sjå at Gallups metodeval – fokuset på det enkle, det raske og det mest ”tilsynelatande” vitenskaplege – er prega av eit ynskje om å kunne levere eit ”produkt” svært fort og rimeleg. Det er sjølvsagt godt næringsvett, men dårleg vitenskap, då vitenskaplege analyser krev at *ein vel dei mest egna metodiske opplegga utifrå problemet som skal studerast*. Tek ein utgangspunkt i ein kommunes vanlege behov, framstår Gallups tilbod noko upassande.

¹⁷ Procrustus la ofra sine på ei jernseng han hadde (i nokre versjonar av myta hadde han to senger), og dei som var for lange kappa han føtene av, dei som var for korte strekte han til dei passa. I alle tilfelle døde dei.

	Gallups tilbod	Kommunens behov
Metode	Statistikk, kvantitative skjema	Kvalitative metodar ofte betre, avheng av problem
Fokus	VIDT: ”totale undersøkingar”	SMALT: utvalde problemområde i forvaltninga
Standardisert / tilpassa	Standardiserte skjema	Tilpassa enkeltkommune og enkeltproblem
Analyse	Presenterer frekvensar på enkelt svar og enkelte (bivariate) samanhenger (kjønn, region osv.)	Analysar av kompliserte (multivariate) samanhengar
Tolking av data	Data er i liten grad analyserte eller tolka av byrået, vert overlete til kunden	Data vert tolka for kommunen
Grunnlag for avgjerder	Hevder å tilby ”folkets meining”	Konkrete råd om konkrete problem
Forskarar	Utan spesialkunnskap	Spesialkunnskap om både tema og lokale tilhøve
Lovnadar	Urealistiske lovnadar om ”total oversikt” og sikker kunnskap	Realistiske lovnadar om avgrensa og usikker kunnskap
Gjentaking av studie	Årleg (så ofte som mogleg)	Ved behov

Problemet er slik ikkje så mykje Gallup åleine – tvert i mot har selskapet rykte på seg for å vere ein av dei mest seriøse av opinionsbyråa - som ein rotfesta halv-vitskapleg ukultur i heile denne bransjen, samt at forventningane til dei kommunale brukarundersøkingane frå politisk hald er yttarst urealistiske. Vitskapen kan på sitt beste levere små, avgrensa analyser av enkeltproblem hos ein kommune, ikkje ”totale undersøkingar”.

7. Eit lokalsurveykrati?

Å berre påpeike vitskaplege problem med kommunale brukarundersøkingar og deira tvilsame verdi for kommunane, er ein ukomplett kritikk. Vi må og sjå på den siste komponenten som gjer slike undersøkingar nesten uimotståeleg for mange politikarar: deira ”demokratiske” appell.

På overflata verkar kommunale brukarundersøkingar vere ein demokratisk draum: I staden for at innbyggjarane vel politikarar kvart fjerde år til å ta avgjerder i deira stad, isolert frå innbyggjaranes meiningar (med unntak dei 5% av innbyggjarane som skriv lesarbreve eller fremjar sine meiningar til ein lokalpolitikarar), kan ein no med brukarundersøkingar tilsynelatande få ei laupande tilbakemelding frå kommunens innbyggjarar på kommunens tenester og andre forvaltningsspørsmål.

Entusiasmen for dette har endatil ført til stiftinga av eit nytt parti i Noreg, DirekteDemokratene, som definerer direktedemokrati som ”å la folket selv avgjøre de politiske spørsmål”. Dette skal foregå ved å ”velge inn representanter til de styrende organer som skal stemme i samsvar med folkets flertall i enhver sak, til enhver tid. Det er dette som er DirekteDemokratenes mål. Disse representantene vil ikke kunne bedrive ’hestehandling’ eller

*bryte valgløfter, som mange politikere gjør, rett og slett fordi de hverken har "hester" å handle med eller løfter å bryte*¹⁸.

Ein må verkeleg undre seg om stiftarane av partiet nokon gong har sett ei sakliste til eit kommunestyre (om dei har nokon metodekunnskap om korleis spørjeundersøkingar fungerer, treng vi ikkje undrast på). Men partiets eksistens illustrerer ei vanleg forvirring, eller kanskje det ein med Jungiansk språkbruk betre kan kalle eit *kompleks*, som forvekslar demokrati og fleirtalsavgjerder, urneval og avkryssingar i spørjeskjema, innbyggjarar og respondentar, politiske avgjerder og politiske prosessar, direkte demokrati og deliberativt demokrati.

Å drøfte dette komplekset skikkeleg krev ein eigen artikkel. Vi skal berre kort nemne eit par innvendingar mot å sette likskapsteikn mellom demokrati og fleirtalsavgjerder:

- At usemje i politiske organ vanlegvis vert avgjort med fleirtalsvedtak, er eigentleg ei naudløysing, då idealet jo er at ein i fellesskap skal kome fram til ei felles forståing og ei beste løysing utifrå dei beste argument.
- Eit kommuneval er basert på *representativitet*, ikkje fleirtal: eit parti med 60% oppslutning får ikkje *alle* plassane i kommunestyret, men 60% av representantane.
- Formålet bak representativitet er ikkje utelukkande *numerisk representativitet* (at 1% av representantane skal representere 1% av innbyggaranes meiningar), men og at dei ulike partia skal representere ulike *interesser* blant innbyggarane.
- Det er og ikkje slik at avgjerder er demokratiske berre fordi dei er vedteke av eit demokratisk organ – avgjerder er demokratiske når demokratiske *prosessar* er fylgde (jf. avgjerder i rettsapparatet).
- Demokratiske avgjerder inneber også *moraliske* vurderingar om *rettferd* (jf. Kants kategoriske imperativ eller seinare omformuleringar av dette i politisk filosofi, som ved John Rawls).

Å avgjere ei sak i ein kommune på basis av eit spørsmål i ei brukarundersøking, framstår i det heile meir som ein demokratisk *farse* enn faktisk demokrati. Innbyggarane vert spurde ei mengd med spørsmål utan at det er nokon realisme i at dei skal ha informerte meiningar om meir enn eit lite mindretal av desse (sakene er korkje varsla, informerte om eller debatterte i media på førehand). Folk vert ikkje behandla som aktive eller ansvarlege borgarar – dei vert ikkje bedne om å gje reelle politiske råd i form av prioriteringar av knappe ressursar, vurdere (eller for den saks skuld: bidra med) saksopplysningar, verdiytringar eller argument, men krysse av deira passive ”tilfredsheit” på spørsmål som er så abstrakte at dei manglar all politisk relevans, og ikkje ein gong spørsmålstillarane forstår dei. Resultata vert heller ikkje – som ein burde forvente - vurderte opp mot innbyggarane som ei differensiert masse, der ulike grupper har ulik kunnskap om og ulike interesser i forvaltningstilbodet, slik at deira svar får meining opp mot deira faktiske liv, men – i eit anfall av talmagi – slått saman til *ein felles* prosent (innbyggarane sin samla ”brukartilfredsheit”), noko som er omlag like meiningsfullt som å spørje om det gjennomsnittlege resultatet i helgas fotballkampar eller påstå at den matematiske gjennomsnittstonen i Skjebnesymfonien oppsummerar musikkverket på ein god måte.

Det er nok mogleg å lage brukarundersøkingar som på ein vitskapleg betre måte involverer kommunens innbyggjarar i kommunale avgjerder, men dagens tilbod frå opinionsbyråa er lysår unna dette. Og det er lite truleg at dei har ynskje eller evne til å omstille seg.

¹⁸ <http://www.direktedemokratene.no> . På lengre sikt er målet å bytte ut det representative systemet med eit direktedemokratisk eit, ved at innbyggarane kan stemme direkte i alle saker via internett.

8. Om folkemeininga og brukarundersøkingar som demokratiske ritual

Denne utprega mangelen på realisme, preferansen for ”nøytrale” og ”generelle” spørsmål og vage mål gjer klart at kommunale brukarundersøkingar ikkje er demokratiske prosessar, men fyrst og fremst er demokratiske *ritual*, der innbyggjaranes heterogene masse under Gallups ypparsteprestar tilsynelatande går opp i ei mystisk foreining til *folkets meining*, slik at kommuneadministrasjonen og politikarane i staden for det noko *unfashionable* ”Gud er med oss” kan proklamere: ”Folket er med oss”.

I verkelegheita er likevel ideen om ei felles folkemeining, som er så sentral for moderne legitimerande retorikk av politisk og journalistisk makt, klart utan sosiologisk haldepunkt, då det – som allereie antyda – berre gjev meining å snakke om innbyggjaranes meininger i *fleirtal*, gjeve innbyggerane som ei *differensiert og heterogen masse* utan andre fellestrekk enn å bu i same administrativt-geografiske område. ”Folkemeininga” eksisterer slik ikkje¹⁹.

Historisk kan ein spore idear om ”Folkemeininga” tilbake til tyske filosofar som Herder og Fichte (ca. 1800). Deira ide om nasjonen som eit ”*Volk*” med felles kultur, felles mål, ja felles hjerteslag stod i motsetning til idear frå den franske revolusjonen om ein stat beståande av borgarar med visse rettar og plikter, men ikkje nødvendigvis felles kultur og interesser. Slike idear har historisk sett stått sterkt i Noreg. Dels var dei viktige i nasjonsbyggingsprosessen (som inspirerte m.a. Asbjørnsens samling av ”norske” eventyr og P.A. Munchs ”norske” historie), men og regionens historie som ein ung ekskoloni med relativ homogen befolkning (i alle fall for Sør-Norge sin del) har truleg medverka til denne illusjonen. Legitimeringsbehov hos framveksande politiske og journalistiske grupper har sjølv sagt også vore viktig.

I denne samanhengen skal ein heller ikkje gløyme at slike idear også var viktige for nasjonalistiske rørsler, mest tydeleg uttrykt i Adolf Hitlers berømde 1938-tale (”*Ein Volk. Ein Reich. Ein Führer!*”). Felles for alle slike påkallingar av ”Folkets Meining” er at det er eit dårleg tidspunkt å tilhøyre mindretalet.

9. Nokre avsluttande merknadar om surveykratiet

Som eg har forsøkt å vise, har Gallups kommunale brukarundersøkingar ein svært tvilsam verdi som styringsinstrument for ein kommune..

Om nokon etter å ha lese så langt konkluderer at ein heller bør ringe til MMI enn Gallup, eller bruke KS Effektiviseringsnettverk når ein skal gjere ei kommunal brukarundersøking, må dei lese frå starten ein gang til: Problemet ligg ikkje fyrst og fremst i Gallup²⁰, men er av meir grunnleggande art: Alle forsøk på å måle folks ”brukartilfredsheit” med kommunale tenester ved hjelp av enkle skalaer i kvantitative skjema er - av mange årsaker som eg har vore inne på – dømt til å mislykkast. Dei gjev *nødvendigvis* resultat som er for usikre og vanskeleg tolkbare til å vere av særleg nytte for ein kommune.

Like ille er at samanhengen mellom fleirtalet av innbyggeranes ”tilfredsheit” og lokaldemokratiske avgjerder framstår lite gjennomtenkt. Det er ei usmakeleg blanding av dårleg vitenskap, politisk populisme og lettvent marknadstenking. Surveykratiet – det å erstatte demokratiske prosessar og institusjonar med opinionsbyrå og meningsmålingar, vanskelege

¹⁹ Ein som har skrive mykje om dette temaet, er Patrick Champagne, sjå *Faire l'opinion*(1990).

²⁰ T.d. MMI sitt spørjeskjema om kommunal service (2003b) og Kommunenes Sentralforbund sitt effektiviseringsnettverk sine standardskjema for brukarundersøkingar (2004) inneheld slik akkurat dei same defektane som Gallups opplegg.

vurderingar av det felles beste i lys av innbyggaranes varierende interesser med summen av isolerte eigeninteresser, og dei beste argument med fleirtalets meiningar – er ei tilbakevending til før-demokratisk tid, eit massens tyranni i ny drakt.

Ein uvettig bruk av kommunale brukarundersøkingar av denne typen som grunnlag for politiske og administrative avgjerder i kommunane er eit lite nederlag for lokaldemokratiet, ei stor ansvarsfråskrivning frå politikarane si side og ei djup fornærming av kommunens innbyggarar som aktive og fornuftige borgarar²¹.

Litteratur og kjelder

Bourdieu, Pierre (1990): "Opinion Polls: A 'science' without a scientist". I: *In Other Words*. London: Polity Press.

Champagne, Patrick (1990): *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*. Éd. du Minuit.

Foddy, William (1993): *Constructing questions for interviews and questionnaires*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kommunenes Sentralforbund (2003): *Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering. Rapport etter fase I for nettverk etablert 2002*.

Kommunenes Sentralforbund (2004): "Brukerundersøkelse – pleie og omsorgssektoren". Spørreskjema: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=7680>

MMI (2003a): "Brukerundersøkelser i kommunen". Informasjonsbrev.

MMI (2003b): *Spørreskjema om kommunal service*.

TNS Gallup (2003): *Spørreskjema Norsk Gallups Nasjonale Kommuneundersøkelse*.

TNS Gallup (2004): *Hva mener innbyggerene og brukerne? Resultat fra en befolknings- og brukerundersøkelse i Haram kommune 2003*. Tilgjengelig i fulltekst på <http://www.haram.kommune.no>

Aarebrot (1999): "Når presse og publikum spriker." Presentasjon Media 2000, Bergen.

Aftenposten 7. august 1999.

Sunnmørsposten 6. august 1999.

²¹ Fleire personar må takkast for å ha gjeve viktige innspel til manuskriptet, i fyrste rekkje: Kjetil Halse, Per Hovden, Odd Arne Kvangarsnes og Jarl Anders Moe.